

L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture

Christian BABUSIAUX

Ministère de l'agriculture et de la pêche - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Octobre 2000

INTRODUCTION

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a prévu, en son article 18, que le gouvernement présente au parlement un rapport sur les conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance récolte et son articulation avec le régime des calamités agricoles.

Une telle réflexion paraissait d'autant plus souhaitable que d'autres pays, notamment de grandes puissances agricoles comme les Etats-Unis ou le Canada, disposent de systèmes de couverture des risques très ambitieux, massivement soutenus par des concours publics. Au plan international, les accords de Marrakech ont accordé une place importante aux mécanismes de gestion des risques, notamment aux assurances récoltes et revenus. De nouvelles négociations sont susceptibles de s'engager à court terme et pourraient conduire à une évolution des règles internationales privilégiant ce type de soutiens par rapport à d'autres formes d'aides publiques.

En France même, des débats avaient déjà eu lieu. En particulier, le Conseil économique et social avait adopté en novembre 1998 un rapport sur «L'agriculture face aux risques climatiques». Organisations professionnelles agricoles, assureurs, pouvoirs publics avaient chacun engagé des travaux.

Les inondations et les tempêtes de la fin de l'année 1999 ont rappelé, si besoin était, la vulnérabilité des exploitations agricoles aux aléas naturels majeurs. Elles ont fait apparaître clairement que les mécanismes habituels ne pouvaient suffire à y faire face, que les agriculteurs étaient insuffisamment couverts même pour les risques assurables, et que l'Etat se trouvait contraint d'improviser des dispositifs d'indemnisation ad hoc.

Pour préparer le rapport demandé par le parlement, le gouvernement a mis en place une mission chargée de procéder à un ensemble de travaux¹.

Les principaux acteurs ont été étroitement associés à la réflexion : les organisations professionnelles agricoles (OPA) pour mieux cerner la réalité des besoins des agriculteurs, les assureurs pour connaître leurs projets et approfondir la possibilité de nouveaux produits d'assurance². Le résultat de ces consultations figure en annexe du présent rapport³.

Pour chaque secteur de production⁴, un bilan des principaux aléas et des mécanismes de gestion des risques a été dressé.⁵ Des analyses économiques, techniques et financières ont été menées : une évaluation du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), une enquête auprès de centres de gestion agréés, des simulations notamment sur la variabilité des revenus et de la production en

¹ Cette mission a été conduite par M. Christian BABUSIAUX, assisté de Mme Laurence ESLOUS, M. Nicolas DURAND et M. Jean-François RUAS (cf. lettre de mission en annexe 1).

² La liste des 197 personnes qui ont participé à la réflexion ou qui ont été consultées figure en annexe 2.

³ Propositions des assureurs FFSA (annexe 4), des organisations professionnelles agricoles (annexes 5 et 6).

⁴ Tous les secteurs de production ont été couverts, sauf la sylviculture qui est hors du champ de la loi de 1964.

⁵ Les différentes fiches sectorielles figurent en annexe 7.

fonction des risques⁶.

Ces travaux ont été complétés par des contacts sur le terrain, une mission à Bruxelles et des échanges avec les responsables du système espagnol d'assurances récoltes.

L'analyse a rapidement fait apparaître que les risques climatiques, sanitaires et économiques pouvaient difficilement être dissociés et qu'il convenait de proposer au parlement un éclairage d'ensemble.

En effet, la loi de 1964 créant le FNGCA lui a donné vocation à couvrir les dommages provoqués par les «agents naturels», sans distinguer selon que leur origine est climatique ou sanitaire. De plus, les divers types de risques sont fréquemment imbriqués.

Souvent aussi des calamités de différents types se succèdent et c'est cette succession, voire ce cumul, que l'agriculteur subit, au risque que la pérennité de l'exploitation s'en trouve menacée.

Au surplus, l'équité commandait de ne pas se limiter aux phénomènes climatiques au sens strict, sous peine de paraître négliger les problèmes rencontrés par certains secteurs de production. Dans les concertations, le besoin d'une meilleure couverture des risques sanitaires et économiques était présenté simultanément à celui d'un renforcement de la protection contre les aléas climatiques.

Au demeurant, les systèmes développés dans d'autres pays visent à couvrir l'ensemble des aléas. C'est le cas notamment de l'assurance «revenu», dont la garantie porte sur le chiffre d'affaires, et non pas sur la perte de production engendrée par un type particulier d'événement.

La loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles constitue le fondement actuel de notre système de gestion des risques naturels. Son adoption coïncidait avec le début d'une phase de modernisation active et volontariste de l'agriculture, marquée par les lois d'orientation de 1960 et 1962 et la mise en place de la politique agricole commune. Le soutien des marchés assurant une stabilisation des prix, le régime des calamités agricoles visait, lui, à prémunir les agriculteurs contre les pertes quantitatives. Ainsi étaient mis en place les moyens d'une sécurisation globale des revenus.

Depuis lors, et notamment depuis le début des années 90, la diversification des risques, leur accumulation, les changements structurels de l'agriculture française, l'ouverture internationale et l'évolution des politiques agricoles vers un soutien qui n'influe plus directement sur les marchés ont créé un contexte profondément différent. Dans le même temps, le dispositif institué par la loi de 1964 n'a pas changé, sauf des adaptations des modalités de fonctionnement du FNGCA.

La démarche du présent rapport est donc d'analyser l'évolution des risques, d'établir un bilan du dispositif actuel de gestion de ces risques et d'en proposer une réforme afin de le mettre en adéquation avec l'environnement économique, social et international tel qu'il se dessine aujourd'hui.

⁶ Les études sur les risques agricoles avaient été peu nombreuses depuis 20 ans (cf. bibliographie en annexe 8).

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1 DES ALÉAS TRADITIONNELS AUXQUELS S'AJOUTENT DES RISQUES D'UN GENRE NOUVEAU	9
1.1 L'AGRICULTURE EST, PAR NATURE, FORTEMENT EXPOSÉE AUX RISQUES	9
1.1.1 Les aléas climatiques	9
1.1.1.1 Dans les filières végétales.....	10
1.1.1.2 Dans les filières animales	11
1.1.1.3 Des pertes de l'ordre de 7 à 8 milliards F.....	11
1.1.2 Les risques sanitaires	13
1.1.3 Un risque prix inhérent aux marchés agricoles	14
1.1.4 Des risques interdépendants	15
1.2 LA PRÉVENTION, LA PRÉCAUTION ET L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE N'APPORTENT QUE DES RÉPONSES PARTIELLES	16
1.2.1 La prévention et la protection contre les aléas naturels	16
1.2.1.1 Dispositifs techniques de prévention et de protection.....	17
1.2.1.2 Diversification des cultures et des variétés.....	18
1.2.1.3 Organisation collective	18
1.2.2 L'organisation économique, une stratégie nécessaire mais limitée pour faire face au risque prix	19
1.2.2.1 Organisation "horizontale".....	19
1.2.2.2 Organisation "verticale".....	21
1.2.3 L'épargne de précaution	22
1.2.4 Les marchés à terme	22
1.3 LES RISQUES "TRADITIONNELS" SE MODIFIENT ET DES RISQUES D'UN GENRE NOUVEAU APPARAISSENT	23
1.3.1 L'évolution des structures, des systèmes et des techniques de production	24
1.3.1.1 La spécialisation et le progrès technique	24
1.3.1.2 L'intensification.....	25
1.3.2 La dérégulation et la mondialisation des marchés agricoles accroissent le risque prix	26
1.3.2.1 La dérégulation des marchés agricoles.....	26
1.3.2.2 La mondialisation des marchés agricoles	27
1.3.3 L'évolution de la réglementation et des attentes de la société fait émerger des risques d'un genre nouveau	28
1.3.3.1 Des risques environnementaux et émergents.....	28
1.3.3.2 Des risques sanitaires d'un genre nouveau.....	29

1.4 LA VARIABILITÉ DU REVENU DIFFÈRE SELON LES SECTEURS DE PRODUCTION ET RISQUE D'ÊTRE D'AVANTAGE RESENTIE	30
1.4.1 La variabilité du revenu est générale, supérieure à celle de la production mais inégale selon les secteurs	30
1.4.1.1 La variabilité du revenu est supérieure à celle de la production.....	30
1.4.1.2 La variabilité du revenu diffère d'un secteur à l'autre avec un groupe de productions à variabilité particulièrement forte	31
1.4.2 Les facteurs explicatifs de la variabilité du revenu	33
1.4.2.1 La variabilité du revenu ne dépend pas de son niveau	33
1.4.2.2 La variabilité du revenu dépend partiellement de la dimension économique de l'exploitation	34
1.4.2.3 La variabilité du revenu dépend du système de production, notamment de la part des charges variables et de leur répartition dans le cycle de production.....	35
1.4.3 Une variabilité du revenu qui risque d'être davantage ressentie du fait de l'évolution de l'économie et de la démographie agricoles	37
1.4.3.1 La variabilité du revenu a été compensée par une forte croissance du revenu et les aides directes dans la période 1992-1998.....	37
1.4.3.2 L'évolution structurelle de l'agriculture rendra les variations de revenu probablement plus sensibles à l'avenir	38
1.4.4 La gestion des risques doit tenir compte de l'exposition différente des secteurs des productions à chaque niveau de risque	39
2 UN DISPOSITIF DE PLUS EN PLUS INADAPTÉ	41
2.1 LE DISPOSITIF DE PROTECTION CONTRE LES ACCIDENTS CLIMATIQUES PRÉSENTE DES LIMITES DE PLUS EN PLUS MANIFESTES	41
2.1.1 Intérêts et limites du régime des calamités agricoles	41
2.1.1.1 Le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA).....	41
2.1.1.2 Intérêts du FNGCA.....	43
2.1.1.3 Limites du FNGCA.....	47
2.1.1.4 Les prêts bonifiés "calamités" : des avances de trésorerie utiles mais dont les seuils et les règles diffèrent de ceux du FNGCA	55
2.1.1.5 Des mécanismes fiscaux particuliers en cas de calamités agricoles.....	57
2.1.1.6 Evolution globale des concours de l'Etat	58
2.1.2 L'absence de développement des assurances contre les risques climatiques	59
2.1.2.1 Le champ actuel de l'assurance est très restreint.....	59
2.1.2.2 La définition traditionnelle de la garantie peut parfois poser problème	61
2.1.2.3 Les autres facteurs explicatifs de l'absence de développement de l'assurance.....	65

2.1.3 La prévention, un objectif insuffisamment affirmé et déconnecté de l'indemnisation	67
2.1.3.1 Un objectif très faiblement affirmé et une absence corrélative de moyens.....	67
2.1.3.2 Une intervention du FNGCA au cas par cas.....	68
2.1.3.3 L'absence d'incitation à la prévention dans les mécanismes d'indemnisation.	69
2.1.4 Le régime des catastrophes naturelles, un dispositif supérieur au FNGCA pour la prévention et donnant à l'intervention publique un meilleur effet de levier	70
2.1.4.1 Un régime postérieur au régime des calamités agricoles, qui recouvre un champ distinct.....	70
2.1.4.2 Un régime conçu différemment, avec une intervention publique indirecte via la réassurance, permettant un effet de levier plus important.....	71
2.1.4.3 Un régime qui cherche à mieux intégrer la prévention	72
2.2 LES MOYENS DE GESTION ET D'INDEMNISATION DES RISQUES SANITAIRES SONT DISPERSÉS	73
2.2.1 Des assurances sanitaires peu souscrites	73
2.2.1.1 Les assurances mortalité du bétail	73
2.2.1.2 Les assurances "pertes d'exploitation".....	73
2.2.2 Un champ d'intervention du FNGCA plus étroit que celui prévu par la loi	75
2.2.3 Des indemnisations de l'Etat, hors FNGCA, réservées aux maladies réglementées	75
2.2.3.1 Dans les filières animales	75
2.2.3.2 Dans les filières végétales.....	76
2.2.3.3 Un coût limité, hors ESB, mais des systèmes d'indemnisation hétérogènes	77
2.2.4 Un système inadapté aux crises sanitaires de grande ampleur, nécessitant des interventions spécifiques	78
2.3 LES DISPOSITIONS FISCALES NE SONT PAS ADAPTÉES À LA VARIABILITÉ DU REVENU	79
2.3.1 L'article 72 du code général des impôts reconnaît l'irrégularité importante des revenus comme une spécificité du secteur agricole	79
2.3.2 Les mécanismes fiscaux d'écêtement des revenus exceptionnels : les articles 75-O A et 75-O B du code général des impôts	79
2.3.2.1 Le quotient	79
2.3.2.2 La moyenne triennale	80
2.3.3 L'utilisation de la déduction fiscale pour investissement (DPI) pour cause de baisse de revenu	81
2.3.3.1 Le mécanisme de la DPI.....	81
2.3.3.2 L'extension de la DPI au lissage des revenus et son utilisation.....	82

3 LES VOIES DE RÉFORME	85
3.1 METTRE EN ŒUVRE UNE RÉFORME TENANT COMPTE DES LIMITES DE L'ASSURANCE, RESPECTANT LES CONTRAINTES INTERNATIONALES ET OBÉISSANT A DES PRINCIPES CLAIRS	85
3.1.1 Une contrainte : l'assurance ne peut, à elle seule, apporter une solution pour tous les risques et toutes les productions	85
3.1.1.1 Les limites techniques de l'assurabilité.....	86
3.1.1.2 La question des capacités de réassurance et du niveau optimal d'intervention publique en réassurance.....	87
3.1.1.3 Les exemples étrangers démontrent les limites de l'assurance.....	90
3.1.1.4 Les règles internationales encadrent l'aide de l'Etat au développement des assurances agricoles.....	97
3.1.1.5 L'assurance revenu n'est pas une réforme à engager dès maintenant mais, compte tenu du contexte international, cet instrument ne doit pas être écarté pour l'avenir.....	101
3.1.2 Les principes d'une réforme de la gestion des risques	103
3.1.2.1 Un dispositif fondé sur les principes de responsabilité et de solidarité.....	103
3.1.2.2 Un dispositif qui permette aux exploitations de surmonter un accident ponctuel.....	104
3.1.2.3 Un dispositif plus efficace et plus rationnel.....	104
3.1.2.4 Une palette d'instruments graduée et articulée.....	106
3.1.2.5 Un dispositif qui s'inscrive dans le cadre des politiques agricoles existantes tout en étant adaptable à éventuelles évolutions.....	106
3.1.2.6 Un dispositif horizontal décliné de façon sectorielle.....	107
3.2 DÉVELOPPER LES MÉCANISMES PRIVÉS D'ASSURANCE ET D'ÉPARGNE POUR UNE MEILLEURE MUTUALISATION DES RISQUES ET UNE AUTO-ASSURANCE RENFORCÉE	108
3.2.1 Développer les assurances "récoltes"	108
3.2.1.1 Les principes généraux.....	108
3.2.1.2 Les propositions des assureurs.....	110
3.2.1.3 Organiser et soutenir un développement progressif des assurances récoltes.....	112
3.2.1.4 Trois contrats à développer dès maintenant.....	113
3.2.1.5 La question du soutien public à l'assurance via la participation de l'Etat à la réassurance et l'aménagement de la fiscalité des provisions pour égalisation.....	114
3.2.1.6 La question du soutien public à l'assurance via la prise en charge partielle des primes.....	118
3.2.1.7 Créer une dynamique de souscription dans la phase de lancement.....	124
3.2.2 Mettre en place un dispositif d'épargne de précaution à vocation professionnelle	125
3.2.2.1 L'épargne, un instrument indispensable à la gestion des risques.....	125
3.2.2.2 Créer un contexte favorable à l'épargne pour qu'elle devienne un véritable outil de gestion des risques.....	126
3.2.2.3 Un aménagement de la fiscalité avec défiscalisation des sommes épargnées "à l'entrée" et fiscalisation au moment du retrait.....	127
3.2.2.4 Examen de trois mécanismes de défiscalisation.....	129
3.2.2.5 La question du soutien dans certaines situations.....	131

3.2.2.6	Des plafonds adaptés aux réalités économiques.....	132
3.2.2.7	Simulations de l'effet des plafonds d'épargne sur la résistance financière des exploitations aux crises et sur le rendement fiscal.....	133
3.2.2.8	Les conditions de récupération des sommes épargnées en régime courant et lors de la cessation d'activité.....	136
3.2.2.9	Des modalités de gestion adaptées à chaque secteur de production et aux différents régimes juridiques des exploitations.....	137
3.3	RENFORCER ET RATIONALISER LES MÉCANISMES PUBLICS ET PROFESSIONNELS POUR UNE MEILLEURE SOLIDARITÉ FACE AUX ALÉAS CLIMATIQUES ET SANITAIRES	139
3.3.1	Moderniser le régime des calamités agricoles pour assurer une meilleure couverture des risques climatiques non assurables	139
3.3.1.1	Simplifier les procédures.....	139
3.3.1.2	Améliorer l'indemnisation des agriculteurs sinistrés	141
3.3.1.3	Prévoir des règles spécifiques pour couvrir les sinistres exceptionnels	146
3.3.1.4	La réforme du FNGCA appelle une redéfinition de ses règles de financement.....	147
3.3.1.5	Réformer le régime des prêts "calamités".....	150
3.3.2	Réorganiser le dispositif de gestion des risques sanitaires	152
3.3.2.1	Un mécanisme unique d'indemnisation des accidents climatiques et sanitaires est souhaitable mais sans doute difficilement réalisable à court terme	152
3.3.2.2	Préparer la convergence des systèmes d'indemnisation par l'intégration progressive des risques sanitaires dans le régime des calamités agricoles.....	153
3.3.2.3	Rationaliser le dispositif de gestion et d'indemnisation des maladies réputées contagieuses	154
3.3.2.4	Engager la réflexion sur la couverture des risques liés à la sécurité alimentaire	155
3.3.3	Renforcer la prévention des risques naturels	156
3.3.3.1	Renforcer le pôle préventif du FNGCA	156
3.3.3.2	Développer les techniques de prévention et encourager la prévention collective	157
3.4	ORGANISER UNE RÉGULATION PAR L'ÉTAT DE L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF ET UNE ARTICULATION DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS AU NIVEAU DE CHAQUE EXPLOITATION	159
3.4.1	Une articulation optimale des différents mécanismes au niveau de l'exploitation	159
3.4.1.1	Épargne, assurance et prévention : trois instruments à utiliser de façon complémentaire	159
3.4.1.2	Encourager les agriculteurs à définir et mettre en œuvre un plan de gestion des risques.....	160
3.4.2	L'État régulateur et garant de l'ensemble du dispositif.	162
	CONCLUSION	165
	LISTE DES SIGLES	167

PREMIERE PARTIE

1 DES ALEAS TRADITIONNELS AUXQUELS S'AJOUTENT DES RISQUES D'UN GENRE NOUVEAU

L'agriculture présente la particularité bien connue d'être particulièrement exposée aux aléas naturels. Ce qui est moins perçu, en revanche, c'est la diversité des risques auxquels est confronté l'exploitant et le degré d'exposition aux aléas de chaque secteur de production. En outre, au fil du temps et des transformations du secteur agricole, la nature, l'intensité et la hiérarchie des différents risques se sont modifiées jusqu'à placer l'agriculture française dans une situation qui a peu de rapport avec celle qui prévalait au début des années 60.

Aussi apparaît-il nécessaire, avant de dresser le bilan du dispositif de gestion des risques puis de formuler des propositions de réforme, de cerner précisément les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs.

1.1 L'AGRICULTURE EST, PAR NATURE, FORTEMENT EXPOSEE AUX RISQUES

Etre agriculteur, c'est travailler avec le vivant, une matière par définition aléatoire et imprévisible. L'exploitant est donc exposé depuis toujours à des risques naturels : des aléas climatiques et des risques sanitaires. Par ailleurs, comme la plupart des agents économiques, il est exposé au risque de fluctuation des prix.

1.1.1 Les aléas climatiques

Parmi tous les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs, l'aléa climatique est sans doute celui qu'ils peuvent le moins facilement maîtriser.

Grêle, gel, sécheresse, inondation, tempête, neige, ravinement... : la liste des événements susceptibles de causer des pertes de production et donc, potentiellement, des pertes de revenu, est longue. La France jouit certes d'un climat tempéré dont les variations sont moins brutales que celles que connaît le continent américain ou l'Espagne. En revanche, elle est plus exposée que certains de nos voisins septentrionaux (Allemagne⁷, Royaume-Uni par exemple) à des risques tels que la sécheresse. Certaines cultures qui présentent sur notre territoire une importance particulière, sont par nature plus vulnérables (fruits et légumes). A la croisée des climats et à celle des limites naturelles de nombreuses productions, la France est exposée à une plus grande diversité de risques que ses voisins. Sa richesse climatique est un avantage car elle lui permet de développer plus de types de production, mais avec pour contrepartie de multiplier les risques potentiels.

Chaque année se produisent des accidents climatiques qui, localement voire dans un département ou une région, provoquent, dans certaines cultures, des pertes qui

⁷ Des sécheresses ont frappé le Nord-est de l'Allemagne en 1976, 1992 et 2000. Les zones touchées ont été cependant relativement circonscrites.

peuvent atteindre des montants considérables et menacer l'équilibre économique des exploitations sinistrées.

Par exemple la grêle de 1994 a induit, pour les exploitations sinistrées du secteur des fruits, une baisse moyenne du chiffre d'affaires de 260 000 F, soit 27% par rapport au chiffre d'affaires moyen du secteur et une baisse moyenne du résultat courant avant impôt de 150 000 F, soit 76 %⁸.

A ces accidents ponctuels s'ajoutent périodiquement des calamités de grande ampleur⁹, telles que le gel de 1956, la sécheresse de 1976, voire le gel des arbres fruitiers et de la vigne en 1991. Après une décennie au cours de laquelle l'agriculture française avait été, ensuite, relativement épargnée, les inondations de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, en novembre 1999, et les tempêtes de décembre 1999 ont montré que les catastrophes climatiques de grande ampleur représentaient toujours une menace sérieuse. La question de savoir si la fréquence de ce type d'accidents pourrait, du fait de l'évolution climatique, s'accélérer à l'avenir, est matière à débat. Le constat peut en revanche être fait que les tempêtes de décembre 1999, à la fois, étaient d'ampleur exceptionnelle et ont touché la quasi totalité du territoire. Seule la période de l'année où elles sont intervenues a sensiblement limité les dommages causés à l'agriculture.

1.1.1.1 Dans les filières végétales

Le gel et la grêle sont, sans conteste, les deux accidents climatiques les plus redoutés dans les filières végétales. Le gel est tout particulièrement craint en viticulture et en arboriculture fruitière où il peut, en quelques heures et sur de vastes étendues, anéantir la production d'une année entière. Dans le secteur des grandes cultures, la grêle arrive nettement en tête des causes de sinistres et la sécheresse en seconde position.

Pour toutes les cultures, les pertes de production résultant d'un accident climatique peuvent être quantitatives et/ou qualitatives. Le consommateur et l'industrie d'aval étant de plus en plus exigeants, les "pertes de qualité" prennent une importance croissante, notamment dans les filières où les produits sont peu transformés telles que les fruits, les légumes et l'horticulture.

Les conséquences d'un accident climatique sur le niveau de production dépendent d'un grand nombre de facteurs parmi lesquels les techniques de production (cultures de plein champ ou sous abri), la durée du cycle de production (une ou plusieurs récoltes par an) et les caractéristiques de la plante cultivée (variété plus ou moins fragile, partie "utile" de la plante sous terre ou en surface). L'impact d'un sinistre sur le revenu dépend aussi du système de commercialisation choisi : il est plus fort lorsque l'agriculteur vend ou transforme lui-même sa production que lorsqu'il l'apporte à une coopérative ; en effet la valeur ajoutée par unité physique de production est plus forte et donc la perte de chaque unité entraîne une perte de revenu plus importante.

⁸ Source : réseau d'information comptable agricole (RICA), ministère de l'agriculture et de la pêche – direction des affaires financières.

⁹ Dénommées par les assureurs «sinistre maximum possible».

Enfin, cet impact dépend du niveau des prix et de leur fluctuation : un accident climatique de grande ampleur peut avoir un effet positif sur les cours, qui compense alors en tout ou partie l'effet de la baisse de la quantité produite sur le revenu.

1.1.1.2 Dans les filières animales

Les filières animales sont également exposées au risque climatique.

Le cheptel, les bâtiments et les installations d'élevage peuvent être touchés par la tempête, les inondations ou la foudre. Sauf cas exceptionnels (la tempête de décembre 1999 en était un), ce type de risques est relativement limité.

En revanche pour les élevages bovins, caprins et ovins, la sécheresse sur fourrage est un risque très important. Faute de stocks suffisants, il peut même contraindre l'éleveur à vendre une partie de son troupeau. Dans le secteur hors sol (élevages avicoles notamment), l'aléa climatique le plus redouté est le "coup de chaleur", une élévation forte et durable de la température qui cause l'asphyxie des animaux.

Même les productions aquacoles ne sont pas à l'abri de sinistres climatiques. Dans le secteur conchylicole, les tempêtes et le froid peuvent causer des pertes considérables aux cultures marines. Ces pertes peuvent en effet porter sur la production de l'année, mais aussi sur celle des années à venir lorsque le naissain est atteint. En aquaculture, les variations quantitatives et qualitatives de l'alimentation en eau à la suite de fortes précipitations, d'inondations ou de sécheresses sont les aléas les plus courants.

1.1.1.3 Des pertes de l'ordre de 7 à 8 milliards F

Le Conseil économique et social, dans un rapport publié en 1998, évaluait à 5 MdF par an, au cours des dix années précédentes, les pertes de récoltes ayant fait l'objet d'une indemnisation (assurance et FNGCA).

Ce chiffre résultait du calcul suivant : le total des indemnisations versées par le FNGCA au cours de la période a été de 1 MdF par an en moyenne ; le taux d'indemnisation étant estimé à 25 %, le montant des dommages subis par les agriculteurs indemnisés aurait été de 4 MdF ; à ce chiffre était ajouté celui des dommages indemnisés par les assurances, c'est-à-dire environ 1 MdF, ce qui aboutit à l'ordre de grandeur total de 5 MdF par an.

Ce chiffre ne tient pas réellement compte de la totalité des pertes résultant de sinistres majeurs. En 1991 est intervenu un gel de grande ampleur sur la vigne mais ce sinistre de plus de 7 MdF n'a été que très partiellement indemnisé. Si l'on incorpore ces pertes, le chiffre de 5 MdF doit être majoré d'environ 700 MF. Hors période, la sécheresse de 1976 a entraîné une indemnisation de 14 MdF actuels, pour des dommages aujourd'hui évalués à un ordre de grandeur de 20 MdF. Si cette évaluation est approximative (le chiffre de 40 MdF avait été cité à l'époque), elle donne cependant un ordre de grandeur d'un sinistre exceptionnel.

Plusieurs facteurs rendent difficile une évaluation plus précise des pertes résultant d'accidents climatiques :

- Les seuls chiffres disponibles sont ceux relatifs aux indemnisations ; à partir de ces montants, il est difficile de remonter à l'importance des dommages, d'autant que certains dossiers, qui n'atteignent pas les seuils ou les franchises d'indemnisation, sont exclus d'emblée.

- La notion même de perte est par nature incertaine en raison de la variabilité intrinsèque de la production et des prix agricoles, qui rend impossible la définition de la base de référence.

- Les pertes indirectes, souvent importantes, sont encore plus mal connues. Tout accident climatique a des répercussions sur l'ensemble de la filière agro-alimentaire située en aval de l'agriculteur : collecteur ou expéditeur, transformateur, distributeur... Face à une disparition brutale de tout ou partie de leurs sources d'approvisionnement, les différents maillons de la filière soit se tournent vers d'autres fournisseurs, à des conditions de prix et de qualité généralement moins favorables, soit se trouvent contraints de ralentir leur activité, ce qui peut entraîner des problèmes sociaux (chômage technique) voire une disparition de l'entreprise. L'agriculteur sinistré voit ainsi s'ajouter à ses pertes «directes », des pertes «indirectes » liées aux difficultés de ses partenaires commerciaux : disparition de débouchés, rupture de contrats...

Au total, trois enseignements principaux ressortent de cette analyse des risques climatiques :

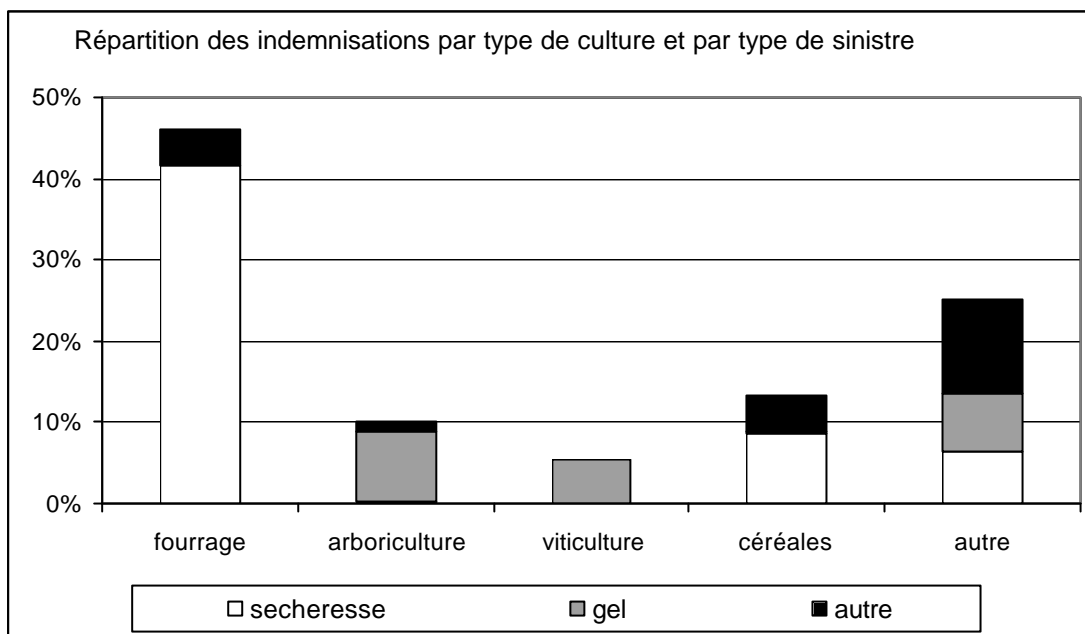
- Le montant total des dommages d'origine climatique est certainement supérieur à 5 MdF par an et sans doute d'un ordre de grandeur de 7 à 8 MdF¹⁰.

- Des incertitudes non négligeables existent dans la connaissance du montant des dommages, ce qui rendrait utile d'approfondir cette connaissance dans les années à venir.

- Toutes productions réunies, les principaux risques climatiques sont : la sécheresse exceptionnelle, la sécheresse sur fourrage, le gel sur la vigne et celui sur les fruits et légumes et la grêle. Le graphique ci-après des indemnisations versées par le FNGCA (hors grêle, qui est assurable et donc hors FNGCA, et hors sécheresse exceptionnelle, qui est hors période) confirme leur prééminence. Toute réforme doit donc comporter des solutions aux problèmes posés par ces aléas.

¹⁰ Pour les seuls effets directs sur les céréales, une estimation réalisée par le ministère de l'agriculture dans le cadre de la préparation du présent rapport, donne un montant de dommages de l'ordre de 1,8 MdF par an.

Total des indemnisations du FNGCA depuis 1980 (risque par risque)



Sources : MAP/DAF

1.1.2 Les risques sanitaires

Les contours exacts du risque sanitaire sont difficiles à cerner. Les maladies (animales et végétales) en font évidemment partie. Les ravageurs (insectes, nématodes, rongeurs...) peuvent également y être rattachés. Il en est de même pour les micro-organismes et les substances chimiques qui, lorsqu'ils dépassent un certain seuil, menacent la sécurité alimentaire des consommateurs, même s'ils n'entraînent pas de pertes quantitatives de production, voire pas de baisse de la qualité apparente des produits. A la différence des aléas climatiques, la plupart de ces phénomènes sont, au moins en partie, maîtrisables par l'agriculteur ; en revanche des risques nouveaux apparaissent régulièrement.

Les maladies font, depuis toujours, partie des risques auxquels l'agriculteur doit faire face. L'ensemble des productions végétales et animales est exposé à ce risque sanitaire "classique". L'élevage l'est cependant particulièrement. Ce type d'aléas ne doit pas être confondu avec les risques sanitaires liés à la sécurité alimentaire. Ces deux formes d'accidents sanitaires peuvent se recouper (contamination de denrées alimentaires par des germes d'origine animale ou végétale) mais leur gestion et leur impact potentiel sont clairement distincts.

On distingue couramment deux types de pathologies animales :

- Les maladies réputées contagieuses (MRC)¹¹ qui, du fait de leur caractère contagieux et/ou des dangers qu'elles représentent pour la santé humaine, font l'objet d'une surveillance particulière de la part des autorités sanitaires. La fièvre aphteuse, la peste porcine, et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en sont des exemples.

¹¹ Articles 224 et 225 du Code rural.

- Les autres maladies (ou maladies "courantes") qui, sans présenter un risque sanitaire majeur, peuvent grever de façon substantielle les résultats de l'éleveur. IBR (rhinotrachéite infectieuse bovine) des bovins, syndrome dysgénésique respiratoire porcin (SDRP), bronchite infectieuse et gamboro des volailles..., la liste des pathologies animales est longue, là aussi. On assiste même dans certains secteurs de production (élevages avicoles et porcins notamment) à une recrudescence des attaques infectieuses. Pour le secteur porcin le taux de perte de cheptel pendant la période d'engraissement est en augmentation constante depuis le début des années 90 (2,6% en 1991 ; 4,3 % en 1999¹²).

Les maladies végétales peuvent également être divisées en deux groupes :

- Les maladies «à caractère exceptionnel », face auxquelles n'existe aucun traitement efficace et contre lesquelles on ne peut lutter qu'en détruisant les plantes infectées. La sharka en arboriculture, la pourriture brune de la pomme de terre, la flavescence dorée en viticulture en sont des exemples. La plupart de ces maladies figurent parmi les "organismes de quarantaine" dont la liste est définie au niveau communautaire.

- Les pathologies "courantes" qui, ponctuellement, peuvent conduire à des pertes de production substantielles mais qui peuvent être maîtrisées par des traitements curatifs ou préventifs.

Le risque sanitaire est d'autant plus délicat à gérer qu'il déborde du cadre de l'exploitation: un risque de contagion à d'autres exploitations existe. Certaines affections peuvent en outre présenter un danger pour la santé des consommateurs.

Enfin, les cultures et les troupeaux sont exposés d'une manière évidemment beaucoup plus ponctuelle, mais très sensible pour les agriculteurs concernés, aux dégâts causés par les animaux sauvages, qui appartiennent bien à la catégorie des risques naturels, même si ce type d'aléa n'est ni climatique ni sanitaire. Les cultures sont exposées aux dégâts du gibier et les éleveurs (notamment d'ovins) subissent régulièrement des attaques de prédateurs sauvages et domestiques.

1.1.3 Un risque prix inhérent aux marchés agricoles

Le risque de fluctuation des prix dans le secteur agricole présente deux particularités :

- Si des effets de substitution peuvent jouer à la suite de variations des prix relatifs entre produits agricoles, la demande globale est, quel que soit le niveau de prix, relativement stable (les consommateurs ne mangeront pratiquement pas plus si le prix des produits alimentaires baisse, sous réserve de la situation de certains groupes sociaux)¹³. Pour sa part, l'offre (la production agricole) est à la fois peu maîtrisable, car

¹² Source : institut technique du porc.

¹³ Lorsque l'offre est inférieure à la demande (en l'absence de possibilité d'importations), les consommateurs sont prêts à payer un prix élevé afin de satisfaire leurs besoins alimentaires. Inversement, lorsque l'offre excède la demande les producteurs acceptent de vendre à perte afin de pouvoir couvrir leurs charges fixes.

soumise aux variations climatiques, et difficilement ajustable dans l'instant en raison de la longueur des processus naturels et, pour certains produits, de leur caractère difficilement stockable. Cette rigidité simultanée de l'offre et de la demande aboutit souvent à un déséquilibre des marchés et à de fortes variations de cours. Dans les secteurs porcin et bovin, ce déséquilibre est même cyclique.

- Un certain nombre de secteurs de production bénéficient de politiques publiques visant à assurer la stabilité des prix. D'abord nationaux (Office du blé dans les années 30), ces dispositifs sont depuis presque quarante ans de nature communautaire (Organisations communes de marché). Il en est ainsi pour les céréales, le sucre, la viande bovine et le lait.

Le risque de marché est, selon les politiques agricoles mises en œuvre et les caractéristiques de l'offre et de la demande, variable d'un secteur à l'autre. D'ampleur limitée dans le secteur laitier où existe une organisation commune de marché (OCM) forte et structurée, il est permanent et général dans le secteur des fruits et légumes où les possibilités de substitution entre produits sont fortes, où leur caractère périssable¹⁴ interdit toute gestion de l'offre dans le temps (sauf à recourir à la transformation) et où l'OCM n'est pas en mesure de réguler les marchés.

Néanmoins, si les différentes mesures mises en place par les pouvoirs publics nationaux et communautaires n'ont pas empêché la baisse tendancielle des prix agricoles due aux gains de productivité du secteur et à la saturation progressive de la consommation, la plupart des agriculteurs français et européens ont, depuis les années 60 et jusqu'au début des années 90, bénéficié de prix relativement stables à court terme.

1.1.4 Des risques interdépendants

Risques climatiques, risques sanitaires et risques de marché sont souvent imbriqués.

Un accident climatique entraîne souvent des problèmes sanitaires. La grêle ou une pluviosité excessive rendent certaines cultures plus vulnérables aux attaques des maladies et des ravageurs. Des perturbations climatiques provoquent souvent des perturbations physiologiques chez les animaux d'élevage.

Le lien entre risques naturels et risques de marché est également étroit. Un accident climatique ou sanitaire de grande ampleur réduit en effet mécaniquement l'offre sur le marché considéré. La demande étant rigide et les importations ne pouvant pas toujours combler les besoins du marché intérieur, il s'ensuit une hausse des prix. Ce fut le cas en 1996 et 1997 lorsqu'une grave épidémie de peste porcine aux Pays-Bas fit monter les prix du porc en France jusqu'à des niveaux exceptionnels (10,21 F par kilo de carcasse en moyenne 1997 contre 8,96F en moyenne sur la période 95-99 et 7F en 1999¹⁵). Dans les filières végétales, lorsqu'elles sont peu ouvertes à la concurrence étrangère, une succession d'événements climatiques aboutit généralement à une hausse de cours, qui vient atténuer les pertes subies par les exploitants sinistrés, lorsque la destruction de leur production n'a été que partielle. A l'inverse, des

¹⁴ Sauf pour les pommes.

¹⁵ Etude OFIVAL-CNCER sur la production porcine, juin 2000.

conditions climatiques favorables entraînent souvent une saturation du marché et une baisse des prix qui peut être brutale.

De manière plus générale, une brusque fluctuation des prix sur un marché agricole, ressentie par l'agriculteur qui la subit comme la survenance d'un risque économique, est très souvent la conséquence d'un événement climatique ou sanitaire intervenu dans une autre région, un autre pays, ou, en raison des effets de substitution entre produits, dans une autre production.

L'étude des conséquences des sinistres climatiques, et donc des réponses à y apporter pour l'indemnisation des exploitants agricoles, ne peut en conséquence faire l'économie de ces imbrications multiples avec les autres risques.

1.2 LA PREVENTION, LA PRECAUTION ET L'ORGANISATION ECONOMIQUE N'APPORTENT QUE DES REPONSES PARTIELLES

Les agriculteurs savent, depuis toujours, ne pas se contenter de subir passivement les aléas naturels et économiques, et s'organiser pour prévenir le sinistre ou en atténuer l'impact sur leur revenu. Si le risque est inhérent à l'activité agricole, la gestion des risques fait aussi, normalement, partie intégrante du métier d'agriculteur. Le recours à des systèmes d'indemnisation (professionnels, publics ou privés) n'est nécessaire que pour couvrir la part du risque que l'exploitant ne peut ni prévenir ni assumer lui-même.

A chaque type d'aléa correspond une réponse privilégiée : la prévention et la protection pour les événements climatiques et sanitaires, l'organisation économique pour les risques de marché. Cependant, de même que les risques sont souvent imbriqués, les solutions sont fréquemment liées : par exemple, certains groupements de producteurs ou coopératives ont, corrélativement à leur fonction économique, un rôle dans la prévention des risques climatiques ou les traitements sanitaires. Quel que soit le type de risque, l'épargne de précaution vise à permettre à l'exploitant de faire face aux besoins financiers les plus urgents.

Ces différentes stratégies sont décidées et mises en œuvre par les agriculteurs, à titre individuel ou collectif. Les pouvoirs publics et notamment l'Etat, en définissant le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'organisation économique ou en aidant au financement des techniques de prévention des risques climatiques, jouent cependant un rôle déterminant dans toutes les filières et pour chacune des stratégies adoptées.

1.2.1 La prévention et la protection contre les aléas naturels

La lutte contre les aléas naturels est une préoccupation de longue date des communautés agricoles. Différents organismes de recherche et de développement (centres techniques, chambres d'agriculture, institut national de la recherche agronomique), le ministère de l'agriculture, les organisations de producteurs, les groupements de défense sanitaire se sont mobilisés pour mettre au point et diffuser des

techniques de protection et de prévention, et mettre en place une organisation collective adaptée.

1.2.1.1 Dispositifs techniques de prévention et de protection

En matière de risques climatiques, la prévention et la protection passent essentiellement par la prévision météorologique, les techniques de lutte active et les systèmes de protection mécaniques.

La prévision météorologique est devenue, grâce aux progrès réalisés par Météo France¹⁶, un outil essentiel d'alerte face aux risques climatiques. Les données nationales étant parfois difficiles à exploiter pour les besoins spécifiques de l'agriculture, des syndicats, des chambres d'agriculture et des collectivités locales ont entrepris de développer, en partenariat avec Météo France, des produits adaptés aux attentes locales (Centre d'information régional agro météorologique et économique du Vaucluse, Association climatique de moyenne Garonne...).

En matière de lutte active et de protection mécanique, de nombreux dispositifs ont été expérimentés. Certains se sont révélés peu concluants (canons à grêle et fusées anti-grêle). D'autres ont fait la preuve d'une relative efficacité et ont connu un certain développement, notamment en ce qui concerne la grêle et le gel,

- Les "brise-vent " naturels ou artificiels, mis en place surtout dans l'ouest et le sud-est de la France,

- Les filets para-grêle, adoptés par bon nombre d'arboriculteurs (30% de la surface des vergers de pommiers seraient équipés). Les coûts d'investissements (50 000 à 80 000 francs par hectare) et les contraintes d'utilisation (pliage-dépliage en période critique) rendent cependant peu probable la généralisation de cet outil : les projets professionnels les plus optimistes visent à couvrir 50% des surfaces,

- Les systèmes de lutte contre le gel (chaufferettes, feux, ventilateurs, dispositifs d'aspersion d'eau), surtout développés en arboriculture fruitière et dans certains vignobles. Ces systèmes sont efficaces tant que le gel n'est ni trop intense ni trop durable (efficacité réelle jusqu'à -2 à -5° selon le stade végétatif). Les coûts de fonctionnement étant élevés (2500 à 5000 F par nuit et par hectare, en incluant les coûts d'investissement, pour les systèmes de chauffage), la fiabilité des systèmes d'alerte individuels ou collectifs joue un rôle fondamental¹⁷.

Les serres (serre en verre ou tunnel plastique) peuvent également être considérées comme un système de lutte contre les aléas climatiques. Leur intérêt dans les secteurs maraîcher et horticole n'est plus à démontrer. Néanmoins leur destruction par les orages de grêle, les fortes chutes de neige et les tempêtes vient régulièrement rappeler leurs limites.

¹⁶ Météo France développe depuis quelques années de nouveaux services adaptés aux besoins de producteurs (Atmoservice...).

¹⁷ L'Association climatique de moyenne Garonne par exemple.

Les techniques de production telles que l'irrigation, le drainage, les traitements phytosanitaires, sont des instruments - classiques mais efficaces - de protection contre les accidents climatiques et sanitaires. Les nécessités d'une protection accrue de l'environnement et les mesures qui en découlent (taxe générale sur les activités polluantes relative aux produits phytosanitaires, taxes à l'irrigation, interdiction d'irriguer en période de sécheresse...) tendent toutefois à réduire la portée de ces instruments.

Chacun des outils de prévention et de protection présente donc des limites assez étroites.

1.2.1.2 Diversification des cultures et des variétés

Sur le plan économique, la diversification des cultures et des variétés, quand les conditions climatiques et pédologiques le permettent, constitue souvent une stratégie efficace de limitation des aléas naturels. En cultivant simultanément des variétés d'hiver et de printemps, des céréales et des oléo-protéagineux, des variétés tolérantes à la sécheresse et d'autres résistantes à l'humidité, le producteur de grandes cultures limite son exposition aux risques climatiques, sanitaires et économiques. De même, un arboriculteur cultive souvent une large panoplie d'arbres fruitiers qui lui permet, en cas de sinistre, de pouvoir compter sur un minimum de recettes.

La diversification induit cependant des pertes de recettes pour le producteur dans la mesure où il renonce à pratiquer exclusivement la production la plus rentable. Là encore, le renforcement des contraintes économiques (les gains de compétitivité passent souvent par la spécialisation) et environnementales (de plus en plus d'obstacles sont mis à l'irrigation ; or, sans irrigation, il est parfois impossible de pratiquer certaines cultures) limite progressivement l'intérêt de cette stratégie, voire sa possibilité.

1.2.1.3 Organisation collective

En élevage, la protection contre les risques sanitaires passe par un dispositif de veille sanitaire et de prophylaxie où interviennent l'Etat (directions des services vétérinaires), des groupements professionnels et l'éleveur.

Les groupements de défense sanitaire (GDS) jouent un rôle essentiel. Fondés sur les principes du mutualisme et de la solidarité, les GDS sont des structures départementales dont le financement provient essentiellement des cotisations versées par les adhérents. Depuis les années 50, date de leur apparition, ils appuient et relaient l'action de l'Etat dans la lutte contre les MRC. Nombre de GDS ont également mis en place des programmes d'action contre les maladies "courantes" (IBR, varron...). Leur action est particulièrement efficace dans le secteur bovin où ils rassemblent plus de 90 % des éleveurs. Elle est moins importante dans le secteur porcin (45 % d'adhérents) où la prophylaxie passe parfois par d'autres structures professionnelles, notamment les groupements de producteurs et les coopératives.

Les fédérations des groupements de défense contre les ennemis des cultures (FGDEC) remplissent une fonction similaire dans les filières végétales. Leur rôle est généralement limité à la lutte contre les ravageurs (rongeurs notamment). Cependant,

dans certains départements, elles ont engagé des actions de prévention contre les maladies (exemple de la lutte contre la sharka dans la Drôme). A la différence des GDS, le fonctionnement des FGDEC ne repose pas sur des cotisations annuelles versées par les adhérents mais sur des prestations de service rémunérées.

Bien entendu, dans tous les secteurs de production, la compétence et la maîtrise technique de l'agriculteur jouent un rôle déterminant dans la prévention des aléas naturels. La maîtrise des risques est, depuis toujours, un élément qui oriente – mais pas toujours suffisamment comme on le verra plus loin - les choix techniques et économiques du producteur.

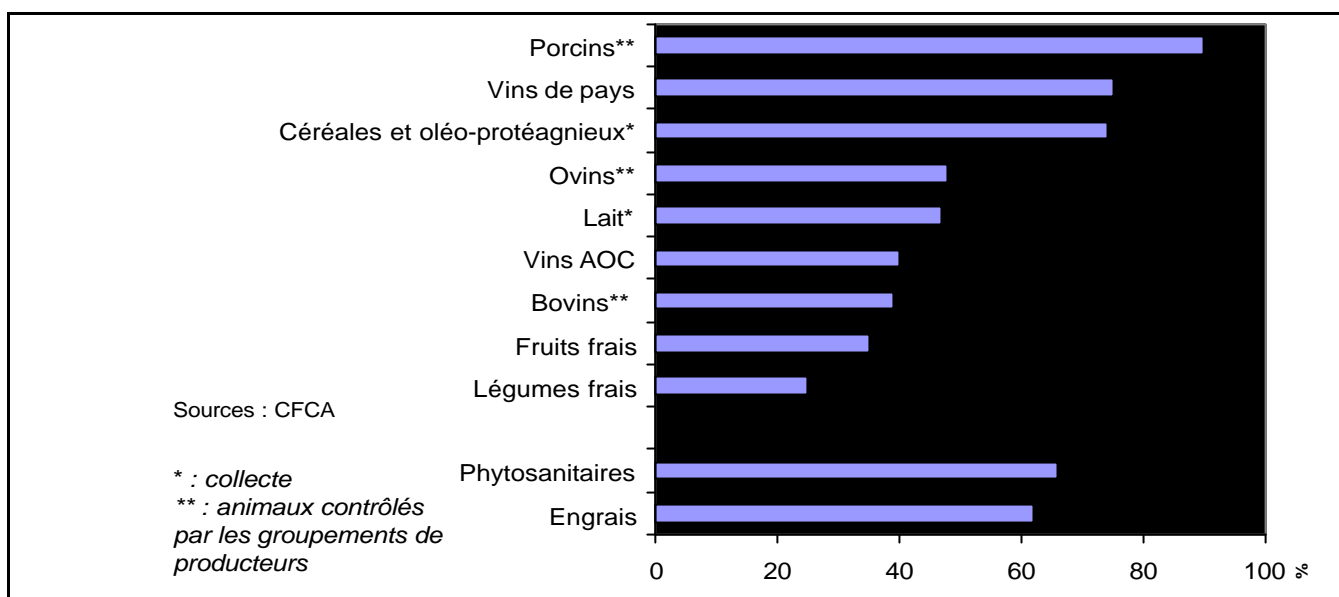
1.2.2 L'organisation économique, une stratégie nécessaire mais limitée pour faire face au risque prix

L'organisation économique est une réponse traditionnelle et parfois appropriée au problème de la variabilité des prix. Si elle ne permet pas de prévenir les "accidents de marché", elle permet néanmoins d'en atténuer les effets sur le revenu des agriculteurs. L'organisation peut être "horizontale" et prendre la forme de la coopération. Elle peut aussi être "verticale" et prendre alors la forme de la contractualisation ou de l'intégration.

1.2.2.1 Organisation "horizontale"

La coopération est sans doute la forme la plus ancienne d'organisation économique. Moins répandus dans les secteurs maraîcher et fruitier (moins de 40% de la production de fruits et légumes frais), les coopératives et autres groupements de producteurs (GP) jouent un rôle déterminant dans le secteur porcin et les grandes cultures. La coopération ouvre la possibilité d'une certaine mutualisation du risque prix entre les adhérents. Cette solidarité "financière" peut s'exprimer à l'amont (coopératives d'approvisionnement) ou à l'aval (coopératives de collecte et de vente). Lorsque la nature des produits s'y prête, la coopérative permet de stocker une partie de la production et d'attendre ainsi une évolution plus favorable des marchés.

*Parts de marché détenus par la coopération en 1999
(% du chiffre d'affaires total)*



Les coopératives sont parfois critiquées par les producteurs. Néanmoins, le regroupement reste une stratégie souvent efficace pour affronter les dangers du marché.

Dans les filières porcine et bovine, le caractère cyclique de la production a conduit certaines coopératives à constituer des "caisses de péréquation". Abondées en période faste par des prélèvements sur les apports, ces caisses fournissaient à leurs adhérents des compléments de recettes appréciables lorsque les cours étaient bas. Faute de gestion rigoureuse¹⁸, la plupart ont disparu, laissant d'importants déficits à la charge des producteurs qui les avaient créées.

Des "caisses de péréquation" fonctionnent également dans les filières végétales, dans le secteur des fruits notamment. La réforme de l'OCM fruits et légumes de 1996 prévoyait même que des "caisses internes d'assurances contre impayés et risques climatiques" puissent être créées par les organisations de producteurs et soutenues dans le cadre des programmes opérationnels. Les sommes placées dans ces caisses pouvaient bénéficier d'un co-financement de l'Union européenne dans la limite de 5% du montant du fonds opérationnel. Ce système, qui reconnaissait le lien entre risques climatiques et risque économique, a disparu en 1998 mais pourrait réapparaître à l'occasion de la réforme à venir de l'OCM fruits et légumes.

Le dispositif STABIPORC vise, lui aussi, à aider les éleveurs (de porcs en l'occurrence) à franchir les phases basses du cycle de production. A l'inverse des caisses de péréquation, il est fondé sur des avances de trésorerie, remboursables par les éleveurs. Créé à la fin des années 80, il a atteint, pour la dernière crise, un montant global de 400 MF. Ces avances de trésorerie sont certes appréciables. Cependant, plafonnées à 60 000 F par exploitation, elles sont de moins en moins à la mesure de la

¹⁸ Les caisses ont continué à verser des compléments de recettes aux producteurs alors que leurs réserves étaient épuisées.

violence des crises porcines. Ainsi, selon une étude OFIVAL-CNCER réalisée pour l'observatoire de la production porcine¹⁹, le revenu agricole moyen des exploitations porcines spécialisées était négatif de -207 400 F en 1999. De plus, il ne s'agit que d'un dispositif temporaire qui doit, à chaque début de crise, être remis en place et négocié avec les différents partenaires financiers qui abondent le fonds (Crédit agricole, Unigrains, OFIVAL...).

1.2.2.2 Organisation "verticale"

Le partenariat entre producteurs et opérateurs économiques d'amont ou d'aval peut être également un moyen de gérer le risque prix. Il peut prendre la forme de la contractualisation ou celle de l'intégration.

Pour sécuriser ses débouchés, l'agriculteur peut passer contrat avec un industriel ou un distributeur. Le contrat porte généralement sur des quantités et une qualité définies à l'avance, plus rarement sur les prix. Largement répandue dans le secteur ovin, la contractualisation est encore peu développée dans les filières porcine et bovine. Dans les filières végétales, la conclusion d'un contrat, avec spécification du prix, est la règle en matière de légumes destinés à l'industrie et prend, à l'initiative de l'AFIDEM²⁰, une importance croissante dans le secteur des fruits transformés. Partout et même dans les grandes cultures, la contractualisation se développe.

Quand il ne se borne pas à entériner un rapport de force déséquilibré mais permet un véritable partage des risques économiques le long de la chaîne agro-alimentaire, le contrat se révèle un instrument efficace de stabilisation du revenu. Cette stratégie a cependant pour contrepartie qu'elle amène le producteur à faire des investissements spécifiques qui le rendent plus dépendant de son partenaire. A ce risque d'investissement s'ajoute un risque contractuel : l'industriel peut mettre fin au contrat, avec un préavis plus ou moins long.

Dans le cas de l'intégration, le producteur intégré abandonne la quasi-totalité des décisions à l'industriel. Celui-ci lui fournit les intrants, lui impose un cahier des charges rigoureux et lui achète la totalité de la production à un prix défini à l'avance. En échange de cette subordination, l'industriel prend à sa charge la totalité des risques de marché (perte de débouchés, baisse des prix). Cette protection explique que la quasi-totalité des producteurs de volaille de chair (90 %) soient aujourd'hui intégrés. La garantie n'est cependant pas totale : rien n'empêche l'industriel de négocier à la baisse les prix et le volume de production à chaque renouvellement de contrat. De plus, la disparition du cocontractant aboutit quasi-systématiquement à celle du producteur. Le dépôt de bilan récent d'un grand groupe du secteur avicole est un exemple des risques auxquels s'expose un producteur qui choisit, ou se trouve contraint de choisir, l'intégration.

¹⁹ Document provisoire juin 2000.

²⁰ L'Association Française Interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à Destinations Multiples (AFIDEM, créée en 1985) encourage et facilite la mise en place de relations contractuelles entre groupements de producteurs et transformateurs. Des commissions paritaires rassemblent industriels et producteurs pour discuter des contrats de transformation, produit par produit.

1.2.3 L'épargne de précaution

L'épargne constitue depuis toujours une sorte d'auto-assurance contre toutes les formes de risques (la traditionnelle "récolte d'avance"). La forte variabilité du revenu agricole²¹ permet de dégager, les bonnes années, des capacités d'épargne. Des simulations présentées dans la suite du rapport²² montrent que si les éleveurs de porcs avaient épargné dans les années 1995-1997 (phase haute du cycle de production) la fraction de leur revenu supérieure à 200 000 F (voire 300 000 F), ils auraient pu, en moyenne, faire face à la crise de 1999 tout en gardant des réserves pour 2000 voire 2001.

Cependant, faute de dispositions fiscales et juridiques adaptées, peu d'agriculteurs utilisent aujourd'hui l'épargne à des fins professionnelles.

Les règles fiscales les incitent à consacrer leurs bénéfices éventuels à de nouveaux investissements productifs, au risque souvent de surinvestir. S'ils décident néanmoins de placer une partie de leur revenu, ils le feront à titre personnel et choisiront, de préférence, des produits fiscalement avantageux (PEP, assurance-vie, immobilier...). Or ceux-ci sont peu liquides et ne pourront pas être mobilisés lorsque la conjoncture se retournera ou lorsque surviendra un accident climatique ou sanitaire.

L'enquête menée auprès des centres de gestion agréés semble indiquer que l'épargne, lorsqu'elle existe, est gérée à titre privé, souvent dans l'objectif de constituer une retraite complémentaire²³.

1.2.4 Les marchés à terme

Pour certains produits, la protection contre le risque de fluctuation des prix peut passer par un recours aux marchés à terme. En vendant à l'avance tout ou partie de sa production, via des contrats à terme ou des options (cf. encadré ci-après), l'agriculteur, ou l'organisation qui gère la commercialisation de sa récolte, transfère le risque prix à des opérateurs qui spéculent sur l'évolution des cours.

²¹ Cf. infra 1.4.

²² Cf. infra 3.2.2.6.

²³ Cf. annexe 3.

Un contrat à terme est un accord chiffré et entré sur une bourse pour échanger un produit de caractéristiques données, à une période future spécifiée. Avec un tel contrat, un agriculteur peut vendre une partie de sa production avec des caractéristiques spécifiées, à une période du futur donnée et à un prix donné. Les contrats étant standardisés, le seul paramètre à déterminer est le prix. Ces contrats évitent à l'agriculteur (ou au vendeur) les pertes consécutives à une baisse des prix mais l'empêchent également de profiter de toute hausse des prix futures.

Une option est un contrat qui donne à l'acheteur le droit, mais pas l'obligation, de vendre (option de vente) ou d'acheter (option d'achat) un contrat à terme à un prix donné au cours d'une période spécifiée, quel que soit le prix sur le marché à terme. Une option protège son détenteur des mouvements de prix à la baisse et lui permet en plus de bénéficier des hausses de prix s'il choisit de ne pas exercer son option. Une prime doit être payée par le titulaire de l'option, que l'option soit exercée ou non.

Dans le secteur agricole, les premiers marchés à termes sont apparus aux Etats-Unis au XIXème siècle (Chicago Board of Trade). A l'heure actuelle, on en trouve dans le monde entier (Japon, Australie, Canada, Hongrie...) mais les plus actifs sont aux Etats-Unis où s'échangent non seulement des contrats sur les produits végétaux de base (blé, colza, soja...) mais aussi sur les produits animaux (bovins, porcs, lait...) et les intrants (engrais, phytosanitaires...).

En France, le MATIF propose des contrats à terme pour plusieurs produits : sucre, oléagineux (depuis 1994), maïs (depuis 1999), blé de meunerie (depuis 1998), tourteaux de colza (depuis 1999). Depuis mai 1999, les opérateurs peuvent également acheter des options "colza" sur le MATIF, un produit plus facile d'utilisation et demandant moins de trésorerie que le contrat à terme. Ces instruments sont surtout utilisés par les organismes stockeurs (négociants ou coopératives) qui ont suffisamment de trésorerie pour répondre aux appels de marge²⁵.

Le marché "oléagineux", du fait de la plus forte variabilité des prix dans ce secteur, est de loin le plus actif (12 248 contrats échangés en février 2000 contre un peu plus de 3000 pour le blé et le maïs). Le nombre de transactions reste néanmoins limité et sans commune mesure avec l'activité des marchés à terme Nord Américains. La relative stabilité des prix sur le marché communautaire et l'existence des aides directes expliquent ce moindre développement.

1.3 LES RISQUES "TRADITIONNELS" SE MODIFIENT ET DES RISQUES D'UN GENRE NOUVEAU APPARAISSENT

L'importance d'un aléa ne se mesure pas seulement à son intensité ou à sa fréquence mais aussi - et surtout - à ses conséquences potentielles sur les recettes et le

²⁴ Définitions données par l'OCDE - Approches pour la gestion des risques en matière de revenu dans les pays de l'OCDE, Paris, mai 2000.

²⁵ Dépôts que les acheteurs et les vendeurs doivent faire chez les courtiers en garantie de leur engagement. Ces dépôts oscillent entre 5 et 10% de la valeur du contrat.

revenu de l'exploitation, c'est-à-dire au contexte économique et de marché dans lequel il survient. Or l'agriculture a considérablement évolué au cours des quarante dernières années et l'importance des différents risques "traditionnels" s'en est trouvée bouleversée.

D'autre part, l'environnement social et réglementaire dans lequel s'inscrit l'agriculture française aujourd'hui a peu de points communs avec celui qui prévalait dans les années soixante. Cette évolution s'est accélérée au cours de la dernière décennie et tout indique que ce rythme se maintiendra dans les années à venir.

Tous ces changements ont eu et auront un impact sur les différents aléas agricoles, modifiant les risques "traditionnels" et faisant apparaître des risques d'un genre nouveau.

1.3.1 L'évolution des structures, des systèmes et des techniques de production

L'évolution sans précédent qu'a connu l'agriculture française depuis un demi-siècle a bouleversé les structures, les techniques et les systèmes de production. Chacun de ces aspects de la modernisation agricole a eu un impact sur la nature et l'intensité des risques.

1.3.1.1 La spécialisation et le progrès technique

Sur le plan technique, les progrès agronomiques et zootechniques ainsi que la mécanisation ont permis aux agriculteurs de maîtriser avec toujours plus d'efficacité les risques inhérents aux cycles végétaux et animaux. En revanche, la mise au point de variétés plus performantes mais aussi parfois plus sensibles aux aléas climatiques et sanitaires et leur utilisation intensive dans des conditions parfois risquées pour faire face à la concurrence (par exemple variétés précoces de fruits) ont contribué à accroître le degré d'exposition de beaucoup d'agriculteurs aux risques naturels. De plus, la complexité et la sophistication croissante des techniques de production ont accru l'éventualité de défaillance, de panne ou d'erreur de manipulation. Ce risque technique est particulièrement fort dans les secteurs avicole et porcin (installations d'aération et de ventilation), dans les filières fruitières et légumières (systèmes d'irrigation, de lutte contre le gel et la grêle...) et en horticulture (serres chauffées et ventilées, techniques d'aspersion...). Certains de ces exemples montrent d'ailleurs qu'un effort de prévention contre les aléas climatiques peut générer des risques d'un autre type.

Sur le plan des structures et des systèmes de production, la modernisation de l'agriculture a conduit les exploitants à se spécialiser dans un nombre toujours plus restreint de productions. Les exploitations de polyproduction (polyculture, polyélevage) n'étaient plus que 141 000 en 1997, soit 20% du total, alors qu'elles étaient encore 361 000, soit 30%, en 1979.

Cette spécialisation accroît le degré de sensibilité des agriculteurs aux différents aléas : un exploitant qui pratique la monoculture de maïs verra une grande partie de son chiffre d'affaires potentiel disparaître si un orage de grêle s'abat sur son

exploitation. Celui qui, en complément, aura conservé ou développé un atelier d'élevage, pourra compter sur un certain niveau de revenu malgré la calamité.

La spécialisation peut également avoir des conséquences sur la sensibilité au risque d'une région agricole voire d'un secteur tout entier. En élevage, la spécialisation régionale accroît les risques sanitaires en favorisant la propagation des épizooties (la Bretagne concentre plus de la moitié de la production nationale de porcs et de volailles). Dans la plupart des filières et notamment dans celles qui ont bénéficié d'un fort soutien technique et économique, les exploitations se sont spécialisées selon le modèle (taille, rapport capital/travail...) le plus productif du secteur. Il en résulte une amplification de tous les aléas et une plus grande difficulté à mutualiser leur couverture car, face à un même sinistre, qu'il soit naturel ou économique, ces exploitations connaissent toutes, simultanément, les mêmes difficultés.

1.3.1.2 L'intensification

La vulnérabilité de certaines exploitations est devenue d'autant plus forte que leur spécialisation s'est presque toujours accompagnée d'une intensification du système de production. Cette dernière conduit en effet, par l'augmentation des charges, à une réduction des marges unitaires et à une plus grande sensibilité du revenu aux variations de prix.

La spécialisation et l'intensification ont été encouragées par les garanties de prix et de débouchés offertes aux "grandes productions" (céréales, lait, viande bovine) par les politiques nationales d'abord puis par la PAC à partir des années 60. Ces exploitations se sont spécialisées selon une logique productiviste, laissant la gestion des risques à la collectivité : l'Union européenne pour le risque prix, la collectivité nationale pour les risques climatiques et sanitaires. Ce contexte a contribué à affaiblir la "culture de la gestion des risques" qui, depuis toujours faisait partie du métier d'agriculteur. Cette culture est restée plus présente dans des secteurs peu soutenus comme celui des fruits et légumes, même si certains producteurs semblent adopter des stratégies à risques.

La baisse des prix garantis, suite aux réformes successives de la PAC (1992 et 1999), a infléchi les principes productivistes qui dominaient la politique agricole depuis les années 60. Certains agriculteurs se sont engagés dans une désintensification et une déspecialisation (diversification) de leurs productions, même si ce phénomène semble encore limité²⁶. D'autres producteurs n'ont pas voulu - ou pas pu (par exemple des petites exploitations qui ne peuvent s'orienter vers la polyculture) - s'adapter et se trouvent aujourd'hui, avec l'évolution de la PAC, de plus en plus exposés aux aléas.

²⁶ Ils évoluent ainsi, volontairement ou non, vers le concept d'agriculture raisonnée qui prône un ajustement des apports de fertilisants et de produits phyto-sanitaires aux besoins des cultures.

1.3.2 La dérégulation et la mondialisation des marchés agricoles accroissent le risque prix

1.3.2.1 La dérégulation des marchés agricoles

Les produits de base (lait, viande bovine, céréales...) bénéficient d'un régime de prix garantis grâce à des OCM régies par des instruments communautaires (intervention, restitutions, protection tarifaire, quotas...).

Les autres secteurs (élevage hors sol, maraîchage et arboriculture...) ne bénéficient pas d'un niveau aussi élevé de soutien. Cependant, en cas de déséquilibre important des marchés, la baisse des cours peut être atténuée par des restitutions à l'exportation (volaille et porc), des retraits de produits (fruits et légumes) ou la distillation (vin).

Pour faire face à des contraintes internationales de plus en plus fortes (accords de Marrakech de 1994) mais aussi pour lutter contre des excédents sans cesse croissants, la PAC a dû subir d'importantes réformes au cours de la dernière décennie (1992 et 1999). Cette évolution a conduit, dans la plupart des secteurs, à un affaiblissement des instruments communautaires de maîtrise des marchés.

Dans le secteur des céréales, après une réduction des prix garantis de 29% en 1992, l'Agenda 2000 adopté en 1999 à Berlin prévoit une baisse de 15% à l'horizon 2003. En matière de viande bovine, la dernière réforme de la PAC, outre une baisse des prix garantis de 20% (-15% en 1992), organise la réduction du système d'intervention sur les prix. Les quotas laitiers ont été jusqu'à présent maintenus mais ils sont susceptibles d'être réexaminés aux termes de l'Agenda 2000, c'est-à-dire en 2006. Même dans certaines filières moins soutenues, les mécanismes de protection communautaire diminuent (réduction des restitutions à l'exportation pour la volaille et le porc).

Cette baisse des soutiens publics aux marchés, compensée partiellement par des aides directes, pourrait entraîner un accroissement du risque prix dans la plupart des secteurs de production.

La menace est d'autant plus sérieuse que l'instabilité des marchés mondiaux a tendance à s'accroître depuis la libéralisation des échanges et la réforme des politiques agricoles des principaux pays exportateurs (notamment la réforme dite du "Fair act" aux Etats-Unis en 1996)²⁷. Ainsi, en l'espace de deux ans (1996-1997) les cours mondiaux du maïs ont augmenté de 41,5% pour ensuite diminuer de 30%.

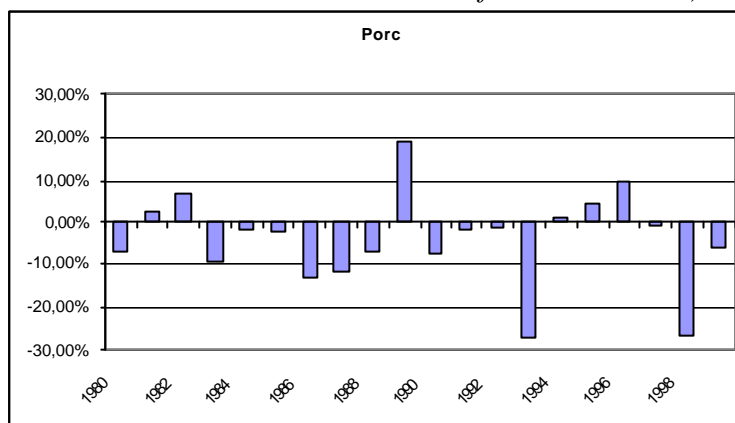
Sur d'autres marchés internationaux les amplitudes de variation ont plutôt tendance à se réduire mais cela n'empêche pas que, simultanément, les fluctuations s'amplifient sur les marchés nationaux ou européens de ces produits. En effet, pendant la période où chacun des deux grands marchés, l'américain et l'européen, étaient encadrés et soutenus, les marchés mondiaux ont été des marchés d'ajustement, donc

²⁷ Disparition des mécanismes de maîtrise quantitative de la production (jachère).

soumis à de fortes fluctuations. L'intégration mondiale et la suppression des soutiens induisent simultanément une plus forte variation dans chaque zone et une plus grande stabilité des cours mondiaux.

D'ores et déjà, les prix de plusieurs produits (fruits, certaines céréales) ont accusé, sur le marché français, au cours de la dernière décennie, des baisses inter-annuelles nettement plus importantes qu'au cours de la décade précédente. Cette variabilité "à la baisse" est bien entendu plus préoccupante et marquante pour les agriculteurs que la fluctuation alternée (augmentation et diminution successives) que connaissaient les prix précédemment. Même si les amplitudes "réelles" (hors inflation) n'ont pas augmenté de façon significative, ces baisses répétées traduisent bien une vulnérabilité accrue face aux risques de marché. Pour la viande de porc, l'ampleur du cycle semble s'accroître.

Variations inter-annuelles des prix du porc (Plérin)
(variation entre les années n et $n-1$ en francs constants)



Source : APCA

Dans le secteur des grandes cultures et de la viande bovine, les baisses successives de prix garantis ont été compensées par des aides directes à la production. Ces soutiens représentent depuis près de dix ans un élément stable et conséquent du revenu des bénéficiaires. Cependant, alors que s'engage un nouveau cycle de négociation internationale, des incertitudes existent quant à l'avenir de ces "primes compensatoires". Une réduction significative des montants octroyés - outre la disparition d'un grand nombre d'exploitations "non compétitives" - exposerait les producteurs de grandes cultures et de viande bovine (près de la moitié des agriculteurs français) à des variations de revenus difficilement supportables pour beaucoup d'entre eux sans outils de gestion des risques adaptés.

1.3.2.2 La mondialisation des marchés agricoles

Cette évolution du marché agricole européen s'accompagne d'une hausse continue des exportations de produits agricoles français. La part de la production nationale exportée à destination des pays de l'Union européenne ou des pays tiers atteint 43% dans le secteur avicole (dont 24% sur pays tiers), 40% pour les céréales (dont 12% sur pays tiers) et 38% pour la viande bovine. La contrepartie est qu'une grande partie de l'agriculture française se trouve ainsi exposée de façon croissante au risque "export" qui peut prendre la forme de fluctuations monétaires (hors zone Euro)

ou de mesures de rétorsions commerciales (sanctions américaines suite à l'affaire du bœuf aux hormones...). Le caractère symbolique de leur produits à l'étranger, expose particulièrement les viticulteurs et certains producteurs de fromage à ce risque²⁸.

Le risque export peut également se manifester lorsque, suite à l'apparition d'un problème sanitaire, nos produits deviennent suspects aux yeux des acheteurs étrangers. Ce cas n'est pas seulement illustré par l'embargo international lors de la crise dite du « poulet à la dioxine », mais s'est produit à de très nombreuses reprises depuis dix ans. Tous les produits agricoles peuvent être concernés.

1.3.3 L'évolution de la réglementation et des attentes de la société fait émerger des risques d'un genre nouveau

A côté des aléas "traditionnels", apparaissent aujourd'hui des risques d'un genre nouveau face auxquels les agriculteurs se trouvent souvent démunis. Ces risques "émergents" résultent de l'évolution des attentes sociales et du nouveau contexte réglementaire qui en découle. Ils naissent également du progrès scientifique et technologique qui met à la disposition des agriculteurs des produits et des techniques qui ne sont pas toujours sans risques.

1.3.3.1 Des risques environnementaux et émergents

Le risque environnemental n'est pas à proprement parler un risque "émergent" mais il revêt désormais une importance sans commune mesure avec celle qui était la sienne au début des années soixante ou même des années quatre vingt. L'agriculteur peut être victime ou responsable d'un accident environnemental. Il en est victime quand sa production ou son outil de production se trouve contaminé par des pollutions d'origine extra-agricole. La pollution de l'atmosphère par des résidus chimiques voire nucléaires peut ainsi poser problème dans les filières animales (contamination du fourrage) et végétales (métaux lourds et autres résidus dans les cultures). Un agriculteur peut de son côté causer des dommages au milieu naturel (rupture de fosse à lisier, pollution d'un cours d'eau par un produit phytosanitaire...) ²⁹. Il doit alors en assumer les conséquences financières au titre de sa responsabilité civile et pénale ³⁰.

L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et de boues des stations d'épuration sont deux exemples de risques suscités par l'évolution des techniques et des systèmes de production ³¹.

²⁸ Le vin français représente 75 % des exportations en valeur sur les USA.

²⁹ Parallèlement existe la pollution globale, par un ensemble d'exploitations, par exemple l'excès de nitrate. Il s'agit alors d'une responsabilité collective difficilement individualisable et qui n'entraîne donc pas de possibilité de sanction financière directe.

³⁰ Une directive sur les "atteintes à l'environnement" devrait prochainement être adoptée par l'Union européenne. Ce texte clarifiera les responsabilités en cas de dommage causé (avec ou sans faute) au milieu naturel par les agriculteurs mais aussi en cas d'atteinte à "l'environnement agricole" par tout autre agent (industriel, particulier...).

³¹ Deux types de risque existent : un risque dit de développement lié aux limites des connaissances scientifiques lors de l'autorisation ; un risque de non conformité aux obligations réglementaires alors que l'agriculteur n'est pas en mesure de procéder lui-même aux vérifications nécessaires.

La crainte existe que l'épandage des boues de stations d'épuration, malgré les précautions qui sont prises par les industriels et les Pouvoirs publics, présente des risques de contamination pour les sols et les cultures (métaux lourds notamment). Les différentes parties prenantes (collectivités locales, industries agro-alimentaires, Etat, organisations professionnelles agricoles, assureurs...) pourraient signer prochainement un accord définissant précisément les principes auxquels doivent obéir les épandages et prévoyant un renforcement du dispositif assurantiel. L'Etat s'engagerait à prendre en charge le pré-financement de tout dommage non couvert par l'assurance, à charge pour lui de se retourner vers le responsable du dommage. Ainsi s'ébauche un dispositif visant à protéger les agriculteurs contre les risques suscités par l'urbanisation et la gestion des déchets.

1.3.3.2 Des risques sanitaires d'un genre nouveau

Sur le plan de la qualité et de la sécurité des produits, l'instauration d'une "responsabilité du fait des produits défectueux" (directive communautaire de 1985 et loi du 19 mai 1998) a consacré la responsabilité des producteurs, ce qui peut représenter un risque financier non négligeable, en particulier pour ceux qui pratiquent la vente directe. Il s'agit là d'un risque "juridique" que les exigences toujours plus fortes des consommateurs en matière de sécurité alimentaire contribueront certainement à amplifier à l'avenir.

D'un point de vue général, la sensibilité des consommateurs en matière de sécurité alimentaire peut transformer chaque accident sanitaire en crise économique de grande ampleur. Les pertes subies par l'agriculteur peuvent être directes : c'est le cas d'un séquestre ordonné par les services vétérinaires lorsque l'exploitation se trouve dans un périmètre sanitaire. Elles peuvent être aussi très indirectes : pertes de débouchés ou effondrement général du marché suite au déclenchement d'une crise sanitaire dans une autre région, voire une autre filière. Pour la seule crise dite du "poulet à la dioxine", le secteur avicole aurait subi une perte de revenu de 65 millions de francs, selon l'estimation de la Confédération française de l'aviculture.

L'application du principe de précaution, lorsque l'exploitant n'est pas lui-même à l'origine du risque, constitue pour lui un aléa aujourd'hui majeur.

1.4 LA VARIABILITE DU REVENU DIFFERE SELON LES SECTEURS DE PRODUCTION ET RISQUE D'ETRE DAVANTAGE RESSENTIE

Revenus et productions agricoles sont par nature variables.

Pour déterminer quels systèmes sont les plus appropriés à couvrir les aléas et pour adapter l'indemnisation, il convient de préciser, d'une part, le degré et la fréquence des pertes de production et de revenus et, d'autre part, la corrélation entre les deux. A cet effet, des travaux statistiques ont été réalisés pour l'élaboration du présent rapport. Seules les principales conclusions ont été reprises, les démonstrations figurant en annexe³².

1.4.1 La variabilité du revenu est générale, supérieure à celle de la production mais inégale selon les secteurs

1.4.1.1 La variabilité du revenu est supérieure à celle de la production

Une perte de revenu découle d'abord d'une perte de production. Mais, en agriculture comme dans la plupart des autres secteurs économiques, la variabilité du revenu est plus forte que celle de la production.

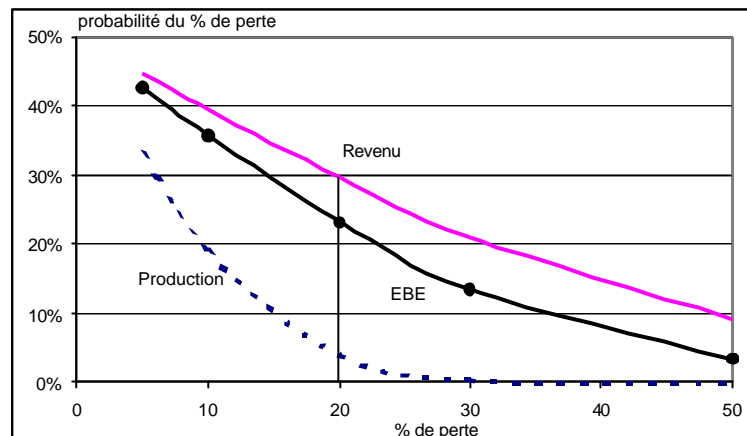
Le graphique suivant permet de comparer, pour l'ensemble de l'agriculture française, la probabilité d'une perte de revenu, d'excédent brut d'exploitation (EBE) et de production. Pour l'échantillon retenu :

- Une perte de production de plus de 20% a une probabilité de l'ordre de 5%, c'est-à-dire qu'elle ne survient moyenne que tous les 20 ans,
- Une perte d'EBE de plus de 20% a, elle, une probabilité de l'ordre de 20%, c'est-à-dire qu'elle risque de se reproduire tous les 5 ans³³,
- Enfin, une perte de revenu de plus de 20% a une probabilité de l'ordre de 30%, c'est-à-dire qu'elle se produit en moyenne tous les 3 ou 4 ans.

³² Annexe 11.

³³ L'EBE (excédent brut d'exploitation) présente une variabilité similaire à celle du résultat courant avant impôt, et peut de ce fait être avantageusement utilisée comme indicateur de référence dans le cadre des accords de Marrakech. Il pourrait être assimilé au « revenu brut » mentionné dans l'annexe 2.

Probabilité de chaque seuil de perte de production, d'EBE et de revenu



Données MAP – Traitement SDEPE

Ce résultat montre que le critère de perte de production, le seul retenu aujourd'hui pour l'indemnisation tant par l'assurance que par le FNGCA, n'est pas suffisant si l'objectif est de stabiliser le revenu et d'assurer la pérennité de l'exploitation.

Certes, dans le passé, l'absence très générale de comptabilité individuelle, rendait impossible de fonder un système de garantie sur d'autres bases que la production. Ce choix ne présentait que des inconvénients limités dans la mesure où seuls quelques risques et une partie seulement de l'exploitation pouvaient être assurés.

Le développement de la comptabilité dans les exploitations rend possible de prendre en compte, au moins de manière complémentaire, d'autres données, ce qui devient en outre nécessaire dans un dispositif qui a pour ambition une couverture plus large des risques.

1.4.1.2 La variabilité du revenu diffère d'un secteur à l'autre avec un groupe de productions à variabilité particulièrement forte

Le tableau ci-après montre quelle est, pour chaque type de production, la fréquence d'une perte de 10%, 30% et 50% de revenu.

*Périodicité en années des pertes de revenus de 10, 30 et 50%
selon le secteur de production*

	10%	30%	50%
Fruits et autres cultures permanentes	2,2 an	2,8 an	3,6 an
Granivores	2,2	2,9	4,0
Autre viticulture	2,2	2,9	4,0
Autres combinaisons cultures - élevage	2,3	3,2	4,8
Maraîchage	2,3	3,2	5,0
Polyculture	2,4	3,9	7,1
Vins de qualité	2,4	3,9	7,4
Fleurs et horticulture diverse	2,4	4,0	7,5
<u>Polyélevage à orientation granivores</u>	<u>2,5</u>	<u>4,3</u>	<u>9,1</u>
Autres grandes cultures	2,6	5,4	14,7
Bovins élevage et viande	2,6	5,4	15,0
Ovins, caprins et autres herbivores	2,7	5,8	17,7
<u>Polyélevage à orientation herbivores</u>	<u>2,7</u>	<u>6,2</u>	<u>20,4</u>
Céréales, oléagineux, protéagineux	2,7	6,6	23,4
Bovins lait, élevage et viande	2,8	6,9	25,9
Grandes cultures et herbivores	2,8	7,8	34,0
Bovins lait	3,0	9,4	53,5

Données MAP – Traitement SDEPE

Même les secteurs les moins exposés subissent relativement souvent des pertes importantes de revenu (perte de revenu de 30% en moyenne tous les 9 ans dans le secteur bovin lait).

Toutefois l'exposition des secteurs est très diverse. Cette diversité est en outre d'autant plus forte que le niveau de perte de revenu considéré est élevé. Tous les secteurs connaissent des pertes de revenu de 10 % dans une fourchette de 2 à 3 ans. Pour les pertes de 30%, la fourchette est de 2,8 à 9,4 ans. Pour celles de 50%, elle va de 3,6 à 53,5 ans.

Le tableau fait ressortir, aux conditions qu'a connu l'agriculture pendant la décennie 90, trois groupes de productions selon la fréquence du retour d'une perte de revenu de 50% :

- Un premier groupe où la variabilité du revenu est particulièrement forte (fréquence de neuf ans au maximum). Il comprend notamment l'élevage hors-sol, la viticulture, les fruits et légumes et l'horticulture,
- Un second groupe où les exploitants risquent, deux à quatre fois pendant leur durée d'activité, de connaître une forte chute de revenu (fréquence comprise entre 9 ans et 20 ans). Il comprend essentiellement les éleveurs hors spécialisation laitière,
- Un troisième groupe où ce type d'accident n'intervient en moyenne qu'une à deux fois durant la vie active : les grandes cultures et les producteurs de lait principalement.

La réponse aux problèmes rencontrés par le premier groupe est centrale. Elle doit cependant être de nature à apporter des solutions aux difficultés des autres groupes, qui sont loin d'être négligeables. Certes, elle pourrait théoriquement consister en un ensemble d'instruments dont des combinaisons différentes selon les

productions aboutiraient à des niveaux de protection équivalents pour toutes. Cependant, la diversité de la situation des différents secteurs – et d’ailleurs aussi celle des risques – rend peu probable de trouver des mécanismes aboutissant, à eux seuls, à une protection véritablement uniforme. C’est donc aussi un mécanisme commun de lissage des fluctuations de revenu, quelle que soit leur origine, qui doit être recherché.

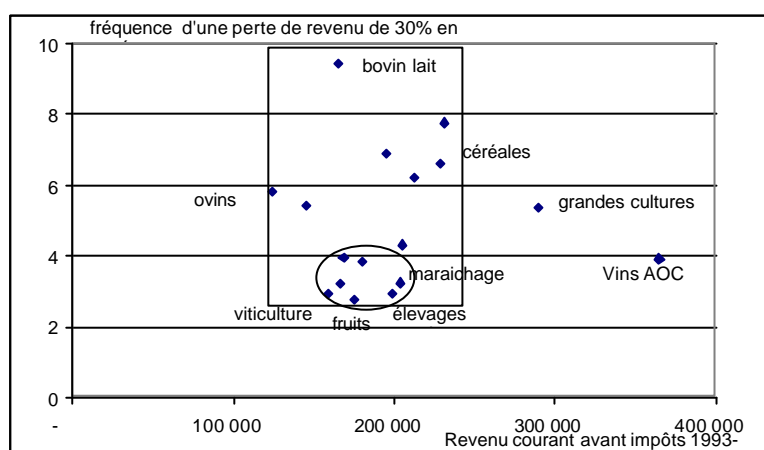
1.4.2 Les facteurs explicatifs de la variabilité du revenu

Trois facteurs sont généralement avancés pour expliquer la variabilité du revenu : le niveau du revenu, la dimension économique de l’exploitation et la variabilité de la production.

1.4.2.1 La variabilité du revenu ne dépend pas de son niveau

Le graphique suivant représente, en ordonnée, la période de retour ou fréquence, d’une perte de revenu de 30% et, en abscisse, le revenu moyen par secteur de production³⁴.

Fréquence d’une perte de revenu de 30% en fonction du niveau de revenu



Données MAP – Traitement SDEPE

Deux enseignements peuvent être tirés de ce graphique :

- Selon les secteurs, le revenu moyen ne varie que de 120 000 à 240 000 F (à l’exception de la viticulture de qualité et les grandes cultures), soit un rapport de 1 à 2. La fréquence de retour d’une perte de revenu de 30% varie en revanche d’un peu plus de 2 ans (fruits et élevage hors-sol) à un peu moins de 10 ans (bovins lait), soit un rapport de 1 à 4. Les secteurs de production se différencient donc beaucoup

³⁴ Chaque point représente un type d’exploitation caractérisé par sa production dominante. La nomenclature est celle du SCEES. Elle compte 17 groupes. Sur les graphes seuls sont renseignés par une étiquette les productions principales, c’est-à-dire les plus représentatives en effectif et par nature de production. Les autres sont des exploitations moins spécialisées.

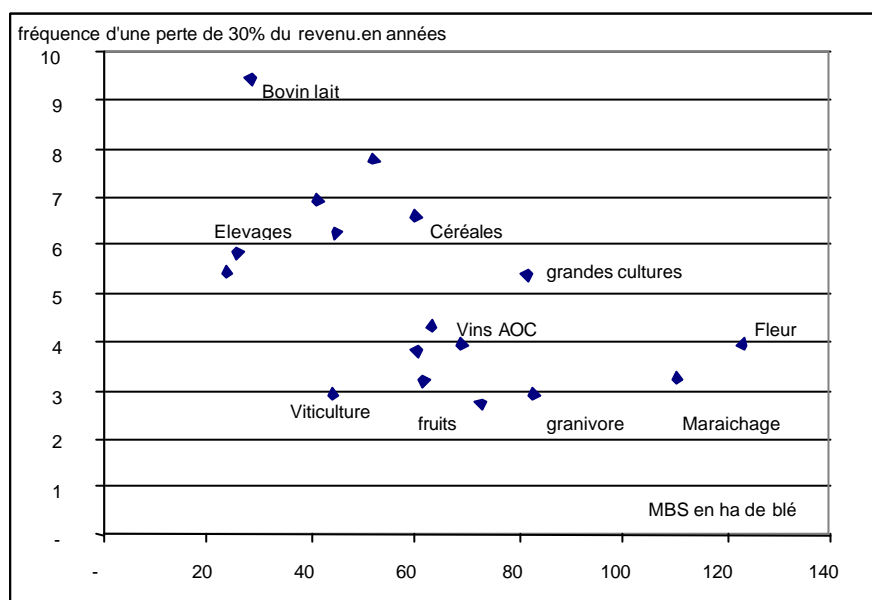
plus fortement par leur variabilité de revenu que par le niveau moyen de celui-ci. De plus, aucune corrélation ne peut être établie entre le niveau de revenu et sa variabilité.

- Au sein du groupe des secteurs connaissant une variabilité particulièrement forte du revenu, la viticulture AOC présente un revenu moyen nettement supérieur aux autres. A l'exception de cette même production, toutes ont un revenu comparable et proche du revenu agricole moyen (227 000 F).

1.4.2.2 La variabilité du revenu dépend partiellement de la dimension économique de l'exploitation

Le graphique ci-dessous montre que la variabilité du revenu est d'autant plus forte que la taille moyenne des exploitations du secteur considéré est grande.

Fréquence d'une perte de revenu de 30% selon la taille de l'exploitation (exprimée en marge brute standard (MBS.))



Données MAP – Traitement SDEPE

En revanche, les études réalisées montrent qu'à l'intérieur de chaque type de production, il n'y a pas de corrélation systématique entre la taille de l'exploitation et la variabilité du revenu.

Le risque de revenu est donc d'autant plus fort que l'exploitation appartient à un secteur où la taille moyenne des exploitations est forte.

Le phénomène de concentration/agrandissement étant inégalement avancé selon les secteurs, il est possible que certains producteurs (notamment dans le secteur de l'élevage) voient la variabilité de leurs revenus s'accroître à l'avenir, au fur et à mesure que leur exploitation se rapprochera de la dimension économique des secteurs les plus concentrés.

La faible dimension économique des exploitations de certains secteurs de production, si elle peut être un critère pertinent pour une politique de redistribution ou

une politique des structures, ne l'est pas, d'un strict point de vue économique, pour la politique de gestion des risques. Ceci n'exclut pas que des considérations d'équité conduisent à prendre en compte la situation financière des exploitations les plus défavorisées, par exemple pour l'accès à l'assurance.

1.4.2.3 La variabilité du revenu dépend du système de production, notamment de la part des charges variables et de leur répartition dans le cycle de production

Une perte de production se transforme logiquement en perte de revenu. L'impact n'est cependant pas le même selon le secteur de production considéré. Pour identifier les facteurs explicatifs de ces différences, la relation revenu-production et surtout perte de revenu-perte de production doivent être examinées.

- La relation revenu – production

Les études conduites dans le cadre de ce rapport montrent que le revenu représente en moyenne 28 % de la production : pour une production de 100 (sans les aides directes) le revenu est de 28 (avec les aides)³⁵.

Comme le montre le tableau figurant à la page suivante, ce rapport est très variable d'une production à l'autre. Il dépend en effet du niveau d'intensification en capital, du poids des consommations intermédiaires, de l'importance du travail salarié et du niveau des aides directes. Il s'échelonne de 11% pour l'élevage hors sol (porc et volailles) qui nécessite des investissements en bâtiments et des consommations importantes d'aliments, à 48% pour l'élevage bovin viande qui bénéficie de soutiens publics élevés et valorise une large partie de sa production sous forme d'auto-consommation (fourrages).

- La relation perte de revenu – perte de production

Note méthodologique

Pour évaluer l'incidence d'une perte de production sur la perte de revenu, on évalue d'abord l'écart entre la production minimale pendant la période 1993-1998 et la production moyenne pendant cette même période (ΔP). On procède ensuite de même pour la variation du revenu (ΔR). Le rapport entre ces deux valeurs mesure l'incidence de la perte de production maximale pendant ces 5 ans sur la variation du revenu ($\Delta R / \Delta P$).

En moyenne, au niveau national, une perte de 100 F de production entraîne une perte de revenu de 60 F ($\Delta R / \Delta P = 60\%$).

Ce ratio diffère d'un secteur à l'autre dans des proportions assez importantes. Une perte de production de 100 F ne se traduit, en arboriculture, que par une perte de 53 F de revenu alors qu'en céréaliculture elle atteint 79 F.

Cette différence s'explique par le fait qu'une baisse de production physique dans ces deux secteurs n'a pas la même incidence sur les charges de récolte et de

³⁵ La méthodologie de cette étude est retracée en annexe 11.

commercialisation. En arboriculture l'essentiel des charges variables de production est consommé au moment de la récolte ou peu de temps après. Si la production physique est réduite, les charges de récolte en seront diminuées d'autant et l'impact financier de la baisse physique de production s'en trouvera atténué. Pour le céréalier la situation est inverse : l'essentiel des charges variables de production est consommé longtemps avant la maturité de la récolte (semences, engrais et traitements). Ainsi, en cas de baisse de rendement, il n'aura que très peu de marge de manœuvre pour réduire ses charges.

Le rapport entre les deux ratios (R/P) et ($\Delta R / \Delta P$) donne une mesure de la sensibilité de la variabilité du revenu par rapport à celle de la production en fonction du système de production Cet indicateur de sensibilité (s)³⁶. permet de comparer l'exposition structurelle aux risques des productions les unes par rapport aux autres. Globalement 1% de perte de production donne 2,2% de perte de revenu mais cette sensibilité diffère d'un secteur à l'autre.

Impact d'une perte de production sur le revenu selon les secteurs

Production	R/P	dR/dP	s
Granivores	11%	44%	4,2
Autres combinaisons cultures - élevage	17%	58%	3,3
Autre viticulture	24%	79%	3,2
Polyélevage à orientation granivores	18%	57%	3,1
Fruits et autres cultures permanentes	18%	53%	3,0
Fleurs et horticulture diverse	16%	45%	2,8
Polyculture	27%	71%	2,7
Maraîchage	17%	45%	2,6
Bovins lait, élevage et viande	29%	75%	2,5
Polyélevage à orientation herbivores	23%	57%	2,5
Vins de qualité	29%	70%	2,4
Céréales, oléagineux, protéagineux	36%	79%	2,2
Bovins lait	30%	65%	2,2
Ovins, caprins et autres herbivores	40%	83%	2,1
Grandes cultures et herbivores	30%	61%	2,1
Autres grandes cultures	29%	57%	1,9
Bovins élevage et viande	48%	76%	1,6
Ensemble	28%	60%	2,2

Données MAP – Traitement SDEPE

Si l'objectif est de stabiliser le revenu et non de compenser chaque perte de production, les règles d'indemnisation doivent donc tenir compte de ces ratios et en conséquence être différentes selon les secteurs, ce qui n'est vraisemblablement pas le cas actuellement (cf. infra 2.1.2.2).

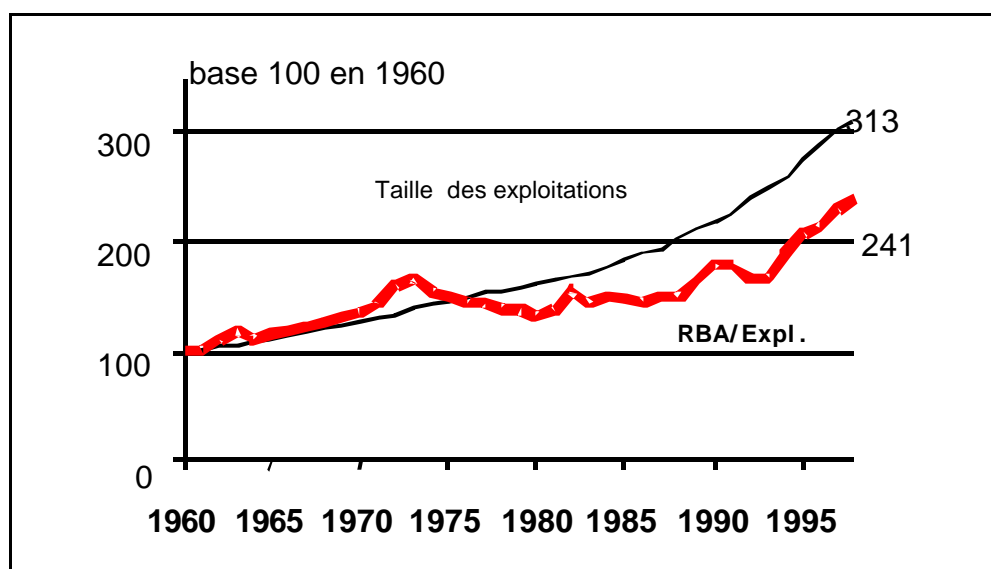
³⁶ $s = (\Delta R / R) / (\Delta P / P)$.

1.4.3 Une variabilité du revenu qui risque d'être davantage ressentie du fait de l'évolution de l'économie et de la démographie agricoles

L'impact de la variabilité du revenu sur le revenu effectif des agriculteurs a été atténué dans toute la période récente par la croissance du revenu global et par le caractère stabilisateur des aides directes. La persistance d'une croissance aussi forte du revenu n'est pas évidente car elle résultait notamment d'un phénomène d'agrandissement et de concentration des exploitations qui semble interrompu dans la plupart des secteurs de production.

1.4.3.1 La variabilité du revenu a été compensée par une forte croissance du revenu et les aides directes dans la période 1992-1998

Evolution de la taille des exploitations (SAU) et du revenu par agriculteur depuis 1960



Données INSEE et MAP— Traitement CNASEA

Comme on l'observe sur le graphe ci dessus, l'accroissement du revenu brut agricole par exploitation est maximum sur la période 1993-1998. Il est de l'ordre de 6% par an sur la période.

Cette croissance du revenu agricole est essentiellement due à l'agrandissement des exploitations agricoles. Le parallélisme des deux courbes l'illustre.

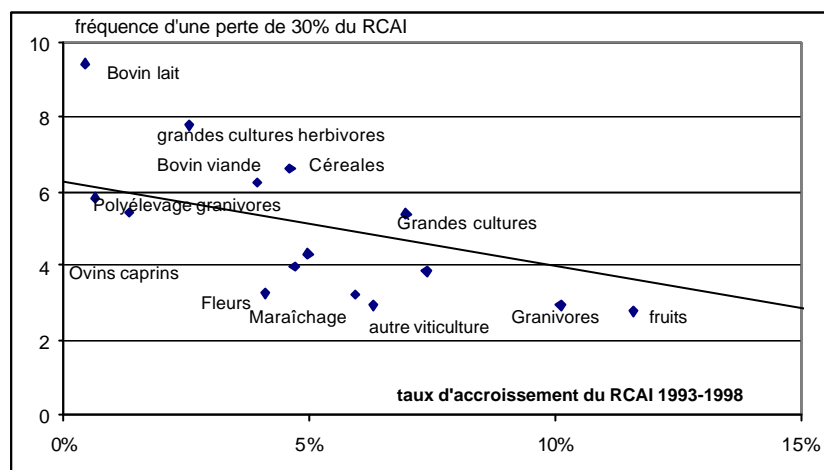
Cette croissance du revenu absorbait les variations à la baisse, donnant l'impression à beaucoup d'agriculteurs que leur revenu était soit constamment en progression soit stable malgré les aléas.

De plus, la réforme de la PAC a conduit à une réduction sensible de la variabilité du revenu global des agriculteurs. Par secteur, la variabilité a diminué de

façon notable, pour ceux bénéficiant d'aides directes alors que celle de l'arboriculture fruitière et des élevages granivores (porc et volailles) augmentait.

Pour ces deux derniers secteurs, l'accroissement de la variabilité du revenu a été compensée par une forte augmentation du revenu. Le graphique suivant montre ainsi que sur la période 1993 – 1998 les productions à forte variabilité du revenu sont celles dont le revenu a le plus augmenté³⁷.

Fréquence, en années, d'une perte de revenu de 30% en fonction de l'accroissement du revenu de l'exploitation



Données MAP – Traitement SDEPE

1.4.3.2 L'évolution structurelle de l'agriculture rendra les variations de revenu probablement plus sensibles à l'avenir

La diminution du nombre d'agriculteurs a été l'élément essentiel d'accroissement du revenu moyen depuis les années soixante. Durant 40 ans, le rapport entre le nombre d'installations et le nombre de départs a été de 1/3 et la possibilité d'agrandissement des installations a donc été très importante.

Aujourd'hui, le levier démographique a disparu. Les perspectives de départs à la retraite sont réduites : les agriculteurs de 30 ans sont aussi nombreux que ceux de 58 ans. Les possibilités d'accroissement du revenu par l'agrandissement des exploitations ne sont plus les mêmes.

La disparition de ce levier va coïncider dans le temps avec une ouverture croissante des marchés agricoles et une incertitude sur l'avenir des aides directes, tous deux facteurs d'une nouvelle augmentation de la variabilité des revenus, tandis que les autres types d'aléas – climatique et sanitaire – vont redevenir plus sensibles. La réforme du système de gestion des risques n'en devient que plus nécessaire.

³⁷ La production de vins de qualité n'est pas mentionnée sur ce graphe, pour des raisons de lisibilité, l'accroissement de revenu, pour cette production, ayant été de plus de 25%.

1.4.4 La gestion des risques doit tenir compte de l'exposition différente des secteurs des productions à chaque niveau de risque

Pour un même type de sinistres, la perte de revenu est variable d'un secteur à l'autre. Cependant, toute exploitation, quel que soit le secteur auquel elle appartient, peut subir des sinistres qui peuvent provoquer des pertes de revenu d'ampleur faible, moyenne ou élevée.

Comme le montre le tableau figurant au paragraphe 1.4.1.2., les pertes de revenu de 10 % surviennent tous les deux à trois ans, étant entendu qu'elles peuvent être d'origine climatique, sanitaire ou économique. La fréquence même de ce type d'accidents montre que toute exploitation doit être en état d'y faire face par elle-même. Il convient simplement de mettre à sa disposition des instruments pour qu'elle puisse y parvenir. Le caractère homogène de cette situation entre tous les secteurs montre que c'est un mécanisme horizontal qui est sans doute nécessaire.

Dans tous les secteurs, des pertes de 30% sont loin d'être exceptionnelles mais leur fréquence est différente selon les productions. Comme l'agriculteur peut difficilement faire face par lui-même (compte tenu des instruments de gestion des risques dont il dispose actuellement) à des sinistres aussi forts (notamment s'ils se répètent), il convient de rechercher une mutualisation des risques lorsqu'elle est possible. Elle l'est davantage, par la voie de l'assurance, dans le cas des aléas climatiques, a fortiori lorsque la survenance de tels événements est espacée et permet la constitution de provisions par les assureurs. Cependant, il existe des cas où ces conditions ne sont pas remplies et d'autres où l'assurance peut difficilement être développée pour d'autres raisons (certains risques climatiques, la plupart des risques sanitaires et des risques économiques). Il convient donc, pour couvrir ces risques encore non assurables, de prévoir d'autres mécanismes.

Les pertes de revenu de 50% correspondent à des sinistres de forte ampleur auxquels beaucoup d'exploitants ne peuvent aujourd'hui faire face seuls. Il convient donc soit de leur donner les moyens d'y faire face, soit de bâtir des mécanismes de solidarité professionnelle ou nationale adaptés.

Au total, les risques sont devenus plus divers et la variabilité du revenu, bien que différente d'un secteur à l'autre, va devenir plus sensible à l'avenir. Sur ces deux plans, l'agriculture se trouve dans une situation qui a peu de points communs avec celle qui prévalait dans les années soixante, c'est à dire lors de la mise en place de l'actuel système de gestion des risques. Ce constat et la priorité nouvelle que doit revêtir la question de la gestion des risques, imposent d'examiner maintenant l'adéquation de ce dispositif aux besoins actuels de l'agriculture.

DEUXIEME PARTIE

2 UN DISPOSITIF DE PLUS EN PLUS INADAPTE

Face à l'évolution des risques et de la variabilité des revenus, le dispositif mis en place en 1964 est resté quasiment inchangé.

2.1 LE DISPOSITIF DE PROTECTION CONTRE LES ACCIDENTS CLIMATIQUES PRESENTE DES LIMITES DE PLUS EN PLUS MANIFESTES

Le dispositif français de protection contre les accidents climatiques repose sur trois piliers : le régime des calamités agricoles, l'assurance et la prévention.

2.1.1 Intérêts et limites du régime des calamités agricoles

2.1.1.1 Le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA)

Mis en place en 1964, le FNGCA est le dispositif permanent de garantie contre les risques naturels en agriculture institué par le législateur. La gestion comptable et financière de ce fonds, qui n'a pas la personnalité morale, est assurée par la caisse centrale de réassurance (CCR).

- Objet du FNGCA

La loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles a institué le FNGCA pour répondre à un double objectif ³⁸ :

- Indemniser les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par des calamités,
- Favoriser le développement de l'assurance des risques agricoles.

La loi inclut également dans son dispositif les prêts spéciaux "calamités agricoles", qui existaient depuis 1933 et qui peuvent venir compléter l'indemnisation dans la limite des dommages subis.

Elle crée une commission nationale des calamités agricoles (CNCA). Celle-ci a notamment pour mission de donner un avis sur l'opportunité de reconnaître le caractère de calamité et sur les conditions et modalités d'indemnisation des sinistrés, ainsi que « d'informer le FNGCA en ce qui concerne la prévention des risques ». La composition de la Commission nationale a été précisée par décret : elle associe des fonctionnaires des ministères de l'agriculture, des finances et de l'intérieur à des représentants des organisations professionnelles agricoles et des organismes d'assurance.

³⁸ La prévention ne figure pas parmi les objectifs définis par la loi à l'article 1^{er} ; elle n'apparaît qu'aux articles 2, 13 et 14, Cf. infra 2.1.3.

Selon la loi, sont considérés comme calamités agricoles les «dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants ». La loi exclut de l'indemnisation les personnes qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages, dans la proportion où ceux-ci peuvent leur être imputables.

Au cours des vingt dernières années, le Fonds est intervenu 1,2 million de fois, pour un total d'indemnités de 18 MdF (francs constants 1998).

- Financement du FNGCA pour ce qui concerne l'indemnisation des calamités

Pour l'indemnisation des dommages, les ressources du FNGCA ont trois origines :

- Une contribution additionnelle aux primes d'assurance couvrant les dommages agricoles,
- Une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchyliques,
- Une subvention inscrite au budget de l'Etat. Celle-ci doit être d'un montant au moins égal au produit des deux premières ressources (principe de «parité»).

Les lois de finances successives ont, à partir de 1987, complété et modifié le premier type de ressources ; les contributions additionnelles sont assises sur quatre éléments : l'assurance incendie/bâtiment, l'assurance tempête sur bâtiments, l'assurance sur les véhicules utilitaires agricoles et les assurances récoltes, c'est-à-dire aujourd'hui celles contre la grêle, la tempête sur culture et la mortalité du bétail.

- Modalités d'indemnisation

La procédure d'indemnisation est scindée en deux phases. La première est la reconnaissance du caractère de calamité agricole. Elle se termine par un arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances, après consultation de la commission nationale des calamités agricoles, constatant la calamité. La deuxième phase est l'évaluation et l'indemnisation des dommages³⁹.

Pour que l'exploitant soit indemnisé, les dommages sur récoltes doivent excéder 27% de la valeur de la production brute sinistrée et 14% du chiffre d'affaires de l'exploitation⁴⁰. Pour les pertes de fonds (atteinte aux moyens de production), ces seuils ne jouent pas et seul est appliqué un plancher d'indemnisation, généralement de 2 000 F. Dans tous les cas, l'indemnité allouée est limitée à 75% des dommages subis. En pratique, elle avoisine en moyenne 25 à 30 % des dommages selon la période de référence.

³⁹ Décret portant règlement d'administration publique du 21 septembre 1979.

⁴⁰ Arrêté du 15 avril 1980. Depuis la réforme de la PAC de 1992, les aides directes aux produits sont intégrées au chiffre d'affaires pour évaluer les seuils de pertes, ce qui exclut quasiment de l'indemnisation les producteurs de grandes cultures.

- Incitation à l'assurance

Deux mécanismes visent à assurer le développement de l'assurance contre les risques agricoles. L'indemnisation par le FNGCA doit, aux termes de la loi, être réservée aux exploitants qui se sont assurés contre les risques assurables⁴¹. D'autre part le FNGCA prend en charge une partie des primes d'assurance afférentes aux risques sur récolte : cette mission du Fonds est, selon la loi de 1964, financée par une dotation spéciale du budget de l'Etat. Elle n'obéit donc pas au principe de parité qui existe pour le financement des dépenses d'indemnisation.

2.1.1.2 Intérêts du FNGCA

- Une solidarité nationale et professionnelle

La participation de l'Etat au financement du FNGCA met en œuvre la solidarité nationale en cas de calamités agricoles, solidarité qui fait écho au préambule de la Constitution de 1958 : "la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales".

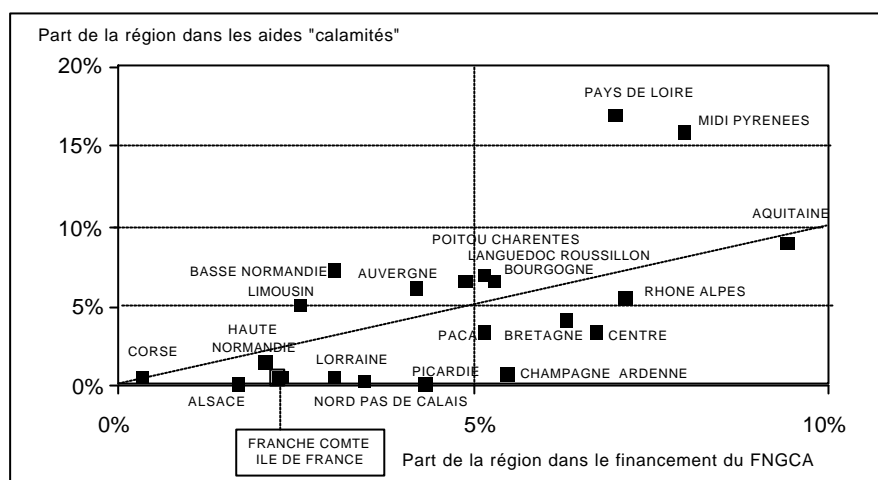
En raison des taux et de l'assiette des contributions additionnelles, qui pèsent plus particulièrement sur les bâtiments d'exploitation, et de la géographie des indemnisations, le FNGCA opère une redistribution entre professionnels.

Le graphique suivant fait apparaître sous la diagonale les régions contributrices nettes au FNGCA et, au-dessus, les régions bénéficiaires nettes. Cette répartition recoupe celle des régions en fonction du revenu agricole net régional (RCAI) : les régions bénéficiaires nettes du FNGCA ont, pour la plupart, un revenu net régional inférieur à la moyenne nationale.

L'assiette de prélèvement des contributions professionnelles, bien qu'elle ne réponde pas à une logique évidente, est en pratique cohérente avec le principe de solidarité professionnelle.

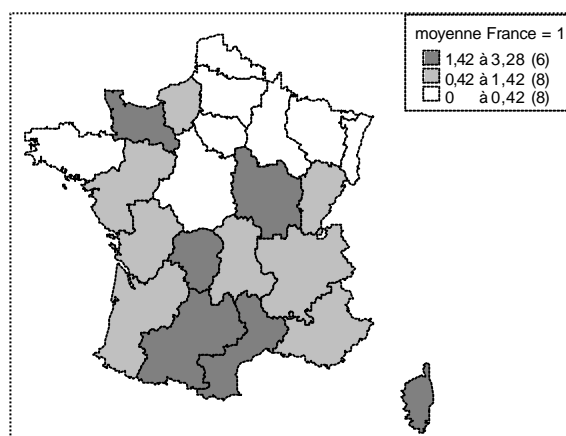
⁴¹ Sur le mécanisme mis en œuvre dans la pratique cf infra 2.1.1.3.

*Comparaison de la part des régions dans le financement professionnel du
FNGCA et dans les indemnités reçues, moyenne 1988-1998*

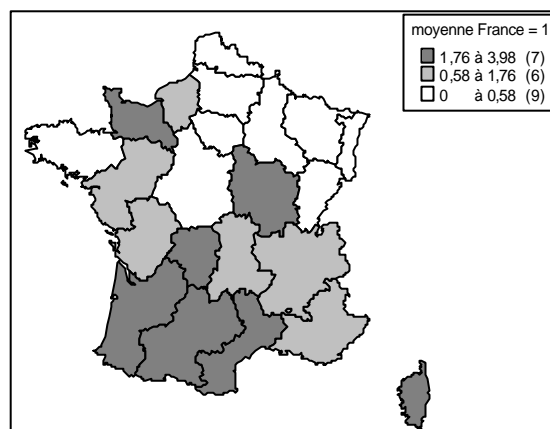


Source : rapport d'évaluation du FNGCA

*Rapport entre les indemnités FNGCA et
Le revenu agricole par régions*



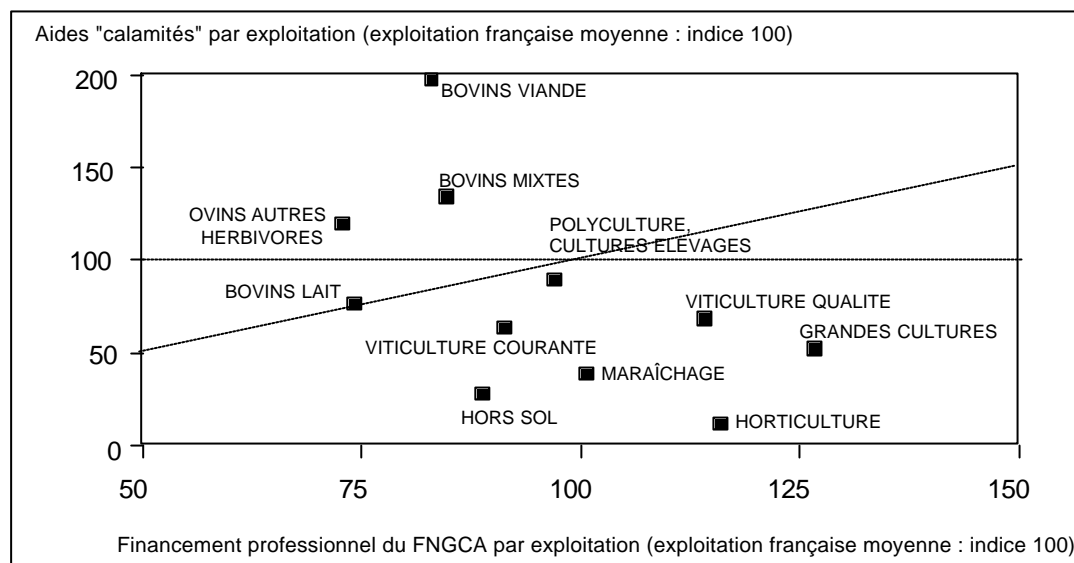
*Rapport entre les indemnités FNGCA et
l'assiette des primes d'assurance par régions*



Données RICA- traitement SDEPE

Par grand secteur de production, principalement en raison de l'inégale sensibilité des productions aux aléas climatiques, ce sont les exploitations fruitières et celles spécialisées dans l'élevage d'herbivores qui sont bénéficiaires nettes du FNGCA. Les exploitations de grandes cultures, viticulture, maraîchage et horticulture sont contributrices nettes.

*Rapport entre l'indemnisation et la contribution professionnelle
par secteur de production
(moyenne par exploitation selon le secteur de production - période 1988-1998)*



Source : rapport d'évaluation du FNGCA

Données RICA – Traitement SDEPE

NB : Le secteur des fruits n'a pu être représenté (indices 200 en abscisse et 600 en ordonnée)

- L'indemnisation des risques non assurables et leur mutualisation

Le FNGCA permet d'indemniser des calamités pour lesquelles aucun contrat n'est proposé par le marché de l'assurance, c'est-à-dire aujourd'hui la plupart des risques.

Les sinistres les plus fréquemment indemnisés par le Fonds sont le gel sur fruits, le gel sur vigne, la sécheresse sur fourrage et celle sur céréales. Il y a ainsi concordance entre les interventions principales du FNGCA et les événements non assurables perçus par les professionnels et identifiés ci-dessus comme les plus préjudiciables à l'exploitation. De plus, par la diversité des risques qu'il couvre, le FNGCA opère une mutualisation entre les différents événements. Enfin, la centralisation de la procédure assure une certaine égalité de traitement entre régions sinistrées.

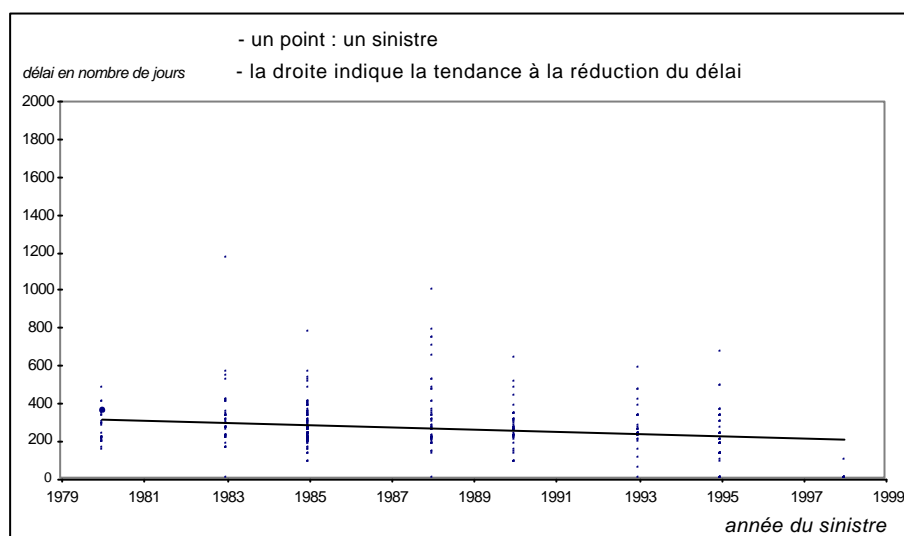
- Des progrès récents dans la gestion

La longueur des délais d'indemnisation a été longtemps l'objet de reproches. Toutefois, cette critique s'est très largement atténuée, en particulier depuis qu'est mise en œuvre, en cas de sinistre de grande ampleur, une politique "d'acomptes" (à ne pas confondre avec des avances aux sinistrés). Celle-ci consiste à déléguer des crédits aux directions départementales de l'agriculture dès la phase de reconnaissance de la calamité, afin de pouvoir indemniser le sinistre dès lors que le dossier déposé par l'agriculteur est complet, sans attendre de disposer de l'ensemble des dossiers et de connaître le coût global de la calamité. Ce traitement accéléré a été

mis en œuvre à la satisfaction des professionnels pour la première fois fin 1998 et lors des inondations et tempêtes de la fin de l'année 1999.

Par ailleurs, la tendance générale est à une réduction des délais. Le fichier exhaustif des calamités agricoles permet de mesurer, depuis 1980 et pour chaque sinistre, le délai entre l'arrêté de reconnaissance de l'état de calamité agricole et l'arrêté d'indemnisation. La réglementation prévoit 190 jours entre ces deux textes. La moyenne constatée sur l'ensemble de la période est de 262 jours. L'amélioration est très nette ces dernières années : de 300 jours en début de période, le délai moyen passe à 171 en 1997. Cette tendance est constatée sur l'ensemble des sinistres.

Évolution du délai écoulé entre l'arrêté de reconnaissance et l'arrêté d'indemnisation



Source : rapport d'évaluation du FNGCA

Outre le raccourcissement des délais, la pratique a visé à rapprocher la mise en œuvre de l'indemnisation de la réalité des exploitations agricoles : seuils de dommages en valeur absolue pour éviter les toutes petites indemnisations, réduction de l'indemnisation lorsqu'une forte hausse des prix vient compenser les pertes de quantité entraînées par la calamité⁴², en certains cas utilisation des données comptables des exploitations à la place du barème forfaitaire⁴³.

Toutefois, ces améliorations restent au cas par cas et ne reposent pas toujours explicitement sur des textes réglementaires. Par ailleurs, s'agissant d'une procédure administrative et d'événements dont la nature est fondamentalement collective, le fonctionnement du FNGCA ne peut être indéfiniment amélioré. L'afflux ponctuel de dossiers lors d'un événement catastrophique, limite les possibilités de raccourcir les procédures, notamment pour conserver une suffisante fiabilité de l'instruction. Dans certains cas, des délais allongés permettent de mieux ajuster l'indemnisation ; ainsi en arboriculture où une instruction des dossiers après récolte

⁴² Le décret de 1979 prévoit que, pour les productions soumises à déclaration de récolte, celle-ci est utilisée pour vérifier la réalité de la perte. En outre, dans la phase d'instruction, les DDAF utilisent depuis dix ans les données comptables pour les indemnisations les plus importantes.

⁴³ Circulaire de 1979.

permet d'intégrer les prix réels de campagne et de mieux évaluer les pertes résultant d'une calamité précoce (par exemple un gel de printemps).

- Des coûts de fonctionnement limités

Le rapport d'évaluation du FNGCA évalue ces coûts à 4,4% du total des dépenses sur la période 1980-1998 et à 5,6% pour les années 1990-1998. Cependant, en ne tenant compte que des cinq dernières années connues (1994-1998), le ratio est de 8,7%⁴⁴. Ainsi, le rapport coût de fonctionnement / prestations est, sur la même période, de 9,5% ce qui demeure très inférieur aux frais de gestion des assureurs⁴⁵.

- Le FNGCA respecte le cadre communautaire et est éligible à la "boîte verte" de l'OMC

Le FNGCA est conforme aux règles communautaires et internationales⁴⁶ puisqu'il prévoit une reconnaissance formelle par les autorités publiques de l'état de calamités agricoles (règle OMC) et des seuils de dommages aux récoltes pour accéder à l'indemnisation (règles OMC et UE).

Certes, le seuil de 27% de perte de la valeur de la production est légèrement inférieur au seuil de 30% posé par les engagements internationaux de la France. Mais l'existence, en complément, d'un seuil de perte de 14% du chiffre d'affaires renforce le premier critère de dommages. Le jeu combiné des deux seuils contribue à expliquer que le seuil de 27 % n'ait pas été contesté par les autorités communautaires.

2.1.1.3 Limites du FNGCA

- Une indemnisation limitée aux ressources du Fonds

Le principe du FNGCA est qu'il indemnise dans la limite de ses ressources⁴⁷. Hormis dans sa phase d'installation, la loi de 1964 n'autorise pas le Fonds à recourir à l'emprunt. Par construction, le FNGCA se différencie donc de l'assurance puisque cette dernière, basée sur un engagement contractuel, implique une indemnisation totale des conséquences d'un événement, conformément à la garantie délivrée par l'assureur préalablement au sinistre.

- Un débat complexe sur la parité

La loi de 1964 prévoit que la subvention inscrite au budget de l'Etat est «au moins égale» à la contribution des professionnels pour la part des dépenses du FNGCA consacrée à l'indemnisation. La parité annuelle de financement est donc un minimum. Cependant, ces dernières années, l'Etat s'est désengagé financièrement du FNGCA et a affecté des ressources à d'autres instruments. Au total, depuis l'origine du FNGCA, en francs constants, l'Etat a apporté 47,8% des ressources du FNGCA et les professionnels 52,2%. Si l'on retranche de la contribution de l'Etat les sommes affectées à

⁴⁴ Cette hausse du ratio tient principalement à la baisse du montant des indemnisations.

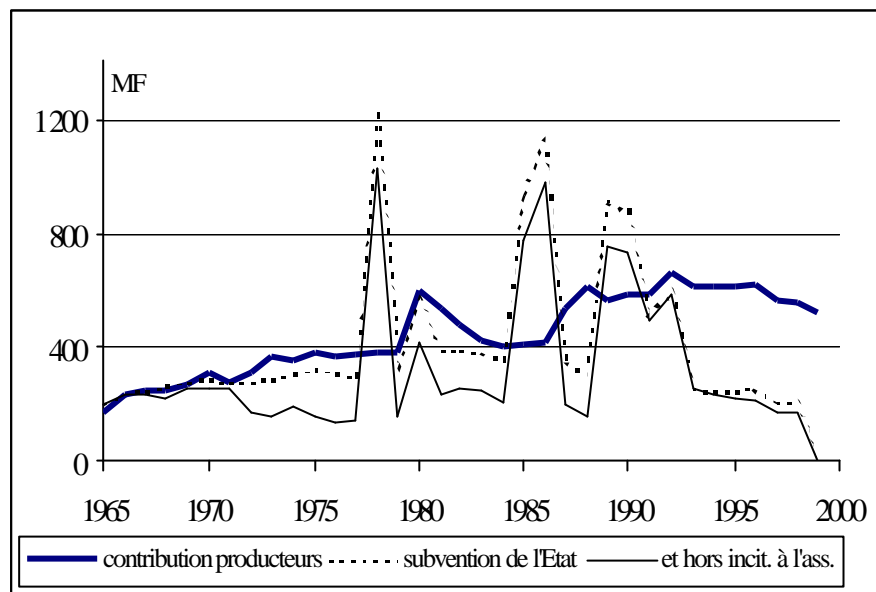
⁴⁵ Cf infra 2.1.2.2.

⁴⁶ Cf. infra 3.1.1.4.

⁴⁷ Article 4 de la loi du 10 juillet 1964.

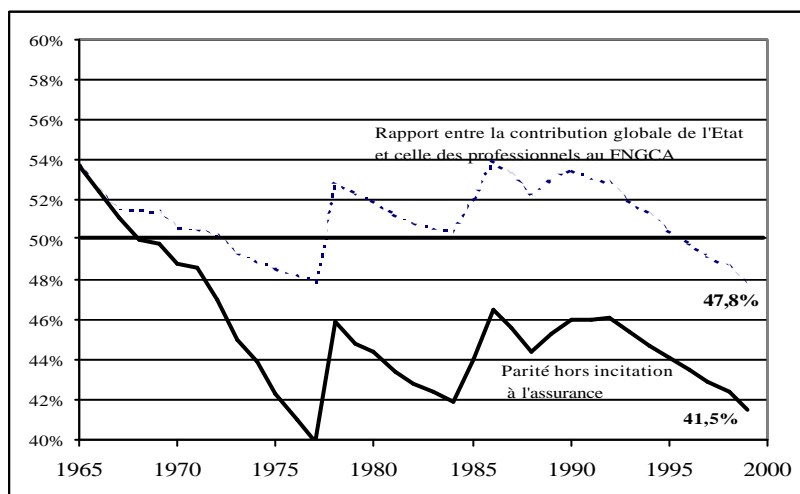
l'incitation à l'assurance, qui, on l'a vu, est à la seule charge de l'Etat, la participation de ce dernier au financement de l'indemnisation est ramenée à 41,5%.

Evolution des deux sources de financement du FNGCA (millions de Francs)



Source : rapport d'évaluation FNGCA

Evolution de la répartition cumulée du financement du FNGCA(en %) entre la contribution de l'Etat et le financement professionnel (taux de parité)



Données MAP – traitement SDEPE

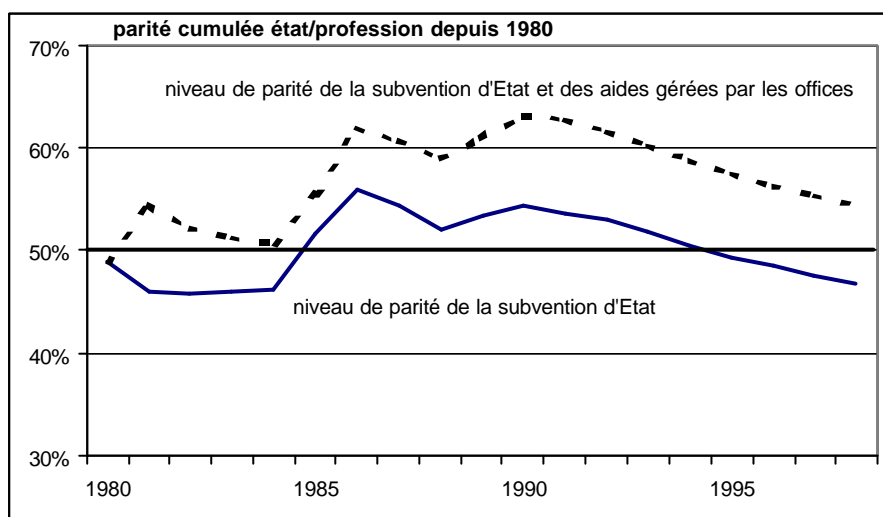
Le premier de ces graphiques montre que l'Etat a apporté un financement très important lors des calamités exceptionnelles⁴⁸ (gelées et inondations de 1977, sécheresse et gel de 1985, sécheresses de 1989 et 1990).

⁴⁸ La sécheresse de 1976 n'apparaît pas car elle a été indemnisée hors FNGCA.

Un tournant est perceptible au début des années 1990. La dotation annuelle de l'Etat n'a pas été renforcée lors du grand gel sur vigne de 1991. Ultérieurement, le montant de la subvention de l'Etat s'éloigne de plus en plus de la parité annuelle. Cependant le total cumulé des subventions depuis l'origine demeure supérieur à celui des contributions professionnelles jusqu'en 1996. Il y devient ensuite inférieur. La dotation est de 50 MF en 2000 (dont 15 MF destinés à la section viticole du fonds de solidarité) ce qui ne permet pas de respecter la parité, qu'elle soit annuelle ou de long terme.

Le débat sur la parité est devenu un sujet de plus en plus sensible pour les organisations professionnelles agricoles. Le fait même que des aides exceptionnelles aient été consenties hors FNGCA par l'Etat obscurcit le débat. En prenant pour base 1980, c'est-à-dire sans tenir compte des aides accordées hors FNGCA lors de la sécheresse de 1976, et en ajoutant au financement du FNGCA par l'Etat les aides consenties, sur fonds budgétaires, via les Offices, ces dernières années, la contribution globale de l'Etat aux diverses formes d'indemnisation a été supérieure, sur les vingt dernières années, à la contribution professionnelle au Fonds⁴⁹.

Evolution du taux de parité avec et sans les aides exceptionnelles via les Offices



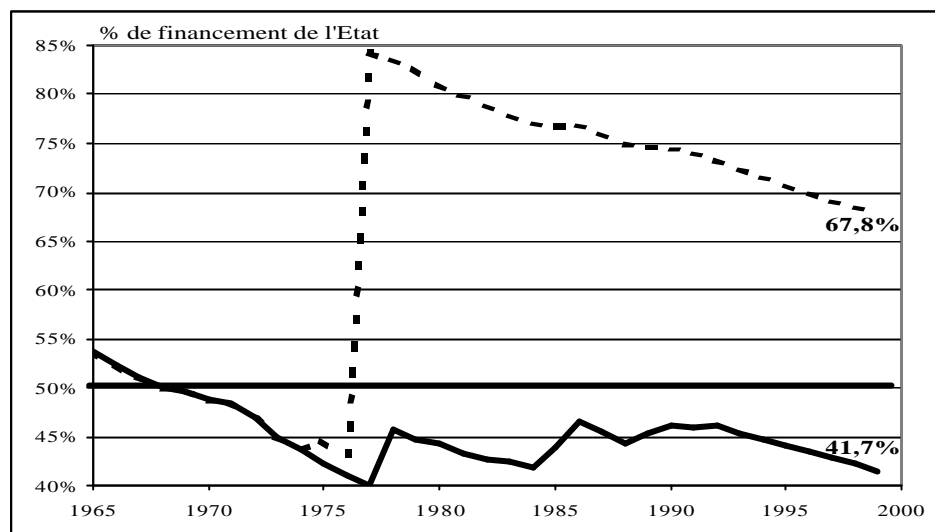
Données MAP – traitement SDEPE

En ajoutant les aides distribuées par le fonds d'orientation et de réorientation des marchés agricoles (FORMA) à la suite d'évènements climatiques, principalement la sécheresse de 1976, l'Etat a pris en charge, depuis 1964, 67% des dépenses d'indemnisation.

Quatre taux de parité correspondant à quatre définitions différentes de la « contribution de l'Etat », peuvent ainsi être calculés.

⁴⁹ La liste des aides exceptionnelles gérées par les offices figure en annexe 12.

*Evolution du taux de parité avec l'ensemble des aides exceptionnelles,
FORMA compris*



Données MAP – traitement SDEPE

La courbe en pointillés représente l'évolution du taux de parité au sens le plus large : c'est le rapport entre les interventions de l'Etat via le FNGCA (hors incitations à l'assurance) et via le Forma puis les offices, et le total des indemnisations y compris la contribution professionnelle.

La courbe en trait plein retrace l'évolution du taux de parité au sens le plus strict, c'est à dire le rapport entre la contribution de l'Etat au FNGCA, hors incitation à l'assurance, et le total des indemnisations y compris la contribution professionnelle.

La participation professionnelle, comme le montre le graphique de la page 39, augmente assez régulièrement depuis 1965. L'Etat a, par diverses lois de finances, modifié le taux de la contribution additionnelle.

Evolution du taux des contributions additionnelles

	Sur assurance incendie	Sur assurance récoltes et bétail	Sur assurance bâtiments et matériel	Sur assurance véhicules utilitaires et engins automoteurs
1965 à 1979	10 %	5 %	5 %	0 %
1980 et 1981	10 %	5 %	5 %	5 %
1982 à 1986	10 %	5 %	5 %	0 %
1987 à 1991	13 %	7 %	7 %	5 %
1992 à 1996	15 %	7 %	7 %	7 %
1997 à 1999	15 %	5 %	7 %	7 %

Source : CCR.

L'augmentation, en 1993, des taux a procuré au Fonds des ressources supplémentaires (160 MF par an pour l'assurance incendie), ce qui, prolongé sur six ans, a compensé la baisse de subventions de l'Etat, tout en permettant non seulement

le remboursement d'un emprunt contracté auprès du Crédit agricole mais aussi la reconstitution de réserves.

- En conséquence, des taux d'indemnisation faibles

Le Fonds dispose ainsi aujourd'hui d'une trésorerie d'environ 1,2 MdF (au 31 juillet 2000), c'est à dire l'équivalent de ce que coûte en moyenne annuelle depuis vingt ans l'indemnisation des calamités. Sa situation est donc bonne. Elle permettrait de couvrir deux à trois ans de sinistralité courante.

Sous réserve de cette trésorerie, les ressources du FNGCA sont limitées. Elles ne lui permettent d'indemniser que partiellement les dommages. Selon les cultures (et selon les taux de pertes pour les arbres fruitiers et la vigne), les taux d'indemnisation s'étagent de 12% à 45% (+10 points en général lorsque le sinistré, ayant souscrit un contrat grêle, bénéficie d'un taux majoré⁵⁰) pour une moyenne d'environ 30%. Ces taux d'indemnisation sont relativement stables et bien connus des agriculteurs. En revanche, aucun texte législatif ne garantit un taux minimum d'indemnisation. La réalité de l'indemnisation est très éloignée du plafond de 75% fixé par la loi.

D'autre part, le Fonds ne pouvant indemniser que dans la limite de ses ressources, le taux d'indemnisation est minoré lorsqu'un grand nombre d'agriculteurs est touché. Deux cas le montrent particulièrement : la sécheresse sur fourrage et le gel viticole de 1991.

A la suite de ce dernier, un abattement croissant en fonction du produit brut par hectare de vigne, a été pratiqué sur les dommages indemnifiables. Cet abattement atteignait 100% au-delà de 35 000 F par hectare. Les arrêtés interministériels de reconnaissance conduisaient ainsi à exclure de l'indemnisation la quasi-totalité des producteurs de vins d'appellation d'origine contrôlée. A la suite d'un recours de la confédération nationale des vins d'appellations d'origine contrôlée (CNAOC), le Conseil d'Etat a annulé ces arrêtés pour incompétence, mais sans se prononcer sur le fond, à savoir la légalité d'une décision excluant des sinistrés du droit à indemnisation en fonction d'un plafond de rendement.

S'agissant de la sécheresse sur fourrages, un mode de calcul forfaitaire a dû être mis en place en 1989 pour limiter le montant des indemnisations. Ce problème n'est pas secondaire puisque environ deux tiers des aides exceptionnelles versées hors FNGCA sur la période 1981-1998 concernent la sécheresse sur fourrages (années 1986, 1989 et 1990), et que la moitié du FNGCA est absorbé par l'indemnisation de ce risque.

- Les cas particuliers de la conchyliculture et des cultures pérennes

Pour la conchyliculture, le taux d'indemnisation n'est que de 12%. Cette faiblesse est à relier avec le niveau de cotisation au FNGCA de ce secteur. En effet, l'assiette de la taxe pour ces exploitations est trop étroite et ne leur permet pas de participer suffisamment à la solidarité professionnelle. Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante.

⁵⁰ Sur cette pratique du FNGCA, non prévue par la loi, cf. 2.1.1.3.

Pour les horticulteurs, le niveau d'indemnisation peut apparaître faible en raison de la durée du cycle de production et de l'ampleur des stocks de végétaux qui peuvent être atteints par une calamité. L'indemnisation du Fonds ne porte que sur une année de récolte, alors que, la calamité ayant détruit le potentiel de production, ce sont les recettes potentielles de plusieurs années qui sont affectées.

- Des seuils qui peuvent avoir des effets pervers

Dès lors que le seuil de 14% est franchi, le système d'indemnisation joue à plein. Des pertes de chiffre d'affaires voisine de 14% (un niveau de perte survenant en moyenne une fois tous les dix ans), l'une légèrement en dessous et l'autre au dessus, peuvent se traduire par des baisses de revenu très différentes :

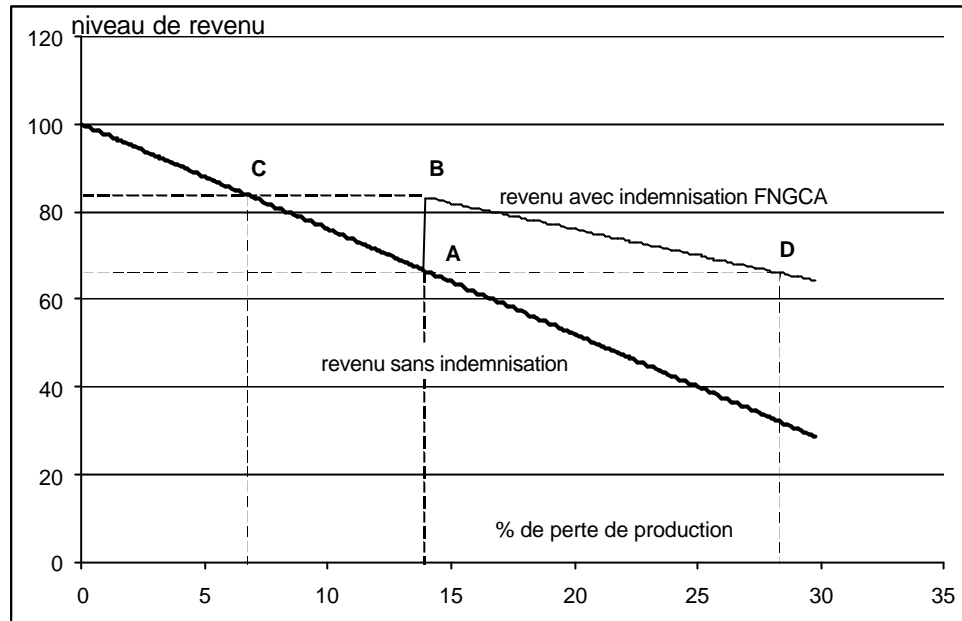
- Si le seuil est franchi (points B du graphique suivant), l'agriculteur disposera, grâce à l'indemnisation du FNGCA, d'un revenu final de plus de 80% de son revenu habituel, équivalent à celui d'un exploitant qui aurait subi une perte de production de 7% (point C). La perte subie est ainsi ramenée à un niveau de perte qui survient en moyenne tous les trois ans, soit un accident assez courant ;

- Si le seuil n'est pas franchi (point A du graphique), l'agriculteur, n'étant pas indemnisé par le FNGCA, ne disposera que d'un revenu inférieur à 70% de son revenu habituel, équivalent à celui qu'aurait connu un agriculteur ayant subi une perte de production de 25% et bénéficiant de ce fait du FNGCA. La perte subie correspond à un accident qui survient en moyenne tous les 50 ans⁵¹.

Cette situation est évidemment peu équitable. Pour une différence infime dans la perte de production, la perte finale de revenu varie du simple au double.

⁵¹ Une baisse de production de 15% , soit un point de plus que le seuil, entraîne en moyenne une baisse de revenu de 32% et une indemnisation de 30% de 14%, soit 4,2% de la production et 18% du revenu ; la perte de revenu n'est donc plus que de 14%, ce qui équivaut à la perte de revenu d'un agriculteur qui aurait perdu 7% de sa production et donc n'aurait pas été indemnisé.

*Effet de la perte de production sur le revenu,
avec ou sans indemnisation par le FNGCA*



Données RICA – traitement SDEPE

A ces effets de seuils s'ajoute le fait que, faute de données individuelles, les seuils de pertes sont généralement appréciés par rapport à des bases forfaitaires (cf. ci-dessous). Il est ainsi possible que l'indemnisation soit refusée à un exploitant qui, raisonnant sur sa propre exploitation, pense avoir dépassé les seuils d'accès.

Par ailleurs, le cumul des deux seuils pose également problème. En effet, pour qu'une perte de 27 % (seuil d'accès au FNGCA) sur une culture entraîne une perte de 14% du chiffre d'affaires global, il faut que cette culture apporte, en temps normal, plus de la moitié des recettes de l'exploitant ($14/27=52\%$). Dans les cas de polyculture ou de productions légumières où plusieurs rotations sont possibles dans l'année, un sinistre sur une culture ne permet presque jamais d'accéder à une indemnisation par le FNGCA. Ces secteurs sont ainsi désavantagés, alors que la diversification des productions qu'ils pratiquent, constitue une forme d'auto-assurance qui devrait être encouragée.

- L'indemnisation peut être déconnectée de la réalité de l'exploitation

L'évaluation des pertes indemnissables s'effectue par référence à des rendements moyens départementaux (barème départemental). Dès lors, ce système est favorable aux exploitations ayant des rendements inférieurs à la moyenne. Un producteur dont les performances de rendement sont élevées peut quant à lui ne pas atteindre le seuil de perte de 27% (calculé avec un rendement départemental), alors que sa perte réelle dépasse ce seuil.

D'autre part, afin de limiter le nombre de faibles indemnisations, il existe des seuils de dommages en valeur absolue. Mais ces derniers sont très faibles (1 000 F pour les pertes de récolte dans le cas général, 2 000 F pour les pertes de fonds) et conduisent à des montants insignifiants d'indemnisation dont les coûts de gestion sont

élevés. Il en est notamment ainsi pour les pertes de fonds qui ne sont pas soumises aux seuils en pourcentage : pour des pertes de 2 000 F indemnisées à 25%, le sinistré percevra une indemnité de 500 F.

Enfin, les calculs montrent que l'indemnisation moyenne, soit 30% de la perte de production, conduit à diviser la perte de revenu par deux⁵², quelle que soit l'ampleur du sinistre. Ainsi, la perte absolue de revenu est d'autant plus importante que le sinistre est fort, alors que c'est précisément dans ce cas que la solidarité professionnelle et nationale serait nécessaire.

- Le FNGCA n'incite que peu au développement de l'assurance

Le Fonds ne consacre aujourd'hui que très peu de ressources au développement des assurances. Si la prise en charge des primes d'assurance grêle a atteint en moyenne annuelle 150 MF (en francs constants 1998) sur la période 1980-1990, elle a été supprimée de 1991 à 1993 puis rétablie pour les seuls fruits, légumes-fruits et légumes-feuilles. Depuis cette date, le FNGCA consacre environ 30MF annuellement à ce poste de dépenses, soit 6% des prestations totales du Fonds et 2,5 % du total des cotisations d'assurance grêle.

Par ailleurs, la loi prévoyait une incitation indirecte en subordonnant l'accès au FNGCA à la souscription de contrats d'assurance pour les risques reconnus normalement assurables dans chaque région. A titre transitoire et pendant un an, il était admis que l'assurance incendie des bâtiments d'exploitation pouvait y suppléer. Dans la pratique, cette période transitoire est devenue permanente et l'assurance incendie des bâtiments est toujours considérée comme suffisante pour accéder au FNGCA⁵³. Ainsi, un agriculteur qui n'est pas assuré contre la grêle, risque reconnu comme assurable, est indemnisé par le FNGCA quand survient un autre type de sinistre. Pour substituer une autre incitation à celle prévue par la loi, le Fonds octroie aux assurés grêle des taux d'indemnisation majorés⁵⁴ lorsqu'ils sont victimes d'autres types de sinistres. De telles majorations sont également prévues en cas de calamités touchant les animaux si ceux-ci sont assurés contre la mortalité du bétail. Il ne semble toutefois pas que ces majorations, dont le coût est estimé à environ 2% des dépenses d'indemnisation, aient un effet incitatif sur la souscription de contrats grêle, sans qu'il soit possible de déterminer si cette absence d'effet tient à la nature même du mécanisme ou à l'insuffisance de la majoration.

- Le recours à des mécanismes et des ressources extérieures au FNGCA

Les limites des procédures et des moyens du FNGCA ont conduit l'Etat à intervenir via les offices agricoles et non via le FNGCA pour certains événements climatiques importants en 1998 et 1999 (inondations dans l'Aude et l'Hérault). Dans le passé, des aides exceptionnelles ont été accordées également hors FNGCA pour des

⁵² On désigne par i le montant de l'indemnisation, par ΔP la baisse de la production et ΔR celle du revenu :
 $i = 30\% \Delta P$ ou encore $i = 30\% \Delta P * (\Delta R / \Delta R) = 30\% (\Delta P / \Delta R) * \Delta R$.

Le ratio $\Delta R / \Delta P$ étant égal à 60% (cf. supra 1.4), on a $i = (30\% / 60\%) * \Delta R = \Delta R / 2$.

⁵³ Cf. arrêté du 28 mars 1975 concernant les conditions d'assurance exigées des agriculteurs pour bénéficier d'une indemnisation du FNGCA.

⁵⁴ Cf. même arrêté.

sinistres majeurs : par exemple, on l'a vu, pour des sécheresses sur fourrages (de l'ordre de 1 MdF en 1990 sous forme de report de cotisations sociales, mise à disposition de céréales fourragères à prix réduit, prise en charge d'intérêts de prêts bonifiés, aménagements de la dette et avances de trésorerie) ; mais aussi pour le gel sur fruits et vigne (196 MF en 1991).

2.1.1.4 Les prêts bonifiés "calamités" : des avances de trésorerie utiles mais dont les seuils et les règles diffèrent de ceux du FNGCA

- *Un dispositif conçu comme complémentaire de l'indemnisation par le FNGCA*

Pour compléter le dispositif d'indemnisation, la loi de 1964 a consacré la possibilité d'octroyer des prêts bancaires spéciaux dont le taux d'intérêt est bonifié par l'Etat. Ces prêts ont pour objet de couvrir les besoins de trésorerie en l'attente de l'indemnisation et d'étaler le manque à gagner pour la partie des pertes non couverte par celle-ci (cas des pertes de récolte) ou de financer les investissements de remplacement (cas des pertes de fond). La somme totale perçue par un sinistré (prêt plus indemnité) ne doit pas excéder le montant des pertes.

Le tableau ci-dessous présente les caractéristiques de ces prêts. Toutefois, en cas de sinistres majeurs, la bonification peut être majorée. Le taux d'intérêt a ainsi été ramené à 1,5% pour les inondations de l'automne 1999 et les tempêtes de fin décembre 1999.

Caractéristiques des prêts spéciaux « calamités » fin 1999

Type de perte	Durée du prêt	Bonification	Taux
<i>Pertes de récolte</i>			
Perte comprise entre 25 et 35% du produit de la	4 ans	1.5 point	de 4.15% à 4.35 %
Perte supérieure à 35 % ou 2 ^{ème} année consécutive sinistre et perte comprise entre 25 et 35 % ou jeune agriculteur et perte comprise entre 25 et 35 %	7 ans	2 points	de 3.65% à 3.85%
<i>Pertes de fonds</i>	15 ans	2.5 points	de 3.15% à 3.35%

Source : rapport d'évaluation du FNGCA

Le coût pour l'Etat a été de 353 MF en moyenne annuelle sur la période 1980-1998 (en francs constants 1998) et d'une cinquantaine de millions de francs pour chacune des trois dernières années. Cette diminution s'explique principalement par la baisse des taux d'intérêt.

- Une faible articulation avec l'indemnisation par le FNGCA

Plusieurs caractéristiques de ces prêts, dont la bonification est prise en charge par le budget du ministère de l'agriculture et non par le FNGCA, les éloignent de l'indemnisation servie par le Fonds. A la différence de la procédure d'indemnisation, la décision ouvrant droit aux prêts "calamités" est prise à l'échelon préfectoral. Par ailleurs, ces prêts ne sont pas limités aux sinistres reconnus comme des calamités agricoles et peuvent être octroyés suite à d'autres sinistres dès lors que l'exploitation est assurée pour le type de sinistre en cause (cas notamment de la grêle).

Les critères d'accès aux prêts spéciaux en cas de perte de récolte diffèrent aussi de ceux du FNGCA : les pertes doivent atteindre au minimum 25% de la valeur de la récolte normale pour la production sinistrée et 12% du produit brut d'exploitation (contre respectivement 27% et 14% pour le FNGCA). En outre, les revenus imposables du ménage autres qu'agricoles sont pris en compte pour l'accès au prêt, ces revenus devant être inférieurs à 150 000 F.

Enfin, toujours pour les pertes de récolte, le montant du prêt peut être très éloigné des besoins puisqu'il fait l'objet d'un abattement, égal à 8 % de la production brute théorique, et qu'il est plafonné à 100 000 F par exploitation et par sinistre.

- Un soutien complémentaire pour la viticulture : le Fonds de Solidarité Viticole

En complément de l'indemnisation, le FNGCA prenait autrefois en charge tout ou partie des intérêts des prêts spéciaux « calamités ». Cette mesure est tombée en désuétude au début des années 1990. Les textes régissant la procédure ont disparu du code rural.

Seule la section viticole du fonds de solidarité agricole (seule section du fonds de solidarité effectivement mise en place) prend en charge une partie des annuités (intérêts et capital) des prêts calamités. La Caisse nationale de crédit agricole est chargée de la gestion⁵⁵. Le coût moyen pour l'Etat de la subvention à la section depuis 1980 est de l'ordre de 54 MF/an.

Ce système et son évolution appellent plusieurs constations :

- Il n'existe que pour le secteur viticole,
- La substitution, en 1962, d'une subvention budgétaire à une taxe sectorielle a affecté la cohérence d'un dispositif fondé initialement sur la solidarité professionnelle,
- Le système est compliqué puisqu'il revient à prendre en charge, par la voie budgétaire, les annuités de prêts par ailleurs bonifiés.

⁵⁵ Cf. fiche sectorielle sur la viticulture en annexe 7.

2.1.1.5 Des mécanismes fiscaux particuliers en cas de calamités agricoles⁵⁶

- Le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties

En cas de pertes de récoltes sur pied, par suite d'événements extraordinaires, l'article 1398 du code général des impôts prévoit la possibilité d'un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux parcelles atteintes. Ce dégrèvement est proportionnel à l'importance des pertes subies.

En moyenne annuelle sur la période 1980-1998, le rapport d'évaluation du FNGCA évalue le coût fiscal de ce dégrèvement à 283 MF (en francs constants 1998) ; Ce chiffre est à comparer à la moyenne annuelle de 479 MF pour la subvention de l'Etat au FNGCA.

L'article 1398 pose en principe que le dégrèvement n'est pas accordé pour les pertes de récolte subies du fait de la grêle par les agriculteurs non assurés. Mais il accorde une dérogation temporaire, qui subsiste encore aujourd'hui. Les agriculteurs non assurés contre la grêle bénéficient de la mesure au même titre que les agriculteurs assurés, ce qui n'incite pas à l'assurance.

D'autre part, cette disposition bénéficie au propriétaire et sa répercussion effective sur l'agriculteur sinistré n'est pas certaine⁵⁷.

- La réduction du bénéfice forfaitaire imposable

Conformément aux dispositions de l'article 64 du code général des impôts (paragraphe 3 et 5), le bénéfice agricole forfaitaire peut être réduit lorsque des calamités telles que la grêle, la gelée, l'inondation, les dégâts occasionnés par les rongeurs, les épizooties,... ont entraîné dans l'exploitation des pertes de récoltes ou des pertes de bétail, qui bénéficient donc d'un traitement identique. Pour entraîner une réduction du bénéfice forfaitaire, ces pertes doivent être justifiées et demeurer à la charge définitive de l'exploitant.

Cet avantage fiscal n'est pas formellement lié à une indemnisation par le régime des calamités agricoles. D'ailleurs, la définition des calamités agricoles donnée par l'article 64 du code général des impôts ne recouvre pas nécessairement celle de la loi du 10 juillet 1964 : la grêle, exclue de l'indemnisation du FNGCA (car assurable), est citée par le code général des impôts ; inversement, le code général des impôts exclut les dommages causés au cheptel mort alors qu'ils entrent dans le champ de la loi de 1964 (article 4).

Aucune statistique ne permet d'évaluer le coût de cette mesure.

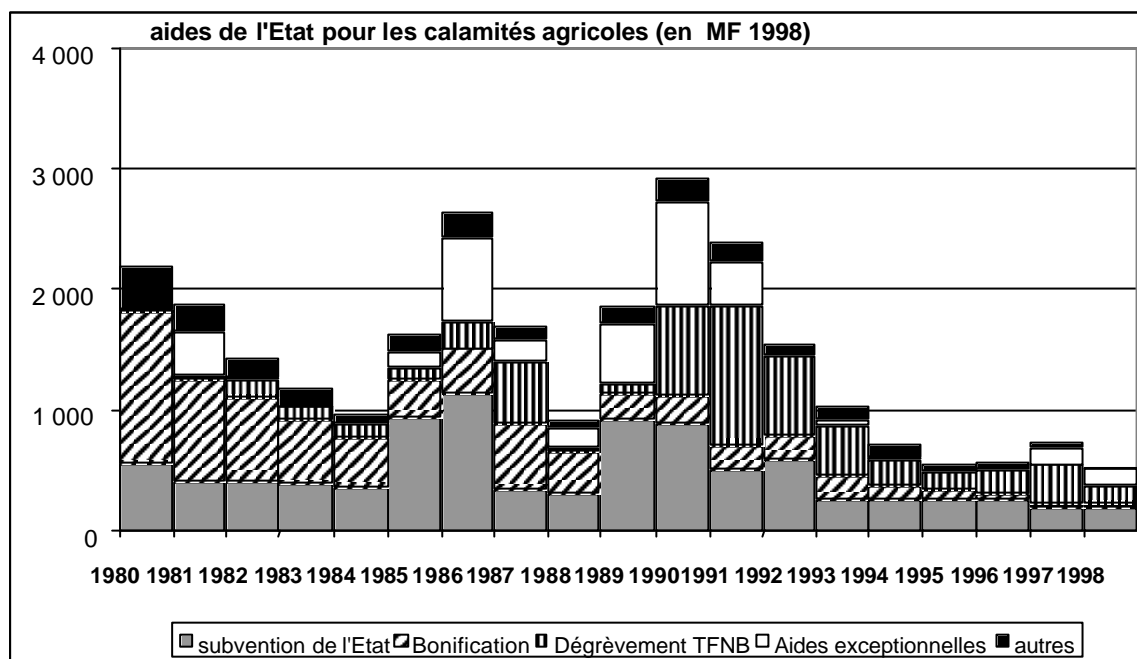
⁵⁶ La déduction pour investissement est traitée ultérieurement (2.3.3.1) car elle n'est pas spécifique aux calamités agricoles.

⁵⁷ L'article 1° de la loi n°57-1260 du 12 décembre 1957 dispose que les dégrèvements d'impôt foncier consécutifs à des calamités agricoles accordés aux bailleurs d'un fond rural – et en particulier des dégrèvements pour ^pertes de récoltes – bénéficieront au preneur.

2.1.1.6 Evolution globale des concours de l'Etat

Le coût global pour l'Etat du dispositif de protection contre les risques climatiques qui vient d'être décrit (à l'exception de la prise en compte des pertes dans le calcul du bénéfice forfaitaire) a évolué comme suit, dans les vingt dernières années.

Evolution de l'ensemble des aides d'Etat pour les calamités agricoles



Données MAP – traitement SDEPE

Ce graphique appelle trois constatations :

- La subvention au FNGCA n'a toujours représenté qu'une part minoritaire de l'aide globale accordée par l'Etat à la suite de calamités agricoles,
- La tendance est à la décroissance de l'effort financier public global, en raison notamment de la baisse du coût de la bonification des prêts calamités permise par la diminution des taux d'intérêt,
- Le coût total du dispositif varie fortement selon les années, en fonction notamment de la survenance d'événements climatiques exceptionnels.

Globalement, l'ensemble des concours de l'Etat retracés ci-dessus, et qui concernent pour l'essentiel les risques climatiques, s'établit en moyenne annuelle à 1,4 MdF de 1980 à 1998 et 1,2 MdF de 1988 à 1998. La tendance de long terme semble donc supérieure à 1 MdF par an. Sur la période la plus récente (1993 à 1998) cette moyenne est tombée à 550 MF mais il ne peut en être tiré de conclusion, une période de cinq ans ne pouvant être considérée comme représentative des fluctuations climatiques.

2.1.2 L'absence de développement des assurances contre les risques climatiques

2.1.2.1 Le champ actuel de l'assurance est très restreint

Le champ des risques climatiques couvert par l'assurance est limité puisqu'il se résume pour l'essentiel à la grêle. Il a par ailleurs très peu évolué au cours du temps. Un assureur, Groupama, l'assureur mutualiste agricole, dispose d'une position fortement dominante.

- La grêle est la principale garantie existante

L'assurance grêle date du XVIII^{ème} siècle et représente encore aujourd'hui la quasi totalité des primes d'assurance récolte, soit 1,2 milliards de francs selon la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA) en 1998.

Son taux de souscription est très variable selon les cultures. Le tableau suivant présente une estimation des taux de pénétration selon les classes de cultures. Les fruits sont globalement la production la moins assurée, alors que ce risque est particulièrement fort pour ce secteur.

*Estimation des taux de pénétration de l'assurance grêle
Surface assurée/surface cultivée en %*

Cultures	1971 (1)	1980 (1)	1997 (2)
Blé	56%	57%	55%
Céréales secondaires (3)	42%	55%	56%
Maïs	36%	38%	48%
Colza	63%	62%	64%
Vignes	27%	35%	58%(4)
Fruits	17%	37%	36%

(1) La protection des récoltes des agriculteurs, rapport de M. de Bretteville au CES, 24 mai 1983

(2) Enquête APSAD

(3) Ligne incluant une proportion de maïs

(4) Ce pourcentage apparaît élevé. D'autres sources l'estiment à environ 1/3.

Régionalement, le taux de souscription est également très variable. Selon la FFSA, il serait d'environ 90% dans les régions très spécialisées.

- Le risque tempête sur récoltes pour quatre cultures

Depuis 1985, les assureurs proposent, en complément de la garantie grêle, une garantie tempête sur récoltes pour les cultures de maïs, colza, tournesol et féverole.

Lorsque cette garantie est souscrite, les capitaux couverts sont identiques à ceux couverts contre la grêle. On estime que 50% des capitaux totaux assurés grêle sur

ces quatre cultures le sont également pour la tempête. Le volume de prime est d'environ 60MF. Rapportée à l'ensemble des contrats grêle, la proportion de ceux vendus avec une extension tempête n'était cependant que de 12,1% en 1998 et la part relative dans les capitaux de 7,9%. Depuis 1996, le nombre de garanties tempête souscrites diminue. Cette évolution ne semble pas traduire une moindre attractivité de l'assurance car elle est parallèle à celle du nombre d'exploitations. En revanche, depuis le lancement de ces contrats il y a 15 ans, il n'a été proposé d'assurance tempête pour aucun autre type de culture et le taux de pénétration, pour les quatre cultures couvrables, ne semble plus progresser.

- Des expérimentations de contrats grêle et gel sur vigne

A titre expérimental existent, en viticulture, quelques contrats d'assurance ajoutant à la garantie grêle celle contre le gel. Il en est ainsi dans le Beaujolais depuis le milieu des années 1980 mais ce contrat ne serait souscrit que par 60 à 70% des assurés grêle⁵⁸, dont le nombre a lui même diminué. Ces deux événements sont pourtant les risques climatiques majeurs en viticulture.

L'assureur mutualiste agricole propose, depuis début 2000, dans certains départements du Sud, des contrats grêle et gel sur vigne qui rencontrent un fort intérêt de la part des viticulteurs adhérant de coopérative. Le montant des encaissements de primes correspondantes atteint déjà 30 MF. D'autres assureurs proposent des garanties analogues à titre expérimental.

- Le cas particulier de l'assurance du tabac, héritage d'un système étatique

Le cas de la filière tabac est très particulier puisque les producteurs disposent d'un contrat multirisques et que 100% des surfaces cultivées sont couvertes.

Les producteurs de tabac sont assurés par dix Caisses d'assurance mutuelles agricoles, réassurées auprès de la Caisse de réassurance mutuelle agricole des producteurs de tabac. Cette dernière est la continuation sous statut privé du système antérieur d'assurance obligatoire créé par la SEITA pour ses planteurs. Les producteurs disposent d'un contrat type offrant une couverture large des risques sur récolte : sont couverts la grêle, la gelée, l'ouragan, les dégâts des eaux et les risques épidémiques, à l'exception du mildiou pour lequel la garantie a été suspendue afin de ne pas désinciter à un traitement préventif désormais possible. Seule la sécheresse n'est pas assurée. Le contrat couvre les pertes de quantité mais également de qualité.

En raison du monopole de l'Etat sur ce secteur jusqu'en 1970 et des enjeux que représente cette production pour les pouvoirs publics (santé publique mais aussi ressources fiscales), la filière est très organisée et impose de fait une obligation de s'assurer. La totalité des producteurs de tabac participe au système d'assurance et la prime d'assurance est prélevée à la source par la coopérative sur les apports. Le taux de prime varie, selon la sinistralité individuelle et celle de la caisse d'assurance, entre 3,75% et 10% des capitaux assurés. Le taux de prime moyen atteint 6,5%. Les coûts de gestion sont faibles pour diverses raisons : experts formés par la Caisse de réassurance, contrat unique, tarification simple, participation de la coopérative à la gestion.

⁵⁸ Source Groupama.

Le niveau d'indemnisation est inversement proportionnel au taux de pertes. Ainsi, la victime d'un sinistre partiel bénéficiera d'une indemnisation proportionnellement plus forte que la victime d'une destruction totale de récolte. L'objectif est de tenir compte d'une part, d'une moindre valorisation de sa production et d'autre part de frais (récolte, séchage...) qui ne sont pas minorés par rapport à ceux qui auraient été engagés pour une récolte normale⁵⁹. L'indemnisation atteint en moyenne 75% de la perte, calculée par rapport à un rendement historique collectif de la zone de production mais en intégrant partiellement le rendement individuel.

La sinistralité accuse de fortes variations selon les années mais des fonds propres importants permettent à la Caisse de réassurance mutuelle d'amortir les chocs. Ce dispositif d'assurance, géré par des professionnels du secteur a pour objectif prioritaire de préserver la récolte ; il intègre une démarche de prévention, par exemple par le financement d'un centre de recherche, l'édiction de conseils agronomiques aux producteurs ou une aide financière à la recherche d'eau pour l'irrigation.

Cette démarche n'est pas reproductible dans d'autres secteurs car elle requiert un niveau d'organisation professionnelle très élevé qui, dans le cas du tabac, est l'héritage d'un monopole public et qui est de ce fait difficilement transposable.

Cependant, des enseignements peuvent en être tirés : adaptation de l'indemnisation à la réalité de l'exploitation et notamment de ses charges, mise en œuvre d'une véritable politique de prévention avec le financement nécessaire, prise en compte de données historiques sur le rendement dans le calcul de la garantie.

2.1.2.2 La définition traditionnelle de la garantie peut parfois poser problème

- La possibilité d'assurer un niveau de capital inadapté à la réalité de la perte

Dans les contrats grêle actuellement diffusés, le capital assuré c'est-à-dire l'engagement maximum de l'assureur en cas de sinistre, est largement laissé au choix de l'assuré. Ce capital est en effet égal au produit du rendement assuré par un prix unitaire pour le produit cultivé, et par la surface cultivée.

Le premier facteur, le rendement assuré, est librement choisi par l'agriculteur. En principe, l'assurance ne peut être une source d'enrichissement pour lui. L'article L 121-1 du code des assurances pose ce principe indemnitaire : "l'assurance relative aux biens est un contrat d'indemnité ; l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre". C'est pourquoi le rendement assuré est en principe plafonné par le rendement potentiel, c'est-à-dire celui qui aurait été obtenu sur la parcelle en l'absence de sinistre. Dans les faits, ce principe est très difficile d'application et l'expert sinistre ne peut s'apercevoir d'une exagération des capitaux assurés que lorsqu'elle est manifeste.

Le prix unitaire assuré est également choisi par l'exploitant lors de la souscription du contrat mais, à la différence du rendement, il ne peut être corrigé,

⁵⁹ La réglementation interdit la destruction d'une récolte sinistrée sauf si elle complètement endommagée.

après le sinistre, en fonction de l'état réel du marché après le sinistre. Or, selon les cultures et selon les modes de commercialisation choisis, le prix assuré peut être éloigné, en plus ou en moins, du prix qui aurait été obtenu sur le marché lors de la récolte. Dans le secteur de l'arboriculture, les aléas climatiques peuvent ainsi avoir des conséquences bénéfiques sur le revenu : bien qu'aucune règle systématique ne puisse être établie, il peut arriver que, suite à la rareté du produit, les prix de vente augmentent et fassent plus que compenser la baisse des rendements. Ainsi, l'année 1998, année de gel de printemps, est également une année record en termes de chiffre d'affaires pour le secteur arboricole, selon les données de l'ONIFLHOR.

Enfin, la définition des capitaux assurés ne permettait pas, jusqu'en 1995, de déduire de l'indemnisation les frais de récolte et plus généralement les frais de production, de conditionnement et de commercialisation non engagés du fait du sinistre.

Certes, les franchises sont un moyen de limiter l'indemnisation⁶⁰ et éventuellement de la rapprocher de la réalité de la perte subie par l'exploitation. Elles permettent donc que l'indemnité d'assurance ne conduise pas à un résultat courant avant impôt supérieur à ce qu'il aurait été en l'absence de sinistre, même si les prix ont monté. Dans les faits, la franchise est également librement choisie par l'assuré et une grande variété de franchises existe sur le marché, quant à leurs modalités et leur niveau (0%, 10%, 20%,...). Le niveau le plus fréquent est de 10%.

Franchises relatives, franchises absolues et « quote-part du risque »

On distingue les franchises relatives et les franchises absolues.

- La franchise relative est équivalente à un seuil : dès lors que le seuil de pertes correspondant à la franchise est dépassé, les pertes sont indemnisées en totalité.

- La franchise absolue est équivalente à un abattement : en cas de franchise absolue, par exemple de 10%, le capital sinistré fait toujours l'objet d'un abattement de 10%, quel que soit le niveau des pertes⁶¹. Elle est plus responsabilisante.

Une même police peut comporter une franchise absolue et une franchise relative ou une franchise absolue mais définie à la fois en pourcentage des dommages et en francs (c'est à dire un minimum et un maximum de franchise).

Dans la suite du rapport, le terme « quote-part du risque restant à la charge de l'assuré » désigne la somme des deux franchises.

⁶⁰ En laissant une part du sinistre à la charge de l'assuré, la franchise est un moyen pour l'assureur (mais non une obligation) de limiter l'aléa moral qui existe en assurance. Lorsqu'un contrat prévoit une franchise, il interdit également à l'assuré de souscrire auprès d'un autre assureur un contrat couvrant cette franchise.

⁶¹ Le niveau d'application de la franchise peut être variable : la franchise peut s'appliquer à la sous-parcelle sinistrée (qui est donc déterminée au moment du sinistre), à la parcelle assurée, à la culture (ensemble des parcelles portant des récoltes de même nature) ou à l'exploitation. Plus le niveau d'application de la franchise est large, plus elle se ressent sur le montant de l'indemnisation. Le cas le plus général est celui d'une franchise à la sous-parcelle sinistrée.

En 1995, les assureurs, conscients de ces problèmes, ont modifié les contrats sur deux points : plafonnement des capitaux garantis par hectare et possibilité de déduire de l'indemnisation les frais de récolte non engagés.

Symétriquement, la possibilité existe d'une sous évaluation, par l'agriculteur, des capitaux qu'il souhaite assurer.

- L'année grêlifère 1994 montre la nécessité d'adapter l'indemnisation à la réalité des pertes

Une étude de l'impact des orages de grêle de 1994 sur le revenu des arboriculteurs a été effectuée pour la préparation du présent rapport (étude DAF/SDEPE).

Note méthodologique

En 1994, il est possible d'observer aisément l'effet de l'assurance sur le revenu (résultat courant avant impôt), car cette année fut caractérisée par des grêles suffisamment importantes pour modifier significativement le revenu de l'ensemble des arboriculteurs.

Pour analyser l'impact de l'indemnité d'assurance, on a divisé un échantillon tiré du RICA en deux sous-groupes, selon qu'ils ont obtenu ou non une indemnité. Dans le premier sous-groupe, pour la simplicité du calcul, n'ont été retenus que les arboriculteurs ayant reçu une indemnité supérieure à 10 000 F, soit 97 %.

Pour chaque exploitation a été calculée la variation de production et de revenu de l'année 1994 par rapport à la production (chiffre d'affaires) et au revenu moyen sur la période 1993-1998. Pour le sous-groupe indemnisé, l'impact sur l'écart de revenu a été calculé avec et sans indemnité.

Le revenu moyen des agriculteurs non indemnisés est pratiquement égal au revenu moyen du secteur pour la période 93-98. Il n'est inférieur que de 800 F et la production n'est inférieure que de 32 000 F à la production moyenne. Pour ces exploitations, il s'agit donc pratiquement d'une année « moyenne », compte tenu de la variabilité habituelle dans ce type de culture.

Surtout, le revenu moyen des agriculteurs indemnisés est supérieur au revenu moyen du secteur sur la période 93-98, alors que la baisse moyenne de production est de 236 000 F : le revenu des arboriculteurs sinistrés est supérieur de 54 000 F au revenu moyen des agriculteurs non sinistrés (sans l'indemnisation de l'assurance, il lui aurait été inférieur de 139 000 F).

L'écart positif de revenu par rapport aux non indemnisés est d'autant plus important que la perte de production a été plus élevée.

Il s'agit bien entendu de moyennes statistiques. Elles n'excluent pas que certains exploitants aient reçu des indemnités inférieures ou juste égales aux dommages subis. De plus, 1994 est, de l'avis des assureurs, une année exceptionnelle à divers points de vue. Les résultats sont cependant suffisamment nets pour montrer que les modalités d'indemnisation de l'époque n'aboutissaient pas à une exacte couverture des dommages, que la réforme de 1995 était nécessaire et qu'un développement des assurances suppose que l'indemnisation soit adaptée à la réalité

des exploitations (notamment la part des charges variables). Cette exigence s'impose d'autant plus que certaines calamités qu'il est envisagé de couvrir à l'avenir, comme le gel, sont d'ampleur géographique souvent étendue, à l'inverse de la grêle, et sont donc davantage susceptibles d'influer sur l'équilibre des marchés agricoles (effet prix compensant la baisse des volumes).

- La nécessité de tenir compte des économies de charges à la suite d'un sinistre

Les frais de culture, de récolte et de commercialisation sont, de manière générale, très supérieurs aux 10 % du chiffre d'affaires que représente, dans le cas le plus fréquent, la franchise du contrat d'assurance⁶². Les frais sont estimés à 20% pour les céréales, à près de 50% pour l'arboriculture, avec une moyenne de 40%⁶³.

Certes, les économies de frais à la suite d'un sinistre demeurent partielles lorsque seule une faible partie de la production d'une parcelle est touchée et qu'il faut cependant traiter et récolter la production restante.

Sous cette réserve, une franchise de 10% risque, dans la plupart des cas, et dans le strict respect des contrats, d'entraîner une sur-indemnisation⁶⁴, sauf si les capitaux assurés ont été d'emblée minorés par l'agriculteur ou l'assureur (sous estimation, soit du rendement, soit du prix inscrits dans le contrat par rapport à ce qui était probable). L'exactitude de l'indemnisation résulte donc d'un équilibre fortuit entre la faiblesse de la franchise et la sous estimation du capital assuré. Il serait préférable que la franchise ou la «quote-part du risque restant à la charge de l'assuré» soit fonction du montant des frais économisés du fait de la survenance du sinistre.

- Une définition de la garantie à la parcelle qui génère des coûts et une lourdeur de l'expertise

Habituellement, dans un contrat d'assurance dommages, l'assuré déclare son risque à la souscription et n'a d'obligation de déclaration en cours de contrat que si des circonstances nouvelles ont eu pour conséquence d'aggraver les risques ou d'en créer de nouveaux. Les contrats d'assurance grêle présentent la particularité de nécessiter chaque année une déclaration d'assolement. Cette dernière indique, pour chaque parcelle, sa situation cadastrale, sa superficie, son rendement assuré et le prix unitaire assuré. Les frais d'administration des contrats sont donc conséquents, y compris en l'absence de tout sinistre.

En outre, en cas de sinistre, l'assurance grêle traditionnelle donne systématiquement lieu à une expertise sur le terrain, voire dans 25% des cas à deux expertises successives (constat provisoire après sinistre et expertise finale avant récolte). L'expertise a pour objet d'évaluer les taux de pertes, à l'aide de prélèvements d'échantillons. Pour cela, et quel que soit le type de franchise, l'expert doit partager les

⁶² On fait l'hypothèse que le capital assuré est égal au chiffre d'affaires moyen des années antérieures et qu'il s'agit d'une franchise absolue.

⁶³ Cf. supra le calcul de R/P en 1.4.2.2.

⁶⁴ Ce terme désigne une indemnisation supérieure, du fait même du contrat, aux pertes de revenu subies et non une indemnisation supérieure aux termes du contrat ou à la perte de la production.

parcelles d'une même culture en fractions de parcelles uniformes en rendement et dommages. Il doit ensuite évaluer le taux de pertes pour chacune des sous-parcelles sinistrées homogènes qu'il a définies. Si la garantie prévoit une couverture des pertes en quantité et en qualité, le travail de l'expert est encore plus ardu⁶⁵. Elle est en tous les cas coûteuse en gestion.

Au total, en assurance récolte, les frais (acquisition et administration des contrats, frais de gestion des sinistres et des placements) sont estimés entre 30% et 35% du montant de la prime d'assurance, dont environ 5% pour les frais d'expertise.

Les assureurs estiment d'ailleurs que l'extension de l'assurance à d'autres risques passe par des adaptations des mécanismes de l'assurance grêle.

2.1.2.3 Les autres facteurs explicatifs de l'absence de développement de l'assurance

- La spirale d'anti-sélection en assurance grêle au début des années 90

Les années 1992, 1993 et 1994 ont connu une forte augmentation des chutes de grêle, qui se sont traduites pour les assureurs par des taux de sinistres à primes largement supérieurs au taux d'équilibre⁶⁶ : 112% en 1992, 156% en 1993 et 113% en 1994. Toutefois, en raison de la forte variabilité du risque grêle selon les années, il est nécessaire d'observer les résultats sur un pas de temps de plusieurs années. Sur la période 1985-1994, soit 10 ans, le taux de sinistres à primes atteint 85% et ne couvre donc pas l'ensemble des charges (les sinistres, plus les 30 à 35 % de frais de gestion). La perte pour l'assureur serait en moyenne de 15 à 20 % pour ces dix années.

Face à cette dégradation de leurs résultats, les assureurs ont augmenté les taux de primes et les franchises de la plupart de leurs contrats, particulièrement pour les cultures fruitières. Ils ont également durci les conditions d'expertise. Les hausses de tarifs ont conduit bon nombre d'agriculteurs à ne plus s'assurer, particulièrement les moins exposés au risque, ce qui a dégradé la mutualisation des risques et contribué au renchérissement de l'assurance grêle, enclenchant ainsi une spirale d'anti-sélection.

Cette succession d'années grêlifères s'est produite dans un contexte général défavorable. En 1991, le FNGCA avait supprimé son incitation à la souscription de contrats grêle. Il l'a rétablie en 1994 mais seulement pour les cultures les plus sensibles à la grêle. De plus, le début des années 1990 a constitué pour les arboriculteurs une période économique difficile de surproduction et de baisse des cours.

Enfin, en 1992, l'introduction des aides directes au revenu dans le secteur des grandes cultures a diminué l'attrait de l'assurance pour celui-ci et a ainsi contribué à déséquilibrer l'assurance grêle. Celle-ci repose en effet sur une mutualisation entre secteurs et non pas seulement sur une mutualisation dans le temps. En effet, les

⁶⁵ Cependant, seul 1% des expertises donne lieu, selon la FFSA, à des conflits déclarés.

⁶⁶ Le taux de sinistres à primes d'équilibre varie selon les sociétés entre 65% à 70%. Le complément à 100% permet de couvrir les frais de gestion.

producteurs de grandes cultures ayant désormais un revenu globalement moins sensible aux aléas climatiques ont diminué leurs capitaux assurés.

La hausse des taux de prime a été enrayée au milieu des années 90. Cette inflexion n'a cependant pas permis d'attirer à nouveau un certain nombre d'agriculteurs qui avaient abandonné l'assurance les années précédentes.

- L'existence d'autres sources d'indemnisation

Pour l'ensemble des risques, la possibilité pour un sinistré d'avoir éventuellement accès à une indemnisation soit par le FNGCA, soit par des aides exceptionnelles, n'incite ni à souscrire une assurance lorsqu'un contrat existe, ni à rechercher de nouvelles solutions assurantielles, que ce soit de la part des producteurs ou de celle des assureurs.

Aux Etats-Unis, le programme d'assurance récolte (MPCI) créé dans les années 1930 a cohabité jusqu'en 1994, date du Federal Crop Insurance reform Act, avec des programmes d'aides ad hoc votés au coup par coup par le Congrès en cas de calamités. Après l'introduction d'une clause subordonnant le bénéfice des aides directes à la souscription de contrats d'assurance, les primes encaissées par les compagnies d'assurance sont passées de moins de 1 milliard de dollars en 1994 à environ 1,8 milliards en 1996 et 1997 (depuis 1998, le Congrès recourt à nouveau à des aides exceptionnelles).

Les assureurs soulignent que la crédibilité d'un système d'assurance suppose que les pouvoirs publics s'interdisent de financer des mesures exceptionnelles pour les non assurés.

- Une articulation difficile entre le FNGCA et l'assurance

Bien qu'ayant pour objectif le développement de l'assurance, le dispositif français de protection contre les calamités agricoles ne prévoit pas d'articulation dynamique entre le FNGCA et l'assurance.

Un avis du Conseil économique et social de 1963 avait distingué trois catégories de risques : les risques assurables, les risques non assurables et les risques "para-assurables". Distinguer cette catégorie de risques "pour lesquels un effort doit être poursuivi afin d'en assurer la couverture dans des conditions techniquement et économiquement acceptables" avait été jugé indispensable au développement de l'assurance. Pour ces risques, dans l'attente d'une part d'un nombre d'assurés suffisamment élevé pour que joue la loi des grands nombres et d'autre part de séries statistiques assez longues pour calculer correctement le tarif, le Conseil économique et social avait recommandé des "assurances groupes par exemple par l'intermédiaire des coopératives et des syndicats" et "l'application systématique d'une importante franchise absolue". La loi de 1964 n'a cependant pas repris cette distinction.

En outre, l'articulation entre l'assurance et certaines règles actuelles du FNGCA peut avoir des effets pervers. Ainsi, lorsqu'un agriculteur est victime, sur une même culture d'un sinistre grêle, contre lequel il était assuré, et d'une calamité non

assurable, le FNGCA déduit des pertes indemnifiables les indemnités perçues au titre de l'assurance grêle⁶⁷. Si ce principe a des justifications, il est source de complexité et d'inéquité. En corollaire, en effet, le FNGCA applique aux agriculteurs non assurés grêle une franchise représentative du dégât de grêle afin de ne pas risquer d'indemniser ces derniers davantage que ceux qui s'assurent. Plus encore, la déduction des indemnités grêle peut conduire à ce que certains exploitants, dont les pertes étaient, pour un autre sinistre, supérieures au seuil de 14%, se retrouvent en dessous. En raison de son assurance grêle, un exploitant peut ainsi perdre tout droit à indemnité de la part du FNGCA lors d'un sinistre non assurable.

2.1.3 La prévention, un objectif insuffisamment affirmé et déconnecté de l'indemnisation

La prévention, lorsqu'elle est techniquement possible à un coût raisonnable, est toujours souhaitable : mieux vaut protéger la récolte qu'atténuer l'effet de sa perte sur le revenu. Malgré ses mérites, le régime des calamités agricoles n'a cependant donné à la prévention qu'une place très restreinte.

2.1.3.1 Un objectif très faiblement affirmé et une absence corrélative de moyens

La prévention n'est pas un objectif explicite du FNGCA, à la différence de l'indemnisation et du développement de l'assurance⁶⁸. Elle n'apparaît qu'en filigrane dans la loi :

- L'article 2 intègre, dans la définition des calamités agricoles, le fait que "les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants",

- L'article 13 fixe notamment pour mission à la commission nationale des calamités agricoles "l'information du Fonds en ce qui concerne la prévention des risques",

- L'article 14 renvoie à un décret les modalités d'action du Fonds en matière de prévention. Mais le décret se borne à affirmer le rôle d'information et de proposition de la commission nationale en ce domaine.

De plus, si la loi de 1964 a précisé les ressources du Fonds pour remplir sa mission d'indemnisation et celle de développement de l'assurance, aucune disposition similaire n'a concerné la prévention. C'est seulement en ce qui concerne les dépenses, et par la voie réglementaire, qu'a été prévue l'intervention financière du FNGCA. Celui-ci n'a, en fait, engagé que quelques actions d'information et de prévention représentant une très faible part de ses dépenses. Annuellement, et excepté 1989 où la dépense a été exceptionnellement élevée (47 MF en francs constants 1998), les

⁶⁷ La circulaire du 18 août 1980 prévoit qu'« il doit être tenu compte, dans l'évaluation des pertes indemnifiables, des frais de récolte non engagés, des valeurs récupérées et des indemnités versées par des tiers ou des organismes d'assurance. A ce titre les indemnités d'assurance grêle ... doivent venir en déduction ».

⁶⁸ Cf. article 1^{er} de la loi de 1964.

sommes engagées à ce titre n'ont jamais dépassé 6 MF, soit moins de 1% des dépenses.

2.1.3.2 Une intervention du FNGCA au cas par cas

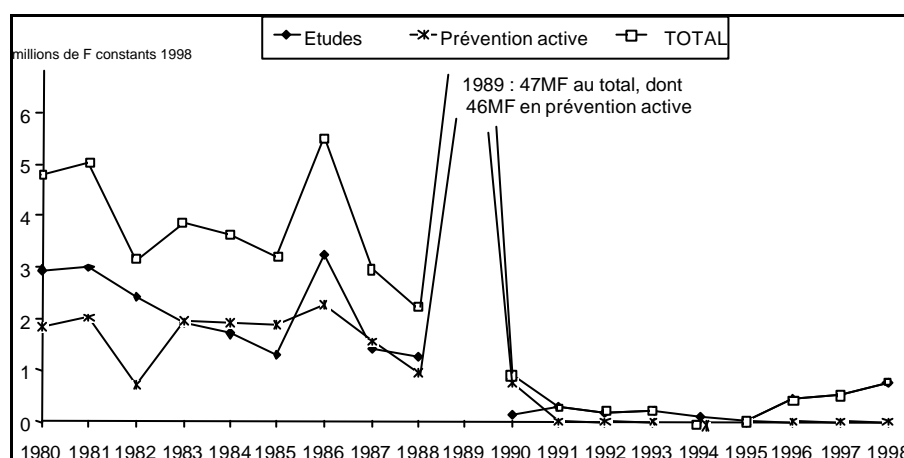
Les actions du FNGCA prennent la forme soit d'études, soit d'actions de prévention.

Les études portent sur l'impact des aléas climatiques⁶⁹ et sur la lutte contre les maladies des végétaux⁷⁰ et des animaux⁷¹.

Les résultats de ces études ne sont pas toujours exploités par l'ensemble des partenaires. Il en va ainsi pour celles sur les dispositifs anti-grêle. De 1975 à 1982, le FNGCA a participé au financement de travaux de recherche. Bien qu'ils aient conclu à l'absence de preuves quant à l'efficacité de la lutte chimique contre la grêle, certaines collectivités locales persistent à financer de telles actions, parfois au détriment de l'aide à l'investissement dans des filets para-grêle.

La prévention active financée par le FNGCA concerne essentiellement les dégâts causés par les animaux⁷². Ont également été financés en 1989 des lâchers d'eau des barrages d'EDF pour lutter contre la sécheresse en Midi-Pyrénées et Méditerranée, pour un coût total de 15 MF.

Dépenses en études et en actions de prévention



Source : rapport d'évaluation du FNGCA

⁶⁹ Etude de la grêle, lutte contre les gelées de printemps, coulure de la vigne, suivi de l'impact de la sécheresse, écoulement de la Saône.

⁷⁰ Dépérissement bactérien du pêcher, fusariose de l'asperge.

⁷¹ Agalaxie contagieuse et petaga des ovins.

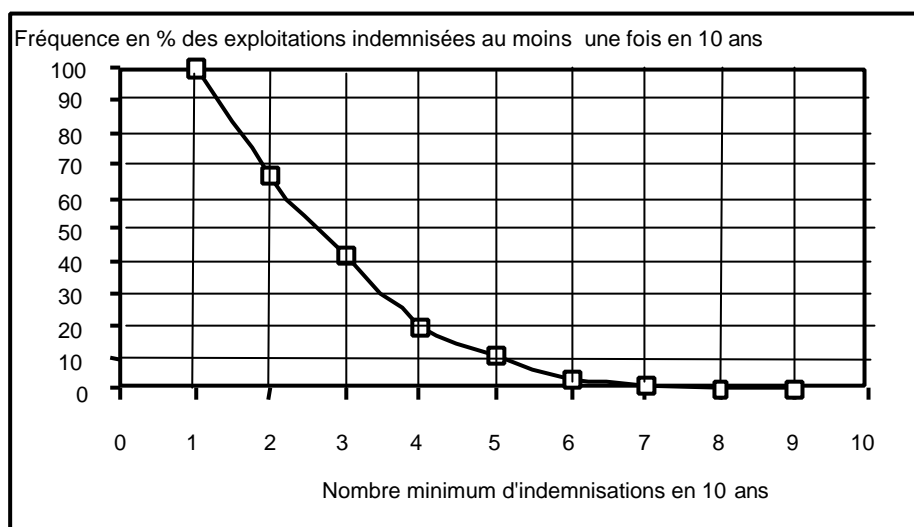
⁷² Dégâts causés par les campagnols et étourneaux. Des campagnes de destruction se sont déroulées durant les années 1980, financées à hauteur de 1 MF par an jusqu'en 1988. En 1989, une somme de 23 MF a été allouée pour l'empoisonnement massif des campagnols.

Depuis 1991, le FNGCA n'a plus financé de mesures de prévention active. Ses gestionnaires ont certes continué à mener des actions mais en recourant à des sources de financement externe⁷³.

2.1.3.3 L'absence d'incitation à la prévention dans les mécanismes d'indemnisation.

Des données du RICA a été extrait un échantillon constant de 791 exploitations indemnisées au moins une fois (une année) au titre des calamités sur la période 1989-1998. Pour 10% d'entre elles, l'indemnisation pour calamités s'est répétée au moins cinq fois, soit en moyenne au moins une année sur deux. 20% des exploitations indemnisées l'ont été au moins 4 années sur 10, et 40% l'ont été au moins 3 années sur 10 (soit près d'une fois tous les 3 ans).

Fréquence du recours à l'indemnisation des calamités



Source : rapport d'évaluation du FNGCA

Il est probable qu'une part au moins de ces sinistres à répétition aurait pu être évitée si les exploitants avaient été incités à la prévention, par exemple par une réduction progressive des taux d'indemnisation au-delà d'une certaine fréquence. Ce n'est que dans certains cas, et sans base réglementaire, que le Fonds a informé les agriculteurs qu'il n'indemniserait plus ce type de sinistre.

⁷³ Par exemple, un contrat de plan Etat-région a été utilisé pour financer l'arrachage d'amandiers plantés en zone gélive.

2.1.4 Le régime des catastrophes naturelles, un dispositif supérieur au FNGCA pour la prévention et donnant à l'intervention publique un meilleur effet de levier

2.1.4.1 Un régime postérieur au régime des calamités agricoles, qui recouvre un champ distinct

Le régime des catastrophes naturelles a été créé par la loi du 13 juillet 1982. Il s'applique à tous les secteurs, y compris l'agriculture. Il couvre les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, à l'exception des sinistres indemnisés par le FNGCA.

La loi ne liste pas les phénomènes garantis. Il peut s'agir, par exemple, d'inondations, de mouvements du sol, d'avalanches, de séismes. Depuis le 1^{er} août 1990, la garantie tempête est obligatoirement délivrée dans les contrats incendie et ce risque est donc exclu du champ du régime catastrophes naturelles. Les contrats d'assurance garantissant les dommages aux biens ainsi que les contrats "pertes d'exploitation" ouvrent obligatoirement droit à la garantie catastrophes naturelles.

En raison du caractère obligatoire de cette garantie, l'autorité administrative a édicté des clauses types pour les contrats d'assurance concernés. De plus, lorsqu'il y a refus d'assurance, l'assuré peut saisir le Bureau central de tarification (BCT). La décision du BCT s'impose à l'assureur qui est obligé de délivrer la garantie.

Exceptés les taux de prime additionnelle⁷⁴ et le niveau des franchises qui sont fixés par l'Etat, la garantie catastrophes naturelles n'a pas de conditions qui lui soient propres. Elle suit les conditions de la garantie de base du contrat⁷⁵. Outre la condition que le bien sinistré soit couvert par un contrat dommages, l'indemnisation est subordonnée à la constatation par un arrêté interministériel de l'état de catastrophe naturelle.

Ce régime étant postérieur à celui des calamités agricoles, il a été nécessaire de définir par différence son champ d'application. Sont restés régis par la loi du 10 juillet 1964 les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment. Au contraire, les véhicules, les bâtiments agricoles et leur contenu, donc y compris les récoltes, machines ou animaux se trouvant à l'intérieur, bénéficient de la garantie catastrophes naturelles, dès lors qu'ils sont couverts par un contrat dommages aux biens.

Cette ligne de partage, impliquant selon les biens concernés l'application de deux régimes d'inspiration différente, n'est pas toujours perçue clairement par les exploitants agricoles, d'autant plus que pour certains risques assurés, elle peut prêter à débat. Par exemple, si les troupeaux allaitants vivent plutôt en dehors des bâtiments, la situation est généralement inverse pour les troupeaux laitiers. Cette distinction conduit l'assureur soit à prélever sur la prime du contrat la taxe additionnelle qui finance le

⁷⁴ En pourcentage de la prime principale.

⁷⁵ Par exemple, si le contrat dommages aux biens prévoit une indemnisation en valeur à neuf, le sinistre catastrophe naturelle donnera également lieu à un règlement en valeur à neuf.

FNGCA (premier cas), soit à faire payer à l'assuré la prime catastrophes naturelles (deuxième cas).

2.1.4.2 Un régime conçu différemment, avec une intervention publique indirecte via la réassurance, permettant un effet de levier plus important.

Au début des années 1980, la couverture des catastrophes naturelles a fait l'objet d'un projet de création d'un fonds public. La loi du 13 juillet 1982 a finalement opté pour un système mixte, faisant appel à la fois à l'Etat et à l'assurance.

Les contrats dommages aux biens incluant la garantie catastrophes naturelles sont entièrement gérés par les sociétés d'assurance. L'Etat intervient pour fixer les taux de primes et les franchises en valeur absolue. Il participe financièrement à travers l'offre de réassurance qui a été proposée aux assureurs par la Caisse centrale de réassurance (CCR). Pour les risques résultant de catastrophes naturelles, la loi a habilité la CCR à pratiquer ses opérations de réassurance avec la garantie de l'Etat. Tout assureur reste cependant libre de chercher une couverture en réassurance ailleurs qu'auprès de la CCR.

Le schéma de réassurance proposé par la CCR est articulé autour de deux formes de traité de réassurance :

- Le premier niveau est un traité "quote-part" : l'assureur cède au réassureur une certaine proportion (par exemple 40%) des primes qu'il encaisse. Le réassureur s'engage en contrepartie à prendre en charge la même proportion de sinistres (40%).

- Sur la partie conservée par l'assureur (les 60% non cédés) intervient un deuxième traité en excédent de perte annuelle (ou stop-loss). Le réassureur intervient lorsque la sinistralité totale annuelle dépasse une franchise, exprimée en pourcentage des primes conservées (par exemple 150% des primes). Le traité de réassurance stop-loss de la CCR est illimité grâce à la garantie de l'Etat. La franchise de ce traité représente donc, quel que soit le niveau de sinistralité, le montant maximum qu'un assureur sera amené à supporter au cours d'un même exercice.

A partir de 1982-1983, le niveau des cessions à la CCR (premier niveau de réassurance) a régulièrement baissé, principalement en raison d'une meilleure connaissance de la branche catastrophes naturelles. Toutefois, du fait de l'augmentation de la sinistralité dans les années 1990, la tendance s'est inversée à partir de 1993. En outre, la sinistralité élevée avait conduit la CCR à prélever à quatre reprises dans sa provision d'égalisation⁷⁶. En 1996, le montant de cette provision était inférieur à une année de primes. Pour ces raisons, la Caisse centrale a modifié en 1997 son schéma de réassurance. Alors que, jusque là, son schéma de réassurance était identique pour toutes les sociétés du marché, les caractéristiques de portefeuille de chaque société d'assurance cédante sont désormais prises en compte et une part plus importante du risque est laissée à l'assureur. Les modalités de réassurance peuvent dorénavant être revues chaque année.

⁷⁶ Système décrit infra dans la partie 3.2.1.5.

Dans le régime des catastrophes naturelles comme dans celui des calamités agricoles, il y a donc intervention de l'Etat et mise en œuvre d'une solidarité nationale. Mais cette intervention est indirecte, via une garantie offerte à un réassureur, alors que, dans le régime des calamités agricoles, l'Etat participe directement à l'indemnisation, s'il respecte la parité annuelle de financement prévue par la loi de 1964. Dans la pratique, on l'a vu, la parité annuelle n'est pas actuellement respectée. En revanche fonctionnent deux quasi-parités de long terme : l'une à l'intérieur du FNGCA pour les sinistres courants et une pour l'ensemble des sinistres y compris les événements exceptionnels si l'on tient compte de toutes les aides de l'Etat. Tout se passe donc comme si celui-ci, en matière de calamités agricoles, intervenait d'une part par un financement direct et d'autre part à titre de réassureur, alors que dans le régime des catastrophes naturelles il n'intervient que comme garant du réassureur. L'effet de levier est donc bien moins important pour les calamités agricoles.

2.1.4.3 Un régime qui cherche à mieux intégrer la prévention

La loi du 2 février 1995 (dite loi Barnier) a complété celle de 1982. Elle tend à prévenir les catastrophes naturelles en prévoyant l'isolement ou la destruction des immeubles menacés. Elle crée un fonds de prévention des risques naturels majeurs. Ce dernier permet d'indemniser les personnes lorsqu'une menace grave de survenance d'un mouvement de terrain, d'une avalanche ou de crues torrentielles, conduit l'Etat à les exproprier. Ce fonds finance également les plans de prévention des risques naturels, qui établissent une cartographie des risques par commune.

Par ailleurs, dans deux cas, l'assureur peut refuser d'accorder la garantie catastrophes naturelles et se limiter à un contrat dommages aux biens l'excluant :

- Lorsque les biens ou les activités ont été implantés en violation des règles administratives tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle (plans de surface submersibles, périmètres de risques, plan d'occupation des sols...),
- Lorsqu'ils ont été implantés dans des zones inconstructibles postérieurement à la publication d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

En outre, si l'assuré ne s'est pas conformé aux prescriptions du plan de prévention des risques dans un délai de cinq ans après sa publication, l'assureur peut, après décision du BCT, augmenter les franchises, ou exclure le bien de la garantie catastrophes naturelles.

A la différence du régime des calamités agricoles, celui des catastrophes naturelles, tel qu'amendé par la loi de 1995, fait de la prévention un objectif important, prévoit explicitement son mode de financement et articule prévention et indemnisation plus étroitement que le régime des calamités agricoles.

2.2 LES MOYENS DE GESTION ET D'INDEMNISATION DES RISQUES SANITAIRES SONT DISPERSÉS

2.2.1 Des assurances sanitaires peu souscrites

Deux types d'assurances "sanitaires" peuvent être souscrites par les éleveurs :

- Les assurances "mortalité du bétail" ou "accident", équivalent des garanties dommages aux cultures (type assurance grêle),
- Les assurances "pertes d'exploitation" fondées sur une approche globale des risques.

2.2.1.1 Les assurances mortalité du bétail

Les assurances "mortalité du bétail" ou "accident" sont des produits relativement anciens.

Dans le secteur hors-sol (porc et volailles), les risques garantis sont d'ordre climatique ou technique (perte de cheptel suite à la foudre, la tempête, une panne des installations de ventilation ou d'aération...). Des assurances pour risques sanitaires étaient autrefois proposées aux aviculteurs par l'assureur mutualiste. Elles ont été retirées du marché en raison des pertes financières subies et du caractère jugé non aléatoire de ce type de risques.

Dans le secteur bovin, plusieurs types de contrats garantissent les pertes d'animaux suite à des maladies. Ainsi la garantie mortalité générale "coup dur" de l'assureur mutualiste couvre les pertes subies suite à un accident ou une maladie ayant entraîné la mort de plus de 10% ou 20 % du cheptel (au choix). Le même assureur propose une police "garantie mortalité des troupeaux suite à des maladies réputées contagieuses", qui indemnise, en complément de l'Etat et des GDS, les pertes résultant de l'abattage prophylactique de tout ou partie du cheptel.

A l'exception de quelques produits (garantie "coup dur" notamment) ces assurances sont relativement peu souscrites. En 1999, le total des primes s'élevait à 100 millions de francs (contre 1 139 millions pour les assurances grêle et tempête sur cultures)⁷⁷. Dans le domaine sanitaire, les dispositifs publics et professionnels d'indemnisation, à la fois efficaces et peu coûteux en gestion, couvrent l'essentiel des risques qui ne sont pas pris en charge par les éleveurs eux-mêmes.

2.2.1.2 Les assurances "pertes d'exploitation"

En raison des difficultés rencontrées par les garanties "classiques", les assureurs développent depuis quelques années de nouveaux contrats fondés sur une approche globale des risques et de l'économie de l'exploitation. Ils visent à couvrir les pertes d'exploitation résultant notamment d'accidents sanitaires (maladie survenant

⁷⁷ Chiffres du ministère de l'agriculture et de la pêche.

sur l'exploitation ou inclusion dans le périmètre d'une MRC) mais aussi d'autres événements, tels que l'incendie ou la tempête, définis contractuellement.

Dans le secteur bovin, les éleveurs peuvent souscrire ces contrats en complément de l'assurance des dommages aux biens (incendie tempête - dégâts des eaux,...) et/ou mortalité des élevages bovins (MRC, accidents...). Ces contrats prévoient une corrélation étroite entre l'indemnisation et le manque à gagner réel. Selon les productions, on considère soit la baisse de marge brute de l'atelier (élevages laitiers), soit les augmentations de charges (élevages allaitants). Dans chaque cas, ces variations doivent être liées à l'événement garanti⁷⁸.

Ainsi dans le domaine sanitaire, les assureurs se sont déjà engagés depuis plusieurs années dans une voie nouvelle, ce qu'ils n'ont pratiquement pas encore fait dans le domaine des risques climatiques.

Les assurances "pertes d'exploitation" sont cependant encore peu développées en France. Certains assureurs ayant l'intention de privilégier ce type de démarche à l'avenir, elles pourraient être amenées à jouer un rôle croissant dans la gestion des risques auxquels sont confrontés les éleveurs.

Dans le prolongement de la réflexion conduite sur les contrats "garanties pertes de marge brute" et "frais annexes", l'assureur mutualiste réfléchit aux moyens d'apprécier au mieux la perte d'exploitation et d'élargir ce type d'assurance.

Il est ainsi projeté de construire une garantie «perte d'exploitation» plus large qui couvrirait les augmentations de charges ou les baisses de produit résultant de causes multiples (climatiques, sanitaires, humains,...). Les événements qui pourraient être garantis sont de plusieurs types : l'augmentation de charges liée à une sécheresse sur fourrages, certains risques sanitaires, le remboursement des dépenses liées à l'engagement de main d'œuvre en cas d'accident du chef d'exploitation...

De tels contrats ouvriraient plus largement la voie à une couverture transcendant les frontières habituelles entre risques climatiques, sanitaires et techniques⁷⁹.

⁷⁸

La notion de "perte d'exploitation" admet plusieurs définitions selon les contrats : perte de produit brut, perte de marge brute ou frais annexes. Dans le secteur hors-sol, Groupama propose une "assurance pertes de marge brute" qui a pour objet d'indemniser la perte de marge brute suite à un incendie, un événement climatique exceptionnel, un dégât des eaux et éventuellement l'apparition d'une maladie infectieuse (pertes d'exploitation résultant de l'inclusion de l'exploitation dans le périmètre de protection). Dans le secteur bovin, Groupama propose trois types de garanties "perte d'exploitation" : perte de produit brut, perte de marge brute et frais annexes.

⁷⁹

Pour faire face au risque financier lié à la livraison de produits défectueux, les agriculteurs peuvent souscrire des assurances responsabilité civile. Ces produits existent depuis une trentaine d'années et offrent une garantie contre les dommages matériels (retraits, destruction, reconditionnement des produits) et immatériels (atteinte à l'image) que peut provoquer la livraison d'un produit présentant un danger pour la santé ou ne répondant pas aux standards requis. Du fait de leur coût et de leurs caractéristiques (les plafonds de garantie pour les dommages matériels atteignent couramment 50 millions de francs), ces assurances sont surtout souscrites par des industries agro-alimentaires et rarement par des agriculteurs.

2.2.2 Un champ d'intervention du FNGCA plus étroit que celui prévu par la loi

La loi du 10 juillet 1964 définit les calamités agricoles comme les «dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel»⁸⁰. A priori, l'expression « agent naturel » inclut le risque sanitaire. En pratique, il semble que le FNGCA ne dispose pas de ressources suffisantes pour indemniser, outre le risque climatique, ce risque sanitaire, même s'il est parfois délicat de distinguer les deux. En tout état de cause, le FNGCA a fortement limité son intervention dans le domaine sanitaire à quelques risques très spécifiques tels que le feu bactérien, la fusariose sur asperge, la bactériose du pêcher, les maladies conchylicoles et à l'apparition de quelques maladies nouvelles⁸¹. De 1980 à 1998, 300 MF⁸² ont été consacrés à ce type d'indemnisation, sur un total de 19 MdF (0,6 %).

Cependant, mêmes modestes, ces interventions montrent que le risque sanitaire appartient bien au champ d'intervention du régime des calamités agricoles.

2.2.3 Des indemnisations de l'Etat, hors FNGCA, réservées aux maladies réglementées

Dans le domaine sanitaire, l'action de l'Etat est centrée sur les contrôles vétérinaires et phytosanitaires et sur la mise en place de mesures collectives de lutte contre les maladies "réglementées".

Ces missions sont assurées, d'une part, par les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) qui comptent 300 ingénieurs et techniciens et, d'autre part, les services vétérinaires du ministère de l'agriculture et de la pêche (4 000 agents dont 413 vétérinaires inspecteurs⁸³).

2.2.3.1 Dans les filières animales

Les services vétérinaires contrôlent l'application des règles de santé et de protection animale et d'hygiène alimentaire. En collaboration avec les professionnels, ils luttent contre les grandes maladies animales par des mesures de prophylaxie collective et obligatoire et des opérations de police sanitaire.

Certaines maladies (MRC) doivent être obligatoirement déclarées aux autorités sanitaires. L'abattage des animaux contaminés (ou, de plus en plus, de la totalité du troupeau pour certaines maladies) donne lieu à une indemnisation de l'éleveur par les pouvoirs publics. Cet abattage peut même être étendu exceptionnellement à toutes les exploitations situées dans un périmètre de protection⁸⁴.

⁸⁰ Article 2 de la loi de 1964.

⁸¹ Virus du pépino pour les tomates.

⁸² Francs 1998.

⁸³ Hors vacataires.

⁸⁴ Zone délimitée par un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection.

L'indemnité versée est généralement forfaitaire (brucellose et tuberculose, leucose, aujesky, peste aviaire, peste porcine)⁸⁵. Parfois, elle peut être égale à la valeur de remplacement de l'animal (ESB, fièvre aphteuse). Les pertes d'exploitation résultant de l'abattage de tout ou partie du cheptel ne sont normalement pas indemnisées par les pouvoirs publics. Elles peuvent, en revanche, être prises en charge par les GDS, les collectivités locales ou les assureurs⁸⁶.

Grâce à l'action conjointe des pouvoirs publics et des éleveurs, les taux nationaux d'infection en tuberculose, brucellose, et leucose bovine sont en constante régression. Ils sont actuellement de 0,12% en leucose bovine, 0,1% en tuberculose bovine et 0,07% en brucellose bovine.

Désormais, la lutte repose sur la vigilance et la responsabilisation de tous les acteurs comme l'illustre la mise en place du réseau national d'épidémiologie-surveillance. Ce dispositif associe services déconcentrés, vétérinaires praticiens et éleveurs et permet de détecter les foyers éventuels de maladie afin d'intervenir très rapidement.

2.2.3.2 Dans les filières végétales

Les cultures touchées par une maladie réglementée (organisme de quarantaine dans le secteur des fruits et légumes, certaines maladies présentant un risque pour la santé publique dans le secteur des grandes cultures...) font l'objet d'une destruction systématique, généralement non indemnisée par les pouvoirs publics.

L'accent a été mis sur la prévention. Le territoire national fait ainsi l'objet d'une surveillance phytosanitaire afin de permettre une éradication précoce des foyers de cultures touchées par des maladies réglementées. Elle est organisée par les services régionaux de la protection des végétaux en collaboration avec la profession⁸⁷ et les offices disposant de services techniques.

Des exceptions existent lorsque la maladie a des conséquences économiques importantes. Dans ce cas, un dossier « calamités agricoles » est établi par la direction départementale de l'agriculture.

Enfin, lorsque la maîtrise de la maladie nécessite des mesures prophylactiques de grande ampleur (arrachage de matériel végétal non contaminé en vue d'établir un cordon sanitaire), les offices peuvent être conduits à intervenir. Ainsi la sharka fait l'objet d'un dispositif spécial basé sur l'indemnisation des arrachages et la prospection, c'est-à-dire le dépistage et l'arrachage ponctuel des arbres contaminés :

- L'arrachage des vergers présentant un pourcentage d'arbres contaminés important (>10%) est indemnisé par l'ONIFLHOR. De 1992 à 1998, ces opérations ont coûté un peu plus de 21 MF. Jusqu'en 1996, l'Office était financé à cette fin à 50 %

⁸⁵ Les barèmes d'indemnisation sont en cours de révision pour la brucellose et la tuberculose bovine.

⁸⁶ Lorsqu'un éleveur est dans une zone délimitée par un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection et qu'il a souscrit certaines assurances (garantie perte de marge brute des producteurs de lait et garantie frais annexes des éleveurs bovins viande ; produits Groupama), ses pertes d'exploitation peuvent être indemnisées à la valeur réelle.

⁸⁷ Fédération régionale de défense contre les ennemis des cultures (FREDEC), groupement national interprofessionnel des semences, centre technique interprofessionnel des fruits et légumes.

par la direction générale de l'alimentation. L'aide est affectée à la prospection depuis, ce qui répond à une volonté de recentrer le service chargé de la protection phytosanitaire sur son rôle technique,

- La prospection est financée conjointement par l'ONIFLHOR, les conseils régionaux, les conseils généraux et la direction générale de l'alimentation (services régionaux de protection des végétaux). 6 à 10 MF y sont consacrés annuellement dont 3 à la charge de l'office.

Cent quarante mille analyses de détection des phytopathogènes sont réalisées chaque année dans le cadre du contrôle officiel par le laboratoire national et les laboratoires régionaux de la protection des végétaux.

Coût du dispositif d'indemnisation et de surveillance des risques phytosanitaires

ORIGINE	1998	1999
D.G.AL. (prospection et diagnostic)	21 670 000 F	21 900 000 F
ONIFLHOR (mesures prophylactiques)	2 793 365 F	6 212 291 F
FNGCA (mesures curatives)	1 283 782 F	936 000 F
TOTAL	25 747 147 F	29 048 291 F

Source : DGAL

2.2.3.3 Un coût limité, hors ESB, mais des systèmes d'indemnisation hétérogènes

Toutes filières confondues, les dépenses consenties par les pouvoirs publics, dans le cadre des dispositifs normaux au titre de la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux sont plus faibles que celles consacrées aux aléas climatiques, ce qui traduit pour partie la disparition progressive des épidémies classiques grâce aux efforts de prévention. En 1998, le coût total s'élevait à 206,6 MF, contre 251,8 en 1997 et 139,4 en 1996⁸⁸.

Ces chiffres appellent quatre remarques :

- Ils n'incluent pas les dépenses afférentes à l'ESB,
- Les crédits bénéficient avant tout aux prophylaxies animales (dépistage, désinfection, vaccinations et indemnités des éleveurs). Pour certains plans de lutte qui sont approuvés par l'Union européenne, l'Etat est remboursé d'une partie (70% au maximum) des indemnités allouées aux éleveurs dont les animaux ont été abattus sur ordre de l'administration (93,8 millions en 1998)⁸⁹.

⁸⁸ Le chiffre de 1996 ne comporte pas 200 MF apportés par l'UE pour l'abattage des veaux d'origine britannique.

⁸⁹ Les crédits européens consacrés à la lutte contre les maladies animales et végétales s'élèvent, pour l'année 2001 et pour l'ensemble de l'UE, à 100 millions d'euros dont 55,2 pour des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales.

- L'indemnisation des agriculteurs ne représente qu'une partie de ce budget : en 1996, 40 % des dépenses du ministère de l'agriculture au titre de la lutte contre les principales maladies des animaux⁹⁰,

- Si le coût de l'indemnisation est limité, ses mécanismes, leurs sources de financement et leur gestion sont hétérogènes : DGAL pour les productions animales, Office (ONIFLHOR) pour les productions végétales et FNGCA pour les deux filières,

- Il n'y a pas de règle d'indemnisation commune aux différentes filières.

2.2.4 Un système inadapté aux crises sanitaires de grande ampleur, nécessitant des interventions spécifiques

Le montant, par animal, des indemnités spécifiques mises en place contre la fièvre aphteuse et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) sont, semble-t-il, considérées comme particulièrement adaptées. Il présente aussi l'avantage d'inciter les éleveurs à déclarer les cas suspects.

Dans le cas de l'ESB, ces indemnités sont calculées sur la base de la valeur réelle des animaux abattus et non selon des estimations forfaitaires comme le veut la règle en cas d'abattage sanitaire. De plus, en 1996 (au plus fort de la crise), les éleveurs ont bénéficié d'un programme d'aide exceptionnel associant mesures d'allègement des charges, avances de trésorerie et revalorisation des aides directes, pour un total supérieur à 3MdF (dont la moitié à la charge de l'Union européenne).

La fièvre aphteuse fait également l'objet d'un programme exceptionnel. Suite à l'arrêt des vaccinations (1991) consécutive à la diminution des épidémies, un fonds d'indemnisation ("caisse fièvre aphteuse") a été créé par les groupements de défense sanitaire pour couvrir les pertes résultant de l'abattage du cheptel touché par cette maladie (complément de l'indemnité versée par les Pouvoirs publics + pertes indirectes). Les sommes accumulées atteignent aujourd'hui 100 MF.

Ces deux exemples montrent que, comme pour les risques climatiques, la gestion des crises de grande ampleur passe par des programmes ad hoc qui vont bien au-delà du dispositif courant et empruntent d'autres circuits.

Les risques sanitaires liés à la sécurité alimentaire et venant de facteurs extérieurs à l'agriculture (type crise de la dioxine), restent sans réponse appropriée, ni sur le plan de leur gestion, ni sur celui de l'indemnisation des producteurs qui en sont victimes indirectement (séquestre de l'exploitation, effondrement du marché...).

⁹⁰ Tuberculose bovine, leucose bovine, brucellose bovine, brucellose caprine, brucellose ovine, maladie d'Aujesky.

2.3 LES DISPOSITIONS FISCALES NE SONT PAS ADAPTEES A LA VARIABILITE DU REVENU

2.3.1 L'article 72 du code général des impôts reconnaît l'irrégularité importante des revenus comme une spécificité du secteur agricole

L'article 72 du code général des impôts énonce que "le bénéfice réel de l'exploitation agricole est déterminé et imposé selon les principes généraux applicables aux entreprises industrielles et commerciales... mais avec des règles et modalités adaptées aux contraintes et caractéristiques particulières de la production agricole, et de leur incidence sur la gestion, qui sont notamment :

- Le faible niveau du chiffre d'affaires par rapport au capital investi, ce qui se traduit par une lente rotation des capitaux,
- La proportion exagérément importante des éléments non amortissables dans le bilan: foncier non bâti, amélioration foncière permanente, parts de coopératives et de SICA,
- L'irrégularité importante des revenus."

En pratique, la loi a prévu deux⁹¹ modalités particulières d'imposition, exclusives l'une de l'autre, afin d'atténuer les effets de la progressivité du barème de l'impôt en cas de revenus agricoles exceptionnels et de lisser le prélèvement : le système du quotient et la moyenne triennale.

2.3.2 Les mécanismes fiscaux d'écêtement des revenus exceptionnels : les articles 75-O A et 75-O B du code général des impôts

2.3.2.1 Le quotient

Le système du quotient, prévu à l'article 75-O A, permet de limiter la progressivité du barème de l'impôt en cas de revenus agricoles normaux mais irréguliers. Il ne concerne pas les profits exceptionnels (profits réalisés à la suite d'une cession, profit résultant de la disparition d'un emprunt...).

Au sens de cet article, le caractère exceptionnel des revenus provient de leur irrégularité d'une année sur l'autre. L'origine de cette irrégularité est fiscalement indifférente : elle peut résulter soit d'une récolte exceptionnelle, soit d'une commercialisation particulièrement avantageuse, soit de tout autre événement d'origine climatique ou non, indépendant d'une action de l'exploitant⁹².

⁹¹ Une troisième modalité existe mais elle ne concerne que les cas de cession ou de cessation d'une exploitation agricole (régime prévu à l'article 72 B-IV du code général des impôts).

⁹² Cette définition suppose que les conditions d'exploitation soient comparables sur la période d'application du mécanisme. Au cas contraire, par exemple en cas de modification importante de la superficie cultivée, les exploitants ne peuvent bénéficier du système du quotient.

Le mécanisme est applicable dès lors que le bénéfice de l'année excède à la fois 100 000 F et une fois et demie la moyenne des résultats des trois années précédentes. Il atténue la progressivité de l'impôt pour la fraction des bénéfices qui dépasse ces limites.

Selon l'enquête réalisée auprès des centres de gestion agréés, il semble que cet outil, malgré son intérêt, soit peu utilisé : 3,9% seulement des adhérents y ont eu recours pendant les cinq dernières années. La synthèse de cette enquête montre que cette faible utilisation résulte de la définition fiscale des revenus exceptionnels. Pour accéder au mécanisme, le résultat doit dépasser de 50% les bénéfices moyens des trois années précédentes, plancher rarement atteint sauf pour certaines productions, telles que la viticulture de qualité, l'élevage hors sol et certaines cultures de fruits et légumes⁹³.

2.3.2.2 La moyenne triennale

Dans le cas du système de la moyenne triennale mobile (article 75- B), le bénéfice agricole retenu pour l'assiette de l'impôt est égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux années précédentes. Comme le quotient, la moyenne triennale permet ainsi de lisser l'imposition. Le mécanisme est cependant plus large pour son application et, à la différence du quotient, il est indifférent que les conditions d'exploitation ne soient pas restées comparables.

Selon l'enquête réalisée auprès de centres de gestion⁹⁴, l'option expresse pour la moyenne triennale, qui engage l'exploitant pendant cinq ans, serait très peu exercée, principalement en raison de l'imposition qui en résulte les années déficitaires : seuls 12% des adhérents l'ont utilisée au cours des cinq dernières années, principalement les viticulteurs, les maraîchers et les arboriculteurs. Le quotient lui, écrete le revenu des années exceptionnelles, sans compensation les années suivantes.

Le coût de chacune des deux dispositions n'est pas connu⁹⁵ mais au total ni l'un ni l'autre des deux systèmes ne semble apporter de réponse appropriée à la fluctuation des revenus induite par les aléas. Les deux instruments sont utilisés par une faible proportion d'exploitants et dans certains secteurs seulement, alors que la variabilité des revenus est non négligeable dans toutes les productions.

⁹³ Cf. annexe 3.

⁹⁴ Cf. annexe 3.

⁹⁵ Cf. annexe du projet de loi de finances pour l'année 2000 « voies et moyens ».

2.3.3 L'utilisation de la déduction fiscale pour investissement (DPI) pour cause de baisse de revenu

Aux deux mécanismes précédents est venu s'en ajouter un autre par extension du mécanisme de la déduction fiscale pour investissement, à l'origine totalement extérieur au problème de la gestion des aléas.

2.3.3.1 Le mécanisme de la DPI

Depuis l'exercice 1986, l'article 72 D du code général des impôts permet aux exploitants soumis à un régime réel d'imposition d'opérer chaque année sur leurs bénéfices une déduction fiscale pour investissement. Celle-ci doit être utilisée dans les cinq années qui suivent celle au cours de laquelle elle a été pratiquée :

- Soit pour l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables,
- Soit pour l'acquisition ou la production de stocks de produits ou d'animaux dont le cycle de rotation est supérieur à un an (gros bovins, pépinières, vins et spiritueux...),
- Soit enfin pour la souscription de parts sociales de sociétés coopératives agricoles⁹⁶.

Si la déduction n'est pas utilisée, elle est rapportée aux résultats de la cinquième année qui suit celle de sa réalisation.

Les maxima annuels de la déduction pour les exercices ouverts à partir de 1999 sont décrits dans le tableau ci-dessous.

Bénéfice	Déduction maximale
Inférieur à 15 000 F	Egale au bénéfice
15 000 F à 42 858 F	15 000 F
42 859 F à 150 000 F	35 % du bénéfice
150 000 F à 500 000 F	22 500 F + 20 % du bénéfice total
Supérieur à 500 000 F	122 500 F

En cas d'utilisation de la DPI pour financer l'acquisition ou la production de stocks à rotation lente, la DPI ne modifie pas la valeur de ces stocks : elle constitue ainsi un avantage fiscal définitif. Dans les cas d'utilisation pour l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables, la DPI procure essentiellement un avantage de

⁹⁶ Cette dernière utilisation a été introduite par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

trésorerie puisque la base d'amortissement de ces immobilisations est réduite à due concurrence : la DPI est alors un outil permettant d'amortir les investissements par anticipation.

2.3.3.2 L'extension de la DPI au lissage des revenus et son utilisation

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1997, une réforme de la DPI a permis de la réintégrer par anticipation, lorsque les résultats d'un exercice sont inférieurs d'au moins 20% à la moyenne des résultats des trois exercices précédents. Il s'agit donc d'un outil de lissage fiscal qui présente l'intérêt d'être transverse aux risques, quelle que soit leur nature, climatique, sanitaire ou économique.

Cependant l'enquête auprès des centres de gestion montre que, si la DPI est utilisée par une grande partie des agriculteurs (42% de l'échantillon au cours des cinq dernières années, pour une déduction moyenne annuelle d'environ 50 000 F) et de manière croissante, elle est surtout affectée à l'augmentation des stocks à rotation lente et accessoirement à l'acquisition d'immobilisations amortissables. Seuls 4% des agriculteurs de l'échantillon ont eu recours en 1999 à la DPI pour cause de baisse de revenu⁹⁷, la déduction étant déjà consommée par les autres utilisations⁹⁸. Cette estimation ne porte que sur des agriculteurs imposés au régime du bénéfice réel puisque la DPI ne peut pas jouer pour ceux qui restent au régime du forfait. Rapporté au total des exploitants, seuls 2% utilisent la DPI pour cause de baisse de revenu.

Sur le coût global de la DPI, estimé à 1MdF par an⁹⁹, seule une très faible partie résulte de la réforme de 1997.

En outre, cet avantage fiscal n'est pas subordonné à la constitution dans l'exploitation d'un montant d'épargne correspondant au montant de la déduction fiscale. Il n'y a ainsi pas obligatoirement de trésorerie disponible en cas de chute du revenu.

Cet aménagement de la DPI reconnaît les besoins mais n'y apporte pas une réponse véritablement adaptée.

⁹⁷ Alors même que le revenu moyen des agriculteurs a nettement baissé la même année.

⁹⁸ La possibilité n'est réellement intéressante que pour les secteurs où il y a peu de stocks à rotation lente et où les fluctuations de revenu sont particulièrement fortes.

⁹⁹ Estimation direction générale des impôts. Il n'existe pas de centralisation des données.

Ainsi, les différents instruments mis en œuvre pour répondre aux risques climatiques, sanitaires et économiques sont, à l'exception de la réforme de la DPI en 1997, restés inchangés, malgré les évolutions de l'agriculture depuis les années 1960. Cela explique d'ailleurs le recours croissant à des dispositifs exceptionnels dans chacun de ces trois domaines. En outre et malgré les intentions du législateur de 1964, ils n'ont pas fonctionné de manière dynamique, c'est-à-dire de façon que leur utilisation modifie les comportements des agriculteurs en réponse à l'évolution des risques.

La réalité du règlement des crises tend, de ce fait, à sortir de plus en plus des circuits institutionnels prévus à cette fin. Une réforme est en conséquence nécessaire.

TROISIEME PARTIE

3 LES VOIES DE REFORME

Le constat effectué en parties I et II souligne la nécessité de réformer, aussi bien les mécanismes privés que les dispositifs publics. Il montre qu'un nouveau système doit reposer à l'avenir sur des principes globaux, valables pour l'ensemble des aléas et des instruments, de manière à permettre une gestion rationnelle des risques. Ce sont donc ces principes qui doivent d'abord être dégagés, de manière à préciser ensuite, successivement, les améliorations à apporter aux mécanismes privés, puis aux mécanismes publics et professionnels. Les moyens d'une régulation d'ensemble pourront alors être précisés.

3.1 METTRE EN ŒUVRE UNE REFORME TENANT COMPTE DES LIMITES DE L'ASSURANCE, RESPECTANT LES CONTRAINTES INTERNATIONALES ET OBEISSANT A DES PRINCIPES CLAIRS

3.1.1 Une contrainte : l'assurance ne peut, à elle seule, apporter une solution pour tous les risques et toutes les productions

Dans le cadre de la loi d'orientation agricole, le parlement a demandé au gouvernement de réfléchir au développement de l'assurance récolte. L'ensemble des consultations qui ont eu lieu pour la préparation du présent rapport montre que, sur le principe, un consensus existe sur les bienfaits du développement de l'assurance, au moins sous certaines conditions.

Dans un contexte où l'agriculteur ne peut plus se contenter d'être un producteur technicien mais un véritable producteur gestionnaire, l'assurance est l'instrument le plus efficace pour intégrer la gestion des risques dans les prévisions comptables et financières de l'exploitation : d'une part, le montant de la prime est un indicateur du niveau de risque ; d'autre part, en ce qu'elle établit une relation contractuelle, l'assurance permet à l'agriculteur de faire ses choix dans un univers moins incertain. Enfin, l'assurance lui apporte en règle générale de bons niveaux d'indemnisation, nettement supérieurs à ceux du FNGCA (de l'ordre de 2,5 fois supérieurs lorsque les capitaux assurés n'ont pas été sous estimés).

Pour les pouvoirs publics, le développement de l'assurance réduirait d'autant le champ d'intervention du FNGCA et des autres mécanismes publics. Le recours à l'assurance permet de confier le travail d'expertise et de gestion courante à des compagnies privées qui sont souvent mieux armées que les services de l'Etat pour accomplir ce type de tâches. Enfin, même dans l'hypothèse où l'Etat interviendrait financièrement pour prendre en charge une partie des primes, la majeure partie des coûts serait assumée par l'agriculteur. Le soutien public engendrerait des "effets de levier" qui démultiplieraient l'effort budgétaire consenti.

Toutefois, malgré son intérêt, l'assurance présente en pratique des limites.

3.1.1.1 Les limites techniques de l'assurabilité

A priori, tout risque est assurable. En pratique, l'assurabilité est fonction de paramètres techniques, du rapport entre le coût du risque et la solvabilité de la demande, de l'existence ou non d'une offre des assureurs et de la possibilité de trouver un réassureur¹⁰⁰.

En outre, le passage à un système d'assurance suppose, en pratique, une capacité des assureurs à mettre en place les outils de gestion adaptés.

- L'événement doit être aléatoire, identifiable et clairement définissable dans le contrat et les risques doivent être mutualisables.

Si la survenance d'un sinistre est certaine et systématique, le risque n'est pas assurable. Il en va ainsi pour le gel sur des arbres fruitiers plantés en zone gélive.

Pour être assurable, le risque doit de plus être identifiable c'est-à-dire mesurable avec les technologies disponibles. Par exemple, le caractère progressif du phénomène sécheresse rend son assurabilité difficile : en l'absence de dates incontestables de début et de fin de ce phénomène climatique, le montant de l'indemnité est difficile à chiffrer. Toutefois, une définition contractuelle de l'événement peut permettre d'écarter des incertitudes qui subsistent sur le plan agronomique.

Les risques doivent être mutualisables dans l'espace et/ou dans le temps, voire entre eux au sein d'un même type de contrats. La mutualisation dans l'espace implique que l'événement n'affecte pas l'ensemble du portefeuille assuré, permettant, au moins partiellement, d'équilibrer la perte sur une zone géographique donnée par les primes perçues sur les autres zones géographiques assurées. La mutualisation dans le temps, vise à équilibrer les pertes d'une année par les primes encaissées pendant les années sans sinistres. Ainsi, en assurance grêle, il est d'usage d'estimer la sinistralité par le taux de sinistres à primes sur une période de dix ans, une seule année de résultats n'étant pas significative.

- La sinistralité doit être évaluable et expertisable.

Il doit exister des données statistiques suffisantes, utilisables par l'assureur pour déterminer a priori le coût moyen d'un sinistre, la fréquence des sinistres et l'ampleur du sinistre maximum possible.

L'assureur doit également disposer d'un réseau d'experts formés pour évaluer les sinistres et disponibles lors de la survenance de l'événement. Par exemple, dans le cas de l'élevage herbivore, la sécheresse sur fourrages affecte le niveau de charges de l'exploitation et non le chiffre d'affaires. Une éventuelle garantie d'assurance devrait probablement intégrer le niveau des stocks d'approvisionnement et

¹⁰⁰ Selon Aruch et Berliner (limits of insurability of risks, 1982), l'assurabilité est fonction de quatre critères fondamentaux : l'événement à couvrir doit présenter un caractère véritablement aléatoire ; la perte potentielle maximale doit pouvoir être évaluée ; la loi des grands nombres doit pouvoir être appliquée ; une demande solvable doit exister, à un niveau de prime suffisant pour couvrir les coûts de l'assureur.

leur variation suite au sinistre. Lors de la réalisation du sinistre, elle requerrait de la part des experts des compétences comptables très éloignées de l'expertise grêle actuelle, qui a lieu sur le terrain et qui consiste à identifier et quantifier des dommages physiques.

- *L'assurabilité est fonction de la demande et de l'offre de produits d'assurance*

Du côté de la demande, le produit doit répondre à un besoin de garantie de l'agriculteur, exprimé ou non. Cette demande pour le produit est fonction de son coût en regard du service rendu, le prix devant par ailleurs être économiquement supportable pour l'exploitation agricole. Sans l'existence de cette demande, l'assureur s'expose à un développement insuffisant de son portefeuille pour réaliser une mutualisation des risques.

Du côté de l'offre, l'assurabilité est fonction de l'offre des assureurs et des réassureurs. Le système français de protection contre les risques climatiques se caractérise ainsi par le caractère figé de la ligne de partage entre risques assurables ou non, suite à la quasi-absence d'offre des assureurs qu'expliquent les diverses raisons énumérées dans la partie 2.1.2.

À l'heure actuelle, il n'existe ainsi aucun projet permettant d'escompter un développement généralisé des assurances récoltes traditionnelles en France. Toutefois, certains assureurs ont des projets¹⁰¹ pour étendre le champ des assurances à condition, notamment, qu'ils puissent trouver une capacité de réassurance suffisante.

3.1.1.2 La question des capacités de réassurance et du niveau optimal d'intervention publique en réassurance

L'offre des assureurs est directement fonction de celle des réassureurs. En effet, pour faire face à la fréquence moyenne des sinistres mais également aux sinistres catastrophiques consécutifs à des événements d'ampleur exceptionnelle, l'assureur doit non seulement disposer de capacités financières mais aussi pouvoir trouver une réassurance. La réassurance étant une activité largement internationalisée, elle est également un moyen de mutualiser les risques à l'échelle mondiale. La capacité à trouver une couverture en réassurance adaptée aux risques et au moindre coût est par ailleurs un élément de concurrence entre sociétés d'assurance.

Une réassurance publique est parfois présentée comme un des moyens de pallier l'insuffisance du marché de la réassurance et donc de repousser les limites de l'assurabilité. Selon la forme prise par cette réassurance, il s'agit ou non d'un soutien public fort.

- *Réassurance proportionnelle et réassurance en stop-loss*

Une réassurance proportionnelle (traité en quote-part) répartit les primes et les sinistres, selon un même pourcentage, entre l'assureur et son réassureur. Par exemple, l'assureur verse 40% des primes qu'il a encaissées au réassureur et, en

¹⁰¹ Cf. infra 3.2.1.2.

contrepartie, ce dernier prend en charge 40% des sinistres. Le traité quote-part organise ainsi un partage du sort puisqu'une sinistralité élevée pèse simultanément sur les deux partenaires, et inversement pour une année à faible sinistralité¹⁰².

La réassurance non proportionnelle prend la forme soit d'un traité en excédent de sinistre, soit d'un traité en excédent de perte annuelle (dit traité stop-loss). La réassurance en excédent de sinistre intervient pour un sinistre ou un événement au-delà d'un certain montant et permet de protéger les résultats de l'assureur contre des sinistres ou des événements graves et de fréquence faible. Dans le traité stop-loss, le réassureur prend en charge tous les sinistres au-delà d'un certain montant total annuel, ce qui limite la perte globale de l'assureur. Ce type de traité n'est généralement offert par les réassureurs que lorsque le risque est bien connu et seulement dans la limite d'un plafond lorsque le réassureur n'est pas public.

L'effet d'un traité stop-loss peut être illustré par l'exemple d'un risque où les frais de gestion représentent 30% du montant total des primes. En ce cas, le régime est équilibré lorsque les sinistres ne représentent pas plus de 70% des primes (taux de sinistre à prime de 70%). Un traité stop-loss, jouant à partir d'un taux de sinistre à primes de 100% et non plafonné, offre à l'assureur une protection très complète puisque, en cas de sinistralité élevée, l'assureur ne supporte dans tous les cas qu'une perte équivalente à ses frais de gestion, soit 30%¹⁰³.

- L'insuffisance des capacités mondiales du marché de la réassurance pour couvrir la totalité de l'agriculture française

Le marché de la réassurance s'est développé dans les années récentes. Cependant, de l'avis des principaux réassureurs, il ne semble pas être capable de couvrir l'ensemble des risques climatiques sur la totalité du territoire français. Même pour le seul risque gel sur vigne, il est vraisemblable, selon eux, que la capacité du marché ne corresponde qu'à la moitié environ de ce qu'exigerait la couverture de la totalité de notre vignoble. Ces limites s'expliquent par les facteurs suivants :

- L'agriculture française est la première d'Europe et une des premières du monde en valeur de production. Le montant des pertes potentielles est donc très élevé,

- L'intensité des sinistres maximums possibles pour chaque risque est, dans certains cas, moindre qu'à l'étranger (sécheresse en Espagne par exemple). En revanche, la diversité particulière des risques et des productions expose à une plus grande fréquence de sinistres maximums. En outre, la valeur de certaines productions est si forte qu'elle fait plus que compenser la moindre intensité des sinistres.

- En l'absence de systèmes d'assurance purement privés en Europe et dans le reste du monde pour des risques autres que la grêle, un réassureur n'aurait pas la possibilité de mutualiser géographiquement ses risques,

¹⁰² De plus, comme l'assureur partage les résultats avec le réassureur mais supporte seul les coûts de gestion, le réassureur lui verse une commission de gestion.

¹⁰³ Un même risque peut faire l'objet d'une réassurance proportionnelle jusqu'à un certain montant et d'une réassurance en stop-loss au delà. cf 2.1.4.2 le régime des catastrophes naturelles.

- Les systèmes d'assurance existants sont fortement subventionnés, encadrés et la réassurance est garantie par l'Etat. Le marché préférera donc les couvrir plutôt qu'un dispositif totalement privé, a fortiori pour un risque aussi important que la production française. Dans un système de marché à capacités limitées, les choix faits par d'autres pays d'apporter une garantie publique à la réassurance sont en partie contraignants pour la France.

Une rapide évaluation conduite dans le cadre de cette mission permet de chiffrer à un ordre de grandeur de 10 MdF le sinistre maximum possible pour chacun des risques gel et sécheresse¹⁰⁴, c'est à dire les risques climatiques les plus importants (hors grêle)¹⁰⁵. Ces deux sinistres peuvent en outre se cumuler, au moins partiellement, dans une hypothèse extrême. Les fonds propres des réassureurs français pour l'ensemble des sinistres « non vie » tous secteurs confondus étaient, en 1998, de l'ordre de 24 MdF¹⁰⁶. Bien entendu les assureurs feraient aussi appel à des compagnies de réassurances étrangères qui sont de taille beaucoup plus importante. Néanmoins, ces chiffres montrent que la capacité des réassureurs peut être un réel problème¹⁰⁷.

Si le développement de ces assurances reste limité à quelques régions ou à certaines productions pour lesquels les risques sont limités, il est vraisemblable que le marché, dans son état actuel, suffise. En revanche, une réassurance totalement privée est sans doute difficilement envisageable dès lors que l'objectif serait la mise en place d'un dispositif couvrant l'ensemble du territoire et cela pour des risques qui, à l'inverse de la grêle, peuvent eux-mêmes prendre une ampleur nationale (gel et sécheresse notamment).

A l'inverse un système reposant trop fortement sur une garantie publique des réassureurs aurait certainement des effets pervers.

- Les effets pervers d'une intervention trop forte de l'Etat en réassurance

Avec une aide publique forte en réassurance, le rôle de l'assureur peut se limiter à des actes de gestion. Les sociétés d'assurance ne sont qu'un canal utilisé par l'Etat pour mettre en œuvre ses choix politiques et la notion d'assurabilité est perdue de vue.

Lorsque le réassureur est l'Etat et que le traité de réassurance est de type stop-loss avec un seuil d'intervention proche du ratio sinistre/primes d'équilibre, la quasi-totalité du risque est en réalité transférée à la collectivité, ce qui peut impliquer une étatisation forte¹⁰⁸ du système (caractère obligatoire de la souscription pour une

¹⁰⁴ Le sinistre maximum possible est également de l'ordre de 10 MdF pour une tempête qui surviendrait avant les récoltes, mais la probabilité d'un tel événement est beaucoup plus faible qu'un gel ou une sécheresse de très grande ampleur.

¹⁰⁵ Sources : simulations actuarielles réalisées à partir des séries statistiques (SCEES) sur dix ans de l'ensemble des productions agricoles.

¹⁰⁶ Résultats comptables des entreprises d'assurance de capitalisation et de réassurance exercice 1998 – CCA .

¹⁰⁷ A l'inverse, la possibilité pour les assureurs de constituer eux-mêmes des provisions nécessaires, c'est à dire celles qui permettent la couverture du sinistre moyen par risque, ne semble pas poser de problème, dès lors que la fiscalité des provisions pour égalisation serait aménagée (cf. infra).

¹⁰⁸ Cf. pour partie le régime des catastrophes naturelles.

meilleure mutualisation, intervention de l'Etat dans la définition des garanties, fixation politique et non technique du niveau des primes...).

Un tel système n'incite que peu l'assureur à équilibrer les résultats du contrat, soit par l'augmentation des tarifs, soit par la sélection des risques.

Ainsi, aux Etats-Unis, la federal crop insurance corporation (FCIC), branche du département américain de l'agriculture, offre aux compagnies, outre le remboursement de leurs frais de gestion, une réassurance de type stop-loss¹⁰⁹. En conséquence, la FCIC fixe également les taux de prime, sensiblement éloignés des taux d'équilibre : le taux de sinistres à primes atteint 145% sur les treize dernières années, ce qui signifie que les primes ont été plus de deux fois inférieures à ce qui aurait été techniquement nécessaire (avec des coûts de gestion de 30%, l'équilibre suppose que le taux de sinistre à prime ne soit pas supérieur à 70%). Cette sous-tarification, combinée avec la réassurance en stop-loss, signifie que le système admet par principe une perte des assureurs compensée par l'Etat.

Dans le contexte français, au contraire des Etats-Unis, il existe des moyens administratifs et un outil particulier, le FNGCA, adapté à l'indemnisation des risques non assurables. Cet outil administratif est moins onéreux que l'outil de l'assurance, en l'état actuel des techniques de gestion assurantielles : moins de 10% contre 30 à 35%¹¹⁰. L'assurance implique en effet de gérer une relation contractuelle, même en l'absence de sinistre, alors que le FNGCA n'intervient que lorsque l'agriculteur a subi une calamité, c'est-à-dire en moyenne tous les dix ans.

Il faut également souligner que, par comparaison au FNGCA, un système de dédommagement basé sur des contrats d'assurance mais concernant des risques techniquement non assurables serait très coûteux : compte tenu des taux de franchises actuellement appliqués, il impliquerait d'indemniser les assurés pour des montants trois fois plus élevés alors même que les conditions techniques de l'assurabilité ne sont pas réunies (indemnisation des dommages à 90% en cas de franchise de 10% contre une indemnisation à hauteur de 30% par le FNGCA actuellement).

3.1.1.3 Les exemples étrangers démontrent les limites de l'assurance

Les limites de l'assurabilité sont confirmées par les exemples étrangers, où, selon les cas, l'intervention étatique dans l'assurance peut s'assimiler à un soutien durable à l'agriculture plus qu'à une volonté des pouvoirs publics d'inciter au développement d'un régime d'assurance qui s'auto-équilibre. Trois pays souvent cités en exemple en matière d'assurance contre les risques agricoles méritent un examen particulier : les Etats-Unis, le Canada et l'Espagne (le cas de l'Italie est évoqué en complément de la description du dispositif espagnol). Le cas américain est particulièrement intéressant car il est susceptible d'influer sur les évolutions des règles de l'OMC et sur leur interprétation ; celui du Canada, parce que ce pays a l'intérêt d'avoir développé, outre un système d'assurance récolte et revenu, un outil

¹⁰⁹ Information fournie par M. Sam Coleman Dunlap, membre du département américain de l'agriculture, lors d'un séminaire organisé par le club Demeter en juin 1999.

¹¹⁰ Cf. supra 2.1.1.2.

d'épargne ; celui de l'Espagne, qui est en Europe le pays de référence parce qu'il a systématisé le recours à l'assurance récolte pour stabiliser les revenus agricoles.

- Des systèmes nord-américains coûteux et peu efficaces, notamment en ce qui concerne l'assurance revenu

Aux Etats-Unis, malgré l'objectif de maîtrise des dépenses posé par le Fair Act en 1996, le soutien aux primes d'assurance récolte est en forte croissance : en mai 2000, le Congrès a adopté une loi prévoyant une enveloppe de 8,2 milliards de dollars sur cinq ans et doublant ainsi le coût budgétaire de l'assurance récolte¹¹¹. Les élus américains ont également voté de nouvelles aides exceptionnelles pour un montant de 7,1 milliards de dollars¹¹² "afin de compenser le bas niveau des prix", et ce malgré la possibilité pour les agriculteurs de souscrire des contrats d'assurance revenu.

Les programmes d'assurance actuellement disponibles sur le marché américain, résumés dans les encadrés ci-dessous, sont supervisés par la risk management agency (RMA), administration créée au sein du département américain de l'agriculture (USDA).

L'assurance récolte aux Etats-Unis

Les contrats d'assurance récolte (Multiple Peril Crop Insurance-MPCI) sont disponibles pour une centaine de productions végétales et garantissent les risques climatiques et sanitaires; ils couvriraient 80% de la superficie des productions éligibles ; pour les autres productions existe un programme d'aide aux non assurés (Noninsured Assistance Program-NAP) réservé aux exploitations réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions de dollars et aux cas de pertes de récolte atteignant à la fois 35% dans la zone considérée et 50% pour le producteur ; l'indemnisation par le NAP est plafonnée à 100 000 dollars par producteur ;

- plusieurs niveaux de couverture sont possibles : la couverture de base (dite «CAT» pour «catastrophic coverage») couvre les pertes supérieures à 50% du rendement de référence, soit la moyenne historique du rendement de l'exploitation sur 10 ans, valorisé à un prix égal à 55% du prix de marché estimé ; pour les couvertures complémentaires (ou «buy-up coverage»), l'agriculteur peut assurer jusqu'à 75% voire 85% de son rendement (blé, maïs et soja dans certains comtés en 1999), valorisé au maximum à 100% du prix de marché estimé (l'assuré choisit son niveau de prix garanti dans cette limite) ; la souscription de ces garanties complémentaires stagne depuis une dizaine d'années autour de 40% des terres éligibles ;

- la prime de la garantie de base («CAT») est entièrement prise en charge par l'Etat fédéral dès lors que l'agriculteur souscrit une couverture complémentaire ; au cas contraire, il doit acquitter un forfait de 50 \$ par production au titre des frais administratifs ; les primes d'assurance en cas de couverture complémentaire sont également subventionnées ; au total, l'Etat fédéral participe à hauteur d'environ 50% au paiement des primes d'assurance récolte ;

- le «Group Risk Plan» (GRP) : ces contrats d'assurance de groupe ne sont pas basés sur le rendement individuel de l'exploitation mais sur le rendement du comté ; ces contrats, très peu souscrits (moins de 1% des superficies couvertes par une assurance récolte), ne sont intéressants pour l'agriculteur que si ses rendements sont étroitement corrélés avec les rendements du comté.

¹¹¹ L'agriculteur qui s'assurera pour obtenir l'indemnisation de la totalité de sa récolte (en cas de perte totale) à 75% du prix du marché verra ainsi le taux de subvention de sa prime passer de 24 à 55%.

¹¹² Des aides exceptionnelles ont déjà été adoptées en 1998 et 1999 pour des montants respectifs de 6 milliards de dollars et 8,7 milliards de dollars.

A la différence de l'assurance récolte, basée sur les seuls rendements, ces contrats, développés depuis 1997, couvrent également le risque de baisse des prix en offrant une couverture du chiffre d'affaires réalisé lorsqu'il est inférieur au chiffre d'affaires garanti, sans énoncer les événements à l'origine de la baisse du chiffre d'affaires. Dans ces contrats, les rendements correspondent aux rendements de référence utilisés en assurance récolte. Cinq types de contrats existent :

- le « Crop Revenue Coverage » (CRC), lancé par une compagnie privée d'assurance, est le principal contrat puisqu'il représenterait plus de 90% des primes collectées au titre des assurances «revenu» agréées par l'USDA. Ce contrat est offert pour les productions de blé, maïs, soja, sorgho et coton ; il garantit une indemnisation lorsque la valeur de la production (obtenue en multipliant le rendement réel par un «prix de récolte», déterminé à partir d'une moyenne des prix sur le marché à terme du mois de la récolte) est inférieure à la recette garantie ; cette dernière est la multiplication du rendement historique de l'exploitation sur 10 ans (identique au rendement de référence de l'assurance récolte) par le plus haut entre un prix de base (prix à terme pendant le mois précédant les emblavements) et un prix de récolte (prix à terme du mois de la récolte) ; l'agriculteur choisit son niveau de garantie entre 50% et 75% de la recette garantie ; le succès du CRC s'explique notamment par cet accroissement du niveau de garantie en cas de baisse des cours entre les semis et la récolte ; toutefois, afin de limiter le risque assuré, l'écart entre le prix de base et le prix de récolte est plafonné;

- le «Income protection» (IP), qui couvre une aire géographique plus limitée que le CRC, est sensiblement identique au CRC, à la différence importante que la recette garantie n'inclut pas le prix de récolte ;

- le «Revenue Assurance» (RA), n'est proposé que dans l'Iowa pour le maïs et le soja et rencontre un succès limité ; à la différence du CRC, la valeur de la récolte et le prix utilisé pour calculer la recette garantie sont ajustés en fonction des prix du comté ;

- le «Group Revenue Insurance Policy» (GRIP) proposé depuis 1998 offre une garantie de recettes mais qui, comme pour la formule collective en assurance récolte, dépend de rendements à l'échelle du comté et non de rendements individuels ;

- l'«Adjusted Gross Revenue» (AGR), qui est proposé à titre expérimental depuis 1999. Ce contrat est le plus récent et présente la nouveauté de proposer une garantie à l'échelle de l'exploitation, sans distinction des productions ; le chiffre d'affaires garanti est, au choix de l'agriculteur de 65% (garantie de base), 75% (sous la condition de produire au moins trois cultures différentes) ou 80% (sous la condition de produire au moins huit cultures différentes) des recettes moyennes déclarées à l'administration fiscale sur une période de cinq ans ; la garantie couvre 75% de l'écart entre le chiffre d'affaires réalisé et celui garanti (soit au total des niveaux de protection de 49%, 56% et 60%) ; de plus, il couvre des productions qui jusqu'alors n'étaient pas éligibles aux programmes d'assurance, tels que les fruits et légumes ; les productions animales sont couvertes si leur part n'excède pas 35% du revenu disponible ; lorsque plus de 50% du revenu disponible provient de productions éligibles aux programmes d'assurance récolte, l'AGR ne peut être souscrit qu'en complément d'une assurance récolte. C'est l'ensemble de ces contrats qui bénéficient de la prise en charge des coûts de gestion et de la réassurance par l'Etat.

Au Canada existent des dispositifs publics d'assurance récolte et d'assurance revenu (MPCI et RARB décrits dans l'encadré ci-dessous), sans intervention des sociétés d'assurance privées, ne serait-ce qu'en gestion.

En raison du coût de ces programmes, le dispositif semble s'orienter vers le compte de stabilisation du revenu net (CSRN), mécanisme d'épargne, qui prévoit une forte participation des pouvoirs publics. Les sommes versées sont abondées d'un même montant par les gouvernements fédéral et provincial (dans la limite d'un plafond) et bénéficient d'une bonification d'intérêts de 3 points par rapport au taux du marché (sans plafond). L'épargne peut être utilisée soit lorsque le revenu familial est inférieur à un seuil de référence, soit lorsque la marge brute de l'exploitation est inférieure à un niveau calculé par rapport à une référence historique.

Le CSRN est loin d'être exempt d'effets pervers¹¹³. Il ne permet de mobiliser les fonds qu'avec retard en raison des conditions posées à leur réintégration, la référence à la marge brute nécessitant d'attendre que la comptabilité de l'exercice soit close. De plus, en 1998 et 1999, alors que la chute du revenu agricole était la plus importante depuis dix ans, l'Etat a dû mettre en place un système d'aides exceptionnelles d'un montant presque équivalent au budget du système habituel de gestion des risques.

Aujourd'hui, le CSRN s'assimile plus à de l'épargne pour la retraite qu'à un mécanisme de lissage des revenus agricoles. En effet, l'agriculteur a intérêt à verser de l'argent sur son compte, de manière à bénéficier d'un abondement qui double sa mise dès le départ ; il a ensuite intérêt à l'y laisser et à emprunter en cas de sinistre puisque le taux d'intérêt qu'il perçoit est bonifié de trois points ; enfin, il a intérêt à l'y laisser le plus longtemps possible, c'est-à-dire jusqu'à sa cessation d'activité, car la possibilité lui est laissée de retirer un capital.

L'assurance récolte, l'assurance « revenu » et les mécanismes d'épargne au Canada

Le dispositif canadien de gestion des risques repose, outre le CSRN, sur deux instruments distincts : l'assurance "récolte" (MPCI) et l'assurance "revenu" (RARB). Il est fortement inspiré du modèle américain. Les Pouvoirs publics (fédéraux et provinciaux) y jouent un rôle très important : sa gestion est exclusivement publique et les subventions atteignent un niveau élevé.

L'assurance "récolte" multirisques (MPCI)

Les assurances récolte couvrent, comme aux Etats-Unis, un large champ de cultures et de risques (climatiques et accessoirement sanitaires). Les garanties sont variables par province (accords quinquennaux Etat fédéral - Etat provincial) et par nature de récolte. Ainsi, en Ontario, le blé est assuré contre un grand nombre de risques sanitaires et climatiques : la sécheresse, l'humidité et la pluviosité excessive, les inondations, le gel, la grêle, les insectes, les maladies des plantes, le vent, les animaux sauvages et les parasites. A l'image des assurances MPCI américaines, la garantie consiste en un pourcentage du rendement moyen à long terme de la culture assurée (5 à 20 ans selon la culture) dans une région donnée. Le prix unitaire est choisi par l'exploitant dans une liste de prix proposés par l'assureur en début de campagne. Toutes les primes sont subventionnées à hauteur de 50%.

¹¹³ La Banque Royale du Canada précise sur son site Internet qu'il "est possible d'emprunter pour faire des dépôts dans un CSRN"

Le régime d'assurance du revenu brut (RARB)

Le régime d'assurance du revenu brut (RARB) a été instauré en 1991. Il offre aux agriculteurs une protection de recettes par hectare. L'indemnité versée est égale à la différence entre une "recette d'objectif" et les recettes réelles de l'année. La recette d'objectif est calculée pour chaque culture en multipliant le rendement historique de l'exploitation par un prix d'objectif basé sur la moyenne historique des coûts de production. Le RARB est financé conjointement par les agriculteurs (1/3 du budget) et les Pouvoirs publics (42% pour le Pouvoir Fédéral et 25% pour les Provinces). Malgré un succès certain, notamment auprès des producteurs de céréales et d'oléagineux, le coût élevé du programme a conduit les autorités à abandonner progressivement le RARB au profit du CSRN.

Le compte de stabilisation du revenu net (CSRN)

Le CSRN encourage l'agriculteur à constituer des réserves d'épargne dans lesquelles il pourra puiser lors des périodes difficiles. L'agriculteur adhérent au CSRN peut chaque année affecter à un compte spécial 3% de ses "ventes nettes admissibles" (équivalent de la marge brute)¹¹⁴. En contrepartie, l'Etat fédéral verse une somme équivalente sur le CSRN de l'exploitant (1/3 pour la Province, 2/3 pour l'Etat fédéral). Le montant des ventes nettes admissibles est plafonné à 250 000 \$ canadiens par an, ce qui limite la contribution des Pouvoirs publics. L'agriculteur peut cependant déposer jusqu'à 20% de ses ventes nettes admissibles mais sans contrepartie des Pouvoirs publics. Les sommes accumulées sont rémunérées au taux du marché plus une bonification apportée par les Pouvoirs publics (3 points). L'agriculteur peut puiser dans ce compte sous deux conditions : la marge brute de l'exploitation pour l'année en cours est inférieure à la marge brute moyenne des cinq dernières années ou le revenu global de l'agriculteur est inférieur à un seuil fixé par la loi. Le CSRN connaît un fort succès. Plus de la moitié des agriculteurs y ont adhéré depuis 1991. A terme, le Gouvernement souhaite faire du CSRN un des piliers de son "filet de sécurité" agricole.

- Le système espagnol, malgré ses mérites, est coûteux et n'a pas encore dépassé les limites de l'assurance récolte traditionnelle

Depuis 1978, l'Espagne a développé un système d'assurance récolte à grande échelle, ayant pour objectif de couvrir tous les risques et toutes les surfaces. La production agricole espagnole est en effet orientée vers des productions sensibles aux aléas climatiques (fruits et légumes), ces derniers étant de plus grande ampleur qu'en France.

¹¹⁴ Ce plafond est variable d'une province à l'autre (il est de 4% dans le Saskatchewan).

L'assurance récolte espagnole

Pour la campagne 1999/2000, 31 garanties distinctes (production x risque) étaient proposées. Le champ des risques couverts est très large : gel, grêle, inondations, incendie, pluie, sécheresse, vents violents et tornades. La plupart des productions sont concernées : grandes cultures, agrumes, fruits, légumes, élevage...

Les garanties sont proposées sous forme de contrats multirisques dénommés "combinés" dans la terminologie espagnole. La souscription collective, qui est encouragée, représente 99% des contrats.

Le dispositif associe les pouvoirs publics, les organisations professionnelles agricoles et les compagnies d'assurance :

- L'"Entidad estatal de seguros agrarios" (ENESA) coordonne et donne les impulsions au système. C'est un organisme autonome qui dépend du ministère de l'agriculture et qui associe les organisations professionnelles agricoles.

- Les sociétés d'assurance souhaitant intervenir sur le marché des assurances agricoles le font en participant au capital d'un pool de coassurance, "Agroseguro"¹¹⁵. La participation à son capital est proportionnelle à la part des assureurs dans la couverture des risques. La souscription des contrats par les agriculteurs est facultative et les pouvoirs publics (Etat et Autonomies) y incitent en subventionnant les primes d'assurance à un niveau moyen de 50% soit une dépense annuelle d'1 MdF.

- En outre, l'Etat intervient financièrement à travers un consortium, le "Concorcio de compensacion de seguros". Ce consortium est un établissement public industriel et commercial dont les fonctions sont proches de celles de la caisse centrale de réassurance (CCR) en France. Dans le domaine des assurances agricoles, il a pour rôle, d'une part, de prendre dans le capital d'Agroseguro les parts non prises par les compagnies privées et, d'autre part, de réassurer l'ensemble du système.

Le système a le mérite de couvrir un très large éventail de risques climatiques. En outre il est évolutif et intègre progressivement de nouveaux risques, contrairement au dispositif français. En élevage herbivore, la sécheresse sur fourrages devrait devenir assurable au cours de l'année 2001.

Cependant, en 1987, le déséquilibre du régime était tel que de nombreuses sociétés d'assurance se sont retirées du dispositif et que le consortium a dû prendre 50% du capital d'Agroseguro. Suite à cette crise, les autorités espagnoles ont distingué les garanties déséquilibrées dites "expérimentales" et les garanties "viabiles", moins fortement réassurées. Les sociétés d'assurance adhérentes au pool de coassurance se réassurent obligatoirement auprès du consortium et l'Etat apporte sa garantie au système de réassurance, par un mécanisme similaire à celui du régime français des catastrophes naturelles. En 1992, année de grande sécheresse, le consortium a ainsi dû faire appel à la garantie de l'Etat.

Le dispositif espagnol est conçu comme reposant sur des principes techniques d'assurance en vue d'un équilibre financier, puisque la proposition de

¹¹⁵ L'émiettement du marché espagnol de l'assurance agricole n'est pas étranger au choix de constituer un pool de coassurance.

couverture des risques, en lien avec les productions et les zones géographiques, est le résultat d'enquêtes actuarielles.

En revanche, son coût budgétaire annuel total (subventions aux primes et réassurance déficitaire pour le Concorcio) est élevé, de l'ordre de 2 MdF, soit deux fois plus que les primes payées par les agriculteurs. Pourtant, seuls 35% de la valeur finale de la production agricole est assurée. Moins de la moitié des exploitations agricoles sont couvertes (40% à 45%), ce qui montre que le système est principalement tourné vers les petites exploitations et donc autant vers un objectif de solidarité que vers l'assurance proprement dite. Par ailleurs, les taux de souscription des contrats sont très variables selon les secteurs.

Les responsables espagnols eux-mêmes s'interrogent et souhaitent remédier aux difficultés actuelles du dispositif par diverses orientations nouvelles. Ils prévoient ainsi de développer des contrats pluriannuels (plans triennaux d'assurance) pour diminuer les coûts de gestion qu'implique actuellement le renouvellement annuel de plus de 300 000 contrats. Pour diminuer le coût des indemnités, ils souhaitent étendre à d'autres productions que les céréales une nouvelle forme de contrats, de type "assurance rendement". Ces contrats garantissent, à l'échelle de l'exploitation, l'écart entre une production garantie basée sur un historique de rendement moyen de l'exploitation et la production réelle, par opposition à l'"assurance de dommages" traditionnelle dont le principe de couverture est sensiblement proche de celui de l'assurance grêle en France¹¹⁶. Sont enfin étudiées les possibilités de reconversion agricole des zones où la sinistralité élevée résulte de l'implantation de cultures non appropriées au climat.

Le dispositif espagnol, pas plus que ceux en vigueur aux Etats-Unis et au Canada, ne peut donc pas servir de modèle pour développer en France un mécanisme d'assurance à la fois efficace et peu coûteux. En revanche, des enseignements peuvent être tirés de ces exemples et notamment l'importance de mettre en place un dispositif global répondant aux besoins des agriculteurs. D'autre part, s'ils sont coûteux, ces systèmes offrent aux agriculteurs une couverture plus élevée que celle du FNGCA.

En Italie, existe, depuis une loi de 1970 modifiée en 1995, un système qui présente des similitudes avec le dispositif espagnol : l'Etat subventionne à 50% les primes d'assurances¹¹⁷ ; sa contribution globale atteint environ 1MdF (1,13 MdF en 1999). Les pouvoirs publics accordent, comme en Espagne, une priorité au développement des assurances : l'effort budgétaire consenti pour cet objectif est demeuré constant alors que les dépenses d'indemnisation directe diminuaient. A la différence de l'Espagne, le champ des assurances est resté limité à la grêle alors même que la loi prévoit la possibilité de mettre sur le marché des contrats multirisques climatiques subventionnés à hauteur de 50%. Comme en Espagne, des réflexions sont en cours pour améliorer le système, notamment en privilégiant les garanties multirisques fondées sur les rendements et en améliorant l'articulation entre les mécanismes d'indemnisation publics et l'assurance.

¹¹⁶ Cf. pour ses défauts 2.1.2.2.

¹¹⁷ Jusqu'en 1995, le taux de 50% s'appliquait à la prime réelle. Depuis, il s'applique de manière forfaitaire à la prime correspondant à une dépense considérée comme raisonnable.

3.1.1.4 Les règles internationales encadrent l'aide de l'Etat au développement des assurances agricoles

Tout dispositif national de protection des agriculteurs contre les risques doit s'insérer dans le cadre normatif communautaire et tenir compte des principes posés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces règles imposent des contraintes à toute forme de soutien public, qu'il s'agisse du soutien à l'assurance ou le financement de mécanismes du type du FNGCA.

- Les aides d'Etat à l'assurance sont soumises à des règles communautaires

Les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires sont compatibles avec le marché commun. Toutefois, s'agissant d'une exception au principe général de l'incompatibilité des aides d'Etat avec le marché commun¹¹⁸, la Commission a interprété restrictivement les notions de "calamité naturelle" et d'"événement extraordinaire". Certes, elle a admis que l'extension considérable prise par une épizootie, sans aucun précédent connu, constitue un événement extraordinaire. En revanche, elle ne considère pas que la grêle, le gel ou la sécheresse sont, en tant que tels, des calamités naturelles. Elle les y assimile uniquement lorsque le niveau des dommages atteint 30% de la production normale (20% dans les régions défavorisées).

Pour les cultures annuelles, ces seuils s'apprécient en rapportant la production brute de la culture en cause pour l'année considérée à la production normale. Cette dernière est calculée par référence à la production brute moyenne des trois années précédentes, en excluant de ce calcul les années sinistrées.

Selon les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole¹¹⁹, pour les dommages causés aux moyens de production se faisant sentir plusieurs années (tel qu'un gel entraînant une destruction partielle de cultures arbustives), le seuil de perte autorisant une aide publique est de 10% de la valeur de la première récolte suivant la survenance du fait générateur. Il est de 30% (20% dans les zones défavorisées) pour l'ensemble des années où l'on a enregistré une perte de production. Cette règle est difficile à appliquer mais est importante pour déterminer les limites de l'amélioration souhaitable de l'indemnisation des pertes de fonds par le FNGCA.

Pour les dommages causés aux bâtiments et aux équipements, aucun plancher n'est prévu.

En matière sanitaire, la Commission, en se fondant sur l'article 87 paragraphe 3 du traité, a accepté les aides destinées à encourager les mesures préventives (sur une base volontaire) contre la survenance de maladies des végétaux et des animaux, y compris l'indemnisation de dommages liés à l'édiction, par les autorités publiques, de mesures contraignantes destinées à prévenir la contagion de certaines maladies. En revanche, ne peuvent pas être aidés les agriculteurs dont le cheptel ou les cultures sont atteints par des maladies dont la non survenance est du ressort de l'agriculteur lui-

¹¹⁸ Voir l'article 87 du traité CE.

¹¹⁹ Journal Officiel des Communautés européennes, 1^{er} février 2000.

même. Pour les maladies végétales et animales qui résultent de mauvaises conditions climatiques, la Commission apprécie la compatibilité de l'aide au regard des principes posés pour les calamités naturelles et les événements extraordinaires.

Si les seuils sont franchis, les mesures peuvent permettre d'indemniser jusqu'à 100% du coût réel des pertes. Les règles communautaires ne représentent donc une contrainte que pour les seuils de déclenchement de l'aide publique. Elles n'en sont pas une pour améliorer le niveau de l'indemnisation servie par le FNGCA.

Enfin, la Commission autorise les aides au paiement de primes d'assurance, à hauteur de 80% de la prime si le contrat ne couvre que des calamités naturelles ou des événements extraordinaires tels que définis supra, et à hauteur de 50% si le contrat couvre également d'autres pertes. Des limites sont ainsi clairement fixées à un soutien éventuel par l'Etat d'un développement à l'assurance même si elles sont peu contraignantes.

- Les financements d'origine communautaire possibles sont actuellement très restreints

Il n'existe, au niveau communautaire, aucun fonds spécifique pour les risques climatiques et sanitaires.

Toutefois, au titre du règlement du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA, les Etats membres peuvent octroyer une aide en faveur de l'agriculture et de la sylviculture pour "la reconstitution du potentiel de production" endommagé par des catastrophes naturelles (et par le feu pour la sylviculture) et pour la mise en place d'instruments de prévention appropriés¹²⁰. Ces aides sont susceptibles d'être cofinancées par la Communauté. La question de savoir si cette disposition englobe le soutien à l'assurance n'a pas encore été tranchée au plan communautaire. Cette hypothèse semble, selon les responsables de la Commission européenne, avoir peu de chance d'être retenue.

Enfin, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc prévoit dans son article 20 que des mesures exceptionnelles de soutien du marché peuvent être prises lorsque le marché est affecté par des limitations de la libre circulation résultant de l'application de mesures prises pour combattre la propagation de maladies des animaux : par exemple des aides ont pu être accordées au secteur porcin hollandais lorsque l'épidémie de peste porcine qui sévissait aux Pays-Bas a conduit à interdire l'exportation de porcs originaires de ce pays.

¹²⁰ Cette mesure existait déjà précédemment mais uniquement pour les zones d'objectif 1.

- Les règles de l'OMC régissant la "boîte verte" présentent des contraintes pour la mise en œuvre d'assurances récoltes et revenu mais le niveau d'aide publique permettrait de recourir à la clause « de minimis »

La "boîte verte", telle que définie dans l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture signé à Marrakech, regroupe les mesures de soutien exemptées de toute obligation de réduction :

- Sont considérées comme mesures de soutien celles fournies dans le cadre d'un programme public et financées par des fonds publics, "y compris les recettes publiques sacrifiées". En toute rigueur, les dépenses fiscales sont ainsi concernées par l'accord, alors qu'elles impliquent une comparaison, ardue sur de nombreux points, entre le niveau des prélèvements fiscaux touchant le secteur agricole et la fiscalité de droit commun,

- Pour être exemptées d'engagement de réduction, les aides doivent respecter une prescription fondamentale : leurs effets sur la production ou leurs effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou, au plus, minimes, ce qui exclut notamment toute mesure de soutien aux prix (« couplage »).

L'annexe 2 de l'accord de Marrakech pose de plus des critères et conditions spécifiques selon la politique concernée :

- Pour les programmes de garantie des revenus (paragraphe 7 de l'annexe 2), et donc notamment pour l'assurance revenu, le déclenchement du dispositif est subordonné à une perte de revenu, déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30% du revenu brut moyen (calculé sur les trois années précédentes ou sur les cinq années précédentes en excluant la valeur la plus forte et la plus faible) ou l'équivalent en revenu net; la compensation est limitée à 70% de la perte de revenu. La traduction littérale du terme utilisé dans la version anglaise est «revenu brut », ce qui peut être interprété en termes comptables de deux façons : chiffre d'affaires ou excédent brut d'exploitation,

- Pour les versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles (paragraphe 8 : versements effectués soit directement, soit par une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance récolte), le droit à en bénéficier est subordonné à la reconnaissance formelle par les autorités publiques qu'une catastrophe naturelle ou une calamité similaire s'est produite ou se produit¹²¹. De plus, la perte de production doit excéder 30% de la production moyenne des trois années précédentes (ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible). L'indemnisation peut être totale mais doit tenir compte des versements éventuellement effectués en application d'un dispositif de garantie des revenus (paragraphe 7).

La question se pose de la compatibilité d'une participation de l'Etat à la réassurance publique avec ces critères de la "boîte verte". Comme la réassurance

¹²¹ Ce critère est sans doute la principale explication au classement par l'Espagne de son dispositif d'assurance récolte en boîte orange.

implique le versement par les assureurs d'une prime de réassurance et qu'elle ne fait intervenir l'Etat qu'en fonction d'une sinistralité inconnue a priori, doit-elle être considérée comme un "programme public financé par des fonds publics"? La réponse n'est pas évidente et n'a jamais été envisagée au plan international.

Enfin, l'article 6 de l'accord de Marrakech prévoit une « clause de minimis ». Les aides inférieures à 5 % de la valeur de la production agricole ne sont pas prises en compte dans le montant global des soutiens soumis à réduction. Les Etats-Unis ont notifié à l'OMC en 1999 leurs aides à l'assurance accordées en 1997 comme devant être couvertes par cette clause. A ce jour, la pertinence de cette notification ne semble pas avoir été débattue à l'OMC.

- Cette analyse amène donc à deux constatations importantes :

- En premier lieu des incertitudes existent sur l'interprétation de certaines règles internationales : notion de revenu, statut de la réassurance publique, signification de la « clause de minimis »,

- En second lieu si les règles communautaires et internationales sont globalement convergentes en matière de calamités agricoles (critère de 30% de perte de production¹²²), des divergences existent : les règles de la boîte verte subordonnent la participation financière de l'Etat à une reconnaissance formelle de la catastrophe par les autorités publiques, alors que la Communauté européenne ne l'impose pas. Inversement celle-ci limite les aides aux primes d'assurance, alors qu'aucune règle OMC ne traite ce point.

Juridiquement les deux types de contraintes se cumulent pour le législateur national, comme pour les autorités administratives, si l'on veut que le système soit classé dans la boîte verte. Un système d'assurance récolte auquel participe l'Etat doit à la fois prévoir une reconnaissance formelle du sinistre par l'autorité administrative (OMC), limiter l'aide publique aux primes à 80% voire 50% si le sinistre n'est pas une calamité naturelle au sens communautaire (UE) et n'intervenir que lorsque la perte excède 30% de la production moyenne (OMC et UE). La contrainte la plus importante est sans doute la première, qui apparaît contradictoire avec la nature d'un système d'assurance privé. La nature contraignante du cumul des contraintes explique que ni les USA, ni le Canada, ni l'Espagne n'ont déclaré leur système dans la « boîte verte ». Les règles sont plus faciles à respecter pour l'assurance revenu, pour un mécanisme d'épargne (à supposer que celui-ci soit concerné par l'accord de Marrakech) ou pour un régime public d'indemnisation des calamités (en toute hypothèse, il n'est mis en œuvre qu'après une décision publique) que pour l'assurance récolte.

Cependant, la clause « de minimis » laisse, semble-t-il, une grande marge de manœuvre aux autorités publiques.

¹²² Pour les régions défavorisées, l'annexe 2 de l'accord agricole prévoit des règles spécifiques dans son paragraphe 13. La notion de région défavorisée n'est pas la même pour l'Union européenne et l'OMC.

3.1.1.5 L'assurance revenu n'est pas une réforme à engager dès maintenant mais, compte tenu du contexte international, cet instrument ne doit pas être écarté pour l'avenir

L'assurance "revenu" consiste à garantir à l'agriculteur un niveau de chiffre d'affaires. Par opposition à l'assurance récolte traditionnelle ou à l'assurance chiffre d'affaires dont le déclenchement est lié à un événement climatique, l'assurance revenu ne nécessite pas d'identifier l'événement générateur de la garantie (grêle, tempête...). Par ailleurs, le prix n'est plus un élément fixé à l'avance dont le niveau est laissé au choix du souscripteur¹²³. De ce fait, l'assurance revenu couvre indistinctement les risques climatiques et économiques.

Assurances « récolte » et assurances « revenu »

On entend par assurances "récolte" les garanties de rendement ou de chiffre d'affaires dont le déclenchement est lié à la survenance d'un événement climatique clairement identifié. Ce type de garantie couvre les dommages directs et indirects (maladie due à un événement climatique garanti par exemple).

On appelle assurances "revenu" les garanties de chiffre d'affaires dont le déclenchement est lié à la baisse du chiffre d'affaires et non à la survenance d'un événement climatique clairement identifié. En toute logique ces produits devraient porter le nom d'assurance "recettes" et non d'assurance "revenus".

Une confusion est parfois faite entre assurance « revenu » et garantie de revenu. L'assurance ne permet que de pallier des aléas mais non de garantir un niveau de revenu sur le moyen et long terme. Faute d'avoir clairement distingué ces deux objectifs, le système américain ne survit que grâce à un recours massif à des aides publiques.

- Le contexte international impose d'examiner avec soin les instruments de type assurance « revenu »

Les assurances récoltes et revenu mises en place aux Etats-Unis et au Canada sont, on l'a vu, des canaux importants pour les soutiens publics à l'agriculture.

Ces dispositifs ont été récemment renforcés, notamment en ce qui concerne l'assurance revenu. Ces évolutions ne sont pas étrangères aux nouvelles négociations qui viennent d'être engagées au sein de l'OMC et qui pourraient aboutir à de nouveaux engagements de réduction des aides « non découplées » (soutiens liés au niveau de production en volume ou en valeur). La question est donc parfois posée de savoir si l'Union européenne ne doit pas, de la même manière, réorienter ou « recycler » une partie des soutiens communautaires à l'agriculture vers l'assurance.

- En pratique, le contexte communautaire est sensiblement éloigné du contexte américain

Quelle que soit la lecture que l'on peut faire de l'annexe 2, l'élaboration, en France, d'un système d'assurance revenu respectant les critères de la boîte verte présente peu d'intérêt. L'annexe 2, on l'a vu, conditionne l'accès à la garantie, si celle-

¹²³ Aux Etats-Unis, certaines assurances revenus sont indexées sur les marchés à terme.

ci est aidée, à une "perte de revenu brut qui excède 30% du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net" :

- Si l'on retient le critère du "revenu brut" et si celui-ci est assimilé au chiffre d'affaires, la probabilité d'une perte de 30% est, selon le secteur de production, de 0% à 6%, c'est-à-dire très faible : la garantie délivrée ne serait mise en jeu que, au maximum, six fois par siècle, ce qui n'est pas adapté à la variabilité des revenus¹²⁴.

- Si l'on retient le critère du «revenu net», c'est-à-dire, selon la comptabilité française, le résultat courant avant impôt, la probabilité d'une perte supérieure à 30% varie entre 11% (bovins lait) et 36% (fruits). La garantie jouerait donc plus fréquemment. En revanche, ses conditions de mise en œuvre seraient en partie arbitraires. En effet le résultat courant avant impôts est dépendant des règles comptables d'amortissement et de provisionnement. Des critères tels que la valeur ajoutée ou l'excédent brut d'exploitation seraient plus pertinents mais supposent une réinterprétation voire une renégociation des règles de l'OMC si l'on souhaite notifier les aides à l'assurance au titre de la « boîte verte ».

Le CSRN canadien s'appuie quant à lui sur la notion de "marge brute", mais n'est pas dans la « boîte verte ».

La mise en place en France d'un système d'assurance revenu ne soulèverait pas les mêmes problèmes si la « clause de minimis » pouvait être invoquée. Compte tenu de la valeur des productions concernées, un tel système n'excéderait le seuil de 5% qui si l'aide publique atteignait plusieurs milliards de francs. Le fait que les Etats-Unis aient utilisé cette possibilité sans soulever jusqu'à aujourd'hui de contestation connue laisse penser que cette option pourrait être retenue.

Cependant, plus que ces questions juridiques, c'est celle de la pertinence d'une assurance «revenu» au regard des caractéristiques de l'agriculture française qui doit être posée. Le contexte climatique et économique, en France, est différent de celui des pays nord-américains.

D'une part, l'ampleur des variations climatiques est globalement moindre.

D'autre part, dans les secteurs où la PAC assure encore, malgré les réformes récentes, un soutien et une stabilité des prix, le besoin de stabilisation du revenu est moindre, et un soutien public, via l'assurance revenu, ferait double emploi avec les OCM. Même pour un secteur beaucoup moins aidé comme celui des fruits et légumes, des contrats d'assurance chiffre d'affaires à déclenchement climatique semblent aptes à répondre à un besoin de stabilisation du revenu.

Enfin, l'assurance revenu ne permet pas aux autorités publiques de cibler précisément les destinataires de leur soutien.

Les concertations menées avec les assureurs pendant la préparation du présent rapport ont fait apparaître qu'aucun d'eux n'envisage de mettre sur le marché un produit d'assurance revenu, à court ou à moyen terme, même aidé par l'Etat¹²⁵.

¹²⁴ Le revenu fluctue plus fortement que le chiffre d'affaires; cf supra 1.4.

¹²⁵ En Grande-Bretagne, DALGETY propose depuis un an aux producteurs de céréales anglais une assurance revenu, garantissant un chiffre d'affaires basé sur des données historiques (Cf. annexe 10).

- La réflexion doit néanmoins être poursuivie au niveau sectoriel

Le constat dressé précédemment n'interdit pas que la réflexion se poursuive, bien au contraire.

Au niveau sectoriel, les producteurs d'oléo-protéagineux, qui supportent des risques rendement et prix élevés au regard d'autres grandes cultures, s'intéressent d'ores et déjà à une assurance «revenu ». Cette réflexion est intéressante et devrait être encouragée. Au vu des résultats et de l'évolution des conditions de marché dans d'autres cultures, elle pourrait ensuite être étendue. L'instabilité du contexte international fait qu'aucune voie de réflexion et d'expérimentation ne doit être négligée. Toutes doivent être encouragées pour donner à l'action publique toutes les possibilités d'être la plus réactive possible.

Ainsi, un dispositif généralisé d'assurance revenu n'apparaît pas opportun à l'heure actuelle, ni réaliste aux yeux de la plupart des acteurs. Un dispositif d'épargne professionnelle, moins ambitieux mais plus réaliste dans les conditions actuelles et moins onéreux pour les finances publiques serait plus approprié pour lisser les variations de chiffre d'affaires. Il constituerait un premier niveau d'assurance « revenu ».

3.1.2 Les principes d'une réforme de la gestion des risques

La réflexion engagée sur les réformes à apporter au dispositif de gestion des risques a fait apparaître un certain nombre de principes qui paraissent incontournables. Ils devraient d'ailleurs être de nature à recueillir un consensus entre tous les acteurs : pouvoirs publics, organisations professionnelles agricoles, assureurs et établissements financiers.

3.1.2.1 Un dispositif fondé sur les principes de responsabilité et de solidarité

- Responsabilité

La gestion des risques, qu'ils soient climatiques, sanitaires ou économiques, relève d'abord de la responsabilité de l'agriculteur.

L'évolution du contexte politique et économique et les limites des dispositifs publics de gestion des risques, imposent un renforcement de la "culture du risque", que les politiques agricoles conduites depuis la deuxième guerre mondiale ont quelque peu estompée. Cette responsabilisation des agriculteurs passe par la mise en place d'instruments individuels de gestion des risques à la fois efficaces et accessibles (assurance, épargne de précaution). Elle suppose également une information et une formation des agriculteurs afin de leur permettre à la fois d'améliorer leur technicité pour la gestion des risques et d'utiliser les nouveaux mécanismes de protection et de garantie de façon optimale.

Pour les assureurs, le même principe de responsabilité suppose qu'ils ne mettent sur le marché, que des contrats d'assurance dont l'équilibre technique et financier ne dépende pas uniquement de l'intervention permanente des pouvoirs publics.

Pour ces derniers - et en particulier pour l'État - il implique une clarification des règles d'intervention, à tous les niveaux du système et notamment en cas de sinistre exceptionnel.

- Solidarité

Si les exploitants agricoles peuvent - et doivent - assumer une grande partie des risques auxquels ils sont confrontés, un certain nombre d'aléas devront continuer d'être pris en charge, au moins partiellement, par la collectivité. Il s'agit notamment des risques qui, par nature, non seulement excèdent la capacité individuelle des exploitants mais aussi demeurent hors du champ assurantiel : les événements climatiques d'ampleur exceptionnelle et les maladies épizootiques en font indéniablement partie. Cette nécessaire solidarité doit faire intervenir des mécanismes de natures professionnelle et publique (régime des calamités agricoles, mécanismes de gestion et d'indemnisation des risques sanitaires...) dont l'efficacité doit être renforcée.

Les principes de solidarité et de responsabilité valent pour tous les types de risque, y compris les risques « émergents ».

3.1.2.2 Un dispositif qui permette aux exploitations de surmonter un accident ponctuel

L'objectif ne doit être ni de compenser les pertes de production, ni de garantir le revenu. Il doit être de mettre des exploitations, par ailleurs structurellement viables, en mesure de surmonter un accident de parcours d'origine climatique, sanitaire voire économique.

3.1.2.3 Un dispositif plus efficace et plus rationnel

L'efficacité doit être un des objectifs principaux, sinon l'objectif principal, des réformes à engager.

Le renforcement de l'efficacité du dispositif de gestion des risques passe d'abord par la recherche d'effets de "levier" des dépenses publiques dans tous les secteurs et pour tous les types d'instruments. Ainsi, en soutenant le développement de l'assurance ou en encourageant le recours à l'épargne de précaution, l'État permet aux agriculteurs de mieux se prémunir contre les aléas. A effort budgétaire donné, l'amélioration de la stabilité du revenu agricole et donc le bien être de l'ensemble du secteur sont supérieurs.

La recherche de l'efficacité passe également par une répartition rationnelle des objectifs entre les mécanismes publics et privés. Il ne s'agit pas de libéraliser à tout prix mais de constater que certains risques peuvent être plus facilement et plus efficacement couverts par des dispositifs privés, individuels ou collectifs, que par des systèmes publics d'indemnisation. En revanche, pour d'autres risques, les mécanismes publics sont plus efficaces et moins onéreux.

Ainsi, les aléas qui se caractérisent par une faible ampleur et une fréquence élevée devraient logiquement pouvoir être couverts par des mécanismes de nature

individuelle. Les risques de moindre fréquence mais d'ampleur plus importante peuvent faire l'objet de mécanismes de nature privée mais faisant intervenir un certain niveau de mutualisation. Enfin, les risques majeurs relèvent naturellement de dispositifs publics sauf si le marché de la réassurance offre une couverture suffisante aux acteurs privés, ce qui est le cas pour certains aléas climatiques.

De même, la plupart des aléas climatiques, de par leur caractère aléatoire et ponctuel, semblent plus facilement assurables que les risques de nature systémique tels que les risques sanitaires ou de marché. Cependant, si le développement de ces assurances nécessite un soutien public dont le montant serait, de manière pérenne, supérieur au coût des mécanismes publics, l'assurance n'est pas une solution rationnelle.

Estimation du seuil de rationalité budgétaire d'une incitation à l'assurance

Les chiffres déjà fournis dans le rapport montrent que le taux d'indemnisation moyen par le FNGCA est de l'ordre de 30% et que ses frais de gestion représentent 10% des sommes versées. Pour un niveau global de dommages de 100, l'indemnisation du FNGCA est de 30 et le coût de gestion de l'ordre de 3 (10% de 30). Sur ces coûts de gestion, 2 sont à la charge du Fonds (l'Etat se fait rembourser une partie des frais de gestion, de l'ordre des 2/3 en 2000) et 1 à la charge de l'Etat. La charge globale pour le FNGCA est donc de 32 ($30+2=32$), 16 venant des agriculteurs et 16 de l'Etat, en raison du principe de parité. Le coût de ce dommage pour l'Etat est donc en définitive de 17 ($16 + 1$ de charges de gestion non remboursées par le FNGCA).

Pour le même dommage de 100, avec une quote part restant à la charge de l'assuré de 20 %, l'indemnisation par l'assurance serait de 80. Les frais de gestion étant de 30% de la prime et donc de 43% du dommage 126, soit 34 (43% de 80), le coût global d'assurance est de 114 ($80+34$) ;

A coût public inchangé, c'est-à-dire 17, toute subvention supérieure - en calcul strict et en moyenne pour l'ensemble des secteurs - à 15% du montant total des primes (15% de $114=17$) est donc plus onéreuse pour les finances publiques que le FNGCA.

Il ne faut évidemment pas déduire des calculs ci-dessus que la subvention à l'assurance ne doit en aucun cas être supérieure à 15%. La neutralité vis à vis des finances publiques n'est pas le seul impératif à prendre en compte : le niveau d'indemnisation supérieur de l'assurance, la rationalisation du comportement de l'agriculteur entraîné par le versement volontaire d'une prime, sont aussi des éléments importants¹²⁷. En outre, pour assurer le succès du développement de l'assurance, une aide complémentaire pendant la période de lancement est certainement nécessaire. Toutefois, ces calculs montrent qu'au-delà d'un certain seuil, qui peut être variable d'un secteur à l'autre, l'intérêt du soutien public à l'assurance décroît fortement.

La rationalisation du dispositif - et donc son efficacité - nécessitent enfin une clarification des règles d'intervention des différents mécanismes, notamment lorsque survient un sinistre d'ampleur exceptionnelle. Des systèmes doivent être conçus de façon à couvrir un maximum d'éventualités, notamment les sinistres exceptionnels afin d'éviter les mesures ponctuelles qui, prises dans l'urgence, pâtiennent

¹²⁶ Les frais de gestion représentent, on l'a vu, 30% de la prime : 70% de la prime vont donc à l'indemnisation. Le rapport frais de gestion / indemnisation est ainsi de $30/70 = 43\%$. Pour une indemnisation de 80, les frais de gestion sont donc de 43% de 80, soit 34. La prime d'équilibre est de $80 + 34 = 114$.

¹²⁷ Par exemple si l'indemnisation par le FNGCA était de 40% ; le seuil de rationalité budgétaire passerait à 20%.

toujours d'un manque d'efficacité et d'équité. Les instruments publics et professionnels sont particulièrement exposés à ce genre de dérives du fait de la pression sociale et politique qui accompagne inévitablement les sinistres majeurs.

3.1.2.4 Une palette d'instruments graduée et articulée

Les limites naturelles des différents instruments, et notamment de l'assurance, font qu'il n'est pas réaliste de bâtir un dispositif de gestion des risques sur un seul mécanisme. Cette impossibilité est renforcée par la réalité particulière de l'agriculture française, plus diverse sur le plan des productions et des conditions climatiques et donc exposée à une plus grande variété de risques que la plupart de ses voisines. Seule une palette d'instruments peut répondre aux besoins.

Il faut non seulement créer de nouveaux mécanismes et revoir ceux qui existent, mais encore assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif et donc une bonne articulation des différents instruments. Cette articulation est nécessaire au niveau de chaque exploitation où l'agriculteur pourra recourir à un nombre accru d'outils, qu'il devra combiner pour couvrir au mieux l'étendue de ses risques. Elle est également indispensable au niveau global où l'État, garant de l'équilibre du système, devra assurer la coordination des différents instruments et veiller qu'aucun ne vienne atténuer l'efficacité d'un autre mais qu'au contraire ils se complètent sans se superposer.

La diversification du dispositif de gestion des risques a aussi un avantage : l'agriculteur sinistré pourra trouver une solution appropriée à l'ampleur des pertes subies. Ainsi, en cas d'accident climatique, l'utilisation d'une épargne de précaution constituera la réponse la plus adaptée à des dommages de faible ampleur. S'ils sont plus étendus, par exemple supérieurs à la franchise absolue du contrat d'assurance, c'est ce contrat qui fournira une réponse adaptée. S'il s'agit d'une calamité très importante et non assurable ou s'il s'agit d'un sinistre de type systémique excédant les capacités des assureurs et des réassureurs, les dommages seront pris en charge par un dispositif public d'indemnisation. Une telle "gradation" est une source d'efficacité accrue pour l'ensemble du dispositif. Elle permet également une réponse plus rapide et plus juste aux besoins.

3.1.2.5 Un dispositif qui s'inscrive dans le cadre des politiques agricoles existantes tout en étant adaptable à d'éventuelles évolutions

Les réformes à engager doivent nécessairement respecter les engagements internationaux de la France. Une difficulté existe à cet égard puisqu'il s'agit de construire un dispositif de gestion des risques pour l'avenir alors que les règles internationales, tant communautaires que mondiales, risquent de profondément changer dans les prochaines années.

La rationalité rejoint les obligations juridiques pour conduire à penser qu'il ne faut pas trop anticiper les évolutions. En effet, le cadre actuel de la PAC permet de distinguer les dispositifs de soutien et de stabilisation des revenus. Le premier objectif, le soutien au revenu, est celui visé par les OCM. De ce fait, une réforme de la gestion des risques peut être tournée uniquement vers son objectif propre, qui est de permettre aux exploitants de surmonter des accidents ponctuels, indépendamment de toute préoccupation de soutien à moyen ou long terme. Aux Etats-Unis et au Canada, le

mélange des deux objectifs dans de mêmes mécanismes a conduit à une perte d'efficacité des politiques agricoles.

Cependant, à la veille d'un nouveau cycle de négociations internationales, une réforme du système de protection contre les risques ne peut à l'évidence ignorer les changements que la PAC pourrait subir dans les années à venir. La tendance dominante à l'OMC est favorable à une libéralisation accrue des marchés agricoles et un certain nombre de grandes puissances agricoles ont clairement opté pour des systèmes individuels de gestion des risques.

La seule solution possible, pour parer à toute éventualité, est, tout en réformant notre système de gestion des risques, d'en faire un axe suffisamment important de notre politique agricole, pour que la France ne se trouve pas démunie quelle que soit l'évolution du contexte international. Ce principe doit être d'autant plus retenu que, le moment venu, la France ne pourrait à l'évidence transposer directement les systèmes observés ailleurs en raison de leurs spécificités et de leurs imperfections, et qu'elle a donc à rechercher un dispositif original. Il faut donc mettre en place des instruments à la fois adaptés à la situation actuelle et suffisamment souples pour pouvoir évoluer ou être renforcés si nécessaire.

En ce domaine, la France ne peut attendre de l'Union européenne qu'elle lui fournisse un système clefs en main. Les agricultures européennes, la nature des risques climatiques auxquels elles sont exposées sont trop diverses pour permettre un consensus sur un dispositif communautaire uniforme. Les consultations menées à Bruxelles laissent penser que l'objectif de la Commission est de proposer aux Etats membres des règles encadrant les soutiens publics à des dispositifs nationaux, afin d'éviter les distorsions de concurrence, sans aller au delà. La France doit donc, comme l'Espagne et l'Italie ou comme, plus récemment, certains Länder¹²⁸ allemands, mettre en place un dispositif qui à terme pourra s'intégrer dans ce cadre communautaire tout en contribuant à son élaboration.

3.1.2.6 Un dispositif horizontal décliné de façon sectorielle

Malgré leur diversité, les différents secteurs de production présentent un certain nombre de traits communs qui plaident en faveur de la mise en place d'un dispositif horizontal pour toutes les filières et toutes les catégories d'exploitants. La recherche de l'unité et de la simplicité est d'ailleurs une condition indispensable pour que l'équité entre les secteurs de productions d'une part, la cohérence et la régulation de l'ensemble du dispositif d'autre part, puissent être assurées.

La définition d'un cadre général n'empêche pas que chaque mécanisme soit modulable en fonction des secteurs de productions et des catégories d'exploitants. Seule une telle orientation permettra de proposer une palette d'instruments adaptée à la réalité économique de chaque exploitation.

¹²⁸ Le Land de Saxe avait envisagé d'accorder 8 millions de Deutsche marks pour le développement des assurances. Ce projet a été suspendu suite aux réactions des autres länder.

3.2 DEVELOPPER LES MECANISMES PRIVES D'ASSURANCE ET D'EPARGNE POUR UNE MEILLEURE MUTUALISATION DES RISQUES ET UNE AUTO-ASSURANCE RENFORCEE

3.2.1 Développer les assurances "récoltes"

3.2.1.1 Les principes généraux

Les développements de la deuxième partie ont montré que les contrats actuels sont en partie inadaptés et que leur coût est parfois dissuasif. Un développement de l'assurance suppose donc à la fois une baisse des coûts et de nouveaux types de contrats. Ces produits, fondés sur une approche globale de la gestion des risques, sont désignés dans ce rapport sous le terme d'assurance "récoltes" pour les distinguer de l'assurance grêle traditionnelle. Ils doivent respecter un certain nombre de principes.

- Des assurances qui tiennent compte de la réalité économique de l'exploitation

L'objectif étant d'assurer la pérennité de l'exploitation en cas de sinistre climatique, les nouveaux contrats doivent, dans la mesure du possible, baser le niveau de garantie et l'indemnisation en cas de sinistre sur les données comptables individuelles de l'exploitation, qu'il s'agisse du chiffre d'affaires réalisé ou des rendements individuels. Ce principe permettra d'éviter la possibilité de sur-indemnisation (par exemple par la prise en compte d'une éventuelle hausse des prix qui peut compenser une baisse des rendements) ou les phénomènes d'anti-sélection générés par des contrats garantissant des rendements sans lien avec les rendements réels de l'exploitation.

- Des assurances couvrant un champ plus large que les seuls risques grêle et tempête

Les nouveaux contrats doivent offrir une réelle sécurité à l'exploitant contre les conséquences des aléas climatiques, en visant à couvrir les principaux risques climatiques que subit chaque secteur de production. L'objectif devrait être que soient garantis notamment le risque gel pour les secteurs des fruits et de la viticulture, la sécheresse pour les céréales et la sécheresse sur fourrages pour l'élevage herbivore. Une formule multirisques devrait être privilégiée à terme.

- Des assurances moins coûteuses par un ciblage sur les « coups durs », une expertise allégée et le recours à des formules collectives et pluriannuelles

Pour baisser le coût de l'assurance tout en ayant comme objectif d'assurer la pérennité de l'exploitation, les nouveaux contrats doivent être conçus comme des garanties contre les "coups durs", n'indemnisant pas les petits accidents climatiques récurrents, auxquels l'exploitation doit pouvoir faire face par une épargne qu'elle aurait constituée à titre de précaution. Pour réserver l'indemnisation aux seuls accidents climatiques les plus importants du point de vue de l'exploitation, les assureurs pourraient proposer des contrats comportant une « quote-part du risque

restant à la charge de l'assuré » adaptée, c'est-à-dire, pour certaines cultures, des franchises relatives (seuil de déclenchement de l'indemnisation) plus élevées qu'aujourd'hui et, en contrepartie, des franchises absolues (abattement de l'indemnisation versée) éventuellement dégressives avec l'importance des pertes. Les capitaux assurés doivent couvrir, au minimum, les charges de l'exploitation ; la quote-part du risque restant à la charge de l'assuré (franchises relatives et absolues) doit refléter la sensibilité du revenu aux pertes de production (Cf. supra 1.4). La définition de ces paramètres relève évidemment de la négociation contractuelle.

Le coût de l'assurance pourrait également, selon certains assureurs, diminuer grâce à une expertise principalement comptable des sinistres, évitant au moins une part des frais nécessaires à l'expertise sur place.

Enfin, sans imposer d'obligation d'assurance, les contrats de forme collective doivent être un des moyens d'assurer une meilleure mutualisation des risques tout en incitant à l'organisation collective des producteurs. Les formules pluriannuelles devraient également être encouragées afin de renforcer la stabilité et l'équilibre du système.

La baisse des coûts devrait permettre une baisse des prix, qui inciterait elle-même les agriculteurs à davantage souscrire. Selon le plus important assureur agricole, il n'est pas exclu que les baisses de coûts et l'élargissement de l'assiette de l'assurance à un plus grand nombre d'exploitations, source d'une meilleure mutualisation, permettent que, pour les tarifs actuels, soit proposé, en plus, la couverture d'un autre risque, par exemple le gel de printemps pour la viticulture.

- Une liberté de souscription

L'exploitant doit, en fonction de l'analyse économique de ses risques et de ses moyens d'y faire face, notamment par l'épargne, pouvoir choisir de souscrire ou non et, s'il souscrit, choisir entre différents niveaux de garantie, notamment différents niveaux de franchise.

Certes, l'idée a parfois été avancée de rendre l'assurance obligatoire, de manière à assurer la mutualisation la plus large, dans l'espoir d'une baisse des coûts.

Cette proposition a l'avantage de mettre l'accent sur la solidarité professionnelle. Elle se heurte cependant à des obstacles politiques et techniques.

A l'exception du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), toutes les organisations professionnelles s'y sont en définitive montrées opposées, à l'issue de débats approfondis au sein de leurs instances dirigeantes. Il ne s'agit pas là d'une exception française. Dans le domaine agricole, sauf au Japon¹²⁹, il n'existe nulle part d'assurance obligatoire pour les récoltes.

Techniquement, il n'est pas sûr qu'une assurance obligatoire aboutisse sur le long terme à une baisse des coûts. L'obligation peut modifier les comportements et accroître l'"aléa moral" en déresponsabilisant un nombre accru d'agriculteurs. Ces

¹²⁹ Le contexte japonais est très particulier : exploitations de très faible dimension et risques naturels très forts (typhons, raz de marée, tremblement de terre...).

comportements pourraient certes être combattus par des systèmes de type bonus-malus mais sans doute, au prix d'un alourdissement du système et donc de ses coûts de gestion.

Enfin, sauf exception, il n'existe jusqu'ici d'obligation d'assurance que contre des dommages susceptibles d'être causés à des tiers.

- Des contrats économiquement équilibrés

Dans l'intérêt économique de l'assureur comme dans celui de l'exploitant (afin qu'il puisse évaluer l'intérêt de s'assurer et le comparer avec d'autres possibilités, par exemple l'épargne ou les moyens mécaniques de prévention), les nouveaux contrats doivent, dès leur lancement, être tarifés à leur juste prix ; un éventuel soutien public au paiement des primes d'assurance ne devrait pas avoir pour effet de masquer le véritable coût du risque.

3.2.1.2 Les propositions des assureurs

Dans le cadre des concertations menées pour la préparation du présent rapport, l'ensemble des assureurs ont mené des réflexions sur les nouveaux produits qu'ils pourraient proposer pour permettre le développement des assurances récoltes.

- La fédération française des sociétés d'assurances

Les assureurs ont fait des propositions¹³⁰ qui visent à étendre le champ des risques couverts. Ils regroupent en deux « paquets » les risques qu'ils considèrent comme assurables, à certaines conditions, et actuellement couverts par le FNGCA :

- Le premier comprend notamment la tempête, la neige, le ravinement pour les fruits, la vigne, les grandes cultures ainsi que le coup de soleil pour la vigne et les fruits et les inondations pour les grandes cultures. Ces risques sont considérés comme assurables avec seulement une aide initiale de l'Etat,

- Le second comporte le gel de printemps pour la vigne et les grandes cultures, le coup de chaleur pour le maraîchage, les grandes cultures et la vigne et les pertes de fonds pour les fruits et la vigne. Ce « paquet » ne serait assurable qu'avec un soutien permanent de l'Etat, sous la forme à la fois d'une participation de l'Etat à la réassurance et d'une subvention aux primes,

Ces propositions ont trois mérites : elles visent à étendre le champ de l'assurabilité, elles hiérarchisent les risques, elles tendent à grouper plusieurs risques dans un même ensemble.

Ces nouvelles garanties suivraient toutefois les règles de gestion des assurances dommages actuelles. Elles ne couvriraient pas certains risques importants comme le gel sur fruits et légumes. Le second « paquet » qui comporte les garanties les plus intéressantes nécessiterait un soutien fort de l'Etat.

¹³⁰ Cf. annexe n° 4.

Au delà de ces propositions, les assureurs envisagent d'étendre le second paquet au gel sur cultures fruitières si des mesures d'accompagnement et de soutien suffisantes étaient accordées par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, les contrats grêle comportant l'extension gel sur vignes et se référant à la déclaration de récolte qui sont proposés à titre expérimental à l'heure actuelle pourraient être développés sur la base du cahier des charges défini en 1992¹³¹.

- L'assureur mutualiste agricole

Sur la base d'un important travail d'analyse et d'expérimentation engagé depuis le milieu des années 90, l'assureur mutualiste agricole a mis au point des produits qui semblent répondre aux principes décrits au 3.2.1.1. ci-dessus, et qui pourraient être lancés à très court terme.

Il propose ainsi de lancer un contrat d'assurance grêle et gel sur fruits. Un même contrat couvrirait simultanément les deux risques principaux du secteur. La garantie serait calculée par référence au chiffre d'affaires moyen déclaré par l'exploitant au cours des années précédant la souscription du contrat. L'indemnisation interviendrait une fois l'exercice clos. Les capitaux assurés seraient inférieurs à ceux actuellement assurés en grêle, de manière qu'il s'agisse d'une assurance «coup dur». Ce produit procurerait en fait une certaine garantie contre le risque prix, au moins si la baisse de prix ne se prolonge pas, puisque, en cas de chute momentanée des cours et à condition que la grêle ou le gel ait touché l'exploitation, l'indemnisation serait basée sur la perte de recettes. A l'inverse, ce système éviterait l'éventualité d'une indemnisation lorsque la hausse des prix compense les dommages causés par les événements climatiques.

Pour la viticulture, l'assureur mutualiste souhaite continuer à développer les contrats d'assurance grêle et gel qu'il propose déjà dans certaines régions à titre expérimental. Contrairement à ce qui est envisagé sur les fruits, ces contrats ne sont pas basés sur le chiffre d'affaires mais sur le rendement attesté par la déclaration de récolte. La franchise est déterminée par vignoble. Ces contrats grêle et gel sur viticulture sont définis collectivement (par coopératives ou par fédération de caves particulières) pour éviter l'anti-sélection et surtout entraîner un plus grand nombre d'adhésions et limiter les coûts de commercialisation. Ces contrats, déjà lancés en Languedoc-Roussillon depuis quelques mois, pourraient l'être rapidement dans d'autres régions.

Enfin, pour les céréales et les oléo-protéagineux, une assurance multirisques grandes cultures, couvrirait les principaux risques climatiques (gel, grêle, sécheresse, excès d'eau...). Les rendements historiques enregistrés par l'exploitant, culture par culture, serviraient de référence pour déterminer le niveau de garantie. L'indemnisation interviendrait après clôture de l'exercice, les comptes permettant de vérifier les pertes de rendements réellement subies. Le niveau de franchise serait dégressif en fonction du taux de perte.

¹³¹ Cf. « annexe spéciale vigne » mise au point par l'assemblée plénière des sociétés d'assurances dommages (APSAD) le 30 janvier 1992.

Les propositions de l'assureur mutualiste agricole et des autres assureurs, conduisent à penser que l'objectif peut être de porter, en quelques années, le montant des dommages relevant de l'assurance de son ordre de grandeur actuel de 1 MdF à celui de 2 MdF, avec un doublement corrélatif du total des primes encaissées, soit 2,4 MdF contre 1,2 MdF actuellement.

3.2.1.3 Organiser et soutenir un développement progressif des assurances récoltes

- Un développement progressif

Sur la base des nouveaux contrats d'assurance récolte respectant les principes énoncés et moyennant un soutien public adapté, il est possible de développer les assurances agricoles en France.

Cette extension pourrait concerner, selon des modalités diverses, les principales productions végétales, ce qui est important au regard de l'équité.

Si l'assurance semble susceptible de s'étendre à l'ensemble de l'agriculture française, il est en revanche impératif que ce développement soit graduel et maîtrisé. Cette précaution permettra de ne pas mettre en péril l'ensemble du dispositif de gestion des risques (et le régime des assurances en particulier) en substituant aux mécanismes existant des instruments dont la fiabilité n'aurait pas été démontrée. Elle permettra aussi aux agriculteurs de se familiariser avec des instruments qui seront, malgré l'existence de l'assurance grêle, nouveaux pour eux.

L'extension du régime des assurances à de nouveaux risques et de nouveaux secteurs de production doit donc se faire par étape : d'une part, au fur et à mesure que de nouveaux produits seront mis au point par les assureurs, d'autre part, au moins dans certains cas, groupe régions par groupe de régions, avant d'être étendus à toute la France. Cette solution présenterait en outre l'avantage qu'une réassurance privée pourrait vraisemblablement être trouvée, ce qui laisserait le temps de conclure les discussions destinées à préciser les niveaux de participation publique nécessaires quand le système tendra à couvrir l'ensemble du territoire. Enfin, elle favoriserait le développement d'une concurrence entre les compagnies d'assurances.

- Une incitation suffisamment forte dès le départ

La nécessité d'un effet d'entraînement et celle d'une suffisante mutualisation doivent conduire à ce qu'il s'agisse véritablement du lancement de nouveaux produits et non d'une simple expérimentation.

Un soutien public via la prise en charge d'une partie de la prime d'assurance devrait être très vite décidé pour assurer le succès de ce lancement.

Une condition essentielle du développement des assurances est enfin un retrait du FNGCA au fur et à mesure que de nouveaux risques deviennent assurables, région par région. Ce désengagement ne peut être instantané, dès la mise au point des nouveaux contrats. Un délai d'environ deux à trois ans est sans doute nécessaire aux

démarches commerciales des assureurs, à l'information des exploitants et à la souscription des contrats.

- Une instance de suivi et d'évaluation

Une instance rassemblant agriculteurs, assureurs et pouvoirs publics pourrait être chargée d'assurer le suivi et l'évaluation du développement des assurances récoltes. Ce serait d'autant plus souhaitable que des financements publics seraient engagés. La commission nationale des calamités agricoles pourrait, moyennant quelques aménagements, en être chargée.

Chaque année¹³², sur la base de rapports établis par les services des ministères (agriculture et économie) avec la contribution des assureurs et de la caisse centrale de réassurance (bilan du développement des assurances et perspectives), cette instance pourrait ainsi être chargée de donner son avis sur le montant total à affecter au développement des assurances récoltes ainsi que les taux de subventionnement des différents contrats. Afin de garantir une certaine stabilité aux assureurs et aux agriculteurs, les taux pourraient être définis pour une durée de deux ans. Cette instance pourrait également veiller à la bonne articulation entre le régime des calamités agricoles et l'assurance et proposer, si nécessaire, un ajustement des délais de retrait du FNGCA.

Le bon fonctionnement de ce dispositif suppose que les administrations se dotent d'une capacité d'expertise suffisante.

3.2.1.4 Trois contrats à développer dès maintenant

Sur ces bases, le développement des assurances récoltes pourrait être engagé dans trois filières, dans des conditions conformes aux principes dégagés ci-dessus :

- Les grandes cultures grâce à la garantie multirisque,
- Les fruits grâce à l'assurance chiffre d'affaires grêles et gel,
- La vigne grâce à la garantie "déclaration de récolte" grêle et gel.

Le plus probable est que chacun de ces contrats soit mis graduellement sur le marché, groupe de régions par groupe de régions, ce qui conduirait à couvrir l'ensemble du territoire dans un délai de trois à cinq ans.

L'assureur mutualiste agricole prévoit ainsi de lancer ces nouveaux contrats dans quatre régions la première année.

Grandes cultures, arboriculture fruitière et viticulture : trois grands secteurs semblent donc susceptibles de profiter très rapidement du développement de l'assurance. Manque en revanche le secteur de l'élevage qui représente plus de la moitié des agriculteurs français.

¹³² Au mois d'avril de préférence pour permettre aux assureurs de préparer la campagne suivante.

L'élevage pose problème en raison des difficultés techniques et économiques que la mise au point de contrats d'assurance comporte dans cette filière. Les assureurs réfléchissent d'ores et déjà aux moyens de combler cette lacune, notamment en ce qui concerne le risque de sécheresse sur fourrage (le risque climatique le plus important) et il n'est pas exclu que cette réflexion aboutisse assez rapidement. En Espagne, des projets sont d'ailleurs sur le point de déboucher et des assureurs français participent aux travaux. Il appartiendra néanmoins aux pouvoirs publics et aux organisations professionnelles agricoles de veiller à ce que ce secteur ne demeure pas durablement exclu du champ des assurances.

3.2.1.5 La question du soutien public à l'assurance via la participation de l'Etat à la réassurance et l'aménagement de la fiscalité des provisions pour égalisation

L'assurance peut être soutenue par trois voies :

- En aidant les assureurs à se constituer une couverture des risques par une participation publique à la réassurance en cas de sinistres exceptionnels,
 - En favorisant la constitution de provisions techniques par une adaptation du régime fiscal des provisions pour égalisation,
 - En subventionnant les primes payées par les exploitants (Cf. 3.2.1.6).
- La question de la participation de l'Etat en réassurance pour les sinistres exceptionnels*

Pour l'assureur, et pour ses réassureurs, le lancement de nouveaux produits présente quatre risques : un risque de tarification (erreur de tarification lors du lancement en raison d'une insuffisante connaissance du risque), un risque de développement du portefeuille (mauvais équilibre initial du portefeuille dans sa phase de lancement, les plus mauvais risques souscrivant les premiers), un risque de fréquence (sinistralité moyenne du portefeuille) et un risque catastrophique (sinistralité de pointe liée à la survenance d'un événement catastrophique tant que les provisions ne sont pas constituées).

Si des capacités de réassurance existent pour les trois premiers risques, la réponse est plus incertaine s'agissant du risque catastrophique. Cet éventuel besoin concerne des événements (du type sécheresse ou gel généralisés), qui, en raison de leur ampleur géographique potentielle, présentent un risque de coût élevé, au surplus non mutualisable dans l'espace, et qui ne peuvent donc être couverts que par une mutualisation sur une très longue période de temps ou par l'intervention de l'Etat.

Le besoin d'une réassurance soutenue par l'Etat doit s'estimer en fonction, d'une part, des engagements à couvrir et, d'autre part, des capacités du marché privé de la réassurance qui sont, on l'a vu, limitées (Cf. supra 3.1.1.2).

En l'absence de sinistre majeur dans la phase de démarrage des nouveaux produits, ces capacités devraient pouvoir augmenter puisque les assureurs et réassureurs pourront constituer progressivement des provisions. Cependant, cette accumulation prendra d'autant plus de temps que, s'agissant d'une phase de

lancement, les primes seront perçues sur un nombre restreint d'agriculteurs, inférieur à celui des assurés des années suivantes.

Toutefois le développement de l'assurance se faisant progressivement, le risque pourra être couvert par l'assureur et le réassureur, sans intervention de l'Etat.

Au-delà de cette période de démarrage, deux hypothèses se présentent :

- Soit l'assurance ne s'étend qu'à un nombre limité de régions : en ce cas, la participation de l'Etat à la réassurance ne sera vraisemblablement pas nécessaire,

- Soit l'assurance tend à prendre une ampleur nationale : dans ce cas, deux types de risques doivent être distingués : pour certains, la participation de l'Etat en réassurance ne sera pas nécessaire («paquet » P1 des assureurs FFSA par exemple) ; pour d'autres, l'Etat devra intervenir (gel sur vigne et en arboriculture notamment) en adaptant sa garantie aux engagements à couvrir, au montant des provisions pour égalisation (cf. infra), aux capacités du marché privé de la réassurance et au développement de nouveaux instruments financiers.

Techniquement, si l'Etat souhaite apporter un soutien en réassurance, celui-ci peut prendre deux formes : soit la Caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme détenue par l'Etat, est incitée par son actionnaire à participer au développement des nouveaux contrats d'assurance récolte (dans ce cas, l'Etat apporte implicitement sa garantie), soit l'Etat apporte formellement sa garantie sur des couvertures en réassurance. Sur le plan juridique, il semble que la dévolution de la garantie de l'Etat soit soumise à la loi Sapin de 1993 qui prévoit l'obligation d'une mise en concurrence des offres dans le cas d'une délégation de service public. L'Etat - ou la CCR - aurait par ailleurs la possibilité de se réassurer lui-même auprès d'acteurs privés.

La nature des traités de réassurance doit être fondée sur un partage des risques, dans un souci de responsabilisation. Il serait en conséquence souhaitable que la garantie soit une combinaison entre un traité stop-loss et un traité quote-part.

L'ensemble de ces éléments (champ et modalités exacts d'intervention de l'Etat en réassurance) ne peut être davantage précisé aujourd'hui. Tout dépendra de la nature exacte des contrats proposés aux agriculteurs, du rythme de souscription et de l'évolution des capacités privées de réassurance. Seule l'expérience fournira les données nécessaires pour évaluer le coût de cette garantie pour l'Etat et donc la tarifier correctement.

Pour réduire la nécessité d'une participation de l'Etat à la réassurance, la possibilité devrait être recherchée d'utiliser non seulement les capacités du marché privé de la réassurance mais aussi celles des marchés financiers.

Deux types d'outils financiers peuvent en effet venir en complément :

- L'émission d'obligations indexées (du type "cat bonds");
- Les options sur indice.

Les marchés financiers présentent comme principal avantage de permettre de mobiliser des capitaux nettement plus importants que le marché de la réassurance et de répartir les risques entre un nombre d'acteurs plus important. Deux types d'instruments sont utilisés

- Les obligations indexées

Ce sont principalement les CAT bonds. Il s'agit d'obligations dont la valeur du capital et des intérêts dépendent de l'occurrence de sinistres. Elles sont vendues par un assureur ou un réassureur à des investisseurs. En cas de sinistre une partie des intérêts voire du capital servira à couvrir les sinistres. Ces obligations sont définies de gré à gré entre un réassureur (ou l'assureur) et les investisseurs. Ils ne s'agit donc pas de produits standardisés et elles ne font pas l'objet de cotations. Le taux de rémunération en l'absence de sinistre et les conditions suivant lesquelles les intérêts et une fraction du capital servent à couvrir les pertes du réassureur sont établis lors de la définition de l'obligation.

Ces instruments financiers sont utilisés par les investisseurs pour diversifier leur portefeuille. Le principal intérêt pour ces derniers est l'achat de produits dont le rendement n'est pas corrélé à l'activité économique. Dans la pratique les CAT bonds portent sur des sommes relativement importantes et servent à se prémunir contre les catastrophes naturelles engendrant des pertes financières importantes (tremblements de terre...).

- Les options sur indice.

Il s'agit de produits dérivés dont le sous-jacent est généralement un indice dont la valeur est fortement corrélée avec le risque contre lequel on souhaite se protéger. L'occurrence ou non de sinistre va influencer sur la valeur de ces indices et donc sur la valeur des produits dérivés. Ces produits permettent alors aux agents exposés au risque corrélé avec le sous-jacent d'acheter une couverture permettant de compenser leurs pertes éventuelles.

Par rapport à l'assurance, ces produits présentent plusieurs avantages. Si l'indice est facilement observable et non manipulable tout risque d'aléa moral disparaît. Ces produits standardisés présentent par ailleurs des coûts de transaction faibles. Ils sont relativement liquides et peuvent être échangés par un nombre important d'acteurs ce qui permet de mieux répartir les risques et de mobiliser plus facilement des capitaux.

Pour l'instant, ces outils ne sont utilisés ni par les assureurs ni par les réassureurs. Le recours à ces instruments devrait être recherché pour l'avenir.

- L'aménagement de la fiscalité des provisions pour égalisation

Les assureurs (et réassureurs) ont la possibilité de constituer en franchise d'impôt des provisions pour égalisation. Ces "réserves financières" sont un élément de solvabilité car elles permettent de lisser les conséquences, sur le résultat, des fluctuations de sinistralité. Elles se justifient techniquement soit par un risque de crise systémique qui peut mettre en échec la mutualisation (exemple de l'assurance crédit, pour les entreprises, qui garantit le remboursement de pertes résultant de l'insolvabilité des clients de l'assuré), soit par une amplitude très forte du risque (exemple des risques dus à des éléments naturels). Elles permettent de limiter les risques contre lesquels l'assureur doit se réassurer, ce qui permet de réduire le coût de la réassurance.

Actuellement, le code général des impôts autorise une dotation annuelle maximum de 75% du bénéfice technique et un montant global maximum de la

¹³³ Cf. annexe 14.

provision correspondant à 200% des primes émises dans l'exercice pour l'assurance grêle et de 300% pour les autres risques dus à des éléments naturels. Les dotations annuelles non utilisées pour compenser des résultats techniques déficitaires dans un délai de 10 ans sont rapportées au bénéfice imposable de la onzième année suivant celle de leur comptabilisation.

Pour le risque gel, les assureurs estiment que ces pourcentages de 75% et 300% sont insuffisants et souhaitent que la dotation annuelle puisse atteindre 100% du bénéfice technique, pour permettre une constitution plus rapide de la provision, et que le plafond de la provision soit porté à 500% de l'encaissement annuel de primes.

Une réassurance aidée par l'Etat pourrait d'autant plus être limitée et le risque afférent à cette garantie pourrait être d'autant plus faible, que les provisions auront pu être plus importantes.

Au terme de l'examen des conditions de la participation de l'Etat à la réassurance et des aménagements à apporter au régime des provisions pour égalisation, les conclusions suivantes peuvent être formulées :

- Il est certainement nécessaire d'adapter le régime des provisions pour égalisation au moins dans le cas du gel et dans celui de la sécheresse¹³⁴.

- Les assureurs ne développeront pas de nouveaux contrats s'ils ne trouvent pas de couverture en réassurance. Or la capacité du marché privé de la réassurance est limitée.

- Pendant la phase de lancement des nouveaux contrats, l'intervention de l'Etat n'est sans doute pas nécessaire.

- Pendant la phase de croisière, soit le développement de l'assurance sera limité à certaines régions, soit il aura pris une ampleur nationale. Dans le premier cas, la participation de l'Etat ne sera probablement pas nécessaire. Dans le second, elle le sera. Une telle intervention est d'ailleurs conforme au principe de solidarité nationale (Cf. supra). Elle se substituerait simplement aux mécanismes actuels d'intervention directe (FNGCA et aides exceptionnelles) avec l'avantage pour la collectivité d'un effet de levier plus fort. En toute hypothèse, le recours aux instruments financiers en complément de la réassurance devra être recherché.

¹³⁴ Le risque sécheresse ne fait pour l'instant l'objet d'aucune proposition des assureurs pour une couverture générale ; en revanche des polices sont désormais proposées pour une multirisques céréales incluant la sécheresse et il est possible qu'une police sécheresse fourrage soit bientôt mise sur le marché. Cf. supra.

3.2.1.6 La question du soutien public à l'assurance via la prise en charge partielle des primes

La loi de 1964 prévoit (article 5) que, pour favoriser le développement de l'assurance, le FNGCA prend en charge une part des primes d'assurance. La ressource correspondante est apportée par l'Etat. Selon la loi, la prise en charge, qui est plafonnée à 50% de la prime, est forfaitaire, dégressive et variable suivant l'importance du risque et la nature des cultures. Depuis l'origine, le Fonds subventionne proportionnellement les primes d'assurance grêle. Depuis 1994, il a ciblé son intervention sur les cultures les plus sensibles à la grêle que sont les fruits, les légumes-feuilles et les légumes-fruits. Ainsi, il a utilisé sa possibilité de distinguer selon la nature des cultures. En revanche, il n'a pas utilisé la possibilité de tenir compte de l'importance du risque (zonage en fonction de l'intensité du risque grêle).

La question est de savoir dans quelle mesure et selon quelles modalités les nouveaux contrats doivent être aidés. Une simulation du coût pour l'Etat doit être effectuée afin de dégager ensuite les principes auxquels l'aide publique doit obéir.

- Simulation de deux scénarios extrêmes de coût pour l'Etat

Une simulation financière a été effectuée sur le coût de l'incitation à l'assurance. Celle-ci vise à apporter des éléments de clarification sur un sujet qui est au cœur des débats sur le développement de l'assurance depuis de longues années.

Le développement de l'assurance entraîne des économies pour le FNGCA puisque celui-ci se retire des risques devenus assurables. Cette économie doit être comparée au coût de l'incitation à l'assurance qui aura été nécessaire. Certes, l'économie pour le FNGCA allège la charge des contributions professionnelles alors que le coût de l'incitation pèse sur l'Etat. Les deux éléments ne jouent donc pas sur le même plan. Cependant, en termes de coût pour la collectivité et de prélèvements obligatoires, ces montants peuvent être comparés. Deux scénarios extrêmes ont été bâtis :

- Le premier consiste à subventionner entièrement l'écart entre la prime d'assurance et le prix "psychologique"¹³⁵ ; il s'agit là d'un scénario maximum.

- Le second consiste à n'attribuer en subventions aux primes, outre les 30 MF actuellement dépensés par le FNGCA pour l'incitation à l'assurance grêle, qu'un montant équivalent aux sommes économisées par le Fonds; il s'agit du scénario minimum pour lequel le surcoût induit par l'incitation à l'assurance est nul pour la collectivité en termes de prélèvements obligatoires.

Pour le FNGCA, les économies potentielles ont été estimées en retenant la moyenne des indemnisations sur la période 1980-1998 en francs constants 1997¹³⁶. L'hypothèse retenue est celle de la mise sur le marché, à court terme, d'un contrat multi-risques pour les grandes cultures, d'un contrat couvrant la grêle et le gel pour les fruits et d'un contrat couvrant la grêle et le gel pour la vigne.

¹³⁵ Evalué par les assureurs, sur la base d'enquête, reflétant le consentement à payer un certain niveau de prime.

¹³⁶ Pour les céréales, la période de référence prise est 1994-1998, afin de tenir compte de la baisse globale des indemnisations suite aux changements intervenus dans les règles d'indemnisation (prise en compte des aides directes pour le calcul des seuils d'accès au FNGCA).

Pour le FNGCA, les économies potentielles pour chaque production et chaque type de risque sont donc les suivantes :

*Diminution des dépenses du FNGCA
induite par le développement des assurances récoltes actuellement envisagé*

Productions	Risques	Montant annuel moyen correspondant des indemnisations versées par le FNGCA	En % des indemnisations pour pertes de récoltes versées par le FNGCA
Grandes cultures	Ensemble des risques climatiques (hors FNGCA)	13 MF	89 %
Viticulture	Gel	52 MF	95 %
Arboriculture	Gel	85 MF	89 %

Le total annuel moyen des économies potentielles du FNGCA est ainsi de 150 MF. A ce montant s'ajoute la presque totalité des 30 MF que le fonds consacre annuellement depuis 1994 à l'incitation à l'assurance grêle¹³⁷, soit 180 MF.

Pour évaluer le coût de l'incitation à l'assurance, le montant des primes a été estimé en incluant l'ensemble des coûts (risque, réassurance, gestion) et au vu de la situation actuelle du risque, c'est-à-dire y compris les risques les plus élevés. Il n'a pas été appliqué de contribution additionnelle sur le montant des primes puisqu'il est proposé par ailleurs de supprimer cette contribution (Cf. infra 3.3.1.4).

Le montant des primes et le «prix psychologique» sont ceux présentés par l'assureur mutualiste agricole.

Le montant moyen des capitaux assurés à l'hectare correspond à celui des contrats «grêle et gel» déjà proposés dans le sud de la France en viticulture et au montant assuré en grêle pour les grandes cultures. En arboriculture, pour tenir compte de ce que les polices proposées seraient des contrats «coups durs», visant à couvrir les charges d'exploitation, les capitaux assurés retenus pour les calculs sont inférieurs à ceux actuellement assurés en grêle. Ces hypothèses sont conformes aux principes précédemment énoncés pour le développement de l'assurance.

Dans la simulation, les surfaces qui seraient couvertes par les nouvelles assurances représentent 75% des surfaces assurées en grêle aujourd'hui pour les grandes cultures et les fruits et 50% pour la vigne.

¹³⁷ Sur les 30 MF, seule une très petite partie va aux légumes feuilles.

Le laps de temps pour le développement de l'assurance a été arbitrairement fixé à cinq ans. Ce choix n'implique pas que toute subvention disparaîtra après la cinquième année (Cf. infra). Il n'a été fait que pour les besoins de la simulation¹³⁸.

Données de la simulation

	GRANDES CULTURES	FRUITS	VIGNES
	Multirisques	grêle+gel	grêle+gel
capital moyen assuré / ha	6 502 F	70 000 f	30 000 f
écart F/ha entre la prime moyenne et le prix « psychologique »	70 F/ha	3 000 F/ha	200 F/ha
surfaces assurées en grêle en 2000	5 760 000 ha	125 000 ha	516 000 ha
surfaces assurées en n+4 par les nouveaux contrats	4 320 000 ha	93 750 ha	258 000 ha

L'hypothèse est que l'assurance se développerait sur un cinquième supplémentaire du territoire chaque année. Symétriquement, le FNGCA se retirerait linéairement dans l'ensemble des régions où les risques seraient devenus assurables¹³⁹. Il économiserait ainsi 30 MF la première année, 60 MF la seconde, 90 la troisième, 120 la quatrième et 150 la cinquième et dernière année. A ces montants, doivent être ajoutés, chaque année, l'économie réalisée sur les 30 MF consacrés actuellement à l'assurance grêle¹⁴⁰ (les contrats gel + grêle se substituant aux contrats grêle).

Scénario maximum (prise en charge intégrale de l'écart entre le prix psychologique et le coût de l'assurance)

Premier scénario	GRANDES CULTURES	FRUITS	VIGNES	TOTAL
	multirisques	grêle+gel	Grêle+gel	
Surface assurée en n+4 (en ha)	4 320 000	93 750	258 000	
Subvention / ha	70	3 000	200	
Coût incitation en FF				
Année n	60 480 000	56 250 000	10 320 000	127 050 000
Année n+1	120 960 000	112 500 000	20 640 000	254 100 000
Année n+2	181 440 000	168 750 000	30 960 000	381 150 000
Année n+3	241 920 000	225 000 000	41 280 000	508 200 000
Année n+4	302 400 000	281 250 000	51 600 000	635 250 000

¹³⁸ La loi de 1964 évoque dans son article 5 "une période minimale de sept ans" pour l'incitation à l'assurance.

¹³⁹ Pour simplifier, il a été considéré, dans la simulation, que ce retrait commencerait dès la première année et s'étalerait sur cinq ans. Il ne s'agit que d'une approximation. Comme on l'a vu, le FNGCA ne se retirerait d'une région que lorsque le risque y serait devenu assurable depuis deux à trois ans. Cependant, les exploitants qui se seraient assurés, ne seraient plus couverts par le FNGCA, ce qui conduit, par approximation, à retenir que le coût de l'assurance et les économies du FNGCA progressent au même rythme.

¹⁴⁰ Un calcul plus précis aurait exigé que seul 1/5^{ème} de ces montants soit retenu la première année, 2/5^{ème} la deuxième année etc...

Dans ce premier scénario, le coût de l'incitation est estimé la cinquième année à 635 MF. Net des montants économisés en moyenne par le FNGCA (180 MF), le coût supplémentaire pour la collectivité est de 455 MF la cinquième année.

*Scénario minimum
(effort budgétaire constant pour la collectivité)*

Deuxième scénario	GRANDES CULTURES	FRUITS	VIGNES
	multirisques	grêle+gel	grêle+gel
<i>subvention en F/ha</i>			
Coût incitation			Subvention totale
Année n	28	1 602	116
	24 192 000 F	30 037 500 F	5 985 600 F
Année n+1	21	1 202	87
	36 288 000 F	45 075 000 F	8 978 400 F
Année n+2	19	1 068	78
	49 248 000 F	60 075 000 F	12 074 400 F ²
Année n+3	17	1 002	73
	58 248 000 F	75 150 000 F	15 067 200 F
Année n+4	17	962	70
	73 440 000 F	90 187 500 F	18 060 000 F

Le tableau ci-dessus représente, pour chaque culture et pour chaque année de développement de l'assurance, le montant de la subvention à l'hectare (par exemple 28 F à l'hectare pour les grandes cultures en année n) et le coût total de l'incitation (24 192 000 F dans le même cas)

Le tableau suivant récapitule, dans l'hypothèse d'un développement de l'assurance linéaire sur cinq ans, les écarts entre les montants de subventions résultant des deux scénarios.

En F	Premier scénario		Deuxième scénario	
	Suvention totale	Coût supplémentaire	Suvention totale	Coût supplémentaire
Année n	127 050 000	66 834 900	60 215 100	0
Année n + 1	254 100 000	163 758 000	90 341 400	0
Année n + 2	381 150 000	259 752 600	121 397 400	0
Année n + 3	508 200 000	359 230 800	148 969 200	0
Année n + 4	635 250 000	453 562 500	181 687 500	0

Ces simulations reposent en grande partie sur le prix "psychologique", notion subjective, qui peut augmenter au fur et à mesure de la prise de conscience du coût du risque.

Lors du lancement de nouveaux contrats d'assurance récoltes, une prise en charge partielle des primes par le FNGCA est nécessaire pour inciter à la souscription et pallier le risque de développement que comporte un portefeuille restreint.

Selon les assureurs, la prise en charge des primes doit également combler l'écart entre le prix d'équilibre de l'assurance (pas de sous-tarification lors du lancement des contrats) et le prix « psychologique » supportable par les exploitants.

- Les principes du soutien public aux primes

La rationalité voudrait que l'Etat ne subventionne pas l'ensemble des contrats, contrairement à l'hypothèse retenue pour les simulations, mais seulement ceux dont les taux de prime sont compris entre un plafond et un plancher :

- Tout d'abord l'Etat, après avis de l'instance de suivi et d'évaluation¹⁴¹, devrait décider de ne subventionner que les contrats ayant un taux de prime inférieur à un plafond considéré comme un seuil au-delà duquel la prise de risque est excessive, afin non seulement de limiter le coût pour les finances publiques mais aussi de ne pas encourager des comportements à risque¹⁴².

- Un plancher est également souhaitable car, en deçà d'un certain taux de prime, le coût de l'assurance est supportable par les exploitations, sans aide. Ce plancher peut être uniforme pour toutes les exploitations d'un secteur, mais, le cas échéant, variable selon les secteurs. Une seconde solution serait de définir ce plancher par rapport au niveau de revenu (RCAI), c'est-à-dire en prenant exploitation par exploitation le pourcentage du résultat courant avant impôt que représente la charge de l'assurance. Ce principe rendrait le système plus équitable mais nécessiterait une modification de l'article 5 de la loi puisque celui-ci n'autorise pas une modulation de l'aide en fonction du revenu. Il susciterait sans doute aussi des oppositions au sein de certaines organisations agricoles.

Le plafond ne doit pas être fixé trop bas ni le plancher trop haut, afin de ne pas exclure la totalité d'un ou plusieurs secteurs de production, ce qui nuirait à la nécessaire mutualisation des risques et serait ressenti comme contraire à la solidarité professionnelle¹⁴³. La question peut cependant se poser pour les grandes cultures : l'incitation à l'assurance serait d'un très faible montant à l'hectare (28 F à 70 F selon les scénarios, soit 1 à 3% des primes PAC) ; elle serait donc peu incitative alors que son coût représenterait la moitié du coût total de l'incitation.

Il n'entre pas dans la nature de ce rapport, qui vise seulement à éclairer les choix, de proposer des seuils précis. En revanche les calculs effectués montrent que, même sans exclure le secteur des grandes cultures, l'application des principes qui viennent d'être suggérés réduit d'au moins la moitié le coût du scénario maximum.

Sous les réserves mentionnées précédemment, l'aide est indispensable pendant la période de lancement et de rodage du système, soit une période qui, selon les assureurs, devrait être de 10 ans et ne devrait en tous cas pas être inférieure à 7 ans¹⁴⁴.

¹⁴¹ Cf. supra 3.2.1.3

¹⁴² Des précautions devront être prises pour éviter une sous-tarification qui n'aurait pour objectif que d'être en dessous du plafond, par exemple en sous-estimant fortement les capitaux assurés.

¹⁴³ Le plafond est nécessairement plus élevé pour les fruits et légumes que pour les grandes cultures ou la viticulture.

¹⁴⁴ C'est d'ailleurs la durée prévue par la loi de 1964.

En période de croisière, l'objectif devrait être qu'une subvention ne soit plus nécessaire. Il est cependant possible qu'elle le demeure au moins pendant un certain temps pour certaines cultures dont le niveau des risques et donc des primes est intrinsèquement élevé. L'effort budgétaire devrait évoluer en fonction du développement constaté de l'assurance. Plus le nombre de contrats deviendra important, plus le taux de subvention pourra diminuer puisque la diffusion du produit montrera qu'il peut trouver un marché solvable. La connaissance de la sinistralité se sera alors également améliorée, permettant d'affiner le taux de prime nécessaire. En outre, la mutualisation sera alors davantage assurée, favorisant une modération du taux de prime. L'instance de suivi et d'évaluation serait chargée de veiller à cet ajustement.

Les conclusions sur l'incitation à l'assurance sont donc les suivantes :

- Un développement de l'assurance nécessite, pour une certaine période, un effort budgétaire croissant en fonction du rythme de développement de l'assurance, et qui atteindrait un ordre de grandeur de 300 MF pour la cinquième année¹⁴⁵, Quant aux 180 MF d'économies escomptées sur le FNGCA, ils devraient servir à revaloriser l'indemnisation de certains risques non assurables (Cf. infra 3.3.1.2).

- Pour la première année, compte tenu des projets des assureurs, le coût du soutien nécessaire au développement de l'assurance ne devrait pas dépasser 60 MF, soit deux fois le montant actuel de l'incitation à l'assurance grêle.

- Au-delà de la période de lancement et de rodage, l'aide devrait être réservée à certaines productions où les risques sont particulièrement importants.

- Le financement serait pris en charge par l'Etat conformément à la loi de 1964 et le canal en serait le FNGCA.

- Le taux de prise en charge des primes devrait être fixé de manière à éviter les effets de seuils¹⁴⁶.

- Ce taux devrait être différent selon les cultures et les risques, en fonction de la réalité des besoins d'assurance, ce qui est d'ailleurs conforme à la lettre de la loi de 1964. Si celle-ci était modifiée, il pourrait aussi varier en fonction du revenu ou de la situation économique de l'exploitation, par exemple des jeunes agriculteurs particulièrement vulnérables¹⁴⁷.

- Il doit, du point de vue juridique, être inférieur à 50%¹⁴⁸ pour respecter à la fois le plafond fixé par la loi de 1964 et les « lignes directrices » publiées en février 2000 par la Communauté européenne sur les aides d'Etat dans le secteur agricole¹⁴⁹.

- Sur le plan de la rationalité budgétaire, il ne devrait dépasser 20% à 25% que de manière temporaire ou pour des productions particulières¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Ce système serait compatible avec les règles OMC car, quelle que soit l'hypothèse retenue, la France pourra recourir à la règle « de minimis ».

¹⁴⁶ Par exemple progressif juste au dessus du plancher et dégressif juste avant le plafond.

¹⁴⁷ Le CNJA demande que la DJA soit revalorisée pour tenir compte du surcoût de la prime d'assurance.

¹⁴⁸ Y compris les aides des collectivités locales.

¹⁴⁹ Cf. supra 3.1.1.4.

- Un taux moyen de 25% appliqué à l'ensemble des nouveaux contrats d'assurance récoltes permettrait, pour un effort budgétaire global de 300 MF, de soutenir le développement des assurances pour un montant total de primes de 1,2 MdF. Ce chiffre est cohérent avec l'idée de doubler dans les prochaines années la part des dommages couverts par l'assurance, qui passerait de l'ordre de 1 MdF à celui de 2 MdF, soit un total de primes¹⁵¹ de 2,4 MdF contre 1,2 MdF actuellement.

- Sur le plan de la rationalité économique, ne devraient être subventionnés que les contrats dont les primes, culture par culture, sont comprises entre un plancher et un plafond déterminés après avis de l'instance de suivi et d'évaluation.

- L'incitation devrait être subordonnée au respect, par les contrats, de référentiels. Ces derniers ne seraient pas nécessairement uniques pour un même type de garantie (risque x production) mais devraient être tous définis conformément aux principes énoncés précédemment¹⁵².

- Quelles que soient les modalités exactes retenues, le dispositif proposé respecterait les règles OMC puisque la France pourrait invoquer la règle de minimis.

3.2.1.7 Créer une dynamique de souscription dans la phase de lancement

Un soin particulier doit être accordé à la "phase de lancement" des nouveaux contrats. Des premières années et du degré d'adhésion des agriculteurs à ce nouveau mécanisme, dépendra l'équilibre de l'ensemble du dispositif de gestion des risques. Le passé montre que le développement de l'assurance n'ira pas de soi.

Il passe d'abord par la mise sur le marché de produits attractifs aux yeux des agriculteurs. Le coût de l'assurance étant un critère décisif, et outre le caractère innovant des contrats, l'effort financier consenti au départ devra être significatif. Par ailleurs, afin d'accroître la stabilité du dispositif, la souscription de contrats pluriannuels (par exemple 3 ans) devra être encouragée. Une des difficultés principales du système espagnol est d'ailleurs le caractère annuel des contrats qui impose d'en renégocier chaque année plus de 300 000.

La réussite de la phase initiale passe aussi par l'information et la formation des agriculteurs. Les assureurs et les organisations professionnelles ont bien entendu un rôle déterminant à jouer dans ce domaine. Cependant, une campagne d'information coordonnée pourrait être de nature à favoriser une dynamique. Cette coordination pourrait être impulsée par l'instance de suivi et d'évaluation¹⁵³.

Quel que soit le succès du développement de l'assurance, celle-ci ne couvrirait vraisemblablement, d'ici quelques années, à politiques agricoles inchangées, que de l'ordre de 2 MdF sur les 7 à 8 MdF que causent annuellement les accidents climatiques. Un dispositif de gestion des risques suppose donc aussi d'autres mécanismes.

¹⁵⁰ Cf. supra 3.1.2.2. Le taux de rationalité budgétaire de 15%, n'est valable qu'en régime de croisière. D'autre part il ne tient pas compte du surcroît de couverture apporté par l'assurance. Une majoration de 5 à 10 points ne semble pas excessive compte tenu de l'enjeu.

¹⁵¹ Cf. supra 3.2.1.2.

¹⁵² Cf. supra 3.2.1.1.

¹⁵³ Cf. supra 3.2.1.3.

3.2.2 Mettre en place un dispositif d'épargne de précaution à vocation professionnelle

3.2.2.1 L'épargne, un instrument indispensable à la gestion des risques

Tous les développements qui précèdent montrent que l'épargne a nécessairement un rôle très important à jouer :

- Elle est la plus conforme au principe de responsabilisation et à celui de graduation¹⁵⁴ de l'incitation publique.

- L'assurance récolte, même si les projets actuels réussissent, ne couvrira qu'une partie des risques. Le quasi totalité des risques sanitaires et économiques demeureront inassurables.

- Le développement même de l'assurance récolte suppose de privilégier des contrats « coups durs », qui nécessitent une capacité de prise en charge par l'exploitant des sinistres courants.

- L'extrême diversité des types de risques rend impossible, même à long terme, la mise en place de mécanismes verticaux, susceptibles de couvrir chacun. Un instrument horizontal, tel que l'épargne, est nécessaire.

- En cas de calamité, l'épargne fournit à l'agriculteur sinistré une trésorerie qui lui permet d'agir immédiatement pour reconstituer rapidement ses capacités de production ou faire face à des échéances financières sans attendre une indemnisation ou l'octroi éventuel d'un prêt calamité.

- En constituant des réserves financières en période favorable et en les mobilisant lorsque la conjoncture se retourne, l'exploitant peut également parvenir à un certain "lissage" de son revenu. L'étude de la variabilité du revenu en démontre la possibilité¹⁵⁵. L'épargne constitue alors une forme d'assurance "revenu" particulièrement adaptée dans les secteurs où les prix connaissent de fortes variations interannuelles (secteur porcin notamment). La mise en place d'une assurance revenu stricto sensu n'étant pas envisageable à l'heure actuelle, l'épargne pourrait en constituer un premier niveau.

- La croissance de la taille des exploitations fait qu'il devient de plus en plus difficile de fonder la gestion des risques professionnels sur une épargne personnelle.

- C'est le mécanisme dont les coûts de gestion sont les plus réduits et pour lequel une incitation publique a l'effet de levier le plus fort (effet direct sur la constitution d'une couverture contre les risques courants et effet indirect sur le développement des assurances récolte « coups durs »).

¹⁵⁴ Cf. supra 3.1.2.1 et 3.1.2.3.

¹⁵⁵ Cf. supra 1.4.

- Au regard des règles internationales, une incitation publique à l'épargne serait considérée comme «découplée » par rapport aux productions et aux prix. Elle ne pourrait donc pas être accusée d'avoir un effet de distorsion sur le commerce international.

3.2.2.2 Créer un contexte favorable à l'épargne pour qu'elle devienne un véritable outil de gestion des risques

Malgré tous ses avantages, peu d'agriculteurs intègrent aujourd'hui l'épargne dans leur stratégie de gestion des risques¹⁵⁶. Faute de dispositif adapté, la plupart des exploitants réinvestissent la part de leurs bénéfices qu'ils auraient pu épargner. D'autres font des placements à titre privé dans des produits qu'ils peuvent difficilement liquider en cas de besoin.

On ne peut escompter que cet état des choses change spontanément. Si l'on souhaite sortir de la situation actuelle, où l'Etat est amené à multiplier les interventions ponctuelles, et pour que l'épargne devienne un véritable instrument de gestion des risques à vocation professionnelle, un certain nombre de rééquilibrages fiscaux et juridiques doivent être mis en œuvre.

De tels aménagements ont d'ailleurs été implicitement prévus par le législateur qui, dans l'article 72 du code général des impôts, admet que des règles particulières peuvent être appliquées au secteur agricole du fait de "l'irrégularité importante des revenus". A ce jour et à l'exception des mécanismes du quotient et de la moyenne triennale, dont l'intérêt est limité aux revenus exceptionnels¹⁵⁷, ce principe général n'a pas eu de traduction concrète.

Certes, la tendance actuelle est à l'alignement de la fiscalité agricole sur celle des autres secteurs. Le rapport de Madame Marre et de Monsieur Cahuzac, députés, (mars 2000) s'inscrit dans cette perspective . Cependant il reconnaît aussi la nécessité de prendre en compte la réalité économique de l'agriculture, notamment au regard des revenus les plus faibles¹⁵⁸. Il recommande un traitement différencié des patrimoines professionnels et privés¹⁵⁹. Il considère que si « rien ne justifie qu'un dispositif soit réservé aux agriculteurs ou à tel ou tel secteur d'activité économique, seule doit entrer en ligne de compte la nature de la difficulté rencontrée. »¹⁶⁰

En ce qui concerne la protection contre les risques agricoles, deux éléments doivent être pris en considération :

- Le système fiscal actuel présente trois déséquilibres : il favorise l'épargne à titre privé et donc une sortie des capacités d'épargne de l'exploitation ; il encourage plus l'investissement que l'épargne, au détriment de la précaution ; il est plus favorable à l'assurance, dont les primes sont admises en charges déductibles, qu'à

¹⁵⁶ Cf. supra 1.2.3.

¹⁵⁷ Cf. supra 2.3.2.

¹⁵⁸ Page 128 du rapport précité.

¹⁵⁹ Page 5 de la note de présentation du rapport précité.

¹⁶⁰ Cf. p 114 du rapport précité.

l'épargne, alors que l'assurance n'est pas toujours possible et, d'un point de vue économique, pas toujours la plus rationnelle,

- La concurrence internationale impose que l'agriculture française dispose d'outils de gestion équivalents à ceux construits ces dernières années dans d'autres grands pays agricoles. Il est évidemment souhaitable que ces outils aient un coût moindre pour le contribuable et soient plus efficaces. Il convient donc de rechercher si une plus grande neutralité du dispositif fiscal ne serait pas une solution préférable à la subvention.

3.2.2.3 Un aménagement de la fiscalité avec défiscalisation des sommes épargnées "à l'entrée" et fiscalisation au moment du retrait

Si on exclut l'idée d'un abondement de l'épargne du type du CSRN canadien, l'exploitant ne sera incité à placer en épargne une partie de ses bénéfices que si les sommes correspondantes bénéficient d'un régime fiscal adapté.

Celui-ci pourrait consister en une déduction totale ou partielle des sommes concernées de l'assiette qui sert à calculer les prélèvements fiscaux et sociaux (bénéfice agricole et bénéfice industriel et commercial). Dans le cas contraire, il est fort probable qu'il continuera de privilégier l'investissement ou les placements à titre personnel dont la fiscalité est aujourd'hui plus avantageuse. Une défiscalisation « à l'entrée » ferait aussi que l'épargne bénéficierait du même avantage fiscal et social que l'assurance dont les primes sont admises en charges déductibles du revenu imposable.

En revanche, il ne paraît ni nécessaire ni opportun d'assurer la défiscalisation des sommes épargnées lors de leur réintégration dans le revenu. En effet, ce n'est qu'en cas de sinistre et donc au cours d'un exercice dont le résultat risque d'être plus faible, que l'exploitant puisera son épargne. En toute logique, la réintégration ne devrait donc pas conduire à une hausse des prélèvements fiscaux et sociaux par rapport à l'année précédente (pas de risque de "sinistre fiscal"). Cette fiscalisation au moment du retrait alignerait d'ailleurs le régime fiscal de l'épargne sur celui de l'assurance et celui des aides publiques : les indemnités d'assurance et celles du FNGCA sont fiscalisées au même titre qu'un revenu.

Ainsi, il n'y aurait donc pas réellement d'exonération fiscale mais plutôt report temporaire. Ce report est en apparence favorable à l'agriculteur puisqu'il serait imposé sur ces sommes en période basse de revenu et donc avec des taux marginaux d'imposition plus faible. Cet avantage est cependant limité car, en cas d'arbitrage entre épargne et assurance, l'effet sur l'impôt sera nul puisque les primes d'assurances sont déjà admises en charges déductibles. La charge pour l'Etat sera même inférieure puisque la prime déduite incorpore les 30% de frais de gestion de l'assureur. l'avantage pour l'exploitation ne serait, sur le fond, que la réponse équitable tant à la forte variabilité des revenus agricoles par rapport à celle d'autres secteurs qu'à l'inégale variabilité de revenu entre les différents secteurs agricoles.

Toutes les consultations effectuées auprès des établissements financiers comme des représentants des professions, conduisent à penser que, pour les agriculteurs, la défiscalisation « à l'entrée » avec fiscalisation « à la sortie » constituerait une incitation suffisante.

Pour l'Etat, la création d'un régime favorable au maintien de l'épargne au sein de l'exploitation ne constitue pas nécessairement une dépense fiscale supplémentaire. Elle est au moins en partie un transfert du coût fiscal associé aux placements individuels (où les exploitants plaçaient leur épargne précédemment, au risque que les règles d'immobilisation de ce type d'épargne aidée interdisent sa mobilisation en cas de sinistre) vers une autre forme d'incitation fiscale.

En fonction du degré de priorité qui sera donnée à cet instrument par les pouvoirs publics, un niveau de défiscalisation plus ou moins élevé pourra être choisi, notamment par la détermination des plafonds¹⁶¹ de l'épargne défiscalisée. Cet ajustement devra veiller à préserver un effet incitatif par rapport à l'épargne privée.

Ce mécanisme aura aussi un effet sur l'assiette qui sert à calculer les cotisations sociales.

Il pourrait certes être envisagé de dissocier sur ce point l'assiette des cotisations sociales de celle de l'impôt. Une telle décision présenterait l'avantage d'éviter tout impact sur les ressources de la Mutualité sociale agricole et toute répercussion sur le niveau des retraites que percevront les exploitants actuels.

Trois arguments conduisent cependant à écarter cette solution :

- Techniquement elle est compliquée. Elle supposerait d'établir deux déclarations distinctes au titre de l'épargne constituée. De même il faudrait veiller à ce que les sommes débloquées soient réintégrées dans l'assiette fiscale mais non dans l'assiette sociale, afin que l'agriculteur ne paye pas les cotisations sociales à deux reprises,

- La constitution d'une épargne destinée à faire face à des charges ultérieures de l'exploitation doit être considérée elle-même comme une charge d'exploitation, et déductible à ce titre de l'assiette sociale et fiscale, comme tout autre charge ; elle ne doit pas être assimilée à un simple encouragement à l'épargne par un avantage fiscal,

- Enfin, le coût de la déduction sociale devrait être limité : en effet le système des cotisations sociales agricoles présente la particularité que le taux marginal est d'autant plus élevé que les revenus sont faibles¹⁶². De plus, la triennalisation de l'assiette de ces cotisations atténue encore la portée de l'avantage. Enfin les cotisations sociales sont déductibles de l'assiette qui ensuite détermine le niveau d'imposition. Ce mode de calcul limite fortement le montant réel de l'économie réalisée par un agriculteur lorsque son assiette sociale diminue.

Pour limiter le coût fiscal et social, il est donc plus opportun de diminuer le plafond global des versements déductibles que de distinguer entre le régime fiscal et le régime social.

¹⁶¹ Cf. infra 3.2.2.5.

¹⁶² Environ 42% pour les revenus inférieurs au plafond de la sécurité sociale.

3.2.2.4 Examen de trois mécanismes de défiscalisation

Afin de permettre l'admission en charge déductible de ces versements d'épargne, trois pistes peuvent être explorées :

- *La déduction pour investissements (DPI)*

Elle présente l'avantage d'être déjà connue des agriculteurs et de l'administration fiscale. Elle est également devenue, depuis 1997, un instrument de stabilisation du revenu, même si peu d'exploitants l'utilisent à cette fin.

Le recours à la DPI comme voie de défiscalisation des sommes épargnées suppose que cet objectif soit clairement distingué des autres (financement des investissements, augmentation des stocks à rotation lente...). En effet, la stratégie fiscale guidée par une logique d'investissement répond à des préoccupations fondamentalement différentes de celles d'une épargne de précaution. En défiscalisant pour investir, l'agriculteur a une démarche volontaire, en vue d'un projet qu'il veut réaliser. Epargner pour faire face aux aléas naturels ou économiques vise des événements dont il est certain qu'au moins un se réalisera un jour mais à une date sur laquelle l'agriculteur n'a aucune prise. Naturellement, l'agriculteur préférera le projet dont il a l'initiative et qui contribue en outre au développement de l'exploitation, à la couverture contre un aléa dont il peut toujours espérer qu'il ne se produira que plus tard et face auquel il peut espérer une aide des pouvoirs publics.

La création d'un "compartiment" réservé à la couverture des risques, avec des règles de réintégration et un plafond spécifique, pourrait être ainsi envisagée. En particulier, l'obligation de réintégrer des sommes déduites au bout de cinq ans ne paraît pas adaptée à la gestion de risques dont la fréquence est extrêmement variable. Dans le cadre d'une recherche de souplesse et de réactivité maximale¹⁶³, il serait souhaitable qu'aucun délai de réintégration ne soit imposé à ce "compartiment" pour tenir compte de l'incertitude sur la date de survenance des sinistres climatiques. Des plafonds particuliers devraient en revanche être fixés¹⁶⁴.

Ce compartiment se distinguant nettement des autres volets de la DPI, il pourrait également être envisagé de créer, à côté d'une DPI réservée exclusivement à l'investissement, une déduction pour épargne (DPE) qui obéirait à des règles spécifiques.

Quelle que soit la solution retenue, l'utilisation de la DPI pour cause de baisse de revenu, admise depuis 1997 disparaîtrait. Le nouveau système serait plus favorable dans sa modalité et dans son niveau ; en revanche, il serait subordonné à la constitution effective d'une épargne (Cf. infra).

- *La provision pour risques*

Une seconde solution serait de passer par la constitution d'une provision inscrite au bilan de l'exploitation.

¹⁶³ Cf. infra 3.2.2.8.

¹⁶⁴ Cf. infra 3.2.2.5.

Bien que l'éventualité d'un évènement climatique- ou celle d'un retournement du cycle dans le cas des éleveurs de porcs par exemple – soit certaine, les services fiscaux considèrent que cette provision constituerait, au sens fiscal, une provision pour risque. La possibilité fiscale d'une telle provision a existé pour les entreprises de tous les secteurs économiques jusque dans les années cinquante sous le nom de "provisions pour propre assureur". En 1956, le Conseil d'Etat l'a sanctionnée au motif qu'elle ne remplissait pas les critères généraux des provisions fiscalement déductibles : leur objet doit être nettement précisé, les événements en cours doivent rendre probable la perte ou la charge future qui, de plus, doit avoir son origine dans des événements survenus au cours de l'exercice¹⁶⁵.

Cette position, a été entérinée par une circulaire de l'administration fiscale en 1957. Elle interdit de déduire du bénéfice, et donc, en l'espèce, du bénéfice agricole les provisions pour risques¹⁶⁶.

La constitution de provisions ne répondant pas aux critères posés par le Conseil d'Etat et le Code général des impôts est cependant admise dans certains secteurs : provisions pour risque de crédit dans le secteur bancaire, provisions pour égalisation dans celui des assurances. A plusieurs reprises au cours des vingt dernières années et notamment en 1996, il avait été envisagé d'accorder au secteur agricole un régime dérogatoire autorisant la constitution de "provisions pour risques". L'Etat a toujours repoussé cette solution de crainte de créer un précédent, dont les services fiscaux craignent qu'il ne s'étende à d'autres branches de l'économie française.

Si, cependant, cette solution était retenue, des aménagements devraient être envisagés, comme dans l'hypothèse précédente, pour les agriculteurs au forfait qui, malgré une progression régulière du "régime réel", représentent encore plus de la moitié des exploitants¹⁶⁷.

- *La reconnaissance des versements comme charge d'entreprise*

C'est, à première vue, la solution la plus simple. C'est celle qui a été retenue pour le complément de retraite volontaire des agriculteurs (ex Coreva). Elle présente aussi l'avantage d'être adaptée aux particularités du régime d'imposition "au forfait".

Quelle que soit la solution retenue, l'avantage fiscal et social concédé au titre de la couverture des risques, devrait être impérativement assorti d'une obligation de placer en épargne les sommes correspondantes. L'exemple de la DPI montre en effet qu'une incitation fiscale ne suffit pas à garantir qu'une épargne, mobilisable en cas de sinistre ou de chute du revenu, est réellement constituée. Afin de matérialiser ces réserves et s'assurer qu'elles restent bien dans l'exploitation, l'épargne ainsi constituée pourrait être inscrite à l'actif du bilan de l'exploitation. L'état de ces réserves pourrait être communiqué à l'administration fiscale au moment de la déclaration annuelle du bénéfice imposable.

¹⁶⁵ Article 39-1-5 du Code Général des Impôts.

¹⁶⁶ Rien n'empêche de le faire, par ailleurs, sur le plan comptable.

¹⁶⁷ 310 000 sur un total de 615 300 en 1998 selon les chiffres de la MSA.

3.2.2.5 La question du soutien dans certaines situations

L'aménagement de la fiscalité des sommes épargnées semble suffisant pour assurer le succès du dispositif, ce qui serait beaucoup moins onéreux que le système canadien.

La question de l'opportunité d'un soutien public complémentaire peut cependant se poser dans trois cas :

- La situation des jeunes agriculteurs

Par définition, un agriculteur qui s'installe n'aura pas eu le temps d'épargner si la calamité survient dans l'année ou les années qui suivent immédiatement l'installation; c'est au surplus une période pendant laquelle sa capacité d'épargne est généralement faible, en raison des conditions actuelles de transmission des exploitations. La demande peut donc exister que l'Etat abonde l'effort d'épargne consenti par ces jeunes ; cependant c'est plutôt dans le cadre de la politique d'aide à l'installation, qui est un objectif en soi et a sa cohérence interne, que cette question doit être envisagée.

- Les agriculteurs en difficulté disposant de faibles revenus

Leur capacité d'épargne est par définition inexistante ou faible. Cependant leur situation relève plus de mesures structurelles, voire sociales que d'un abondement de l'épargne. Au surplus, en cas de versement d'une aide, l'agriculteur en difficulté l'affecterait certainement à ses besoins les plus immédiats et non à l'abondement de son épargne.

- Les crises exceptionnelles excédant les réserves d'épargne

Certaines organisations agricoles souhaiteraient que, lorsque la crise excède le montant de l'épargne constituée, l'Etat abonde les sommes prélevées dans les réserves d'épargne. A leurs yeux, ce système permettrait de proportionner l'aide exceptionnelle à l'effort de précaution consenti par les exploitants. A la différence du CSRN canadien qui prévoit un abondement des réserves au moment de leur constitution, l'aide de l'État interviendrait au moment de la réintégration. Elle serait ainsi consacrée aux secteurs et aux exploitants qui en ont vraiment besoin et au moment où ce besoin se manifeste : forte chute du revenu, perspectives d'une crise de longue durée...

Une telle aide serait incontestablement plus rationnelle que le système canadien. Elle présenterait aussi l'avantage, par rapport à la pratique actuelle d'aides exceptionnelles parfois considérables, d'inciter à la prévoyance les agriculteurs les plus exposés à ce type de situation.

Cependant, outre son coût financier, une telle aide peut avoir un effet désincitatif. Si les agriculteurs connaissaient par avance le rapport entre l'abondement et les sommes à intégrer, ils pourraient n'épargner que la différence entre les besoins prévisibles et l'aide escomptée. Une idée pourrait être que les modalités de l'abondement ne soient déterminées qu'au cas par cas, notamment en fonction de la violence de la crise, afin de minimiser cet «aléa moral». Cependant, cette absence de

critère prédéterminé serait en contradiction avec le principe de rationalité énoncé précédemment. Elle exposerait de plus les pouvoirs publics à de fortes revendications à chaque crise.

3.2.2.6 Des plafonds adaptés aux réalités économiques

Afin de limiter l'impact de ce dispositif sur les rentrées fiscales et sociales, mais aussi pour éviter que les agriculteurs accumulent des montants qu'ils seraient dans l'impossibilité de réintégrer, deux types de plafonds devront être définis : un plafond d'encours et un montant maximum de versement annuel.

- La base de référence pour le calcul des plafonds

Trois références peuvent être envisagées :

- Un forfait unique pour toutes les exploitations. Cette solution est apparemment simple, mais n'est pas adaptée à la diversité des secteurs de production et des exploitations.

- Les recettes annuelles¹⁶⁸. Cette solution, proposée par le secteur des grandes cultures, permettrait de compenser les pertes de production consécutives à un aléa naturel. Elle présente en outre l'avantage d'adapter le plafond des versements annuels aux capacités d'épargne.

- Les charges fixes des années antérieures. Cette voie présente l'avantage d'être directement tournée vers l'essentiel, la pérennité de l'exploitation : en cas de sinistre, il faut que celle-ci puisse faire face aux coûts incompressibles.

Ces deux dernières références peuvent être combinées, ce qui semble la meilleure solution. Les charges fixes des années antérieures seraient retenues comme référence pour le plafond d'encours et les recettes annuelles pour le versement maximal annuel. Elle aurait le mérite de viser la pérennité de l'exploitation, tout en permettant à cette dernière de profiter pleinement des années de fortes recettes.

- Le niveau des plafonds d'encours

Si comme il est proposé ci-dessus¹⁶⁹, la solution retenue était que le plafond d'encours soit fixé par référence à la moyenne historique des charges fixes de l'exploitation, il ne semble pas nécessaire que le plafond dépasse 100% de ce montant. En effet, il n'existe aucun secteur où les pertes d'exploitation représentent 100 % des charges fixes, même dans le cas d'un sinistre d'ampleur centenaire. Certes, même en cas de pertes importantes de production, l'agriculteur doit supporter en plus des

¹⁶⁸ Ou chiffre d'affaires annuel.

¹⁶⁹ Dans la proposition, évoquée ci-dessus, des organisations professionnelles du secteur des grandes cultures, les encours seraient limités à la moitié des recettes annuelles historiques et les versements annuels à un dixième de ces recettes. Un tel plafond permettrait à l'exploitant de maintenir ses recettes au niveau antérieur même s'il devait être touché par deux sinistres successifs de forte ampleur (25% de pertes de recettes, soit en moyenne 55% de perte de revenu).

charges fixes une partie des charges variables. Cependant, le chiffre de 100 % des charges fixes peut être retenu comme point de repère pour la suite du raisonnement.

Un plafond égal à 100 % des charges fixes serait, pour une exploitation moyenne, de l'ordre de 400 000 F.¹⁷⁰ Il serait ainsi inférieur aux 2/3 du montant total théorique de la déduction possible au titre de la DPI. Ce dernier est en effet de 122 500 F par an pendant 5 ans, soit 612 500 F.

- Les plafonds de versements annuels

Une solution serait de ne pas plafonner les versements annuels. Elle permettrait de répondre aux besoins de précaution des exploitants dont le revenu est particulièrement variable ou qui connaissent très rarement une succession de bonnes années. Dans la période initiale, elle peut cependant gêner les prévisions fiscales de l'Etat : pendant une ou plusieurs années, la fixation d'un plafond de versement est sans doute préférable. Comme on l'a vu, il devrait être égal à un pourcentage des recettes annuelles de l'exploitation. Les organisations professionnelles du secteur des grandes cultures proposent ainsi un taux de 10%, taux qui semble convenir pour le secteur porcin comme le montre la simulation ci-après.

Pour déterminer plus précisément le niveau souhaitable des plafonds d'encours et de versements annuels, il convient d'examiner particulièrement les secteurs où l'épargne est le seul mécanisme de gestion des risques, sauf à faire appel à la solidarité nationale, à la subvention pure et simple ou à un endettement excessif. Tel est le cas du secteur porcin où il n'existe aucun mécanisme efficace d'assurance ou de protection contre les risques économiques et sanitaires, alors qu'il connaît des variations très fortes et portant sur plus d'un exercice.

3.2.2.7 Simulations de l'effet des plafonds d'épargne sur la résistance financière des exploitations aux crises et sur le rendement fiscal

Des simulations ont été effectuées pour déterminer les plafonds d'épargne nécessaires et leurs conséquences. Le choix s'est porté sur l'élevage porcin car c'est un secteur où l'épargne de précaution pourrait jouer un rôle déterminant dans la stabilisation des revenus¹⁷¹.

¹⁷⁰ On considère comme des charges fixes : travaux pour culture et élevage + loyers et fermages + entretien bâtiments et matériel + assurances + charges de personnel + impôts et taxes + amortissements + charges financières. Le montant moyen des charges fixes était alors, en 1997, de 392 600 F, dans cette acception large de ces charges, incluant l'ensemble des charges de salaires, alors que l'emploi saisonnier est très important dans certains secteurs agricoles.

¹⁷¹ Les chiffres sont tirés d'une étude menée par l'OFIVAL et le CNCER pour l'observatoire de la production porcine (document provisoire, mars 2000). Ces données résultent de l'analyse de la comptabilité d'un échantillon d'environ mille élevages spécialisés misseurs-engraisseurs. Elles constituent donc une estimation très fiable du chiffre d'affaires, des charges et du revenu moyens de l'ensemble des 8000 exploitations spécialisées du secteur.

- Simulation de l'effet du dispositif d'épargne sur l'exploitation en cas de crise

Pour les besoins de la simulation, les hypothèses suivantes ont été retenues :

- L'éleveur épargne la fraction de son revenu supérieure à 200 000 F (seuil de versement),

- Il recourt à son épargne tant que son revenu est inférieur à 100 000 F (seuil de prélèvement). Ce revenu "de crise" est considéré comme suffisant pour satisfaire ses consommations sociales,

- L'épargne est rémunérée au taux de 3%,

- Les charges fixes comprennent l'eau, l'électricité, les loyers et fermages, l'entretien, les assurances, les salaires, les charges sociales, les amortissements et les frais financiers. Faute de données, la moyenne de la période a été retenue pour toutes les années considérées¹⁷².

Simulation du fonctionnement du dispositif d'épargne dans le secteur porcin

	Recettes	RCAI Initial	Versement	Plafond versement (10% recettes)	RCAI Final	Capital cumulé (capital + intérêts)	Plafond ¹⁷³ (50 % recettes)	Plafond (100 % ch. fixes)
1996	3 120 000	501 700	301 700	312 000	200 000	363 088,00	1 448 600	795 000
1997	3 360 000	493 400	293 400	336 000	200 000	667 380,64	1 466 200	795 000
1998	3 040 000	116 300	0	304 000	116 300	687 402,06	1 507 800	795 000
1999	2 490 000	-207 400	-307 400	249 000	100 000	400 624,12	1 517 400	795 000

Les simulations montrent qu'avec un tel dispositif, les éleveurs auraient pu, en 1999, compter sur un revenu minimum (100 000 F) au lieu de subir un déficit d'environ 200 000 F. Ce recours à l'épargne, loin d'épuiser leurs réserves, leur aurait permis de disposer de ressources substantielles en 2000 (400 624 F) et de faire face ainsi à une, voire deux nouvelles années déficitaires.

Si les éleveurs n'avaient épargné que la part du revenu supérieure à 300 000 F au lieu de 200 000 F, ils auraient épargné environ 400 000 F sur les deux années 1996 et 1997. Ils auraient ainsi, en 1999, pu compenser la perte de 207 000 F et avoir par exemple un revenu disponible de 100 000 F, en désépargnant 300 000 F ; ils auraient encore disposé d'une réserve de 100 000 F pour 2000.

¹⁷² Les sources étant différentes, la définition des charges fixes ne peut être exactement la même que celle retenue précédemment (3.2.2.6). Les montants sont cependant équivalents.

¹⁷³ Le montant de 2 944 000 F (moyenne sur la période 95-99) a été retenu pour les recettes annuelles des années 1991 à 1994.

Les hypothèses de plafond envisagées, tant pour les encours (100% des charges fixes ou 50% des recettes) que pour les versements annuels, ne semblent donc pas contraignantes. Un plafond égal à 50% des charges fixes aurait suffi. Cette conclusion est importante car, dans le secteur porcin, les éleveurs ne peuvent compter que sur l'épargne pour faire face aux aléas économiques.

Des simulations analogues devront cependant être conduites afin de vérifier que les solutions proposées (notamment les plafonds d'encours et de versements annuels) ne posent pas de problème aux autres secteurs de production.

- conséquences fiscales

Cet exemple permet aussi de situer l'avantage fiscal procuré par le système d'épargne. Sans épargne de précaution et sans utilisation des aménagements fiscaux qui existent par ailleurs, le total de l'impôt sur le revenu¹⁷⁴ aurait été de 395 000 F sur la période. La constitution d'une épargne défiscalisée selon le scénario du tableau ramènerait cet impôt à 163 000 F, soit une réduction de 59%. Cependant, les réserves subsistant après 1999 et qui devront être fiscalisées à un moment ou à un autre, se seraient élevées à 400 000 F. Leur fiscalisation ultérieure aurait comme conséquence un nouvel impôt de l'ordre de 100 000 F (sauf en cas d'une seconde crise dans un délai rapproché). L'impôt total serait ainsi de 263 000 F et la réduction fiscale serait ainsi ramenée à 33%. Si, au lieu d'épargner, l'exploitant avait fait usage de la DPI, il aurait bénéficié d'un avantage fiscal de 49%.

Le système d'épargne envisagé n'est donc pas plus coûteux en lui-même que la DPI, voire moins coûteux selon les modalités de réintégration. Il n'entraîne pas non plus un coût supplémentaire puisque l'éleveur ne pourra pas défiscaliser deux fois le même revenu. Il devra arbitrer entre trois mécanismes de défiscalisation (DPI, épargne privée et épargne professionnelle) au lieu d'arbitrer comme aujourd'hui entre les deux premiers. En revanche, la solution envisagée offre l'avantage de permettre un lissage plus efficace du revenu (une épargne doit être constituée) et de mettre l'exploitant en mesure de choisir vraiment entre épargne professionnelle et investissement.

Si toutefois l'Etat souhaite prendre un maximum de précaution et limiter le jeu du système pour les plus grandes exploitations, l'avantage fiscal pourrait être intégral dans la limite d'un premier plafond et seulement partiel sur une seconde tranche. Ce système gradué est plus compliqué mais aurait l'avantage de concilier un plafond suffisamment élevé pour couvrir les risques (l'agriculteur serait incité à épargner même pour un avantage fiscal plus limité) et un coût fiscal limité pour l'Etat.

¹⁷⁴ Pour deux parts et demi et en tenant compte des changements de tranche.

3.2.2.8 Les conditions de récupération des sommes épargnées en régime courant et lors de la cessation d'activité

- La souplesse du dispositif suppose une absence de critères de retraits en régime courant

Hormis le cas de la cessation d'activité, se pose le problème des critères de retrait des sommes épargnées dans le cadre de l'utilisation courante du dispositif. La définition de tels critères n'apparaît, à l'examen, ni nécessaire ni opportune.

Elle ne semble pas opportune car, en cas de sinistre, l'exploitant aura besoin de mobiliser très rapidement son épargne pour reconstituer sa capacité de production. Il paraît donc difficile d'exiger que les possibilités de retraits soient conditionnées par la constatation d'un sinistre ou, a fortiori, d'une baisse du revenu en fin d'exercice. Le manque de souplesse est d'ailleurs un des principaux défauts du système d'épargne canadien (CSRN) qui impose d'attendre la clôture de l'exercice avant tout retrait.

La définition de critères de retrait ne semble pas non plus nécessaire. Un exploitant n'aura aucun intérêt à réintégrer son épargne de façon excessive car il se priverait alors de capacités de réaction pour l'avenir. De plus, les sommes épargnées n'étant pas défiscalisées lors de leur réintégration, il risquerait de voir ses prélèvements fiscaux et sociaux augmenter inutilement. Le principe de défiscalisation à l'entrée et de fiscalisation à la sortie constitue en lui-même une garantie d'utilisation à bon escient.

- Encadrer les possibilités d'utilisation de l'épargne au moment de la cessation d'activité

Ce dispositif d'épargne étant à vocation exclusivement professionnelle, il conviendrait d'encadrer rigoureusement les conditions dans lesquelles ces réserves financières pourraient être récupérées lors de la cessation d'activité. L'exemple du CSRN canadien montre les dérives qu'un mécanisme d'épargne peut subir quand il peut être utilisé à des fins personnelles.

Ainsi, lors de la cessation d'activité (retraite, vente de l'exploitation...) les sommes épargnées ne devraient pas pouvoir être retirées sous forme de capital¹⁷⁵. En cas de transmission ou de vente de l'exploitation, le capital accumulé pourrait être cédé avec le reste de l'exploitation. Dans le cas où les sommes épargnées ne suivraient pas l'exploitation, celles-ci devraient être bloquées puis reversées sous forme de rente après un certain laps de temps. L'articulation avec la retraite complémentaire pourrait être étudiée.

¹⁷⁵ Une exception pourrait être envisagée pour les cas de force majeure (invalidité, liquidation...).

3.2.2.9 Des modalités de gestion adaptées à chaque secteur de production et aux différents régimes juridiques des exploitations

- Des modalités de gestion adaptées à chaque secteur de production

Pour collecter cette épargne, il appartiendra aux différents gestionnaires du dispositif (banques, compagnies d'assurance...) de trouver les supports financiers opportuns. Les sommes épargnées pourront ainsi être affectées à des produits adaptés aux spécificités de chaque secteur de production (durée prévisible des crises, fréquence des retraits...) dans l'objectif d'optimiser le couple liquidité/rentabilité de chacun d'eux. Mais elles pourront aussi être gérées, si une institution financière l'estime préférable, grâce à un instrument financier unique. Le système financier français est suffisamment performant et diversifié pour que ce volet du dispositif, de l'avis même des gestionnaires potentiels, ne pose pas de problème de mise en œuvre.

Enfin, dans le secteur porcin, les groupements de producteurs souhaitent mettre en place un mécanisme d'épargne collectif en complément de STABIPORC¹⁷⁶. Le système envisagé ci-dessus pourrait leur en donner la possibilité. Une telle formule permettrait, avec l'accord des agriculteurs titulaires de l'épargne, d'introduire une part de mutualisation dans le reversement des sommes épargnées. De plus, la définition préalable de critères de versement et de retraits par l'organisation de producteurs en fonction de l'intensité de la crise, comme les seuils actuels de STABIPORC, pourrait permettre aux gestionnaires d'offrir un surcroît de rémunération aux épargnants. Ces critères pourraient également servir de référence pour le déclenchement de l'aide des Pouvoirs publics¹⁷⁷. Cette solution, comme toutes les formules collectives, se heurterait cependant au problème juridique général des apports aux coopératives au regard du droit fiscal.

- Le cas particulier des formes sociétaires

L'épargne étant affectée à l'exploitation agricole - et non à l'exploitant comme c'est le cas du CSRN - la gestion du dispositif pose un problème pour les formes sociétaires (GAEC, SCEA, GFA...), notamment en ce qui concerne la récupération des sommes épargnées lors de la cessation d'activité d'un des associés.

Pour surmonter cette difficulté, il serait souhaitable de doter cette épargne d'un statut juridique spécifique qui pourrait ressembler à celui des comptes d'associés bloqués¹⁷⁸. L'épargne devrait notamment pouvoir être mise à la disposition de l'exploitation tout en restant la propriété de chaque associé. La nécessité de l'individualisation des versements devra être prise en compte dans la détermination du

¹⁷⁶ Décision de l'assemblée générale de la FNCBV section des groupements de producteurs porcins (octobre 1999).

¹⁷⁷ Cf. supra sur les crises d'ampleur exceptionnelle 3.2.2.

¹⁷⁸ Ainsi, lorsqu'un associé quitte la structure sociétaire, il pourrait soit laisser son épargne dans l'entreprise, notamment s'il est remplacé par un jeune, soit récupérer cette épargne après un certain délai pour éviter de rompre brutalement la solidité financière de l'exploitation. Une fois ce délai écoulé, le capital épargné pourrait être récupéré de la même façon qu'en cas de cessation d'activité d'un exploitant à titre individuel. Dans le cas où l'associé serait remplacé par un jeune agriculteur, celui-ci pourrait "repandre" les parts d'épargne libérées, dans des conditions fiscales à préciser dans le cadre général de la réflexion sur la fiscalité de la transmission d'exploitation souhaitée dans le rapport de Madame MARRE et de Monsieur CAHUZAC.

mécanisme de défiscalisation, notamment si le choix se porte sur la DPI¹⁷⁹ ou une éventuelle DPE.

Les conclusions sur le système d'épargne de précaution à vocation professionnelle sont donc les suivantes :

- Une telle épargne est un instrument indispensable à la gestion des risques. Ses conditions doivent être définies de manière qu'elle soit centrée sur la pérennité de l'exploitation

- Elle ne peut se développer sans un cadre favorable. Un abondement de l'épargne comme dans le CSRN canadien n'est pas nécessaire. En revanche un aménagement de la fiscalité est indispensable. Il devrait consister en une défiscalisation à l'entrée, assortie d'une fiscalisation à la sortie.

- Quel que soit le dispositif retenu, il y aurait transfert d'épargne et de coût fiscal et non addition.

- Le mécanisme devrait jouer dans la limite d'un plafond d'encours fixé par référence aux charges fixes de l'exploitation. Le plafond de versement annuel, s'il en est prévu un, ne doit pas empêcher l'exploitant de pouvoir constituer un maximum d'épargne quand il en a la possibilité.

¹⁷⁹ Le système de la DPI ne permet pas une telle « traçabilité » de l'épargne.

3.3 RENFORCER ET RATIONALISER LES MECANISMES PUBLICS ET PROFESSIONNELS POUR UNE MEILLEURE SOLIDARITE FACE AUX ALEAS CLIMATIQUES ET SANITAIRES

3.3.1 Moderniser le régime des calamités agricoles pour assurer une meilleure couverture des risques climatiques non assurables

Malgré l'extension du champ des assurances, le régime des calamités agricoles demeurera essentiel.

En effet, certains risques resteront non assurables. Par ailleurs, le régime mis en place par la loi de 1964 apparaît comme un mécanisme privilégié pour mettre en œuvre la solidarité nationale et professionnelle que réclament certains sinistres.

Pour que le régime des calamités agricoles reste, comme le souhaitent tous les acteurs, une pièce essentielle du dispositif de gestion des risques, un certain nombre de réformes doivent cependant être conduites.

3.3.1.1 Simplifier les procédures

Les procédures de reconnaissance et d'indemnisation des calamités souffrent aujourd'hui de lourdeurs qui empêchent le FNGCA d'intervenir aussi rapidement que les gestionnaires du Fonds - et bien sûr les agriculteurs - le souhaiteraient. Elles sont, par ailleurs, sources de frais de gestion inutiles.

L'évolution des techniques comptables et des moyens de communication et d'information pourrait utilement être mise à profit dans la gestion du FNGCA qui, malgré quelques aménagements, demeure telle qu'elle avait été définie à l'origine.

Sans modifier fondamentalement l'architecture d'ensemble du dispositif, ces procédures pourraient être simplifiées et rationalisées sur de nombreux points :

1- Imposer une date de forclusion pour les dépôts de demande d'indemnisation afin d'éviter que la procédure relative à une calamité s'étale sur plus d'un an.

2- Aujourd'hui existe une commission communale des calamités agricoles qui procède à un premier examen des demandes individuelles d'indemnisation. Son rôle est, en règle générale, purement formel. Les demandes pourraient être adressées directement aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Les communes se contenteraient de tenir, si elles le souhaitent, les formulaires de demande à disposition des agriculteurs. Les commissions communales seraient donc supprimées¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Cette réforme conduirait logiquement à la disparition de la prise en charge des frais communaux par le FNGCA, une disposition qui n'a d'ailleurs jamais été mise en œuvre.

3- La télédétection ayant fait des progrès considérables ces dernières années, la possibilité devrait être examinée d'utiliser cette technologie au moment de la phase de reconnaissance, ce qui permettrait d'objectiver l'évaluation de certains sinistres et celle des dommages.

4- Diffuser un guide de "gestion des calamités agricoles" auprès des DDAF et des organisations agricoles. Pour certains départements et pour certaines productions, le FNGCA intervient rarement, ce qui oblige les services déconcentrés et les professionnels à "redécouvrir" par leurs propres moyens une procédure relativement complexe. Ce guide devrait être accessible par des moyens de communication électroniques, qui permettraient sa mise à jour permanente. Un projet de guide a d'ailleurs été élaboré par les services du ministère de l'agriculture.

5- Adopter un calendrier annuel prévisionnel de réunion de la commission nationale des calamités agricoles. Il permettrait aux DDAF de s'organiser pour remettre à temps les demandes de reconnaissance de calamités et les dossiers d'indemnisation.

6- La nécessité d'un arrêté interministériel pour clore la phase de reconnaissance des calamités et engager l'indemnisation ne semble pas s'imposer. Un arrêté du ministre de l'agriculture devrait suffire.

Un délai maximum entre l'avis de la commission nationale des calamités agricoles et la signature du ministre devrait être prévu.

7- Le système d'acomptes aux DDAF, adopté à la fin des années 90, a permis d'accélérer de façon appréciable la phase d'indemnisation. La procédure pourrait encore être accélérée grâce à un traitement informatique des dossiers entre leur liquidation par la DDAF et leur mise en paiement, comme le pratiquent déjà les organismes payeurs du FEOGA.

8- Supprimer la majoration des taux d'indemnisation des agriculteurs qui ont souscrit une assurance grêle lorsqu'ils sont indemnisés pour d'autres types de sinistres, cette disposition n'ayant pas fait la preuve de son caractère incitatif à l'assurance. L'argument peut certes être avancé qu'une telle suppression présenterait des inconvénients d'affichage puisqu'elle paraîtrait mettre en cause une mesure incitative à l'assurance. Elle supposera donc un effort d'information montrant qu'il s'agit d'une complication inutile par rapport à l'incitation que représentera la prise en charge par le FNGCA d'une partie des primes des nouvelles formes d'assurance.

La question se pose alors de savoir s'il faut revenir aux termes de la loi, c'est-à-dire exclure toute intervention du FNGCA au profit des exploitants qui n'ont pas souscrit d'assurance. Cette solution conduirait à exclure les agriculteurs qui, pour des raisons financières, ne peuvent pas accéder à l'assurance, et réserverait, de fait, le FNGCA, aux agriculteurs en ayant les moyens. La seule solution est donc de renoncer à tout lien entre le niveau de couverture par le FNGCA et l'effort de l'agriculteur pour s'assurer contre les risques assurables. En revanche, le FNGCA doit se retirer dans un délai bref (de l'ordre de deux à trois ans) des régions où le risque sera devenu assurable.

9- Revaloriser le seuil en deçà duquel les pertes de récolte ne sont pas indemnisées. Ce seuil est actuellement, et depuis 1979, de 1 000 F de pertes de récolte (700 F en zone défavorisée). Il pourrait, par exemple, être porté à 2 500 F, pour tenir compte de l'inflation depuis 1979, voire à 5 000 F pour prendre en compte le doublement du revenu des agriculteurs sur la même période, ce qui correspondrait à des indemnités minimales de 800 ou 1 600 F selon l'hypothèse retenue. Un tel relèvement épargnerait au FNGCA les coûts liés au traitement d'une multitude de dossiers (environ 7% du total, soit 5 000 dossiers par an, pour une économie d'indemnisation d'environ 5 MF par an et une économie de gestion de l'ordre de 3MF) sans que la pérennité des exploitations soit remise en cause étant donnée la modicité des sommes en jeu¹⁸¹.

Le relèvement doit évidemment avoir pour corollaire la mise en place d'un système favorisant la constitution d'une épargne de précaution.

Une rationalisation supplémentaire consisterait à retenir ce montant d'indemnisation comme seuil dans tous les cas de figure, c'est-à-dire non plus seulement pour les pertes de récolte mais aussi pour les pertes de fond et la sécheresse sur fourrage.

10- Enfin, un certain nombre d'aménagements mis en œuvre de façon pragmatique ces dernières années (acomptes aux DDAF, signature accélérée des arrêtés de reconnaissance de calamité)¹⁸² ont fait la preuve de leur efficacité, mais ne sont pas prévus par les textes régissant le fonctionnement du FNGCA. Ceux-ci devraient donc être revus.

3.3.1.2 Améliorer l'indemnisation des agriculteurs sinistrés

Le niveau d'indemnisation est le principal point faible du FNGCA. Des progrès peuvent être réalisés, notamment en aménageant les critères d'accès à l'indemnisation et le mode de calcul des indemnités. L'objectif devrait être de recentrer les interventions sur les sinistres d'une certaine ampleur, en excluant les calamités les plus faibles par le relèvement des seuils visés ci-dessus, et en améliorant le traitement des autres calamités. La suppression des indemnités de faible montant¹⁸³, la suppression de la majoration liée à la souscription d'une assurance grêle¹⁸⁴ et surtout le rétrécissement du champ d'intervention du Fonds induit par le développement de l'assurance¹⁸⁵ devraient dégager les ressources nécessaires (un peu moins de 200 MF).

- Supprimer les effets de seuil et mieux amortir les pertes de revenus

Le seuil de 14 % (perte de chiffre d'affaires global) pose un double problème. D'une part, il écarte souvent les "polyculteurs" de l'indemnisation puisque,

¹⁸¹ Une hypothèse de relèvement plus importante a également été simulée : elle consisterait à exclure toutes les indemnités inférieures à 5 000 F. Cela conduirait à une diminution du nombre de dossiers d'indemnisation de 30% et à une économie de 7% du montant global des indemnités.

¹⁸² Cf. 2.1.1.2.

¹⁸³ Cf. 3.3.1.1.

¹⁸⁴ Cf. 3.3.1.1.

¹⁸⁵ Cf. 3.2.1.6.

du fait de la diversification de leur production¹⁸⁶, leurs pertes l'atteignent rarement. D'autre part, il engendre des "effets de seuils" qui peuvent avoir un impact considérable sur le revenu final de l'agriculteur sinistré¹⁸⁷.

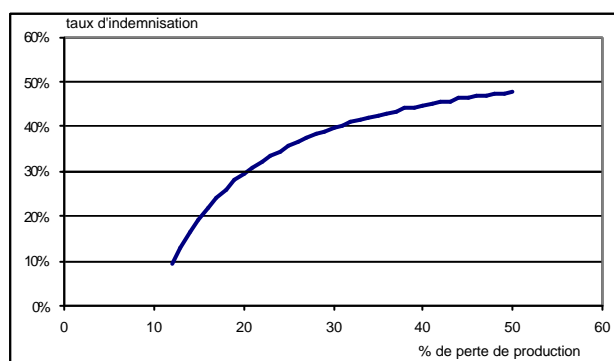
Un ajustement doit être conduit en veillant, d'une part, à ne pas déstabiliser l'équilibre financier du FNGCA et, d'autre part, à respecter la réglementation européenne qui fixe à 30% le taux de perte minimal pour les aides d'État en cas de sinistre climatique :

- Pour résoudre le problème posé par la polyculture, on pourrait ainsi proposer que, moyennant une revalorisation du seuil de perte de produit brut par culture de 27 à 30% (ce qui au surplus écarterait définitivement toute critique de nos partenaires européens), le seuil de perte de chiffre d'affaires global soit ramené de 14 à 12%.

Cet abaissement du seuil coûterait environ 250 MF par an. Il est cependant possible de concevoir un dispositif d'indemnisation qui limiterait ce surcoût en envisageant un taux d'indemnisation progressif.

- Pour supprimer les effets de seuil, il conviendrait en effet de fixer des taux d'indemnisation progressifs en fonction du taux de perte. Le secteur fruitier et la viticulture sont actuellement les seules productions où le taux de perte est pris en compte pour déterminer l'indemnisation ; à partir d'un certain niveau de perte, le taux d'indemnisation est majoré. Ce principe pourrait être étendu à tous les secteurs de production et amélioré en prévoyant un taux d'indemnisation croissant de manière continue en fonction du taux de perte. Il augmenterait de manière progressive à partir du seuil de 12% de perte: de 10% juste au-delà du seuil, il rattraperait progressivement le taux d'indemnisation actuel et atteindrait 60% pour les pertes les plus importantes.

Taux d'indemnisation progressif en fonction de la perte relative de production



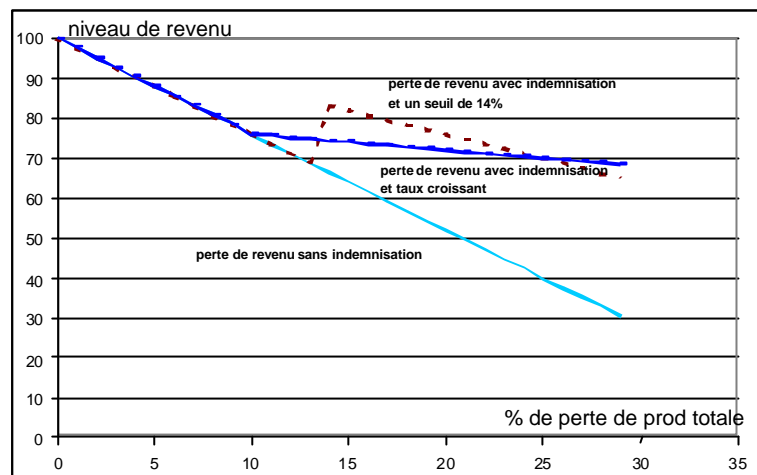
Le principe d'un taux d'indemnisation progressif en fonction du taux de perte de production permettrait que la perte de revenu subie par les victimes des calamités les plus importantes ne soit que peu supérieure à celle supportée par les agriculteurs ayant subi des sinistres moins importants.

¹⁸⁶ Diversification qui est d'ailleurs une stratégie de gestion des risques.

¹⁸⁷ Cf. 2.1.1.3.

L'application de ces principes (seuil à 12% et taux d'indemnisation progressif) conduirait à une courbe d'indemnisation du type suivant.

Principe d'un taux d'indemnisation progressif qui ne génère pas de seuil



- Le mode de calcul des indemnisations

Deux compléments peuvent être apportés aux principes exposés précédemment pour que l'indemnisation soit la plus adaptée possible à la réalité des exploitations et à la diversité de situations entre les secteurs de production :

- Les calculs des taux de perte et d'indemnisation sont aujourd'hui basés sur des estimations forfaitaires qui ne tiennent pas compte de la réalité de l'exploitation et des dommages subis. Dans l'idéal, ces estimations devraient pouvoir être remplacées par les chiffres réels de l'exploitation (volume de production et rendements historiques, chiffre d'affaires...). Cependant, cette modernisation des procédures ne pourrait pas conduire à la disparition des estimations forfaitaires. Celles-ci resteraient indispensables pour un grand nombre d'agriculteurs qui ne disposent pas de données réelles, notamment les agriculteurs imposés au forfait qui n'appartiennent pas à une organisation de producteurs¹⁸⁸. En outre, si, dès maintenant, il est tenu compte des données réelles pour l'indemnisation de quelques sinistres particulièrement importants, beaucoup de DDAF ne disposent pas aujourd'hui des moyens de mettre en œuvre de manière généralisée un tel système. L'extension progressive de ce recours aux données réelles ne peut donc être qu'un objectif à mettre en œuvre progressivement au fur et à mesure que les DDAF en auront les moyens.

S'il apparaît trop difficile de tenir compte systématiquement de la réalité de chaque exploitation, il est au moins possible d'améliorer les calculs forfaitaires actuels en tenant compte de la diversité de situation des secteurs de production. Deux systèmes sont envisageables.

¹⁸⁸ Pour les pertes de récoltes, le montant annuel de la TVA versé par l'exploitant pourrait utilement servir de référence pour le calcul des taux de perte.

Le premier serait d'intégrer dans les barèmes départementaux fixés annuellement l'impact de la perte de production sur la perte de revenu. En effet les calculs réalisés précédemment¹⁸⁹ montrent qu'un même taux de perte de production se traduit par des pertes de revenu différentes selon le secteur considéré ($\Delta R/\Delta P$), en raison du poids inégal des charges variables. Il ne peut évidemment être question de tenir compte de la variation de revenu induite par une calamité qui viendrait de se produire, variation qui n'est connue qu'après un délai parfois long. En revanche, on peut envisager que les barèmes départementaux, qui aujourd'hui ne tiennent compte que de la production de référence, intègrent également la relation constatée dans le passé entre la perte de production et la perte de revenu ($\Delta R/\Delta P$).

Une seconde solution serait de tenir compte de la relation perte de production/ perte de revenu (sensibilité) dans le calcul du taux d'indemnisation. Comme dans la solution précédente, ce taux serait appliqué, soit de façon forfaitaire, soit lorsque cela est possible, aux pertes réelles.

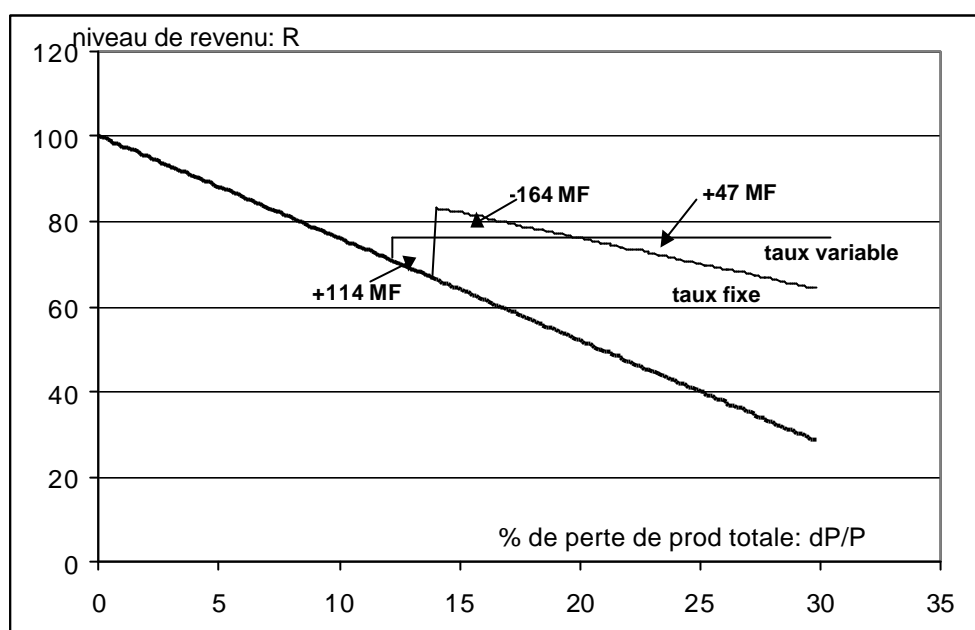
Ce système conduirait à des taux d'indemnisation progressifs en fonction du taux de perte de production. Le rythme de progressivité pourrait être calé pour que la perte n'excède jamais 20 ou 25 %, par exemple, du revenu. Le taux d'indemnisation atteindrait alors, pour les sinistres les plus importants, 60% environ de la perte de production. L'occurrence des pertes de production de grande ampleur étant très faible, le coût supplémentaire de leur meilleure indemnisation ne serait que de l'ordre de 47 MF.

- Cette réforme (baisse du seuil à 12%, progressivité du taux d'indemnisation en fonction du taux de perte de production de 10% à 60%) peut être conduite à budget constant s'il est choisi de réduire les taux d'indemnisation applicables aux sinistres occasionnant des pertes limitées (pour les pertes inférieures à 20% de chiffre d'affaires). Une telle orientation serait cohérente avec la mise en place d'une épargne de précaution, permettant de faire face aux sinistres de faible ampleur.

¹⁸⁹ Cf. supra 1.4.1.

Comme le montre le graphique suivant la baisse du seuil à 12% entraînerait une charge supplémentaire de 114 MF (contre 250 MF si le taux était constant et égal à 30%). La moindre indemnisation des calamités de faible ampleur (moins de 20% de perte du chiffre d'affaires) économiserait 164 MF. Enfin la meilleure indemnisation des sinistres les plus graves coûterait 47 MF.

Comparaison des systèmes d'indemnisation à taux constant et à taux progressif (hypothèse à coût constant)



- Améliorer l'indemnisation dans certains secteurs

En matière de sécheresse sur fourrages, le niveau d'indemnisation devra être revalorisé afin que l'élevage bénéficie d'une couverture équivalente à celle des productions végétales. On pourrait, par exemple, envisager que les factures d'achats de fourrages soient utilisées dans le calcul de l'indemnisation.

Certes le relèvement des seuils d'indemnisation minimums proposé ci-dessus écarterait les victimes de petits sinistres mais les victimes de sinistres importants seraient mieux indemnisées. L'indemnisation serait ainsi recentrée sur les véritables besoins, dans un domaine au demeurant essentiel du régime des calamités agricoles.

Les aléas que subissent les conchyliculteurs devraient aussi être mieux couverts¹⁹⁰ en lien avec la révision du montant de leur contribution¹⁹¹.

¹⁹⁰ Cf. supra 2.1.1.3.

¹⁹¹ Cf. infra 3.3.1.4.

Enfin, les pertes de fonds subies par les cultures pérennes devraient être mieux indemnisées par le FNGCA si les projets des assureurs FFSA, qui supposent un soutien public fort et permanent, n'aboutissaient pas. Les améliorations devraient s'inspirer de celles proposées pour les pertes de récoltes : prise en compte des données réelles chaque fois que possible, taux d'indemnisation progressif en fonction du taux de perte. L'évaluation des pertes et du taux de perte devrait prendre en compte non seulement les pertes constatées la première année mais aussi une partie de celles subies pendant la période de reconstitution du capital de production. Une amélioration est d'autant plus possible que ce poste ne représente aujourd'hui que 5% des dépenses du FNGCA.

Les 200 MF dégagés par les réformes proposées précédemment (cf. supra 1^{er} alinéa du 3.3.1.2) devraient suffire pour financer ces améliorations.

3.3.1.3 Prévoir des règles spécifiques pour couvrir les sinistres exceptionnels

L'expérience montre que, lorsque surviennent des sinistres d'ampleur exceptionnelle, l'État doit improviser, en marge du FNGCA, des dispositifs ad hoc dont l'efficacité est souvent contestable et qui peuvent poser des problèmes de légalité. Le recours à ces expédients s'explique pour partie par l'inadaptation du système de protection contre les risques naturels : les limites des capacités financières du FNGCA, la lenteur de ses procédures et l'inadéquation de ses taux habituels d'indemnisation avec l'ampleur des dégâts causés par les sinistres majeurs. Les événements de fin 1999 sont des exemples récents de ces "mesures d'urgence" qui permettent certes de venir rapidement en aide aux sinistrés mais au détriment de la cohérence d'ensemble du dispositif.

- La loi de 1964 ne réserve pas le FNGCA aux sinistres habituels.

En cas de calamité d'ampleur exceptionnelle¹⁹², le FNGCA doit donc pouvoir faire preuve de capacité d'adaptation et de réactivité.

Les textes régissant le régime des calamités agricoles doivent ainsi prévoir que, face à un état de sinistre exceptionnel, constaté par une décision spéciale des pouvoirs publics après avis de la commission nationale des calamités agricoles, le Fonds puisse intervenir dans des conditions dérogatoires aux modalités habituelles :

- Des taux d'indemnisation majorés, pour les exploitations qui ont subi des dégâts exceptionnels, conformément à l'idée d'indemnisation progressive énoncée précédemment (taux de 60% au maximum),

- Un financement par l'Etat, dans le respect de la parité de moyen terme,

¹⁹² L'intensité exceptionnelle correspond par exemple aux inondations qui ont frappé l'Aude et les Pyrénées-Orientales ; c'est-à-dire un sinistre localisé mais qui a des conséquences exceptionnelles. Ce type de calamités pourrait être couvert grâce à la solidarité professionnelle et aux taux d'indemnisation progressifs préconisés précédemment. L'ampleur exceptionnelle correspond à la sécheresse de 1976, événement de portée nationale qui ne peut être couvert que par la solidarité nationale et donc une intervention financière de l'Etat. La loi de 1964, dans son article 2, donne compétence au FNGCA pour « les dommages d'importance exceptionnelle », cette notion paraissant recouvrir à la fois l'intensité et l'ampleur exceptionnelle.

- La mise en parallèle de la procédure nationale (réunion de la commission nationale des calamités agricoles et prise d'arrêtés) et de la procédure locale (diffusion immédiate des dossiers),

- La réunion d'urgence de la commission nationale des calamités agricoles, permettant la publication rapide d'un arrêté de reconnaissance de la calamité exceptionnelle assorti d'un arrêté d'indemnisation provisoire.¹⁹³

Ces aménagements, combinés avec les améliorations proposées pour la procédure ordinaire, permettraient une indemnisation en trois mois au lieu des sept mois habituels¹⁹⁴.

3.3.1.4 La réforme du FNGCA appelle une redéfinition de ses règles de financement

Le FNGCA ne pourra pas remplir pleinement les missions que le nouveau dispositif de gestion des risques lui assigne s'il ne dispose pas de ressources adéquates. L'aménagement de ses règles de financement doit porter sur trois points : la redéfinition du principe de parité, la suppression des taxes additionnelles applicables aux assurances récoltes et mortalité du bétail et la revalorisation de la contribution des conchyliculteurs.

- Redéfinir le principe de la parité

La diminution des subventions budgétaires depuis le début des années 90 illustre les difficultés de la parité de financement annuelle telle qu'elle est inscrite dans la loi de 1964. L'analyse menée précédemment montre aussi que ce débat est devenu obscur, en raison notamment de l'attribution d'aides exceptionnelles.

La parité annuelle est un principe auquel les organisations professionnelles agricoles demeurent très attachées. Il présente en effet théoriquement l'avantage d'assurer en permanence un équilibre entre les deux sources de financement. Il est aussi de nature à procurer au Fonds des ressources qui, mises en réserves les années où peu de calamités sont reconnues, permettent de faire face à une partie au moins des sinistres majeurs. Cependant, l'expérience montre que, à l'exception des premières années de mise en œuvre de la loi et jusqu'au milieu des années 70, cette règle n'a jamais été respectée. L'Etat est intervenu en fonction de l'ampleur des sinistres et des besoins du FNGCA, alternant les très fortes dotations (1977, 1985, 1989, 1990) et des contributions plus modestes (période 1993-1998), voire symbolique (2000) ou nulles.

Face à cette situation, deux solutions existent : restaurer la parité annuelle ou instaurer une parité de moyen terme.

¹⁹³ Le système habituel prévoit trois étapes distinctes : l'arrêté de reconnaissance qui ouvre l'instruction du dossier ; quand l'ensemble des dossiers sont instruits, un nouvel arrêté intervient pour permettre l'indemnisation. Ce système a le mérite de la prudence mais il n'est pas adapté aux situations graves et urgentes.

¹⁹⁴ Dans le cas du gel de printemps, le délai entre le sinistre et sa reconnaissance en automne dure nécessairement sept mois. Cependant, ce type de sinistre deviendra assurable, si les propositions du présent rapport sont mise en œuvre.

- Restaurer la parité annuelle

La première solution est de réaffirmer le principe de la parité annuelle et de chercher à l'inscrire dans les faits. Cependant, trois difficultés apparaissent. En premier lieu et de manière générale, la gestion des finances publiques s'accommode mal de la constitution de réserves inutilement gelées pendant éventuellement plusieurs exercices ; au demeurant l'existence actuelle d'un excédent cumulé d'environ 1,2 MdF du FNGCA a incité, ces dernières années, à utiliser ce chapitre budgétaire comme une variable d'ajustement. En second lieu, la réalité des sinistres se prête mal à une stricte parité annuelle. Une telle parité devrait en effet se réaliser non seulement les années ordinaires mais aussi celles où interviennent des calamités de grande ampleur. Sauf à avoir constitué préalablement des réserves très élevées, les contributions professionnelles devraient être alors relevées fortement, ce qui est difficilement concevable, et encore plus à un moment où les cotisants viennent, par définition, de subir des pertes de revenus importantes. Enfin, aucun moyen n'existe de contraindre l'Etat au respect d'un tel principe même inscrit dans la loi.

- Instaurer une parité de moyen terme

La seconde voie serait d'aligner la définition de la parité sur la réalité de la nature des sinistres et de tenir compte des différences de capacité de financement des deux parties : celle des agriculteurs, réelle mais difficilement ajustable, et celle de l'Etat, plus forte mais qui obéit chaque année aux priorités budgétaires, au nombre desquelles l'indemnisation des calamités agricoles ne figure que lorsque des sinistres exceptionnels surviennent.

L'indemnisation des calamités courantes serait ainsi assurée grâce aux seules contributions professionnelles. Le Fonds serait en revanche abondé par l'Etat en cas de sinistre d'ampleur exceptionnelle, c'est-à-dire dès lors que le montant total des indemnisations dépasse les ressources ordinaires du FNGCA. Les calculs effectués montrent qu'un sinistre ne peut être considéré comme exceptionnel en raison seulement de son intensité particulièrement forte à l'échelon des exploitations agricoles, mais se définit plutôt par son ampleur c'est à dire le nombre des exploitations touchées.

Afin que les professionnels n'aient pas à craindre que cette règle de partage se traduise par une baisse des taux d'indemnisation et disposent d'une garantie sur ces taux, la règle devrait être posée que les niveaux d'indemnisation habituels doivent être respectés même en cas de sinistre d'ampleur exceptionnelle. A cette fin les conditions d'indemnisation devraient être fixées réglementairement, ce qui est d'ailleurs nécessaire d'un point de vue plus général pour assurer le respect des principes de la comptabilité publique. Les séries sur 10 et 20 ans montrent que la fixation réglementaire des taux n'aurait pas entraîné de déséquilibre financier par rapport aux ressources du Fonds. Au principe de la parité annuelle se substituerait ainsi une parité de moyen terme encadrée et rationalisée.

Ce système correspondrait par ailleurs aux principes définis précédemment et notamment à celui de la "graduation", qui dispose que les sinistres "courants" relèvent de la solidarité professionnelle et ceux d'ampleur exceptionnelle de la solidarité nationale.

Cette option s'inspire enfin du partage de responsabilité entre assureurs et réassureurs pour couvrir les sinistres assurables.

Le respect d'un tel principe suppose que les ressources courantes du Fonds, c'est-à-dire la contribution professionnelle, soient ajustées à la couverture de ses besoins courants. Il ne devrait plus être constitué de réserves excédant la trésorerie strictement nécessaire au fonctionnement du Fonds, ce qui serait d'ailleurs plus conforme à la clarté budgétaire.

Pour ne pas apparaître comme un désengagement de l'Etat, la substitution d'une parité de moyen de terme à une parité annuelle ne peut intervenir que si l'Etat montre clairement son engagement dans une réforme d'ensemble de la gestion du risque et notamment apporte, simultanément, dès le départ, une contribution suffisamment forte au Fonds au titre du développement de l'assurance.

La sensibilité du sujet de la parité est telle pour les organisations professionnelles, qu'un changement de la règle actuelle n'a de chances d'être admis que s'il est accompagné des réformes préconisées.

Les aides exceptionnelles, jusqu'ici accordées par d'autres canaux, devront systématiquement être gérées par le Fonds selon les modalités définies ci-dessus, ce qui permettra d'ailleurs un suivi de la mise en place effective de la parité de moyen terme.

- Supprimer les taxes additionnelles applicables aux assurances récoltes et mortalité du bétail

Les taxes additionnelles appliquées aux assurances grêle, tempête et mortalité du bétail apportent une faible contribution aux ressources du FNGCA (environ 60 millions de francs par an). En revanche, elles renchérissent le coût de l'assurance, ce qui peut avoir un effet négatif sur les taux de souscription. De plus, il semble paradoxal de taxer des produits qui, par ailleurs, font l'objet d'une aide publique. Aujourd'hui l'aide publique est de 30 MF et la taxe de 60 MF.

Afin de faciliter le développement de l'assurance (et notamment des assurances "récoltes"), il paraît donc souhaitable de supprimer cette catégorie de contributions additionnelles¹⁹⁵.

Face à ce "manque à gagner", deux solutions se présentent :

- La première est de le compenser par une augmentation des taux additionnels applicables aux autres assurances, notamment aux contrats incendie sur bâtiments et aux contrats véhicules. Si, à l'avenir, les besoins du FNGCA venaient à diminuer, à la suite du développement de l'assurance, le législateur pourrait réduire ces taux, ce qui devrait constituer l'objectif de long terme et serait conforme à l'orientation générale de baisse des prélèvements obligatoires.

¹⁹⁵ Un texte adopté en 1976 prévoyait d'ailleurs que les assurances gel seraient exonérées de cette taxe.

- La seconde est de ne pas compenser cette baisse des ressources. Elle est possible puisque, on l'a vu, le niveau actuel des recettes a conduit à constituer une réserve de 1,2 MdF en 6 ans. La suppression, sans contrepartie, de la contribution additionnelle sur les assurances récoltes ne diminuerait ainsi que d'un tiers l'excédent annuel constaté ces dernières années¹⁹⁶.

La suppression des taxes additionnelles devrait aussi concerner les assurances couvrant les pertes de cheptel, qu'il s'agisse des contrats « mortalité du bétail » ou des garanties pertes d'exploitation.

Cette réforme doit s'inscrire dans un plan d'ensemble où elle trouverait sa logique.

- Revaloriser la contribution du secteur conchylicole

A la demande des organisations professionnelles du secteur, il serait souhaitable d'aménager l'assiette des contributions apportées par le secteur conchylicole. Une revalorisation des taux additionnels est en effet difficilement envisageable alors que ceux-ci sont déjà compris entre 30 et 100 % selon les régions. Une modification de l'assiette sur laquelle sont prélevées ces taxes est donc la seule possibilité pour, qu'en contrepartie, les indemnités accordées à cette catégorie de producteurs puissent être revalorisées au niveau de celles pratiquées dans les autres secteurs¹⁹⁷.

3.3.1.5 Réformer le régime des prêts "calamités"

Les agriculteurs sinistrés ont souvent besoin, en complément des ressources qu'ils peuvent puiser dans leur épargne et de l'indemnisation par le FNGCA, de financements externes pour remettre en état leurs capacités de production ou faire face à leurs échéances financières. Les prêts "calamités" remplissent cette fonction depuis près de 70 ans. Leurs conditions d'accès, leur plafond et leurs taux les rendent cependant inadaptés aux réalités actuelles.

- Un dispositif qui n'a plus de cohérence

Sous l'effet conjugué de la mise en œuvre en 1998 d'une bonification fixée en points (et non plus par rapport à un objectif de taux) et de la conjoncture de taux de ces dernières années, les prêts calamités présentent peu d'attrait par rapport aux prêts non aidés.

Le montant maximum des prêts pour pertes de récoltes n'a pas été revalorisé depuis 1979. Il est resté fixé à 100 000 F, montant nettement insuffisant au regard de l'ampleur des pertes subies par les agriculteurs aujourd'hui. Compte tenu de l'inflation

¹⁹⁶ Que l'on prenne les séries sur 10 ans ou sur 20 ans, le constat est le même : les ressources d'origine professionnelles sont supérieures à l'indemnisation des sinistres courants.

¹⁹⁷ L'absence de données publiques fiables sur les exploitations conchylicoles (pas de RICA et pas d'enquêtes structures) n'a pas permis de faire des propositions précises. Un recueil de données complètes devrait donc constituer un objectif préalable.

et de la croissance qu'a connu la France depuis 20 ans, l'actualisation de ce plafond conduirait à le multiplier par deux et demi, soit 250 000 F.

Par ailleurs, alors que la diversification des sources de revenus est devenue une nécessité pour les ménages agricoles, il est exigé, pour l'accès aux prêts calamités, que les revenus extra agricoles du ménage soient inférieurs à 150 000 F, disposition qui n'existe pas pour l'indemnisation par le FNGCA.

De même, l'application d'une franchise de 8% sur la production brute théorique totale dans le calcul des prêts pour pertes de récoltes constitue une « franchise » difficile à expliquer.

Enfin on a relevé dans la deuxième partie de ce rapport le déclin de l'aide apportée via la bonification, aujourd'hui seulement de l'ordre d'une vingtaine de millions de Francs.

Le système actuel n'a donc plus de rationalité et il convient de s'interroger sur son devenir pour soit le supprimer, soit l'aménager.

- Un renforcement réservé aux victimes de sinistres majeurs

De manière générale, inciter à l'endettement n'est pas souhaitable en raison de son niveau déjà élevé. Priorité doit désormais être donnée à la reconstitution d'une épargne professionnelle de précaution. Néanmoins, l'instrument bancaire ne peut pas être supprimé aujourd'hui car il peut être adapté à certaines situations et son maintien est souhaité par les organisations agricoles. Les prêts sont aussi considérés localement comme un moyen, pour les autorités départementales, de répondre aux besoins des agriculteurs sinistrés. En toute hypothèse il serait injustifié de le mettre en cause tant que de nouvelles capacités d'épargne n'ont pas eu le temps de se constituer.

Ces considérations, si elles conduisent à écarter une suppression des prêts calamités ou, à l'inverse, un renforcement indistinct de ce dispositif, peuvent conduire à envisager des aménagements ciblés de manière à mieux répondre aux besoins les plus réels :

- Les agriculteurs victimes de sinistres majeurs ou particulièrement fragilisés¹⁹⁸ bénéficient d'un surcroît de bonification de 0,5 point, avantage financièrement faible même s'il représente 30% de la bonification de base (1,5 points). C'est à eux que devrait bénéficier une éventuelle revalorisation de la bonification des taux des prêts pour pertes de récoltes et pour pertes de fonds,

- Pour les pertes de récoltes, le montant maximum du prêt, actuellement de 100 000 F pourrait être réévalué. Le critère des ressources extra-agricoles et la franchise de 8%, qui ne jouent que dans ce cas, devraient être reconsidérés,

¹⁹⁸ Pertes de récoltes > 35%, sinistres consécutifs, jeunes agriculteurs.

- Pour les pertes de fonds relatives à des productions végétales, les modalités d'octroi des prêts calamités pourraient être rapprochés de celles appliquées aux prêts d'investissement correspondants.

L'articulation entre le régime des prêts calamité et l'épargne de précaution devra être assurée de façon qu'en cas de sinistre l'épargne soit utilisée en priorité ; ce qui est d'ailleurs conforme aux intérêts de l'agriculteur.

3.3.2 Réorganiser le dispositif de gestion des risques sanitaires

Les dispositifs de gestion et d'indemnisation des risques sanitaires sont, dans l'ensemble, bien ressentis par les agriculteurs. Ce jugement est cependant plus nuancé dans les filières végétales que dans les filières animales. De plus, des craintes existent quant à l'adaptation de ces dispositifs aux nouveaux types de risques sanitaires.

Il s'agit là d'un chantier dont la nature, l'ampleur et l'importance dépassent largement l'objet de ce rapport. Néanmoins, les réflexions effectuées dans ce cadre conduisent à proposer un certain nombre de pistes de réformes.

3.3.2.1 Un mécanisme unique d'indemnisation des accidents climatiques et sanitaires est souhaitable mais sans doute difficilement réalisable à court terme

Dans le cadre d'une gestion globale des risques et dans un souci de cohérence et d'équité, il serait souhaitable qu'un dispositif unique assure l'indemnisation des accidents climatiques et sanitaires.

L'éclatement de la responsabilité de gestion a conduit à des mécanismes disparates. De plus la gestion de l'indemnisation a été confiée, dans certains cas, aux services techniques chargés du contrôle sanitaire et de la prévention, ce qui n'est pas de leur compétence actuelle mais plutôt celle d'un organisme payeur.

Cependant, la diversité même des systèmes d'indemnisation et des organismes gestionnaires (Offices, FNGCA, GDS...) actuels rend sans doute difficilement atteignable à court terme un objectif d'unification totale.

Une instance réunissant l'ensemble des services compétents pourrait être chargée de préparer une convergence progressive des mécanismes et des principes d'indemnisation. A cette fin, elle coordonnerait les réflexions à mener, comme on le verra plus loin par la commission nationale des calamités agricoles d'une part, les services chargés de l'indemnisation des maladies animales réputées contagieuses d'autre part.

A la lumière des réformes préconisées pour le régime des calamités agricoles, l'objectif pourrait être de distinguer risques sanitaires "courants" et risques "majeurs".

La première catégorie comprend les maladies qui, sans présenter un risque épizootique ou de menace pour la santé publique, peuvent causer des pertes de cheptel

ou de récolte. Leur couverture relève principalement de l'épargne et subsidiairement de l'assurance ou de la solidarité professionnelle¹⁹⁹, étant entendu que cette répartition peut évoluer à l'avenir grâce au développement de nouveaux types d'assurances sur cheptel de type « garanties pertes d'exploitation ».

La seconde catégorie regroupe les maladies réglementées, c'est-à-dire les maladies de type épizootique (MRC) et, pour les végétaux, les organismes de quarantaine. En font également partie les risques sanitaires d'un genre nouveau souvent liés à la sécurité alimentaire. La couverture de ce type d'aléas sanitaires relève de la solidarité nationale, voire même européenne. Elle devrait donc obéir à des principes communs quelle que soit la filière. En effet, si l'impact sur la santé humaine est en général plus fort dans les filières animales, l'effet sur la production et sur le revenu peut être équivalent dans les diverses filières. Ce recours à la solidarité nationale doit s'accompagner d'une responsabilisation des agriculteurs : la prévention des risques suppose le respect d'un certain nombre de règles par les producteurs (contrôle du matériel utilisé, désinfection des outils de travail...) et une déclaration précoce des foyers d'infection. Le dispositif d'indemnisation doit responsabiliser les producteurs.

3.3.2.2 Préparer la convergence des systèmes d'indemnisation par l'intégration progressive des risques sanitaires dans le régime des calamités agricoles

Alors que la loi de 1964 n'excluait pas a priori les risques sanitaires, l'indemnisation de ce type d'accidents par le FNGCA est restée limitée, on l'a vu, à quelques productions et certaines maladies.

Cette situation manque de rationalité et est source d'inéquité entre les secteurs de production. En outre, elle est peu satisfaisante au regard de la priorité qui est accordée à cette question par les Pouvoirs publics et les professionnels. Trois solutions peuvent être envisagées :

1- Réserver le FNGCA aux seuls risques climatiques et bâtir un autre système pour les risques sanitaires, ce qui devrait entraîner une modification des termes utilisés par la loi²⁰⁰.

Une telle solution ne serait pas conforme aux objectifs de convergence et d'unification énoncés précédemment.

2- Intégrer pleinement les risques sanitaires dans le régime des calamités agricoles.

Cette seconde solution a le mérite d'être cohérente avec la loi et d'être la plus favorable à l'harmonisation à terme des mécanismes.

Elle pose cependant un problème financier : la couverture des risques sanitaires relève aujourd'hui essentiellement d'un financement budgétaire et non d'un

¹⁹⁹ Le risque sanitaire, du fait de l'aléa moral qu'il comporte se prête mal à la mutualisation.

²⁰⁰ C'est-à-dire de l'expression « agents naturels ».

financement paritaire. Le transfert pur et simple de la gestion de ces risques au FNGCA ferait supporter par la solidarité professionnelle des risques qui, pour l'instant, relèvent de la solidarité nationale. Ceci ne peut être envisagé que dans une perspective d'ensemble visant à renforcer et rationaliser la couverture des risques sanitaires tout en assurant une répartition équitable de l'effort financier entre la profession et l'Etat.

3- Une troisième solution serait donc de distinguer rigoureusement deux sections ou deux mécanismes distincts au sein du FNGCA : une section «climatique » et une section « sanitaire ».

Les deux sections pourraient relever des mêmes services administratifs. En revanche, la convergence des règles d'indemnisation ne pourra être bâtie que progressivement, au fur et à mesure que les gestionnaires auront accumulé l'expérience de la gestion des différents risques.

La section « sanitaire » pourrait au départ fonctionner pour les risques sanitaires végétaux²⁰¹. Les crédits actuellement gérés par les offices à ce titre lui seraient transférés. Sur ces crédits, elle assurerait l'indemnisation des dégâts causés par les maladies végétales exceptionnelles, notamment par les organismes de quarantaine. Le financement d'origine publique serait conforme aux principes énoncés précédemment : les risques exceptionnels relèvent de la solidarité nationale.

Quant aux risques « courants », ils ne sont actuellement, sauf exception, couverts par aucun système d'indemnisation. Ils ne pèseraient donc pas, au départ, sur le financement professionnel du FNGCA. En revanche, une réflexion serait menée sur les possibilités d'indemnisation de ce type de calamités et la possibilité d'utiliser, à cette fin, la part des contributions professionnelles au FNGCA qui excède les besoins de couverture des sinistres climatiques courants. Ainsi, la pleine intégration des risques sanitaires végétaux au FNGCA ne poserait de problèmes financiers ni à l'Etat, ni aux professionnels tout en favorisant une convergence et une amélioration des principes d'indemnisation.

La couverture des risques sanitaires animaux par cette section pourrait être examinée dans un second temps, en concertation avec l'ensemble des partenaires.

3.3.2.3 Rationaliser le dispositif de gestion et d'indemnisation des maladies réputées contagieuses

Les dispositifs exceptionnels mis en place dans le cas de l'ESB et de la fièvre aphteuse montrent les limites des mécanismes habituels. Comme en matière climatique, ces dispositifs souffrent d'être bâtis au cas par cas, avec des procédures de gestion parfois fragiles. Si, comme il est vraisemblable, le FNGCA ne peut couvrir dans l'immédiat ce genre de risques, un mécanisme plus organisé qu'aujourd'hui devrait être mis en place à titre temporaire, prévoyant notamment une instance de concertation, et visant à élaborer des principes d'indemnisation et des règles de gestion.

²⁰¹ Les autorités néerlandaises se sont engagées dans une voie similaire. Elles ont soutenu financièrement en 1996 la création d'un fonds interprofessionnel d'indemnisation des producteurs de pommes de terre vis à vis du risque phytosanitaire.

Des enseignements pourraient être tirés de l'expérience conduite aux Pays-Bas où un "fonds de garantie contre les risques sanitaires" couvre l'ensemble des filières animales. Ce fonds est géré par le ministère de l'agriculture. Il prend en charge les coûts liés à l'apparition de certaines maladies définies par arrêté ministériel (la peste porcine et la maladie d'Aujesky en font partie). Ces indemnités servent à couvrir les frais engendrés par l'apparition de ces maladies : analyses, contrôle, abattage prophylactique...

3.3.2.4 Engager la réflexion sur la couverture des risques liés à la sécurité alimentaire

Aux risques sanitaires "classiques" s'ajoutent aujourd'hui un certain nombre de risques qui ne sont pas directement liés à l'apparition d'une maladie sur l'exploitation. Une réflexion sur la gestion des risques en agriculture ne peut aujourd'hui éviter cette question.

A l'heure actuelle, il n'existe aucun dispositif susceptible d'indemniser rapidement un agriculteur qui subit des pertes liées à un accident sanitaire survenu à l'extérieur de son exploitation.

L'exploitant n'a pourtant aucune responsabilité dans le déclenchement de la crise et il paraît souhaitable que la collectivité intervienne au titre de la solidarité.

Cette solidarité ne doit pas cependant aboutir à une prise en charge de dommages causés par des responsables identifiables. En cela, ce type de risques se distingue des risques climatiques et sanitaires classiques, dont la survenue est aléatoire et dont l'origine ne peut être imputée à l'homme ou à un agent économique.

Ce que doit supporter la collectivité nationale, ce sont donc plus des avances sur indemnisation, ou le coût de telles avances, que l'indemnisation elle-même. C'est dans cette voie qu'une réflexion approfondie, qui n'entraîne pas dans le champ du présent rapport, devrait être menée.

A l'image du dispositif envisagé dans le projet d'accord national sur l'épandage des boues d'épuration, l'Etat ou le gestionnaire choisi, pourrait, après avoir accordé ces avances, se retourner vers le responsable des dommages. Ce type de mécanisme éviterait aux agriculteurs d'attendre l'aboutissement de procédures contentieuses souvent longues et incertaines. Il leur permettrait également d'être indemnisés lorsque aucun responsable ne peut en définitive être identifié.

Bien entendu la mise en place d'un mécanisme de ce type doit s'accompagner d'une amélioration de la prévention et de la gestion de ces risques, ce qui suppose notamment une réflexion sur le contenu concret du principe de précaution et sa combinaison avec les principes de responsabilité et de proportionnalité.

3.3.3 Renforcer la prévention des risques naturels

Tout dispositif de gestion des risques doit, pour être complet, comporter un volet consacré à la prévention en complément des mécanismes d'indemnisation. Force est de constater que cet instrument a été relativement négligé dans le passé.

Les concertations conduites dans le cadre de ce rapport, n'ont pas permis d'identifier un véritable projet de prévention global et cohérent.

Cependant, quelques propositions peuvent être faites dans les deux domaines où doit intervenir la prévention :

- Le renforcement du rôle préventif des dispositifs publics de gestion des risques climatiques et sanitaires,
- Le développement des techniques de prévention mises à la disposition des agriculteurs.

3.3.3.1 Renforcer le pôle préventif du FNGCA

- *Donner une base légale au financement des actions de prévention*

La prévention ne fait pas partie, on l'a vu, des missions confiées explicitement par la loi de 1964 au régime des calamités agricoles. Cependant, la pratique des gestionnaires du fonds, qui a été de financer des études sur les risques naturels et de s'efforcer, en certains cas, de traiter différemment certains « polysinistrés » de manière à dissuader des comportements à risque, correspond à une nécessité. Il conviendrait de lui donner une base légale.

Le Fonds, après avis de la commission nationale des calamités agricoles, doit ainsi continuer à soutenir des programmes de recherches sur la gestion des risques climatiques, et leur valorisation. Cependant, la commission nationale des calamités agricoles pouvant difficilement apprécier la pertinence et la fiabilité des projets qui lui sont proposés, il serait souhaitable que son soutien financier vienne uniquement en complément d'actions engagées par les instituts techniques ou les Pouvoirs publics, ou soit subordonné à une expertise par un tiers qualifié. Le financement, au demeurant minime, devrait être assuré comme aujourd'hui dans les mêmes conditions que celui de l'indemnisation, c'est à dire sur la contribution professionnelle puisque l'objectif est de réduire à terme l'indemnisation et donc de limiter cette contribution.

- *Revoir l'indemnisation des polysinistrés*

Lorsqu'ils sont frappés par une succession de calamités indépendantes de leur volonté, les agriculteurs doivent pouvoir bénéficier d'un surcroît de solidarité nationale et professionnelle. Cependant, cet effort supplémentaire ne doit pas aboutir à les déresponsabiliser en les encourageant à pratiquer des cultures "à risques".

Pour concilier solidarité et responsabilité, on peut proposer que tout agriculteur victime d'un sinistre pour la deuxième année consécutive (ou dans la même année que le premier) soit indemnisé à un taux majoré. Celui-ci pourrait être

déterminé de manière à rapprocher le total des deux indemnités successives de celle qu'aurait perçue l'exploitant s'il avait subi les deux calamités la même année²⁰² (l'indemnisation perçue l'année précédente serait évidemment prise en compte). Si, dans l'année qui suit, il est victime d'un troisième sinistre identique aux deux précédents (même culture, même risque), il serait indemnisé au taux normal (sauf cas de calamité d'ampleur exceptionnelle). Si ce nouveau sinistre est de nature différente de celle des deux précédents, le même principe de majoration du taux continuerait de lui être appliqué.

Pour compléter ce dispositif, l'agriculteur qui pratique des cultures "à risques" pourrait se voir proposer un plan de reconversion en liaison avec les programmes structurels financés via les contrats territoriaux d'exploitation ou les offices. Une réduction du taux d'indemnisation pourrait également être envisagée lorsque le même sinistre s'est répété plusieurs fois de suite, ce qui correspondrait au principe retenu par le régime des catastrophes naturelles.

- Analyser les causes de toutes les calamités significatives

Aujourd'hui, aucun organisme n'a en charge l'analyse de ces causes, de manière à tirer de l'accumulation des données, des enseignements pour améliorer la prévention. Dans tout système de gestion des risques une telle démarche est pourtant essentielle. Elle devrait être assurée par le ministère de l'agriculture et les résultats devraient être communiqués à la commission nationale des calamités agricoles.

3.3.3.2 Développer les techniques de prévention et encourager la prévention collective

La prévention des risques sanitaires et climatiques relève principalement de la responsabilité de l'agriculteur. Cependant les Pouvoirs Publics peuvent, par des incitations et des services adaptés, contribuer au renforcement des différents dispositifs qui existent actuellement.

Ils ont notamment un rôle important à jouer dans l'amélioration des dispositifs de veille et de suivi des risques naturels. Qu'il s'agisse des risques sanitaires ou climatiques, ils peuvent - et doivent - intervenir pour coordonner l'action des différentes organisations publiques et professionnelles qui participent au dispositif. A ce titre, les partenariats noués entre Météo France et les collectivités territoriales dans le domaine climatique ou ceux conclus entre l'État et les organisations professionnelles agricoles dans le cadre du réseau national de veille sanitaire doivent être poursuivis.

Les systèmes de protection contre les risques climatiques (filets para-grêle, systèmes de lutte antigel...) sont souvent efficaces mais restent peu répandus en raison de leur coût. Leur développement peut nécessiter des aides publiques²⁰³, notamment dans les secteurs où l'assurance peut difficilement être développée, soit parce que de

²⁰² Le taux d'indemnisation étant progressif en fonction du taux de perte de production, ce mode de calcul permettra une meilleure indemnisation des polysinistrés.

²⁰³ Les prêts consentis pour ce type d'investissements pourraient être aidés par des prêts bonifiés du type des prêts spéciaux modernisation.

nombreux risques resteront techniquement non assurables, soit du fait de taux de primes très élevés.

L'irrigation, lorsqu'elle constitue le seul moyen de lutter efficacement contre la sécheresse et le gel, et qu'elle n'a pas pour objectif d'accroître les rendements, peut également être encouragée. Ce soutien doit bien entendu tenir compte des contraintes climatiques et environnementales de la zone où se trouve l'exploitation.

Enfin, les agriculteurs peuvent, en entreprenant une démarche de certification de leur exploitation et de leurs productions, contribuer à la prévention des risques sanitaires et environnementaux.

Le renforcement de la prévention pourrait également être favorisé par un développement de l'organisation collective. En matière sanitaire, elle a démontré son efficacité dans la prévention de certains risques (GDS). Dans le domaine climatique, les organisations de producteurs et les coopératives pourraient engager des actions de prévention qui restent aujourd'hui peu fréquentes.

3.4 ORGANISER UNE REGULATION PAR L'ETAT DE L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF ET UNE ARTICULATION DES DIFFERENTS INSTRUMENTS AU NIVEAU DE CHAQUE EXPLOITATION

La meilleure efficacité du dispositif de gestion des risques suppose un effort accru de coordination à tous les niveaux : à celui de l'exploitation où l'agriculteur devra veiller à utiliser la palette des mécanismes mis à sa disposition de la façon la plus efficace et la moins coûteuse possible ; mais aussi au niveau national où l'État, par ses interventions réglementaires et financières, devra assurer l'articulation optimale des différents instruments.

3.4.1 Une articulation optimale des différents mécanismes au niveau de l'exploitation

3.4.1.1 Épargne, assurance et prévention : trois instruments à utiliser de façon complémentaire

Épargne, assurance et prévention sont trois instruments que l'agriculteur doit utiliser de façon complémentaire pour une gestion optimale des risques.

L'épargne constitue le premier niveau. Commune à toutes les filières et accessible à tous les types d'exploitants, elle offre une couverture contre les sinistres "mineurs" ou répétitifs d'origine climatique, sanitaire ou économique. Les sommes consacrées à cet instrument dépendront donc du degré d'exposition de l'agriculteur à ces types de sinistres, dans la limite de ses capacités d'épargne et des plafonds définis par les pouvoirs publics. Dans certains secteurs, du fait de l'absence d'une palette diversifiée de mécanismes (exemple du secteur porcin), l'épargne pourrait même devenir un élément central du dispositif de gestion des risques.

Les assurances et notamment les assurances "récoltes" constituent le deuxième niveau du dispositif. Souscrites en complément de l'épargne, les assurances permettront à l'agriculteur de se prémunir contre les sinistres plus importants. L'épargne limitera le rôle de l'assurance aux « coups durs ».

L'articulation entre les deux instruments est d'ailleurs évolutive. L'agriculteur, au fur et à mesure qu'il constitue son épargne, verra son besoin de garantie par l'assurance diminuer et pourra négocier avec l'assureur un relèvement de sa franchise. Inversement, après chaque sinistre, du fait de la mobilisation partielle ou totale de ses capacités d'épargne, l'exploitant aura besoin d'un surcroît de couverture et la franchise des contrats pourra être revue à la baisse. Au total, l'ajustement du taux de franchise aux besoins de garantie non couverts par l'épargne, devrait conduire à une réduction des coûts liés aux charges d'assurance, et faciliter ainsi le développement de l'assurance.

Un optimum existe entre l'assurance et l'épargne. Il peut être calculé pour chaque exploitation, en fonction du coût relatif de chacun de ces deux instruments. A cet optimum, le coût global de la protection contre les risques est minimum²⁰⁴.

Du point de vue de l'assureur, la recherche d'une complémentarité optimale entre l'assurance et l'épargne devrait conduire à une diminution de la part du risque restant à sa charge, ce qui, in fine, favorisera l'équilibre général du système. Les frais de gestion de l'assureur se trouveront allégés de l'indemnisation des "petits" sinistres qui, proportionnellement, ont un coût de gestion élevé. Les taux de primes devraient logiquement bénéficier de ces économies.

La prévention est le troisième volet du dispositif. Les systèmes de protection active ou passive sont particulièrement utiles pour les risques qui demeureront non assurables à court et moyen terme. Même lorsque des contrats d'assurances existent, la prévention peut être privilégiée pour des raisons économiques. Ainsi, si le potentiel de production doit être préservé à tout prix (vigne d'un domaine réputé par exemple) ou si les taux de prime sont très élevés en raison d'un fort degré d'exposition (parcelle fortement exposée au risque gel par exemple), l'investissement dans des systèmes de protection au détriment de l'assurance ou de l'épargne peut constituer un choix rationnel.

3.4.1.2 Encourager les agriculteurs à définir et mettre en œuvre un plan de gestion des risques

La diversité des risques auxquels est confronté l'agriculteur, la palette accrue d'instruments qu'il a à sa disposition rendent indispensable la définition d'une véritable stratégie de gestion des risques.

La gestion des risques étant inhérente à l'activité agricole, les agriculteurs ont depuis toujours conçu et mis en œuvre des stratégies adaptées aux besoins de leur exploitation. Cette approche empirique a fait la preuve de son efficacité et elle restera un élément fondamental à l'avenir. Cette démarche risque cependant de se révéler insuffisante face à l'évolution de plus en plus rapide des risques et des techniques. L'agriculteur doit donc être incité, chaque fois que l'ampleur des risques et la diversité des instruments le justifient, à compléter et rationaliser son analyse par un diagnostic débouchant sur un véritable plan de gestion des risques.

Le secteur des fruits semble particulièrement adapté pour expérimenter une telle approche. Les risques y sont forts et diversifiés : risques climatiques (gel et grêle), sanitaires (sharka, bactériose...) et prix. La palette d'instruments qui pourraient être mis à la disposition des producteurs est également plus large que dans d'autres secteurs : les conditions d'un développement des assurances récolte y semblent réunies, des instruments techniques de prévention existent et demeurent à développer, enfin la forte variabilité des revenus à la fois ouvre la possibilité d'épargne et nécessite le recours régulier à cet instrument. De plus, les stratégies de gestion des

²⁰⁴ Cf. annexe 12.

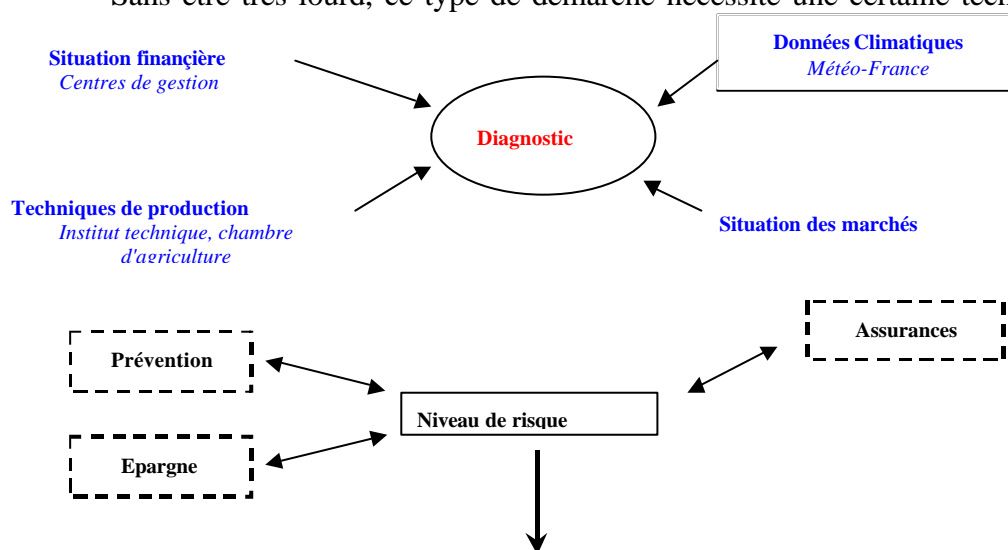
risques mises en œuvre aujourd'hui par certains arboriculteurs s'avèrent peu rationnelles et nécessitent d'être encadrées²⁰⁵.

Le diagnostic des risques est la première étape de la démarche. Il doit intégrer tous les facteurs susceptibles d'influer sur le niveau de risque : le climat, les techniques de production, la situation financière de l'exploitation, l'état du marché approvisionné... Ces données peuvent être recueillies auprès des organismes qualifiés : les centres de gestion, les centres techniques et les chambres d'agriculture, les services de Météo France. Cette première étape aboutirait à une estimation du niveau et de la structure du risque auquel est exposé l'exploitant.

La deuxième étape consisterait en une évaluation des différents instruments disponibles (épargne, assurance, prévention...) au regard du risque. Cette confrontation permettrait de déterminer la combinaison optimale, c'est-à-dire celle qui procure, pour un coût donné, la meilleure protection.

Un "plan de gestion des risques" pourrait alors être défini. L'exploitant y trouverait le détail des différents instruments qui entrent dans la "combinaison" retenue et la façon de les mettre en œuvre.

Sans être très lourd, ce type de démarche nécessite une certaine technicité.



PLAN DE GESTION DES RISQUES

L'agriculteur peut la mener du début à la fin mais il faudra qu'il dispose à cette fin d'un guide indiquant la marche à suivre et la façon d'évaluer risques et instruments. Un tel guide pourrait être mis au point notamment par les chambres d'agriculture, les instituts techniques, les ADASEA et les centres de gestion. L'assistance d'un conseiller pourrait néanmoins être prise en charge partiellement comme pour la réalisation des études prévisionnelles d'installation.

Les organisations de producteurs (OP) pourraient jouer un rôle déterminant dans la définition et la mise en œuvre des plans de gestion des risques. D'une part,

²⁰⁵ Cf. l'engouement récent pour les tours à vent alors que leur fiabilité n'est pas encore démontrée.

elles disposent d'une grande quantité d'informations qui pourraient être valorisées pour évaluer les aléas et les capacités économiques et techniques des agriculteurs. D'autre part, elles ont intérêt au renforcement de la protection des cultures et des revenus de leurs adhérents. Dans un marché de plus en plus concurrentiel et segmenté, la préservation du potentiel de production est devenue un enjeu majeur. Enfin, avec le renforcement des programmes opérationnels, les OP jouent un rôle croissant dans l'orientation des choix des arboriculteurs entre les instruments de prévention et d'indemnisation. Le cofinancement, par l'Union européenne, des filets para grêle est déjà acquis²⁰⁶. Il pourrait être envisagé de subordonner les aides accordées au titre de la gestion des risques (programmes opérationnels ou contrats Etat-Région) à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion des risques.

Pour les agriculteurs hors OP, l'élaboration d'un CTE, et notamment le diagnostic qui précède la signature du contrat, pourrait être l'occasion de définir un plan de gestion des risques avec l'assistance d'un expert financé dans le cadre de l'aide prévue.

Des représentants des producteurs de légumes souhaitent également participer à l'expérimentation d'une telle formule. En revanche, la plupart des organisations professionnelles agricoles à vocation générale jugent qu'un tel système serait lourd et coûteux en gestion. Des résultats enregistrés dans le secteur des fruits et légumes, dépendra donc l'extension de la démarche à d'autres productions.

3.4.2 L'Etat régulateur et garant de l'ensemble du dispositif.

Qu'il s'agisse de mécanismes de nature privée, publique ou professionnelle, l'Etat se trouve au cœur du dispositif. Tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des assureurs, des réassureurs, des agriculteurs ou des établissements financiers, souhaitent qu'il en soit ainsi et font de la présence active de l'Etat une condition de succès des réformes. Il lui appartient donc, par ses moyens réglementaires ou financiers, d'orienter et d'impulser le développement de chacun de ces instruments, et d'assurer leur articulation de façon qu'aucun n'entrave le développement d'un autre mais qu'au contraire ils se renforcent mutuellement.

- L'articulation entre mécanismes privés et mécanismes publics ou professionnels

Dans le cadre du développement progressif des mécanismes privés, l'articulation entre ceux-ci (épargne, assurance, prévention) et mécanismes publics ou professionnels (régime des calamités agricoles, système de gestion des risques sanitaires) revêt une importance particulière :

²⁰⁶ Les organisations agricoles souhaitent que, à l'occasion de la réforme en discussion, de l'OMC fruits et légumes, le soutien à l'assurance récolte devienne éligible aux programmes opérationnels, ce qui renforcerait encore le rôle des OP dans la gestion des risques.

- Le FNGCA devra se retirer des régions où le risque sera devenu assurable.

- Ce désengagement doit s'accompagner d'incitations permettant au plus grand nombre d'accéder à l'assurance (prise en charge partielle des primes). Ceux qui, malgré cette aide, ne pourraient y accéder pour des raisons financières (revenus insuffisants) ou agronomiques (parcelles trop exposées) doivent recevoir un traitement spécifique. La distinction pourra ainsi être claire entre, les mesures d'ordre social, qui sont indispensables, les mesures structurelles, enfin les mesures économiques qui ne peuvent répondre qu'à leur propre objectif, c'est-à-dire un objectif économique.

- Le lien entre le niveau de couverture par le FNGCA et l'effort d'assurance de l'exploitant doit être revu. Aujourd'hui, on l'a vu, l'indemnisation par le Fonds est majorée, lorsque l'agriculteur s'était assuré sur un risque assurable et qu'il est victime d'un dommage non assurable. Le caractère incitatif de cette disposition n'étant pas établi alors qu'elle instaure une disparité de traitement, elle devrait être supprimée²⁰⁷.

La question pourrait se poser de savoir si, pour un même sinistre d'origine climatique, un agriculteur pourrait bénéficier de mécanismes publics ou professionnels alors qu'il dispose déjà d'instruments privés dont le développement a été encouragé par l'Etat. Ce risque n'existe pas pour les risques assurables puisque le FNGCA se retirera à mesure que l'assurance se développera. Pour les risques demeurés non assurables, l'incitation à l'épargne ne viendra qu'en complément de l'indemnisation du FNGCA qui, malgré les améliorations préconisées, ne compensera qu'une partie des pertes de revenu.

- L'articulation entre l'épargne, la prévention et l'assurance

Cette articulation relève pour sa part avant tout de la responsabilité de l'agriculteur. Cependant des décisions importantes relèvent de l'Etat. La cohérence doit être assurée entre elles : le niveau des plafonds pour le dispositif d'épargne, le taux de prise en charge de la prime d'assurance et le montant de l'aide à l'investissement dans les systèmes de prévention sont les trois principaux éléments. Ainsi, dans les secteurs où l'assurance peut difficilement être développée, les systèmes de prévention doivent davantage être encouragés. Par ailleurs, en incitant les agriculteurs à définir et mettre en œuvre un plan de gestion des risques, l'Etat encourage des comportements plus efficaces.

Enfin, l'Etat doit pouvoir intervenir lorsque les dommages dépassent ce que peuvent supporter par eux-mêmes les agriculteurs, les assureurs et les réassureurs. Il doit ainsi apporter au FNGCA le financement nécessaire à la couverture de ceux des risques d'ampleur exceptionnelle qui demeureront non assurables. Il doit aussi participer à la réassurance de certains risques assurables lorsque le développement de l'assurance excèdera les capacités du marché privé. Pour éviter les dérives, ces interventions devraient néanmoins respecter des critères définis à l'avance.

²⁰⁷ Cf. 3.3.1.1.

CONCLUSION

Tout dispositif de gestion des risques vise à être adapté à la nature et la structure des aléas. De plus, il doit tenir compte du contexte économique et politique dans lequel il s'inscrit.

La loi de 1964 a fondé un système qui, à l'époque, était adapté. Il l'est longtemps demeuré.

Cependant, l'agriculture française a connu, depuis, d'importantes évolutions sociales, économiques et structurelles. Les politiques agricoles ont changé, l'environnement international et la nature des risques aussi. En matière agricole comme ailleurs, le rôle de l'Etat a évolué, celui des acteurs économiques également. Les capacités d'intervention de l'Etat ont décliné. Le centre de gravité du système de décision se déplace des pouvoirs publics vers les acteurs privés, même si le rôle de l'Etat reste très important.

Le dispositif institué en 1964 n'a, lui, guère évolué. Il s'est ainsi trouvé partiellement décalé. Des dispositifs parallèles sont apparus. L'unicité du système voulue par ses promoteurs a de plus en plus été battue en brèche. Sa mise en œuvre, centrée dès l'origine sur les aléas climatiques, n'a pas pris en compte la croissance des risques sanitaires. Elle n'a pas permis le développement de l'assurance. De véritables instruments de gestion des risques économiques n'ont pas été bâtis.

Une réforme est indispensable. Elle ne peut cependant viser à mettre en place un mécanisme unique, par exemple l'assurance revenu, visant à répondre à tous les types de risques. Les expériences étrangères le confirment. La nature même du mécanisme de l'assurance exclut une couverture globale de l'activité d'entreprise.

Cette réforme doit concerner chaque type de risque et viser à répondre aux besoins de tous les secteurs de production.

La protection contre les risques climatiques passe en premier lieu par le développement des assurances récolte. Il permettra une meilleure indemnisation. Il libèrera des capacités d'intervention pour mieux couvrir des risques aujourd'hui mal pris en compte. Il ne s'effectuera cependant ni sans mise au point de nouveaux types de contrats, ni sans incitation publique.

Même si ce développement réussit pleinement, la solidarité professionnelle et nationale demeurera indispensable face à certains sinistres techniquement inassurables comme face aux sinistres majeurs. Sa mise en œuvre doit donc être améliorée. L'indemnisation doit être accélérée par un allègement et une rationalisation des procédures. Elle doit mieux couvrir certains sinistres. Des conditions particulières d'intervention doivent être prévues pour le cas de sinistres majeurs afin d'éviter que la seule voie soit d'improviser au cas par cas des mécanismes ad hoc.

Cette mise en cohérence et cette rationalisation, qui s'imposent pour les risques climatiques, sont encore plus nécessaires pour la couverture des risques sanitaires. Leurs mécanismes de gestion et d'indemnisation sont aujourd'hui dispersés et hétérogènes. Aucune instance n'est chargée de les coordonner. Or ces aléas s'amplifient et se diversifient. Aux risques classiques, s'ajoutent des risques d'un genre nouveau souvent liés à la sécurité alimentaire.

Quant au risque économique, il est accru par l'ouverture des marchés et la baisse des soutiens aux prix. L'évolution est inégale selon les secteurs mais la tendance est générale.

Les trois types de risques interagissent partiellement et peuvent se cumuler. Au total le risque global sur le revenu s'accroît et devient plus fréquent. Toute exploitation est confrontée tous les deux à trois ans à une baisse de revenu d'au moins 10% et tous les 3 à 4 ans à une baisse d'au moins 20%. Cette fréquence est telle que l'exploitation doit pouvoir faire face par elle-même. Elle doit, à cette fin, disposer d'instruments adaptés. Le recours aux prêts ne peut en tenir lieu, en l'état actuel d'endettement des exploitations. La capacité d'épargne doit être renforcée. Dans cette voie, la meilleure solution n'est pas un abondement systématique par l'Etat comme au Canada. Moins coûteuse, une fiscalité adaptée est certainement préférable. Le mécanisme serait à la fois transverse aux risques et commun à toutes les productions agricoles.

Au total, c'est une nouvelle architecture d'ensemble qu'il faut bâtir. Elle pourrait être fondée sur trois principes :

Le premier est de distinguer clairement les risques selon qu'ils relèvent de la responsabilité de l'exploitant, de la mutualisation ou de la solidarité. L'exploitant doit pouvoir faire face par lui-même au risque courant. Les risques d'ampleur plus importante doivent être couverts par la mutualisation entre professionnels, c'est-à-dire par l'assurance là où elle est possible. La solidarité, nationale et professionnelle, doit être réservée aux risques non assurables d'une certaine ampleur et aux risques exceptionnels.

Le second est de hiérarchiser le degré de l'intervention publique et d'en diversifier les modalités en fonction des instruments ainsi redéfinis : adaptation de la fiscalité pour l'épargne, incitation au moins temporaire à l'assurance, prise en charge des sinistres majeurs.

Le troisième est d'assurer une cohérence d'ensemble. Au niveau de l'exploitation, c'est la responsabilité de l'agriculteur de choisir, éventuellement dans le cadre d'un plan de gestion des risques, la meilleure combinaison des outils mis à sa disposition. Au plan national, l'Etat doit, pour l'ensemble des risques, assurer la cohérence des dispositifs. Ceux-ci sont aujourd'hui trop différents pour qu'une unification complète puisse intervenir. L'Etat devrait donc instituer une instance de coordination, qui rassemble tous les acteurs, et dont l'objectif serait, au-delà du fonctionnement courant du système, de favoriser la convergence progressive des différents mécanismes.

Une modification de la loi de 1964 semble nécessaire, ainsi qu'une modification profonde des textes réglementaires.

Ce nouveau cadre ne pourra se proposer une longévité analogue à celles de la loi de 1964 et du décret de 1979. Le contexte, dans les prochaines années, sera sans doute changeant sur tous les plans : règles internationales, politiques communautaires et nationales, techniques d'assurance, capacités des marchés financiers, nature des risques notamment. Le dispositif devra donc lui-même faire preuve de capacités d'adaptation. L'instance précédemment évoquée devrait aussi être chargée de suivre ces évolutions et de mener les réflexions sur les moyens de s'y adapter.

LISTE DES SIGLES

A.D.A.S.E.A	Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
A.F.I.D.E.M	Association française interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à destinations multiples
A.F.S.A	Association française de sociétés d'assurances
A.G.P.B	Association générale des producteurs de blé
A.G.P.M	Association générale des producteurs de maïs
A.G.R	Adjustec gross revenue
A.P.C.A	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
A.P.D.I	Arrêté préfectoral portant déclaration d'infection
A.P.S.A.D	Assemblée plénière des sociétés d'assurances dommages
B.C.T	Bureau central de tarification
C.C.R	Caisse centrale de réassurance
C.C.V.F	Confédération des coopératives viticoles de France
C.E.S	Conseil économique et social
C.F.A	Confédération française de l'aviculture
C.F.P.C.A	Confédération française de la coopération agricole
C.G.B	Confédération générale des planteurs de betteraves
C.N.A.O.C	Confédération nationale des vins d'appellations d'origine contrôlée
C.N.A.S.E.A	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
C.N.C.A	Commission nationale des calamités agricoles
C.N.C.A	Caisse nationale de crédit agricole
C.N.C.P	Confédération Nationale des caves particulières
C.N.C.E.R	Conseil national des centres d'économie rurale
C.N.J.A	Centre national des jeunes agriculteurs
C.N.M.C.C.A	Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole
C.R.C	Crop revenue coverage
C.S.R.N	Compte de stabilisation du revenu net
C.T.E	Contrat territorial d'exploitation
C.T.I.F.L	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes
D.A.F	Direction des affaires financières
D.D.A.F.	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
D.E.P.S.E	Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi
D.G.A.L	Direction générale de l'alimentation
D.P.E.I	Direction des politiques économiques et internationales

D.P.I	Déduction fiscale pour investissement
E.B.E	Excédent brut d'exploitation
E.N.E.S.A	Entidad estatal de seguros agrarios
E.N.S.A.	Ecole nationale supérieure agronomique
E.S.B	Encéphalopathie spongiforme bovine
F.E.L.C.O.O.P	Fédération française de la coopération fruitière légumière et horticole
F.E.O.G.A	Fond européen d'orientation et de garantie agricole
F.F.C.A.T	Fédération française des coopératives agricoles de collecte, d'approvisionnement et de transformation
F.F.S.A	Fédération française des sociétés d'assurances
F.G.D.E.C	Fédération des groupements de défense contre les ennemis des cultures
F.N.B	Fédération nationale bovine
F.N.C.A	Fédération nationale du crédit agricole
F.N.C.B.V	Fédération nationale des coopératives de bétail et viande
F.N.C.C	Fédération nationale des coopératives de conservation
F.N.C.L.	Fédération nationale des coopératives laitières
F.N.G.C.A	Fonds national de garantie des calamités agricoles
F.N.P	Fédération nationale porcine
F.N.P.F	Fédération nationale des producteurs de fruits
F.N.P.H.P	Fédération nationale des producteurs de l'horticulture et des pépinières
F.N.P.L	Fédération nationale des producteurs de lait
F.N.P.L	Fédération nationale des producteurs de légumes
F.N.P.T	Fédération nationale des producteurs de tabac
F.N.O	Fédération nationale ovine
F.N.S.E.A	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
F.O.P	Fédération des oléo-protéagineux
G.A.E.C	Groupement agricole d'exploitation en commun
G.D.S	Groupements de défense sanitaire
G.F.A	Groupement foncier agricole
G.R.I.P	Group revenue insurance policy
G.P	Groupements de producteurs
G.R.P	Group risk plan
I.B.R	Rhinotrachéite infectieuse bovine
I.N.R.A	Institut national de la recherche agronomique
I.P	Income protection
I.T.P	Institut technique du porc
M.B.S	Marge brute standard

MdF	Milliard de francs
MF	Million de francs
M.L.C	Maladies légalement contagieuses
M.P.C.I	Multiple peril crop insurance
M.R.C	Maladies réputées contagieuses
N.A.P	Noninsured assistance program
O.C.M	Organisation commune de marché
O.F.I.V.A.L	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
O.G.M	Organismes génétiquement modifiés
O.M.C	Organisation mondiale du commerce
O.N.I.F.L.H.O.R	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture
O.P	Organisation de producteurs
O.P.A	Organisations professionnelles agricoles
O.T.E.X	Orientations techniques des exploitations agricoles
P.A.C	Production agricole commune
R.A	Revenue assurance
R.A.R.B	Régime d'assurance du revenu brut
R.C.A.I	Résultat courant avant impôts
R.I.C.A	Réseau d'information comptable agricole
S.A.F	Société des agriculteurs de France
S.C.E.A	Société civile d'exploitation agricole
S.C.E.E.S	Service central des enquêtes et études statistiques
S.D.R.P	Syndrome dysgénésique respiratoire porcin
S.R.P.V	Services régionaux de la protection des végétaux
S.E.I.T.A	Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes
S.Y.N.C.O.P.A.C	Syndicat national des coopératives de production et d'alimentation animale
U.E	Union européenne
U.N.I.G.R.A.I.N.S	Union financière pour le développement de l'économie céréalière
F.R.E.D.E.C.	Fédération régionale de défense contre les ennemis de cultures
U.S.D.A	United states department of agriculture

ANNEXES

ANNEXE N°1 - Lettre de mission	3
ANNEXE N°2- LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES GROUPES DE TRAVAIL	5
ANNEXE N°3 - Enquête auprès des centres de gestion	17
ANNEXE N°4 - propositions des assureurs FFSA	25
ANNEXE N°5 - PROPOSITIONS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES	27
ANNEXE N°6 - PROPOSITIONS DES ORGANISATIONS AGRICOLES SECTORIELLES	39
ANNEXE N°7 - Fiches sectorielles	59
I- GRANDES CULTURES	59
II - MARAÎCHAGE, ARBORICULTURE ET HORTICULTURE	67
III- VITICULTURE	81
IV- ELEVAGE HORS-SOL	91
V- ELEVAGE "À L'HERBE"	98
ANNEXE N°8 - Bibliographie	111
ANNEXE N°9 - La Loi du 10 juillet 1964	115
ANNEXE N°10 – Un exemple d'assurance revenu privée au Royaume-Uni	119
ANNEXE N°11 - Etude de la variabilité du revenu :Méthodologie	121
ANNEXE N°12 – ARTICULATION ENTRE L'ASSURANCE ET L'ÉPARGNE DE PRÉCAUTION	123
ANNEXE N°13 - Les produits dérivés	125

ANNEXE N°1 - LETTRE DE MISSION

République Française

*Le Ministre de l'Agriculture
et de la Pêche*

*Le Ministre de l' Economie,
des Finances et de l' Industrie*

Paris, le - 6 DEC. 1999

Monsieur le Conseiller maître,

L'article 18 de la loi d'orientation agricole prévoit que le gouvernement présente au Parlement, dans le délai de six mois après la publication de la loi, un rapport sur les conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance-récolte et sur l'articulation avec le régime des calamités agricoles.

Nous vous remercions d'avoir bien voulu accepter de prendre en charge l'élaboration de ce rapport.

Les travaux que vous conduirez, après l'examen de l'efficacité de la couverture des risques déjà assurés et l'analyse de la fiabilité des expériences en cours de nouveaux produits d'assurance, détermineront les conditions d'une meilleure couverture des risques climatiques actuellement couverts et l'extension de l'assurance à de nouveaux risques. Ils devront aussi préciser les modalités financières de mise en œuvre des propositions émises.

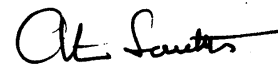
Ces travaux auront également à examiner les répercussions qu'aurait la création de l'assurance-récolte sur le fonds national de garantie des calamités agricoles et en tirer les enseignements pour préciser le rôle et les missions de ce fonds.

Vous ne manquerez pas d'inscrire votre réflexion dans la perspective des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Vous voudrez bien remettre votre rapport pour le 31 mars 2000. Vous bénéficierez pour la rédaction de celui-ci du concours de nos services.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller maître, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.


Jean Glavany



Christian Sautter

Monsieur Christian Babusiaux
Conseiller Maître
à la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

ANNEXE N°2- LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES GROUPES DE TRAVAIL

ADMINISTRATIONS

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (DEPSE)

Christian DUBREUIL Directeur

Direction générale de l'alimentation (DGAL)

Catherine GESLIN LANEELLE &

Marion GUILLOU Directrices générales

Direction des affaires financières (DAF)

Mireille RIOU-CANALS Directrice

Direction des politiques économiques et internationales (DPEI)

Rémi TOUSSAIN Directeur

Pierre ROSENBERG Adjoint au directeur

Christian BERGER Sous-directeur de l'élevage et des produits
animaux

Marie-France CAZALERE Sous-directrice des cultures et des produits
végétaux

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale des impôts

M. BADRONE Sous-directeur

Direction du budget

M. FOURQUET Chef de bureau 7A

Direction du trésor

M. ABADIE Adjoint au chef du bureau B2

M. PORTELLI Bureau B1

Melle BECQUE Adjoint au chef du bureau B1

Caisse centrale de réassurance

M. MASQUELIER Président

Claire LASVERGNAS

Philippe ROBERT

Offices

ONIFLHOR

Françoise BOHN

ONIVIN

Michel PONS

Christian TOUVRON

OFIVAL

M. MONIN

GROUPE DE TRAVAIL AVEC LES ADMINISTRATIONS

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Direction des affaires financières

Philippe BOYER,	Sous-directeur du financement de l'agriculture
Norbert CHITRIT	Adjoint au sous-directeur du financement de l'agriculture
Jean-Pierre RIGLET	Chef du bureau des calamités agricoles
Monique DEHAUDT	Bureau des concours publics à l'agriculture
Dominique GAGEY	Chargé de mission sous direction de l'évaluation de la prospective et des études
Marie-Annick SIMON	Chef du bureau du financement des organismes rattachés, parafiscalité.
Pierre HEBERT	Bureau du financement des organismes professionnels agricoles
Christian JACQUOT	Chef du bureau des études des affaires fiscales
Patrick-Edouard DODEIGNE	Bureau de la fiscalité

SCEES

Magali DEMOTES-MAINARD	Sous directrice des synthèses statistiques et revenus
Emmanuel CHANTRY	Chef du bureau des calamités agricoles

Direction des exploitations de la protection sociale et de l'emploi

Xavier GODINEAU,	Chargé de mission auprès du directeur
------------------	---------------------------------------

Direction des politiques économiques et internationales

Edith VIDAL	Chef du service des stratégies agricoles et industrielles
Joël MATHURIN	Chef du bureau de l'orientation économique et de l'environnement des entreprises
Laurence SMADJA	Chargée de mission

Hervé DURAND Chef du bureau des relations extérieures de l'union européenne

Direction générale de l'alimentation

Alain VERNEDE Sous directeur de la qualité et de la protection des végétaux.

Ministère de l'économie des finances et de l'industrie:

Direction de la prévision

Christophe BLANC Chargé de mission du bureau agriculture environnement

Direction du budget

Pierre Olivier LEGRIS Administrateur civil

Patrick SOULE Attaché d'administration du bureau agriculture environnement

Direction du trésor

Erwan GUILMIN Attaché d'administration centrale du bureau marché et produits d'assurance

Caisse centrale de réassurance

René VANDAMNE Directeur général adjoint

Philippe ROBERT Responsable calamités agricoles

Secrétariat : Jean-François RUAS (Chargé de mission à la DAF)

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

Organisations à vocation générale

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)

Jean-françois HERVIEU Président

Jean-Luc FLAUGERE Vice Président de la Chambre d'Agriculture de l'Ardèche

Thierry FELLMANN Responsable du service de la production et des marchés

Marie BESSON Chargée d'études économiques secteur élevage

Stéphanie BOUZIGES Chargée d'études économiques secteur fruits et légumes

Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)

Pascal COSTE Président

Paul AUFFRAY Membre du Conseil d'Administration

Pascal NICOD Membre du Conseil d'Administration

Confédération Française de la Coopération Agricole (CFCA)

Joseph BALLE Président

Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricole (CNMCCA)

Rolland COMBIER Directeur Général

Confédération Paysanne

René LOUAIL Porte parole

M. BONHOMMEAU Juriste

Coordination Rurale

François LUCAS Président

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)

Luc GUYAU Président

Joël BONNEAU Membre du Conseil d'Administration

Yves SALMON Directeur Général

Jean-Michel FLEURY Juriste

Organisations sectorielles

Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB)

Henri de BENOIST Président

Jean-Pierre LANGLOIS-BERTHELOT Membre du Conseil d'Administration

Hervé LE STUM Directeur

Association Générale des Producteurs de Maïs (AGPM)

Claude LACADEE Directeur adjoint aux affaires politiques

Caisse du Tabac

M. PELUYET Président

Confédération des Coopératives Viticoles de France (CCVF)

Michel SERVAGE Membre du Conseil d'Administration de la
Fédération de l'Aude

Confédération Nationale des Producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées (CNAOC)

Philippe FENEUIL Président

Pascal BOBILLIER MONNOT Directeur

Confédération Nationale des Caves Particulières (CNCP)

Eric ROSAZ Directeur

Confédération Française de l'Aviculture (CFA)

Jean FABRE Chargé de mission

Confédération Générale des Planteurs de Betteraves (CGB)

Gwenaël ELIES Chargé de mission

Fédération Nationale Bovine (FNB)

Denis SIBILLE Secrétaire Général

Eric CHAPELLE Chargé des affaires juridiques

Thierry RAPIN Responsable des affaires économiques et

Fédération Nationale des Coopératives de Bétail et Viande (FNCBV)

Michel PROST Directeur

Martine ANNEDE Directeur des affaires juridiques et sociales

Didier DELZESCAUX Responsable de la section Porcs

Fédération Nationale de Coopératives Laitières (FNCLAIT)

Isabelle MICHELUTTI Chargée de mission "relations amont"

Fédération Nationale des Producteurs de Lait (FNPL)

Henri BRICHART Secrétaire Général Adjoint

Jean-Marc BECHE Responsable du service scientifique et technique

Annick DELABY Assistante du responsable du service scientifique

Fédération Nationale Ovine (FNO)

Bertrand BOUFFARTIGUE Directeur

Fédération des Oléo-Protéagineux (FOP)

Xavier BEULIN Président

Philippe TILLOUS-BORDE Directeur général

Philippe DUSSER Directeur des affaires économiques et

Fédération Nationale des Coopératives de Conservation (FNCC)

Laurent SEGAUD Chargé de mission

Fédération Française de la Coopération Fruitière Légumière et Horticole (FELCOOP)

J.P. FOURNIER Responsable des dossiers entreprises

Fédération Nationale des Producteurs de Fruits (FNPF)

Pierre BANC Président

Luc BOUCHER Directeur

Fédération Française des Coopératives Agricoles de Collecte, d'Approvisionnement et de Transformation (FFCAT)

V. BOUPHA Attaché de direction au département économique

Fédération Nationale des Producteurs de Légumes (FNPL)

Jean SALES Président

Guy PETIT	Membre du Bureau
Pascal PETIT	Membre du Conseil d'Administration
Ch. VANPOUCKE	Membre du Conseil d'Administration
Bruno SCHERRER	Directeur

Fédération Nationale Porcine (FNP)

Berti PETERS	Membre du Bureau
Bernard ESNAULT	Directeur
Pierre-Yves DORE	Directeur adjoint

Fédération Nationale des Producteurs de l'Horticulture et des Pépinières (FNPHP)

M. LEVAVASSEUR	Membre du Conseil d'Administration
Alain DELEVERS	Membre du Conseil d'Administration
Valérie MARLIAC	Juriste

Fédération Nationale des Producteurs de Tabac (FNPT)

Rémi LOSERRE	Président
--------------	-----------

Syndicat National des Coopératives de Production et d'Alimentation Animale (SYNCOPAC)

Jo BESSMOULIN	Chargé de mission
---------------	-------------------

Autres organisations

Association Française Interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à Destinations Multiples (AFIDEM)

Jean-Claude FOUQUIN

Société des Agriculteurs de France

Hervé MORIZE	Secrétaire Général
Valéry ELISSEEFF	Directeur

Union financière pour le développement de l'économie céréalière (UNIGRAINS)

Vincent MAGDELEINE	Directeur des études
--------------------	----------------------

GROUPE DE TRAVAIL AVEC LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)

François BOUILLE	Président de la Chambre de l'Agriculture d'Ile de France
Gilbert LOUIS	Secrétaire adjoint
Marie-Hélène TAÏEB	Chargée des dossiers sociaux et calamités

Caisse Nationale du Crédit Agricole (CNCA)

Elisabeth MARMAND	Responsable épargne et assurances à la CNCA
Véronique MONTAGGIONI	Responsable régime calamités et agriculteurs en difficulté

Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)

Jérôme DESPEY	Trésorier du CNJA
Clément FAURAX	Juriste au CNJA

Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricole (CNMCCA)

Olivier-Louis TISSOT	Chargé de mission
----------------------	-------------------

Fédération Nationale du Crédit Agricole (FNCA)

Renaud de BALEINE	Sous directeur
-------------------	----------------

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)

Jean-Michel DELMAS	Secrétaire Adjoint
Pierre-Henri DEGREGORI	Directeur Général Adjoint

Groupama

Jean-Luc VIET	Membre du Conseil d'Administration
Hervé LEJEUNE	Directeur des assurances agricoles
Dominique PEYROT	Responsable du secteur assurances des productions animales et végétales

Secrétariat : Nicolas Durand (chargé d'études à la FNSEA)

ORGANISMES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES**Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes (CTIFL)**

Jean-Marc JOURDAIN	Adjoint au chef du département fruits et technologies
--------------------	---

Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes

Jean CORDIER	Professeur
--------------	------------

Institut de l'élevage

Jean-Claude GUESDON	Chef du département économie
---------------------	------------------------------

Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)

Jean-Marc BOUSSARD	Directeur de recherches
Pierre CELLIER	Directeur de recherches
Richard DELECOLLE	Directeur de recherches
Hervé GUYOMARD	Directeur de recherches - Directeur de l'ESR
Alain REVEL	Directeur de recherches
Dominique VERMERSCH.	Directeur de recherches

Institut Technique du Porc (ITP)

Bernard FOSTIER

Attaché de direction

SOCIETES D'ASSURANCE ET DE REASSURANCE**Abeille Assurances**

Daniel SAUCE

AXA Assurances

Lyliane LE DEVEHAT

Ceres-Azur

Philippe LIENARD

L'Etoile

Arnaud de BEAUCARON

Groupama

Jean BALIGAND

Président

Bernard DELAS

Directeur général

M. DARBOUX

Président de "Groupama Sud-Est"

M. AZEMA

Directeur général de "Groupama Sud-Est"

Valérie VIEL

Chef de produit "assurances élevages"

Sophie LEQUEUX

Chef de produit "assurances arboriculture et maraîchage"

Nathalie de BEAUREGARD

Olivier HAMMEL

Georges DUVAL

Münich Re France services

Ernd KOWALSKY

Responsable commercial

Ernd OTTEN

Délégué pour la France

Münich Reinsurance Company

Nikolaus KÜRZINGER

Directeur de la division opérationnelle

SCOR

Stéphane GIN

Responsable secteur agricole

GROUPE DE TRAVAIL AVEC LES ASSUREURS FFSA

M. DELPOUX

Directeur Risques d'entreprises, AFSA

M. DUFLOT

Directeur du Développement commercial et Communication, AGF

M. DEPARDON

Directeur, GENERALI FRANCE ASSURANCES

M. DUVAL	Direction Assurance agricole, CAISSE CENTRALE GROUPAMA
M. FOUSSAT	Sous-Directeur Responsabilité civile, AFSA
M. POSTIC	Responsable du Département Incendie et Risques divers, AFSA
M. SAUCE	Directeur agricole, Direction technique, ABEILLE ASSURANCES
M. VERNHES	Responsable d'études, AFSA
Secrétariat : Laurence ESLOUS (CCA)	

BANQUES

Caisse Nationale du Crédit Agricole (CNCA)

Michel CLAVET	Directeur de l'agriculture et des collectivités locales
Catherine MIGAUD	Responsable juridique et fiscale
Anne PACQUET	Responsable productions spécialisées
Michel LOPEZ	Responsable grandes cultures
Jean Philippe FOLCO	

Chambre Syndicale des Banques Populaires

Maité GRILLON	Responsable de projet agriculture
Martine LAURENT	Responsable de projet agriculture
Mme LEFEBVRE	Responsable marketing - assurances Banque Populaire

Confédération nationale du Crédit Mutuel

Claude ROGER	Responsable du marché Agriculture
--------------	-----------------------------------

PERSONNALITES QUALIFIEES

André NEVEU (Académie d'Agriculture)

François ROUET (Fiscaliste)

DEPUTES

Jérôme CAHUZAC
Jean-Claude DANIEL
Roland GARRIGUES
François PATRIAT

COMMISSION EUROPEENNE

Mme GARZON	Cabinet de Pascal LAMY
------------	------------------------

Dirk AHNER

Directeur à la direction générale de l'agriculture

M. ROBERTS

Adjoint au directeur général de l'agriculture

PARTICIPANTS A LA REUNION SUR LE SYSTEME ESPAGNOL D'ASSURANCE RECOLTES

AGROSEGURO

Eusébio R. ALMAZAN

Antonio Fernandez TORANO

Entidad estatal de seguros agrarios (EESA)

Vincent Forteza Del REY

Fernando BURGAZ MORENO

CES

Ana GARCIA BARONA

PARTICIPANTS A LA REUNION TENUE A PERPIGNAN LE 06 JUIN 2000

M. BOURQUIN, Député, Président du Conseil Général des Pyrénées Orientales

M. DARTOU, Préfet des Pyrénées-Orientales

M. BAILS, Président de l'Organisation de Producteur (la MELBA)

M. Michel BENASSIS, Président de la FDSEA 66

Mme BLIN, Coordination Rurale

M. BOURQUIN, Président de l'O.P. Optyma

M. ESCALE, Directeur de l'O.P., Ille-Fruits

M. LA BOISSIERE, Président du G.D. Sanitaire, section Elevage FDSEA

M. LABADIZ, Président de la Caisse Régionale du Crédit Agricole

M. MALLET, Président de la Fédération des Caves Coopératives

M. MASSOLS, Confédération Paysanne

M. MESTRE, Président de l'O.P. Ille-Fruits

Mme Rose de MONTELLA, Présidente de la MSA

M. NOURY, représentant le Président de la Chambre d'Agriculture

M. PAILLES, Président de GROUPAMA Sud

M. Hervé PASSAMA, Président Fédération des Caves Particulières

M. MARTY, Directeur de l'Organisation de Producteur (la MELBA)

M. MARCE, Président de l'O.P. UDC

M. RUPEREZ, Co-Président du syndicat des maraîchers

M. SALGADO, Co-Président du syndicat des maraîchers

M. VILA, OPA Tour'Sud

REUNIONS AVEC DIVERSES INSTANCES

Conseil d'administration de Groupama

Présidents des caisses régionales du crédit agricole

Bureau de la confédération nationale de la mutualité de la coopération et du crédit agricole

Congrès de la fédération nationale des coopératives de bétail et viandes

Mission interministérielle « tempêtes » créée par le premier ministre

ANNEXE N°3 - ENQUETE AUPRES DES CENTRES DE GESTION

Les agriculteurs disposent d'un certain nombre d'instruments qui visent à leur permettre de "lisser" leurs prélèvements fiscaux et sociaux - et donc leurs revenus - d'une année sur l'autre : déduction pour investissements (DPI), moyenne triennale, quotient... Certains semblent couramment utilisés; d'autres moins pour des raisons qui ne sont pas toujours clairement établies.

Afin d'approfondir ce point, il a été décidé de faire appel à l'expérience et aux connaissances des 38 centres de gestion du réseau AS-CLCP auxquels un questionnaire détaillé a été envoyé (mars 2000).

Douze centres de gestion ont accepté de participer à cette enquête dont neuf ont remis des informations suffisamment complètes pour être exploitées.

L'échantillon, bien que limité, peut être considéré comme représentatif de l'ensemble des grandes régions agricoles (Centre, Grand ouest, Bassin parisien, Sud-ouest, Bassin méditerranéen, Sud-est) et de leurs systèmes de production respectifs (productions spécialisées, grandes cultures, élevages allaitant et laitier).

La Bretagne (élevage hors-sol), bien que non représentée dans l'échantillon, a été intégrée dans l'analyse grâce à un entretien avec le responsable d'un centre de gestion de la région. De même, la région Sud-est a pu être traitée grâce à une réponse qui, même partielle, donne des indications précieuses sur les particularités de l'agriculture en zone de montagne.

Pour préserver la confidentialité des réponses, le nom de chaque département a été remplacé par sa région administrative d'origine. On trouvera en annexe, la liste des principales productions menées dans chacun de ces départements.

Cinq instruments ont été étudiés : DPI, moyenne triennale, quotient, épargne de précaution, charges d'assurance. Chacun d'entre eux fait l'objet d'un chapitre où les données résultant du dépouillement sont accompagnées de commentaires.

I- DEDUCTION POUR INVESTISSEMENTS

Près de la moitié des agriculteurs utilisent la DPI, les éleveurs et les viticulteurs en particulier

Au cours des cinq dernières années, la DPI a été utilisée, en moyenne, par un peu moins de la moitié (42%) des adhérents des centres de gestion enquêtés. Le taux d'utilisation moyen tend à augmenter depuis cinq ans (+8 points), ce qui peut s'expliquer par la croissance des revenus sur la même période mais aussi par les améliorations progressivement apportées à cet outil. A ce titre, le relèvement des plafonds (limites et taux de la déduction) et la possibilité de moduler les montants déduits - deux aménagements obtenus en 1997 - ont certainement joué un rôle déterminant dans le développement de cet outil.

L'enquête révèle d'ailleurs une augmentation régulière du montant moyen des sommes déduites depuis 1995.

POURCENTAGE D'ADHERENTS AYANT CONSTITUE UNE DPI

	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne
Poitou-Charentes	25	21	16	30	20	22
Basse-Normandie	50	70	90	90	95	79
P.A.C.A.	51	63	59	53	41	53
Bourgogne	50	50	60	70	70	60
Haute-Normandie	10	10	25	30	33	22
Picardie	63,6	59,1	54	52	36	53
Aquitaine	25	25	35	35	40	32
Centre	30	30	35	40	40	35
Lorraine	40	40	40	40	40	40
Pourcentage moyen	38	41	41	44	46	42
<i>Champagne-Ardenne*</i>			83	87		
<i>Rhône-Alpes*</i>					60	

* Les données fournies par les centres de gestion de ces deux régions ont du être traitées isolément : elles sont partielles ou ne concernent que certains secteurs de production très particuliers.

MONTANT MOYEN PAR EXPLOITATION DES SOMMES CONSTITUEES AU TITRE DE LA DPI

(francs courants)

	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne
Poitou-Charentes	40 000	38 000	35 000	52 000	50 000	43 000
Basse-Normandie	10 000	10 000	10 000	30 000	50 000	22 000
P.A.C.A..	77 070	79 740	82 850	87 870	101	85 871
Bourgogne	40 000	50 000	50 000	70 000	70 000	56 000
Haute-Normandie	20 000	25 000	30 000	40 000	50 000	33 000
Picardie	61 900	60 700	65 450	76 125	87 245	70 284
Aquitaine	30 000	30 000	45 000	45 000	60 000	42 000
Centre	30 000	50 000	50 000	60 000	80 000	54 000
Lorraine	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
Montant moyen	38 774	42 604	45 367	55 666	65 452	49 573
<i>Champagne-Ardenne</i>			14 614	17 539		
<i>Rhône-Alpes</i>					56 000	

Le recours à cet instrument est nettement plus fréquent dans les régions d'élevage et viticoles que dans les régions céréalières et intermédiaires.

De fait, les éleveurs allaitants et laitiers apparaissent comme les principaux utilisateurs de la DPI. Viennent ensuite les viticulteurs et les producteurs de grandes cultures. Les arboriculteurs, les maraîchers et les horticulteurs n'y ont recours qu'occasionnellement. Néanmoins, dans le Sud-est (région arboricole), les producteurs

de fruits apparaissent comme les principaux utilisateurs de la DPI, notamment pour faire face aux baisses de revenu.

FREQUENCE DE LA CONSTITUTION D'UNE DPI POUR CHAQUE TYPE DE PRODUCTION

Nombre de réponses (sur un maximum potentiel de 9)

	Rare ou occasionnelle	Fréquente	Très fréquente ou systématique
Grandes cultures	2	5	2
Maraîchage et horticulture	5	3	
Vins de qualité	3		3
Autre viticulture	3	1	1
Fruits	3	2	1
Bovins lait	1	5	3
Bovins viande	2	4	3
Bovins mixte	2	4	3
Ovins et autres herbivores	4	3	
Hors sol	3	3	1
Mixtes	3	4	1

De l'avis général, la DPI est un instrument efficace de lissage des prélèvements fiscaux.

La DPI sert principalement au financement des stocks à rotation lente, accessoirement aux investissements et rarement au lissage des revenus

Selon les centres de gestion enquêtés, les sommes constituées au titre de la DPI sont principalement affectées à l'augmentation des stocks à rotation lente et accessoirement à l'acquisition d'immobilisations amortissables¹.

La réintégration pour baisse de revenu des sommes constituées au titre de la DPI est, dans tous les départements enquêtés et dans tous les secteurs de production, la dernière solution envisagée.

Pour l'exercice 1998, seulement 2 % des adhérents des centres de gestion enquêtés ont, en moyenne, utilisé la DPI à cette fin. En 1999, malgré une baisse globale du revenu de 10% pour la "ferme France", ils étaient 4%.

¹ Lorsqu'elles sont affectées à des investissements, ces sommes réduisent d'autant la base d'amortissement, ce qui n'est évidemment pas le cas pour les stocks à rotation lente.

POURCENTAGE D'ADHERENTS AYANT REINTEGRE AU RESULTAT UNE PARTIE DE LA
DPI POUR CAUSE DE BAISSSE DE REVENU

	1998	1999
Poitou-Charentes	0	0
Basse-Normandie	0	0
P.A.C.A.	6	9
Bourgogne	2	2
Haute-Normandie	3	5
Picardie	1,5	2,1
Aquitaine	5	5
Centre	0	3
Lorraine	0	7,5
Moyenne	2	4
<i>Champagne-Ardenne</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Rhône-Alpes</i>	<i>30</i>	<i>20</i>

Pour expliquer l'échec apparent de la réforme de 1997, les responsables des centres de gestion enquêtés avancent deux explications :

- La réintégration de la DPI pour baisse de revenu pénalise les exploitants qui ont recours à moyenne triennale (la quasi-totalité des agriculteurs en matière sociale, voir II ci-dessous). En effet, une telle réintégration empêche de "profiter" pleinement de l'effet modérateur d'une mauvaise année sur l'assiette qui sert à calculer les prélèvements sociaux et fiscaux.

- Le faible montant des plafonds qui, une fois les investissements et les stocks à rotation lente financés, laissent peu de marge pour une réintégration de la DPI pour cause de baisse de revenus.

Néanmoins, l'utilisation de la DPI pour baisse de revenus reste une solution intéressante, en particulier dans les secteurs soumis à de fortes fluctuations de revenu et où il n'existe pas (ou peu) de stocks à rotation lente. C'est notamment le cas du secteur hors sol où, dans le département de Bretagne enquêté, la moitié des élevages ont, au titre de l'exercice 1999, réintégré une partie de leur DPI pour cause de baisse de revenu. C'est aussi le cas dans le Sud-est où les arboriculteurs semblent utiliser cet instrument de façon très fréquente voire systématique. Dans ce département, la réforme de 1997 a, de l'avis des responsables du centre de gestion, eu un impact important sur l'utilisation de la DPI.

II - MOYENNE TRIENNALE

En matière sociale, le régime de droit commun de calcul des cotisations sociales est la moyenne triennale. Cette règle explique qu'à l'exception d'un département (Bassin parisien), le pourcentage d'adhérents ayant recours à cette technique dépasse 80%.

POURCENTAGE D'ADHERENTS AYANT UTILISE LA TECHNIQUE DE LA MOYENNE
TRIENNALE EN MATIERE SOCIALE

	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne
Poitou-Charentes	85	90	95	93	90	91
Basse-Normandie	90	90	90	90	90	90
P.A.C.A.	90	90	90	82	82	87
Bourgogne	80	80	80	80	80	80
Haute-Normandie	66	66	66	66	66	66
Picardie	90	90	90	90	90	90
Aquitaine	90	90	90	90	90	90
Centre	90	90	90	90	90	90
Lorraine	90	90	90	90	90	90
Pourcentage moyen	86	86	87	86	85	86

En matière fiscale, le recours à la moyenne triennale est optionnel. De fait, cette technique n'est utilisée que par une faible proportion des adhérents des centres de gestion enquêtés (12 % en moyenne). Seul trois centres de gestion l'utilisent de façon significative.

POURCENTAGE D'ADHERENTS AYANT UTILISE LA TECHNIQUE DE LA MOYENNE TRIENNALE
EN MATIERE FISCALE

	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne
Poitou-Charentes	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3
Basse-Normandie	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0
P.A.C.A.	7	7	10	10	10	9
Bourgogne	20	20	20	20	20	20
Haute-Normandie	0	0	0	0	0	0
Picardie					1	1
Aquitaine	2	2	5	5	5	4
Centre	40	40	40	40	40	40
Lorraine	20	20	20	20	20	20
Pourcentage moyen	11	11	12	12	11	12
Champagne-Ardenne	1	1	1	1	1	

Les secteurs connaissant de fortes variations de revenus sont les seuls où la moyenne triennale est parfois utilisée pour lisser les prélèvements fiscaux : viticulture et notamment vins de qualité, maraîchage, arboriculture fruitière... Les producteurs de grandes cultures et les éleveurs y ont recours dans certains départements seulement (Est notamment).

Le principal défaut de la moyenne triennale, selon les centres de gestion, est son "effet pervers" en cas de baisse du revenu. Malgré un déficit, l'exploitant peut ainsi, s'il a fait d'importants bénéfices les années précédentes, voir son revenu annuel fortement

imposé en raison de l'effet modérateur du calcul de l'assiette². Cet inconvénient semble l'emporter sur l'intérêt de cette technique en cas de hausse du revenu.

L'absence de souplesse de l'instrument constitue également, selon les centres de gestion, un frein important : une fois choisie, la moyenne triennale était, jusqu'en 1997, irrévocable. Le remplacement du principe de l'irrévocabilité par la possibilité de prendre cette option pour une période de cinq ans renouvelable (Loi de finances pour 1997) pourrait inciter un plus grand nombre d'exploitants à "tenter l'expérience". Certains centres de gestion regrettent d'ailleurs que cette période n'ait pas été ramenée à trois ans.

Enfin, comme pour la DPI et le quotient, le degré d'utilisation de cette technique dépend beaucoup des habitudes et de la pratique des centres de gestion. L'option pour la moyenne triennale fait en effet obstacle à l'application du mécanisme du quotient et réduit la portée de la réintégration de la DPI pour cause de baisse de revenu.

III - QUOTIENT (ART 75 OA)

La technique du quotient est rarement utilisée par les centres de gestion de l'échantillon enquêté. A l'exception d'un centre très particulier (production exclusive de vins de qualité), moins de 10% des adhérents prennent l'option du quotient chaque année. De plus, cette proportion a tendance à diminuer au cours de la période 1995-1999.

Le recours à la technique du quotient est pourtant, de l'avis de la plupart des responsables des centres de gestion, un moyen efficace de limiter les prélèvements fiscaux lorsque l'exploitant enregistre des bénéfices exceptionnels.

La faible fréquence d'utilisation semble liée aux conditions à remplir : un bénéfice exceptionnel supérieur à une fois et demi la moyenne des résultats des trois années précédentes semble un plancher rarement atteint. De fait, les seuls secteurs où le quotient est utilisé assez fréquemment sont les fruits et légumes, la viticulture de qualité, l'élevage hors-sol et certaines grandes cultures (pommes de terre de consommation). De même, la condition "d'absence de modification dans les conditions d'exploitation" (SAU, taille du troupeau...) est, de l'avis de plusieurs responsables de Centres, une condition de plus en plus difficile à remplir compte tenu des stratégies d'agrandissement mises en œuvre.

Enfin, il faut noter que la réduction et l'élargissement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu observé ces dernières années a atténué l'intérêt de cet instrument.

² Par exemple, si le bénéfice de l'année est de -50 et ceux des deux années précédentes 100 et 150, l'assiette sur laquelle seront calculés les prélèvements sera de $(100+150-50)/3 = 100$ au lieu de -50.

POURCENTAGE D'ADHERENTS AYANT UTILISE LA TECHNIQUE DU QUOTIENT

	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne
Poitou-Charentes	1	1	0	0	0	0,4
P.A.C.A.	5	10	5	5	5	6
Haute-Normandie	5	5	3	2	2	3,4
Picardie					6	
Aquitaine	15	10	10	5	5	9
Loir et Cher	3	1	1	1	0	1,2
Meurthe et Moselle	5	3	3	1	1	2,6
Moyenne	5,7	5,0	3,7	2,3	2,7	3,9
<i>Champagne-Ardenne</i>	8	23	14	13	28	17,2

IV - EPARGNE DE PRECAUTION

Globalement, les réserves d'épargne tendent à diminuer depuis une dizaine d'années. C'est du moins ce qu'indiquent les réponses (partielles) apportées par les responsables de centres de gestion enquêtés. Seuls quelques secteurs semblent échapper au phénomène : la viticulture et les grandes cultures. Dans certains départements, les éleveurs de bovins et notamment les laitiers semblent parvenir à stabiliser leur épargne. Celle des éleveurs d'ovins, des producteurs hors-sol et des arboriculteurs paraît en revanche diminuer partout. L'épargne est d'abord de nature privée.³ Elle fait l'objet de placements à long terme (immobilier) et semble surtout destinée à apporter un complément de revenu lors de la retraite.

EVOLUTION DE L'EPARGNE DE PRECAUTION DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNEES

Nombre de réponses (sur un maximum potentiel de 9)

	Diminue	Reste stable	Augmente
Grandes cultures	2	3	1
Maraîchage, horticulture	4	2	
Vins de qualité	1	1	2
Autre viticulture	1	3	1
Fruits	4	1	
Bovins lait	2	4	
Bovins viande	3	2	
Bovins mixtes	2	3	
Ovins et autres herbivores	5		
Hors sol	4	1	
Mixtes	2	3	

V - Primes d'assurance

Les primes d'assurance (cheptel, cultures, bâtiments, matériel), en moyenne, 5% des charges d'exploitation dans les départements des centres de gestion enquêtés (9% pour un département situé dans une région intermédiaire). Ces résultats (à prendre avec

³ Les Centres de gestion n'en assurent donc pas la gestion, ce qui explique le peu de réponses apportées à cette question lors de l'enquête.

précaution compte tenu de la taille réduite de l'échantillon) confirment la faiblesse de la couverture des agriculteurs par l'assurance.

PART DES PRIMES D'ASSURANCE (TOUTES ASSURANCES LIEES A L'EXPLOITATION)
DANS LES CHARGES D'EXPLOITATION

	1995	1996	1997	1998	1999	Moyenne
Poitou-Charentes	8	12	9	8	10	9,4
Basse-Normandie				2,22	2,22	2,2
P.A.C.A.	3,42	3,23	3,15	3	2,98	3,2
Haute-Normandie	5	5	5	5	5	5,0
Aquitaine	4	4	4	5	5	4,4
Pourcentage moyen	5,1	6,1	5,3	4,6	5,0	5,2
<i>Champagne-Ardenne</i>				2		

Caractéristiques de l'échantillon enquêté

Productions dominantes de chacun des départements enquêtés

Poitou-Charentes	Céréales, oléo-protéagineux, ovin et bovin viande
Basse-Normandie	Lait, maraîchage
PACA	Viticulture, fruits et légumes, blé dur
Bourgogne	Bovin viande, viticulture
Haute-Normandie	Grandes cultures, lait
Picardie	Grandes cultures, cultures industrielles
Aquitaine	Mixte, maïsiculture
Centre	Céréales, oléo-protéagineux, lait, bovin viande
Lorraine	Céréales, oléo-protéagineux, lait, bovin viande
Champagne-Ardenne	Grandes cultures, viticulture
Rhône-Alpes	Arboriculture, lait, maïsiculture

Nombre d'adhérents des centres de gestion enquêtés

Poitou-Charentes	250
Basse-Normandie	2 000
PACA	1 200
Bourgogne	1 300
Haute-Normandie	450
Picardie	1 150
Aquitaine	5 500
Centre	1 200
Lorraine	2 200
Champagne-Ardenne	800
Rhône-Alpes	2 200
Total	18 250

ANNEXE N°4 - PROPOSITIONS DES ASSUREURS FFSA

FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

28, Bd HAUSSMANN, 75311 PARIS CEDEX 09 - TÉLÉPHONE 01 42 47 90 00
TÉLÉCOPIE : 01 42 47 93 11 - <http://www.ffsa.fr/>

LE PRÉSIDENT

Paris, le 12 mai 2000

Monsieur le Conseiller maître,

Dans le cadre de la mission qui vous a été confiée par le Ministre de l'Agriculture et le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, vous avez eu plusieurs réunions de travail avec les représentants de l'assurance des risques agricoles.

Les documents de travail qui vous ont été remis lors de ces réunions explicitent les extensions proposées aux couvertures actuelles par l'assurance dommages aux récoltes en fonction de l'assurabilité des risques (cf. tableau ci-joint). Pourraient être ainsi couverts, outre la grêle qui constitue le risque de base, les dommages aux récoltes causés par les tempêtes, la neige, les inondations, le ravinement, les coups de chaleur ou de soleil ainsi que le gel de printemps (sauf sur les cultures fruitières ou maraîchères). D'une façon générale, les événements à caractère soudain et ponctuel peuvent être considérés comme assurables alors que ceux qui ont un caractère graduel ou progressif (tels que la sécheresse, la pluviométrie excessive ou le gel d'hiver) ne peuvent être garantis et devraient continuer à relever du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles.

Le dispositif proposé permettrait de transférer sur l'assurance dommages une part importante de dommages qui ont jusqu'ici été partiellement indemnisés par le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles. Il conduirait à mieux responsabiliser les exploitants agricoles sur la couverture de leurs risques et leur permettrait d'être mieux indemnisés des conséquences des événements garantis.

La réussite opérationnelle de ce dispositif est liée aux mesures d'accompagnement qui relèvent de l'Etat. Il ne peut être envisagé d'assurance obligatoire en ce domaine mais des mesures incitatives fortes pourraient conduire des exploitants actuellement non assurés (environ 50 %) à souscrire ces garanties. Cette incitation devrait résulter de l'articulation entre l'assurance et le régime des calamités agricoles, l'indemnisation par le Fonds des événements relevant de sa compétence étant subordonnée à la souscription des garanties d'assurance dommages aux récoltes résultant des autres événements. Elle devrait également prendre la forme de la prise en charge, sous forme de subventions, d'une partie importante des cotisations d'assurance.

Monsieur Christian Babusiaux
Conseiller Maître
à la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75001 Paris

La sécurité financière du dispositif d'assurance implique également la possibilité d'une réassurance avec la garantie de l'Etat et des provisions d'égalisation appropriées.

Vos réflexions portent également sur des possibilités de garanties des revenus. Les assureurs ont imaginé un dispositif d'épargne avec abondement de l'Etat ; l'exploitant ayant souscrit un contrat d'épargne obtiendrait le déblocage anticipé des fonds épargnés lorsque dans un exercice ses revenus ne lui permettent pas d'atteindre la marge brute d'exploitation de référence. Il importe que ce dispositif d'épargne soit conçu comme un complément et non comme un substitut à l'assurance récolte ; aussi devrait-il être réservé aux exploitants qui ont souscrit des garanties d'assurance dommages aux récoltes.

Je vous ai exposé ci-dessus les grandes lignes des dispositifs que l'assurance pourrait mettre en place pour améliorer la protection des exploitants agricoles. Ces propositions pourront être complétées et précisées par les membres de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances qui ont l'expérience des risques agricoles et désirent un développement de l'assurance des dommages aux récoltes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller maître, l'expression de mes sentiments distingués.

mon très cordial souvenir



Denis Kessler

LEXIQUE

Les grandes lignes des définitions ci-après sont mentionnées à titre indicatif.

I PHÉNOMÈNES CLIMATIQUES SOUDAINS OU PONCTUELS

- a) Grêle Dommages causés aux récoltes exclusivement par l'action mécanique du choc des grêlons.
- b) Tempête (action du vent da aux tempêtes, ouragans ou cyclones) Dommages causés aux récoltes par pliures ou cassures des tiges causées par l'action d'un "vent violent" dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones.
- c) Neige (action du poids de la neige ou de la glace) Dommages causés aux récoltes par pliures ou cassures des tiges dues à l'action du poids de la neige ou de la glace.
- d) Gel Dommages causés aux récoltes par abaissement de la température au dessous de 0°C.
- e) **Coup de chaleur ou échaudage** Dommages causés aux récoltes par flétrissement brusque dû à une évapotranspiration d'une intensité exceptionnelle.
- i) Inondation Dommages causés aux récoltes par asphyxie ou par pourrissement dû à la submersion ou l'enfouissement des plantes consécutif à un débordement des eaux d'une intensité exceptionnelle.
- g) Ravinement Dommages causés aux récoltes par déchaussement ou par enfouissement des plantes dû à l'érosion des couches superficielles des sols par la pluie d'une intensité exceptionnelle pour la région considérée.
- h) Coup de soleil Dommages résultant de brûlures causées par le soleil.

II PHÉNOMÈNES CLIMATIQUES GRADUELS OU PROGRESSIFS

- a) Sécheresse Dommages causés aux récoltes dus à un déficit de précipitations pluvieuses (ou absence de pluie) exceptionnel pour la région considérée.
- b) Pluviosité excessive Dommages causés aux récoltes par le pourrissement des plantes dû à une pluviosité excessive pour la région considérée.
- c) Mauvaises conditions climatiques Dommages résultant d'une succession d'épisodes climatiques défavorables.

III PERTES DE FONDS

Pertes d'arbres ou de ceps de vignes (hors frais de mise en culture, de plantation et pertes financières diverses) résultant d'événements couverts dans les packages 1 et 2.

ANNEXE N°5 - PROPOSITIONS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES (FNSEA – CNJA – APCA – GROUPAMA – CREDIT AGRICOLE)

I - Un dispositif de gestion des risques de plus en plus inadapté aux besoins des agriculteurs

- Risques traditionnels et "nouveaux risques"

Dans chaque secteur de production, les agriculteurs sont confrontés à des risques climatiques, sanitaires et économiques. Ces risques ne peuvent pas être considérés isolément : un accident climatique engendre souvent des problèmes sanitaires, la conjonction des deux aboutissant parfois à des pertes économiques considérables pour l'agriculteur.

A côté des risques "traditionnels" (aléas climatiques et sanitaires, fluctuation des prix...) dont la gestion fait partie du métier d'agriculteur, apparaissent aujourd'hui des risques d'un genre nouveau, souvent liés à la sécurité alimentaire (application disproportionnée du principe de précaution, effondrement des marchés suite à une alerte sanitaire, OGM, boues des stations d'épuration...) face auxquels les agriculteurs se trouvent totalement démunis. Ils en subissent lourdement les conséquences alors que très souvent ils n'en sont pas directement responsables.

Dans tous les secteurs, l'aléa "prix" prend une importance croissante suite à la dérégulation et à la mondialisation des marchés agricoles imposées par les réformes successives de la PAC et les négociations OMC. Les négociations internationales à venir laissent penser que ce risque ira en s'amplifiant, y compris dans des secteurs relativement abrités jusqu'à maintenant (grandes cultures, viande bovine...).

- Des instruments variés mais inadaptés au nouveau contexte économique, social et réglementaire

Pour gérer ces risques et atténuer les fluctuations de ses revenus, l'agriculteur dispose d'une large panoplie d'instruments. Certains sont de nature privée (assurances, instruments fiscaux...), d'autres de nature publique ou professionnelle (régime des calamités agricoles, OCM, dispositif d'indemnisation publique des accidents sanitaires, GDS, coopération...).

La palette de ces instruments - et surtout son efficacité - varie d'un secteur de production à l'autre. Certains bénéficient d'OCM fortes qui les protègent contre le risque prix et atténuent les conséquences des aléas naturels (grandes cultures et élevage bovin notamment). D'autres jouissent de dispositifs spécifiques mis en place par la profession ou les Pouvoirs publics (caisse du tabac, fonds de solidarité viticole...). Enfin, dans certains secteurs l'assurance est plus facile d'accès (moins chère notamment) que dans d'autres (grandes cultures et vins / fruits et légumes par exemple).

Malgré la diversité des instruments et les sommes qui leur sont consacrées (par les agriculteurs et les Pouvoirs publics), le dispositif actuel de gestion des risques se révèle de plus en plus inadapté aux besoins et aux attentes des agriculteurs. Cette inadaptation résulte notamment de la dérégulation et de la mondialisation des marchés agricoles suite aux différentes réformes de la PAC et aux accords internationaux. L'évolution des structures et des techniques de production (spécialisation et intensification, utilisation

raisonnée des intrants, variétés animales et végétales plus performantes mais aussi plus vulnérables...) et la pression croissante exercée par l'amont et l'aval ont également contribué au dérèglement du dispositif.

Enfin, en dépit des objectifs affichés dans la loi sur les calamités agricoles de 1964, les assurances n'ont pas connu le développement souhaité.

- *Des aménagements successifs qui manquent de cohérence*

Pour pallier les lacunes de ce dispositif, de nombreuses mesures ont été prises par les Pouvoirs publics : aménagement des modalités de fonctionnement du FNGCA, recours à l'emprunt, mise à contribution des Offices, réforme de la DPI⁴, attribution d'aides "exceptionnelles" destinées à pallier les accidents sanitaires de grande ampleur...

Faute de vision d'ensemble, ces mesures n'ont pas permis de restaurer la cohérence et l'efficacité du dispositif.

II - Quatre axes de réforme pour une gestion globale et coordonnée des risques

Le projet des organisations professionnelles agricoles (OPA) est fondé sur les principes de solidarité (nationale et professionnelle), de responsabilité et d'efficacité. Il couvre toutes les productions et tous les types de risques (climatiques, sanitaires, économiques...).

Tout en étant global dans son principe, ce projet reste pragmatique et réaliste en ce qui concerne les propositions de réforme formulées. Ainsi, en matière de protection contre les aléas climatiques (domaine où la réflexion est la plus avancée et dont le dispositif actuel de gestion des risques est le plus complet) les réformes proposées sont plus étoffées et plus opérationnelles que celles relatives aux risques sanitaires ou de marché.

En formulant ces propositions, les OPA entendent renforcer le partenariat entre tous les acteurs concernés (Pouvoirs publics, assureurs, agriculteurs, établissements financiers...) et favoriser une coordination optimale entre les différents instruments, qu'ils soient de nature privée, professionnelle ou publique. Car si de nombreux risques peuvent être gérés directement par les agriculteurs (moyennant les réformes préconisées), d'autres devront continuer d'être pris en charge par des dispositifs publics ou professionnels.

L'objectif est de parvenir à une meilleure stabilisation à court et moyen terme du revenu des exploitants agricoles. Les instruments qui seront mis à la disposition des agriculteurs n'ont pas pour finalité d'apporter un soutien aux revenus. Cet objectif relève d'autres mécanismes (aides directes, prix garantis...), dont l'efficacité ne doit en aucun cas être affaiblie par le renforcement du dispositif de gestion des risques.

Le dispositif proposé concerne toutes les productions. Ce cadre général devra cependant être décliné de façon différente pour chaque secteur de production et pour

⁴ Depuis la réforme de 1997 la DPI peut être utilisée afin de pallier des pertes de revenus supérieures à 20%. L'expérience prouve que, malgré cette réforme, la DPI sert rarement à stabiliser les revenus de l'exploitation car elle est affectée en priorité à l'investissement et à la valorisation des stocks à rotation lente.

chaque catégorie d'exploitants afin que les instruments mis en place répondent aux besoins de tous les agriculteurs.

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de la PAC et des accords de Marrakech. Il entend respecter les règles communautaires et internationales en matière de soutiens agricoles. Il trace également des perspectives pour l'évolution à venir de ce cadre réglementaire.

Pour mener à bien ce projet, quatre axes de réforme ont été identifiés.

A - Développer les assurances "récoltes"⁵

Les OPA considèrent que l'assurance est un instrument efficace et responsabilisant qui doit jouer un rôle essentiel dans la gestion des risques naturels, qu'ils soient climatiques ou sanitaires.

Compte tenu des inconvénients des assurances récoltes "classiques" (type assurance grêle), priorité doit être donnée aux produits fondés sur une approche globale de la gestion des risques (assurance "chiffre d'affaires", garanties de rendements, assurances multirisques climatiques...). Les coûts de gestion plus modérés de certains nouveaux produits permettent en effet d'espérer une baisse du coût de l'assurance pour les agriculteurs et donc une plus large souscription des contrats.

Le développement des assurances "récoltes" doit obéir aux principes suivants :

- A l'image du système espagnol, le développement des assurances agricoles doit bénéficier à l'ensemble des secteurs de production. L'élevage doit profiter de cet essor - notamment en ce qui concerne les risques de pertes de fourrages - malgré les difficultés techniques et économiques que cela peut représenter.

- Afin de ne pas menacer l'équilibre financier du système, l'extension du principe de l'assurance à de nouveaux risques et de nouvelles productions doit se faire de façon progressive.

- L'évaluation de la viabilité des nouveaux produits d'assurance et l'adhésion des agriculteurs à ce nouveau dispositif, passent notamment par des expérimentations "grandeur nature" conduites dans plusieurs régions françaises. Les OPA souhaitent que les expérimentations d'ores et déjà conduites par certaines compagnies d'assurances s'étendent à de nouveaux secteurs de production, de nouveaux risques et de nouvelles régions. Une instance de suivi, rassemblant agriculteurs, assureurs et Pouvoirs publics, (la Commission Nationale des Calamités Agricoles par exemple) sera chargée d'assurer la coordination et l'évaluation de ces expérimentations.

- Le développement des assurances passe nécessairement par un soutien financier des Pouvoirs publics, notamment à travers une prise en charge d'une partie de la prime d'assurance. Ce soutien doit être modulé en fonction des secteurs de production (Fruits & légumes / élevage / grandes cultures / viticulture...). Il doit être ajusté de façon à proposer, dès la mise sur le marché du nouveau contrat, des taux de prime proches du point d'équilibre du régime. Le montant de l'effort financier consenti par les Pouvoirs

⁵ On appelle assurances "récoltes" les garanties de rendement ou de chiffre d'affaires dont le déclenchement est lié à la survenance d'un événement climatique clairement identifié. Ce type de garantie couvre les dommages directs et indirects (maladie due à un événement climatique garanti par exemple). On appelle assurances "revenus" les garanties de chiffre d'affaires dont le déclenchement est lié à la baisse du chiffre d'affaire ou du revenu et non à la survenance d'un événement climatique clairement identifié.

publics pourra évoluer dans le temps, à mesure que les différents produits d'assurance se rapprochent de leur point d'équilibre financier. Si la parité financière entre l'Etat et la Profession est restaurée, ce soutien peut transiter par le FNGCA. Le problème de la réassurance devra également être examiné afin qu'il ne constitue pas un frein au développement des assurances dans certains secteurs et pour certains risques (Réassurance par l'Etat en complément de la réassurance privée?). Enfin, il serait souhaitable d'obtenir un cofinancement européen de cette "aide à l'assurance", dans le cadre du règlement "développement rural" (art 33) ou des différents règlements sectoriels⁶.

- L'adhésion des agriculteurs au nouveau régime d'assurance passe par la mise en place de produits attractifs (prime, franchise, modalités de gestion, risques couverts) et par la démonstration "grandeur nature" de leur efficacité. Afin d'accroître la stabilité du dispositif, la souscription de contrats pluriannuels (3 ans) devra être encouragée.

- Afin d'assurer une protection optimale des jeunes agriculteurs, le dispositif d'aide public à l'installation devrait comporter un volet "gestion des risques". La Dotation Jeune Agriculteur (DJA) pourrait ainsi être revalorisée afin de permettre au jeunes agriculteur de souscrire des assurances récoltes pendant ses premières années d'activité.

- Afin de réduire les coûts de gestion et assurer une mutualisation des risques optimale, priorité doit être donnée aux formes collectives d'assurance (contrats collectifs, contrats de groupe).

- Un couplage entre l'assurance et les dispositifs d'épargne de précaution pourra être aménagé (selon des modalités qui restent à définir) afin de réduire le coût de l'assurance (en la limitant aux risques de "coups durs") et favoriser une gestion globale des risques (assurance / auto-assurance) par les agriculteurs.

Au vu des expériences menées à l'étranger (aux Etats-Unis notamment) et des demandes exprimées par la plupart des filières de productions, les OPA estiment que les conditions ne sont pas encore réunies pour mettre en place dès maintenant des programmes d'assurance "revenus"⁷. En revanche, la réflexion sur ce type de produits doit impérativement être poursuivie afin de préparer l'agriculture française à une probable évolution de la PAC et des règles internationales. A ce titre, les assurances "récoltes" (notamment les garanties "chiffre d'affaires") pourraient servir de point de départ pour développer des assurances "revenus" dans certains secteurs de production (extension progressive du champ des événements déclenchant l'indemnisation).

B- Renforcer les systèmes publics de gestion et d'indemnisation des risques sanitaires

En ce qui concerne les risques sanitaires "classiques", un dispositif public de gestion et d'indemnisation existe (veille sanitaire et prophylaxie, indemnisation des abattages sanitaires...). Il est cependant parcellaire et manque de cohérence (Services de la protection des végétaux, Services vétérinaires, Offices, FNGCA...). Par ailleurs, ce dispositif ne permet pas de faire face aux accidents sanitaires qui se transforment en

⁶ A l'occasion de la réforme à venir de l'OCM Fruits et Légumes, on pourrait ainsi envisager d'inscrire le soutien à l'assurance dans la liste des actions éligibles au titre des programmes opérationnels.

⁷ Le dispositif d'épargne de précaution préconisé au II-D peut néanmoins être considéré comme une forme (embryonnaire) d'assurance "revenus".

crise économiques de grande ampleur, ni aux risques "émergeants" (OGM, boues des stations d'épuration...) résultant de l'évolution des systèmes de production.

Les OPA souhaitent donc que ce dispositif soit renforcé selon les principes suivants :

- La gestion des risques sanitaires relève des Pouvoirs publics et doit le rester. Le renforcement du dispositif de veille, de gestion et d'indemnisation passe essentiellement par une revalorisation du budget consacré à cette mission de service public.

- Les procédures et les dispositifs d'indemnisation publics doivent être clarifiés.

- Un fonds de garantie de type FNGCA (ou une section au sein du FNGCA⁸) pourrait être mis en place pour couvrir les risques sanitaires non assurables dans les filières végétales (risques de pertes de cultures suite à des maladies). Dans les filières animales, un tel fonds de garantie pourrait intervenir, si les éleveurs le souhaitent, en complément des dispositifs professionnels d'indemnisation (Groupements de Défense Sanitaire notamment).

- En cas d'accident sanitaire extérieur à l'exploitation mais ayant des conséquences économiques pour celle-ci (séquestre, perte de débouchés, effondrement général du marché...), un fonds d'indemnisation (type FIPOL) pourrait être créé afin d'assurer une indemnisation rapide des agriculteurs qui en sont victimes. La gestion et l'indemnisation des crises sanitaires de ce type doit relever d'un seul et même mécanisme : un effort de rationalisation et de clarification doit donc être mené par les Pouvoirs publics afin de rendre leurs interventions à la fois plus cohérentes et prévisibles. Enfin, la responsabilité de l'Etat doit pouvoir être engagée lorsque l'application du principe de précaution se révèle manifestement disproportionnée (dans le temps et dans l'espace) eu égard aux risques sanitaires encourus par les consommateurs.

C- Moderniser le régime des calamités agricoles et le recentrer sur ses missions originelles

Le régime des calamités agricoles doit demeurer un instrument essentiel du dispositif de gestion des risques climatiques. En effet, malgré le développement souhaitable des "assurances récoltes", des risques et des productions demeureront non assurables. En outre, le dispositif mis en place par la loi de 1964 et notamment la Commission Nationale des Calamités Agricoles (CNCA), pourrait être à même d'assurer la coordination globale du dispositif de gestion des risques fondé sur l'assurance, l'épargne de précaution et la prévention.

Pour assumer efficacement ces missions, les OPA considèrent que le régime des calamités agricoles doit être réformé selon les principes suivants.

1. Restaurer la parité entre l'Etat et la Profession et modifier l'assiette des contributions additionnelles

- La parité annuelle de financement entre l'Etat et la profession doit être restaurée afin de revaloriser les indemnisations versées et permettre au FNGCA d'assumer plus efficacement sa mission d'incitation à l'assurance.

⁸ Cette section "risques sanitaires" pourrait être administrée de la même façon que la section "risques climatiques" (mêmes procédures, mêmes services). En revanche, son mode de financement serait distinct du dispositif qui permet actuellement d'abonder le FNGCA.

- Afin de réduire le coût des contrats d'assurance, les contributions additionnelles sur les "assurances récoltes" (assurance grêle et nouveaux produits basés sur le chiffre d'affaire ou le rendement) pourront être supprimées. Les taux additionnels applicables aux autres assurances (notamment les contrats "incendie") devront être ajustés afin de maintenir la contribution professionnelle, dans le cadre de la parité retrouvée, à un niveau qui permette au FNGCA d'assumer l'ensemble de ses missions.

2. Réserver le FNGCA aux seuls risques climatiques et renforcer sa réactivité

- Alors que la loi de 1964 n'excluait pas - a priori - ce type de risques, l'indemnisation des accidents sanitaires par le FNGCA est restée limitée à certaines productions et certaines maladies. Si cette prudence a permis d'assurer la pérennité du Fonds, elle est une source d'iniquité entre les différents secteurs de production. Aussi, afin de restaurer la cohérence du dispositif, les OPA considèrent que le FNGCA doit limiter ses interventions aux seuls risques climatiques. L'indemnisation des accidents sanitaires (pertes de cheptel ou de cultures suite à des maladies) relève d'autres mécanismes qu'il appartient aux Pouvoirs publics de renforcer, en accord avec la Profession (voir II-B).

- En cas de calamité exceptionnelle (exemple des tempêtes de décembre 1999), le FNGCA doit pouvoir faire preuve de souplesse et de réactivité. Les textes régissant le régime des calamités agricoles doivent donc prévoir des règles dérogatoires qui, sur autorisation des Pouvoirs publics et après avis de la CNCA, permettront au Fonds d'intervenir au delà de ses compétences habituelles. Un tel régime éviterait de recourir à des dispositifs temporaires dont l'efficacité est toujours moindre que celle du FNGCA.

3. Simplifier et rationaliser les procédures

Les procédures de reconnaissance de calamités et d'indemnisation peuvent être simplifiées et rationalisées sur de nombreux points.

- On peut envisager d'imposer une date de forclusion pour les dépôts de demande d'indemnisation, revaloriser jusqu'à hauteur de 2 000 F d'indemnisation le seuil en deçà duquel les pertes de récoltes ne sont pas indemnisées, adopter un calendrier prévisionnel de réunion de la CNCA (calendrier qui servira de référence aux DDA), diffuser un guide de "gestion des calamités agricoles" auprès des DDA et accorder les compléments d'acomptes sans intervention de la CNCA.

- Dans l'hypothèse où la "déclaration unique" verrait le jour, les déclarations annuelles d'assolement pourraient éventuellement être rendues obligatoires.

- Un certain nombre d'aménagements mis en œuvre de façon pragmatique ces dernières années (acomptes aux DDA, signature accélérée des arrêtés de reconnaissance de calamité...), mériteraient d'être inscrits dans les textes régissant le fonctionnement du FNGCA.

4. Améliorer l'indemnisation des agriculteurs sinistrés

De nombreux progrès peuvent être réalisés en ce qui concerne les critères d'accès à l'indemnisation et le calcul du montant des indemnités versées :

- Les seuils de 14 % (perte de chiffre d'affaires global) et 27% (perte de produit brut pour la culture considérée) privent d'indemnisation bon nombre d'agriculteurs sinistrés, en particulier les polyculteurs. Si la réglementation européenne le permet, ces seuils (et notamment le seuil de perte de chiffre d'affaires global) doivent être ramenés à la baisse et harmonisés avec les seuils d'accès aux prêts calamités. Ainsi, il serait

souhaitable de ramener le seuil de perte de chiffre d'affaires de 14% à 10% et celui relatif à la perte de produit brut de 27 à 25%.

- Les agriculteurs victimes de sinistres successifs (les polysinistrés) doivent pouvoir bénéficier d'un surcroît de solidarité nationale et professionnelle tout en veillant à ne pas les déresponsabiliser. Ainsi, tout agriculteur victime d'un sinistre pour la deuxième année consécutive (ou dans la même année que le premier) doit être indemnisé au taux majoré (+10 points par rapport au taux de base). Si, dans l'année qui suit, il est victime d'un troisième sinistre identique aux deux précédents (même culture, même risque), il sera indemnisé au taux de base (sauf cas de calamité exceptionnelle). Si ce nouveau sinistre est différent des deux précédents, le taux majoré continuera de lui être appliqué.

- Le secteur fruitier et la viticulture sont actuellement les seules productions où le taux d'indemnisation est fonction du taux de perte. L'équité et la rationalité imposent d'étendre cette disposition à tous les secteurs de production. En revanche, pour chaque niveau de perte, les taux d'indemnisation peuvent varier d'un secteur à l'autre. Ainsi, il serait souhaitable que les productions "non aidées" et peu rémunératrices (fruits et légumes, horticulture, pépinières...) bénéficient de taux d'indemnisation majorés.

- Quand les données nécessaires sont disponibles (agriculteurs en organisation de producteurs notamment), les chiffres réels de l'exploitant sinistré doivent servir de référence pour le calcul des taux de perte et d'indemnisation. Cette possibilité ne doit cependant pas conduire à la suppression des estimations forfaitaires qui resteront indispensables pour indemniser les exploitants pour lesquels on ne dispose pas de données réelles (agriculteurs hors OP, agriculteurs au forfait...).

- En matière de sécheresse sur fourrages, une revalorisation des indemnités (indemnisation sur la base des factures d'achats de fourrages?) devra être étudiée afin de permettre aux éleveurs d'attendre dans de bonnes conditions l'extension de l'assurance à ce risque.

5. Contribuer au développement des assurances récoltes

L'incitation à l'assurance fait partie des missions assignées au régime des calamités agricoles par la loi de 1964. Afin que le FNGCA puisse pleinement jouer son rôle dans le développement des assurances récoltes, les principes suivants doivent être mis en œuvre :

- Dans le cadre d'une parité de financement retrouvée, le soutien à l'assurance récolte (tel qu'exposé au II-A) pourra être pris en charge par le FNGCA. Les sommes consacrées à ce soutien seront prélevées sur le budget global du FNGCA.

- Les modalités du soutien à l'assurance (montant total, taux de prise en charge de chaque contrat...) devront être définies chaque année par la CNCA (au mois d'avril de préférence), sur la base de rapports (bilan du développement des assurances et perspectives) établis par les services du ministère de l'Agriculture et les assureurs. Afin de garantir une certaine stabilité aux assureurs et aux agriculteurs, les taux de prise en charge pourraient être définis pour une durée de deux ans.

- Afin d'inciter les agriculteurs à souscrire les nouveaux contrats d'assurance récoltes et conformément à la loi de 1964, le FNGCA devra cesser d'indemniser les risques couverts par ces contrats. Cependant, pour permettre aux agriculteurs de

s'adapter au nouveau dispositif⁹, le désengagement du FNGCA doit être progressif et planifié. La diminution des taux d'indemnisation applicables aux risques couverts par le nouveau produit d'assurance doit notamment être dégressive dans le temps¹⁰. Des campagnes d'information doivent également être menées afin d'inciter les agriculteurs à adhérer au nouveau régime d'assurance.

- En ce qui concerne la contribution des collectivités locales à l'incitation à l'assurance, le dispositif actuel (ajustement de la contribution du FNGCA en fonction du niveau des subventions accordées par les collectivités locales) devra être maintenu en l'état pour les assurances "classiques". Pour les nouveaux produits d'assurances "récoltes" (assurance chiffre d'affaire et multirisques), la part de la prime prise en charge par le FNGCA devra être identique sur tout le territoire national. L'aide apportée par les collectivités locales ne pourra venir qu'en complément de l'aide du FNGCA.

6. Encourager la prévention

- La prévention fait partie des principes qui guident l'action du FNGCA depuis son origine. A ce titre, le Fonds, sur décision de la CNCA, doit continuer à soutenir des programmes de recherches sur la gestion des risques climatiques. Cependant, la CNCA pouvant difficilement apprécier la pertinence et la fiabilité des projets qui lui sont proposés, il serait souhaitable que son soutien financier vienne uniquement en complément d'action engagées par les instituts techniques ou les Pouvoirs publics. Les études opérationnelles et celles consacrées au gel, à la grêle et à la sécheresse doivent être privilégiées.

7. Réformer le régime des prêts "calamités"

Les prêts "calamités" apportent aux agriculteurs sinistrés les fonds nécessaires à la remise en état de leurs capacités de production. Afin qu'ils puissent continuer de jouer un rôle important dans le dispositif public d'aide aux agriculteurs victimes de calamités, ces prêts doivent être réformés sur plusieurs points :

- L'effort de bonification doit être réévalué de façon à porter les taux à 1,5 % pour tous les types de prêts.

- Le montant maximum des prêts pour pertes de récoltes n'a pas été revalorisé depuis 1979 (100 000 F actuellement). Compte tenu de l'inflation et de la croissance qu'a connue la France depuis 20 ans, ce plafond doit être porté au moins à 250 000 F.

- Le seuil de 150 000 F applicable aux revenus extra agricoles est injuste et doit impérativement être supprimé. De même, la franchise de 8% sur la production brute théorique totale n'a aucune justification et doit disparaître.

- Lorsque le sinistre concerne une production et un risque assurables, les agriculteurs ayant souscrit une assurance récolte doivent pouvoir bénéficier d'une bonification supplémentaire et d'une durée de remboursement maximale pour les inciter à souscrire ces nouveaux contrats¹¹.

⁹ La décade des taux d'indemnisation doit être suffisamment rapide pour créer un effet de seuil qui incite à l'assurance.

¹⁰ Suite à la mise sur le marché de la garantie tempête (sur colza, maïs et tournesol), très peu d'agriculteurs ont souscrit cette garantie. Le FNGCA ayant cessé de couvrir ce type de sinistre, la plupart des agriculteurs victimes de tempêtes n'ont reçu aucune indemnisation de la part du FNGCA.

¹¹ La durée des prêts pour pertes de récolte est aujourd'hui de 4 ans (7 ans dans certaines situations).

- Les seuils d'accès aux prêts (pertes rapportées au chiffre d'affaire global et au produit brut de la culture considérée) doivent être identiques aux seuils d'accès au FNGCA.¹²

D - Encourager la précaution et la prévention

Afin de responsabiliser les agriculteurs et d'aboutir à une gestion intégrée des risques, les OPA souhaitent le développement de mécanismes de précaution et de prévention.

1. Encourager le recours à l'épargne de précaution

En matière de précaution, les OPA recommandent la mise en place d'un dispositif d'épargne de précaution à vocation professionnelle qui aurait une double utilité :

- réserve financière dans laquelle l'exploitant pourrait, en cas de besoin et notamment suite à un sinistre, puiser des fonds pour reconstituer rapidement ses capacités de production ou faire face à des échéances financières,

- lissage inter annuel des revenus grâce à des réserves financières constituées les années favorables et réintégrées les années défavorables.

Le développement d'un tel mécanisme suppose des aménagements juridiques et fiscaux qui devront obéir aux principes suivants :

- Afin de rendre le dispositif suffisamment attractif aux yeux des agriculteurs, les sommes épargnées devront être impérativement défiscalisées (c'est à dire admises en charges déductibles de l'exercice au cours duquel cette épargne a été constituée)¹³.

- Pour certaines productions ou certaines catégories d'exploitants (faibles revenus, fort degré d'exposition au risques, faibles soutiens publics, jeunes agriculteurs...) et dans certaines situations (crises d'ampleur exceptionnelle), l'Etat pourrait abonder les sommes prélevées par l'exploitant victime d'un sinistre climatique, sanitaire ou économique.

- Des plafonds (montants maximums des versements et d'encours) devront être définis pour chaque secteur de production en fonction de ses caractéristiques (durée des cycles économiques, variabilité des revenus, besoins de financement...).

- Afin que ce dispositif ne soit utilisé qu'à des fins professionnelles (ce qui n'est pas le cas du CSRN canadien), les sommes épargnées ne pourront pas être retirées sous forme de capital lors de la cessation d'activité (sauf cas particulier tel que la reprise d'une activité professionnelle nécessitant des capitaux). Lors de la cessation d'activité (retraite, vente de l'exploitation...), le capital accumulé pourra être cédé avec le reste de l'exploitation. Si le repreneur est un jeune agriculteur, la transmission de cette épargne devra être facilitée par les Pouvoirs publics (droits de mutation allégés, abondement du capital existant...). Dans le cas où le capital épargné ne suivrait pas l'exploitation, celui-

¹² Pour les pertes de récoltes, le montant annuel de la TVA versé par l'exploitant pourrait utilement servir de référence pour le calcul des taux de perte.

¹³ Cette défiscalisation pourrait être obtenue grâce au mécanisme de la Déduction Pour Investissements (DPI), moyennant quelques aménagements (réévaluation des plafonds, modification des critères de réintégration, création d'un "compartiment" réservé à la gestion des risques...). La défiscalisation des sommes épargnées peut également passer par la constitution d'une provision pour risques inscrite au bilan de l'exploitation. Enfin, on peut envisager de créer, pour cet épargne, un statut fiscal et juridique ad hoc. Quelle que soit la solution retenue, des aménagements devront être prévus pour les agriculteurs au forfait.

ci devra être bloqué puis reversé sous forme de rente après un certain laps de temps (retraite complémentaire).

- Il appartiendra aux gestionnaires de l'épargne (banques, compagnies d'assurance...) de placer les sommes épargnées dans des produits adaptés à chaque secteur de production (durée prévisible des crises, fréquence des retraits...) ou dans un instrument financier unique.

- Afin de développer les assurances et d'aboutir à une gestion globale des risques mêlant assurance et auto-assurance, une complémentarité devra être trouvée entre ce compte épargne et les contrats d'assurances souscrits par l'exploitant. Les modalités de cette complémentarité devront être adaptées aux caractéristiques de chaque secteur de production et notamment de la possibilité d'y étendre le champ des assurances ou non (secteur porcin / fruits et légumes par exemple).

- Dans certains secteurs de production (élevage porcin notamment), ce dispositif pourra être géré de façon collective par les organisations de producteurs. La définition préalable de critères de versement et de retraits devrait faciliter la définition des conditions de rémunération de l'épargne constituée. Ces critères pourront également servir de référence pour le déclenchement de l'aide des Pouvoirs publics (abondement des sommes prélevées).

2. Inciter à la prévention

La prévention des risques climatiques et sanitaires est, au même titre que l'assurance et le compte épargne, un instrument essentiel de gestion des risques par l'agriculteur. En effet, prévenir les sinistres - lorsque cela est possible - garantit non seulement la stabilité du revenu de l'exploitant mais aussi le chiffre d'affaire de l'ensemble de ses partenaires commerciaux, à l'amont comme à l'aval.

Le renforcement prévention passe notamment par :

- l'amélioration des dispositifs de veille et de suivi des risques climatiques et sanitaires (réseau national de veille sanitaire, météo France, organismes professionnels type ACMG...),

- l'augmentation des investissements dans des systèmes de protection (filets paragrêle, systèmes de lutte anti-gel, serres...) par des aides publiques et une fiscalité adaptée¹⁴. Ces dispositifs sont particulièrement utiles dans les secteurs où l'assurance peut difficilement être développée. Dans les autres, ils sont souhaitables dans la mesure où ils n'entravent pas le développement des assurances.

- la préservation de l'irrigation, seul moyen réaliste de lutter contre la sécheresse (et le gel dans certaines situations).

¹⁴ Les prêts consentis pour ce type d'investissements doivent être aidés au même niveau que les PAM les plus avantageux (taux d'intérêts minimums et délais de remboursement compris entre 12 et 15 ans).

ANNEXE N°6 - PROPOSITIONS DES ORGANISATIONS AGRICOLES SECTORIELLES

I- GRANDES CULTURES¹⁵

Garanties contre les variations de rendements

1. Assurance multirisque climatique (projet GROUPAMA)

Suite aux études conduites depuis 1995 (en partenariat avec les instituts techniques et les centres de gestion), GROUPAMA est prêt à proposer une assurance multirisque aux producteurs de grandes cultures. Ce nouveau produit est fondé sur une approche économique de la gestion des risques : il ne s'agit plus d'indemniser tel ou tel dommage mais de garantir un niveau de rendement moyen par culture et d'assurer ainsi la pérennité de l'exploitation.

Les caractéristiques de cette assurance, telles qu'exposées par GROUPAMA, sont les suivantes :

- les seules cultures couvertes sont les céréales et les oléo-protéagineux. A terme, une fois que le produit sera "rodé", d'autres cultures et notamment les betteraves pourraient profiter du dispositif.

- les principaux risques climatiques (gel, grêle, sécheresse, excès d'eau...) seront couverts. Ce produit est donc une alternative aux assurances grêle et tempête existantes.

- les rendements enregistrés par l'exploitant, culture par culture, servent de référence pour déterminer le niveau de garantie. Un système dérogatoire sera aménagé pour les jeunes agriculteurs.

- l'exploitant doit signaler à l'assureur tous les accidents climatiques dont il est victime. Ces déclarations sont recoupées avec les données fournies par des stations météorologiques sélectionnées par l'exploitant lors de la souscription du contrat. Des enquêtes de terrain seront cependant réalisées pour constater les dommages. Les photos satellites pourraient être également mises à profit. Au total, les frais d'expertise devraient être réduits et donc les taux de prime aussi.

- l'indemnisation intervient une fois l'exercice clos; sur la base des baisses de rendements attestés par les documents comptables de l'exploitation. Le seuil de déclenchement de l'indemnisation est fixé contractuellement, culture par culture.

Le montant versé à l'agriculteur est obtenu de la façon suivante:

Rendement garanti (rendement historique)

- Rendement constaté

- Franchise (en fonction de la perte)

X Prix (déterminé lors de la souscription du contrat).

¹⁵ Céréales, oléo-protéagineux, betteraves

- Le taux de prime dépendra du degré d'exposition au risque de l'exploitant. Afin d'assurer une certaine mutualisation des risques, le niveau de prime sera défini au niveau de chaque région agricole.

Les organisations professionnelles agricoles se déclarent plutôt favorables à la mise sur le marché d'un tel produit. Si les Pouvoirs publics apportaient une contribution adaptée au FNGCA, celui-ci pourrait prendre en charge une partie de la prime. Cela correspondrait d'ailleurs aux objectifs que la loi de 1964 lui a assigné (incitation à l'assurance). Le régime des calamités agricoles pourrait être maintenu pendant la période transitoire de mise en place de l'assurance multirisque pour les agriculteurs qui n'auraient pas pu la souscrire. On pourrait également envisager que l'adhésion à cette assurance se fasse collectivement, par bassin de production. Enfin, l'approche pragmatique doit être privilégiée après les céréales et les oléo-protéagineux, des expériences pourraient être engagées pour étendre cette assurance à d'autres cultures (betteraves, lin...) comme le font les espagnols.

Cette assurance, malgré son intérêt, n'est qu'un instrument individuel de gestion des risques et non d'un outil de politique agricole. En conséquence, la mise en place d'un tel dispositif ne peut justifier le démantèlement des OCM.

2. Assurance récolte couvrant tous les risques sanitaires

GROUPAMA estime que les risques liés aux maladies et aux ravageurs ne sont pas assurables dans la mesure où ces risques sont maîtrisable par les exploitants.

Garanties contre les "risques émergents"

Certains risques dits "émergents" sont en fait des risques classiques dont l'intensité a augmenté au cours des dernières années (exemple des risques liés à la toxicité des produits livrés). Dans ce cas des assurances existent mais ces produits se trouvent aujourd'hui inadaptés aux besoins des producteurs.

Dans d'autres cas il n'existe aucune assurance sur le marché, faute de données sur l'importance et la fréquence du risque ou en raison du flou juridique qui entoure ces nouveaux phénomènes (les OGM par exemple).

Il est clair que les compagnies d'assurance, vers lesquelles Pouvoirs publics et professionnels se tournent de plus en plus souvent, ne peuvent pas résoudre tous les problèmes. Cependant, après un travail d'analyse et avec la clarification de certaines dispositions juridiques, l'assurance pourra être, à moyen terme, étendue aux risques qui émergent aujourd'hui.

Garanties contre les variations de recettes (de revenu)

Afin de stabiliser les recettes des producteurs de grandes cultures, deux types de mécanismes peuvent être envisagés :

- des systèmes de stabilisation infra-annuels
- des systèmes de stabilisation inter-annuels

1. Systèmes de stabilisation infra-annuels

Les marchés à terme et les instruments qui en découlent (POG, prévisis...) remplissent efficacement cette fonction.

2. *Systèmes de stabilisation inter-annuels*

Deux instruments paraissent à même d'assurer cette fonction :

- la DPI qui peut devenir un outil efficace de lissage du revenu une fois réformée (relever les taux de déduction, pour les tranches basses du revenu notamment).

- un système d'épargne de précaution individuelle qui pourrait s'inspirer du CSRN canadien. Le CSRN fonctionne mal parce qu'on a voulu en faire le seul et unique instrument de stabilisation des revenus. De plus, le déclenchement du dispositif est trop tardif : il intervient après la clôture de l'exercice alors que les agriculteurs ont souvent un besoin immédiat de financement. De fait, aujourd'hui, le CSRN est plus souvent utilisé par les producteurs canadiens pour accumuler un pécule pour leur départ à la retraite que pour lisser leur revenu. Malgré tout, l'idée est intéressante et un système d'épargne de précaution pourrait être mis en place en France, avec des objectifs limités et des critères d'utilisation strictement encadrés. Il viendrait en complément d'autres dispositifs de stabilisation des revenus agricoles.

En ce qui concerne les assurances recettes (ou revenus), les expériences conduites à l'étranger prouvent que ce type de dispositif n'est pas encore au point, voir inadapté aux besoins du secteur agricole ("si les Etats-Unis changent de système tous les cinq, c'est qu'il y a un problème" disent souvent leurs détracteurs). Les producteurs de céréales et de betteraves français bénéficient, à travers les OCM, d'un dispositif efficace de stabilisation des revenus. Il semble donc préférable de maintenir et de défendre ce système aussi longtemps que possible. Un démantèlement des OCM au profit d'une hypothétique assurance récolte pourrait s'avérer ruineux pour les producteurs, mais aussi pour les Pouvoirs publics français et européens (les agriculteurs américains n'ont jamais reçu autant d'aides directes et ce malgré la mise en place d'un système complexe, et coûteux, d'assurance revenus).

Pour les oléo-proétagineux, le problème se pose en des termes différents puisque ce secteur ne bénéficie pas d'une OCM aussi forte que le secteur des céréales ou des betteraves. Ainsi, dans le cadre de la réflexion sur le "filet de sécurité" réclamé par les professionnels, la mise en place d'un dispositif "d'assurances revenus" (c'est à dire de stabilisation et de soutien du revenu) pourrait être étudiée. Les modalités de ce dispositif restent encore à définir : marketing loan, CSRN, garantie de revenus...

Cette réflexion pourrait s'appuyer sur l'exemple du Royaume-Uni où le groupe agro-alimentaire anglais DALGETY propose une assurance "recettes" depuis mai 1999 (cf annexe sur l'assurance revenu de Dalgety). Le contrat, disponible pour le blé, garantit ainsi 90% de la moyenne sur 10 ans des rendements régionaux publiés par le ministère de l'agriculture (MAFF) et 95% du cours coté sur le marché à terme de Londres LIFFE pour un contrat échéance mars. Des taux de prime différents sont établis selon les régions britanniques allant de 1,36% à 3,91%, tous inférieurs aux taux pratiqués aux Etats Unis (environ 6%).

Pour gérer les risques dans le secteur des grandes cultures le dispositif suivant pourrait être envisagé :

- Une assurance multirisque climatique qui s'étendrait progressivement à l'ensemble des productions.

- Le FNGCA pour encourager l'adhésion à l'assurance multirisque et indemniser les risques et les productions non encore couvertes par ce produit.

- Des outils de lissage "à la marge" du revenu du type DPI remaniée et/ou compte épargne de précaution.
- Des OCM fortes, voir même renforcées dans le secteur des oléo-protéagineux.
- L'étude, dans le secteur des oléo-protéagineux, de systèmes alternatifs de stabilisation et de soutien des revenus (filet de sécurité).

II- MARAICHAGE, ARBORICULTURE ET HORTICULTURE¹⁶

Développer les assurances

1. Mettre en place une "assurance chiffre d'affaires pour gel et grêle" (projet GROUPAMA)

Compte tenu des problèmes persistants (et sans doute irrémédiables) que rencontre le régime des assurances grêle, Groupama étudie actuellement un nouveau type d'assurance fondé sur une approche économique de la gestion des risques. A l'image de l'assurance "multirisque grandes cultures", il ne s'agit plus d'indemniser tel ou tel dommage mais de couvrir les pertes de chiffre d'affaires résultant de certains accidents climatiques.

Les caractéristiques de ce nouveau produit, telles qu'exposées par Groupama, sont les suivantes :

- dans un premier temps, seules les principales cultures fruitières seront concernées (pêche, poire, pomme, abricot, nectarine)¹⁷. Les autres fruits (fruits rouges, raisin de table), les légumes, l'horticulture et les pépinières sont potentiellement concernés. Des études devront cependant être menées avant de pouvoir leur proposer cette assurance (manque de données sur la sinistralité notamment).

- les risques gel et grêle sont les seuls risques couverts (ce sont les principales sources de pertes du secteur). Lorsque cette assurance sera étendue à d'autres productions, d'autres risques pourront être garantis selon les besoins de chaque filière.

- la garantie porte sur le chiffre d'affaires déclaré par l'exploitant.

- l'exploitant doit signaler à l'assureur tous les accidents gel et grêle dont il est victime. Ces déclarations sont recoupées avec les données fournies par des stations météorologiques disséminées sur l'ensemble du territoire. Des expertises de terrain seront conduites, notamment pour constater la grêle qui n'est pas enregistrée par les stations météo.

- l'indemnisation intervient une fois l'exercice clos. Les seuils de déclenchement de l'indemnisation et les niveaux de franchise restent à définir.

- le taux de prime reste à définir¹⁸. Les efforts de prévention (filets para-grêle, système de lutte contre le gel) faits par l'exploitant seront pris en compte.

¹⁶ Fruits, légumes et horticulture ornementale

¹⁷ Ces produits présentent la particularité d'être largement couverts par l'assurance grêle et de souffrir des taux de primes très élevés.

¹⁸ Des conventions ont été passées avec plusieurs organisations de producteurs pour évaluer le coût de ce produit. Les résultats restent à analyser.

- ce produit ne sera attractif que si les taux de primes proposés sont sensiblement inférieurs à ceux pratiqués actuellement pour l'assurance grêle. Le soutien des Pouvoirs publics sera sans doute nécessaire.

Un problème se pose pour les exploitations au forfait dans la mesure où il n'est pas possible d'identifier un chiffre d'affaires "fruits" susceptible de leur servir de référence historique.

Les organisations professionnelles agricoles semblent plutôt favorables à la mise sur le marché d'un tel produit. L'expérience prouve que lorsque les assureurs proposent des assurances couplant gel et grêle, celles-ci sont largement souscrites par les producteurs (ex des viticulteurs dans le Beaujolais et dans les régions du sud de la France). Les professionnels apprécient les évolutions favorables en matière d'expertise.

Cependant, les professionnels soulignent que ce type d'assurance risque de se révéler inopérant si le chiffre d'affaires de l'exploitation subit une baisse durable. C'est un instrument de lissage des recettes et de protection contre les "coups durs" liés à des accidents climatiques. Ce n'est pas un instrument de soutien du revenu.

Comme pour l'assurance multirisque grandes cultures, les professionnels souhaitent que la mise en place de ce nouveau produit soit progressive (expérimentation à grande échelle dans quelques régions pendant deux ou trois ans avant une extension à l'ensemble du territoire) et bien articulée avec le FNGCA (couverture contre le gel maintenue pour les agriculteurs qui n'ont pas souscrit l'assurance, indemnisation des calamités dues aux risques qui restent non assurables, prise en charge d'une partie de la prime...).

Par ailleurs, ils souhaitent que les organisations de producteurs jouent un rôle important dans la mise en œuvre de ce nouveau type d'assurance : développer les assurances collectives, coupler l'assurance des producteurs avec celle de l'OP... Les producteurs hors OP ne devront cependant pas être oubliés (demande de la FNPL¹⁹).

La Fédération Nationale des Producteurs de l'Horticulture et des Pépinières (FNPHP) indique que les horticulteurs produisant des fleurs coupées et éventuellement ceux qui commercialisent des plantes en pots pourraient être intéressés par ce type d'assurance. La FNPHP s'inquiète cependant des conflits qui pourraient opposer agriculteurs et assureurs au sujet de l'expertise des sinistres.

En revanche, ce type de produit présente peu d'intérêt pour les pépiniéristes : quand une calamité survient c'est le stock (et donc les recettes des années à venir) qui est principalement touché et non le chiffre d'affaires de l'année (souvent les prix augmentent après une calamité du fait de la raréfaction de l'offre). Pour convenir aux besoins des pépiniéristes l'assurance doit à la fois couvrir les pertes de stock et de chiffre d'affaires. Le régime dérogatoire instauré récemment par FNGCA pour ce secteur pourrait servir d'exemple.

2. Développer de nouveaux produits d'assurance portant sur les outils, les produits et les pertes d'exploitation

La FNPHP souhaite que de nouveaux produits soient proposés aux producteurs, notamment aux pépiniéristes qui pour l'instant, selon elle, ne bénéficient d'aucune couverture efficace.

¹⁹ Fédération Nationale des Producteurs de Légumes.

La FNPHP et Groupama semblent d'accord pour étudier ensemble la possibilité de développer des produits d'assurance adaptés au secteur.

3. Harmoniser et clarifier les conditions d'assurance (proposition de la FNPF²⁰)

Afin d'éviter trop de distorsions, la FNPF souhaite que les conditions techniques d'assurances devront être harmonisées, ce qui est de toute façon nécessaire pour avoir un suivi fin de la sinistralité.

Selon la FNPF, il s'agit là d'une condition indispensable pour que le système soit bien compris et accepté et éviter la suspicion généralisée qui a gagné au milieu des années 90 autour de l'assurance grêle. Notamment, les règles de variations de taux de cotisations ou de primes doivent être claires et le système de bonus-malus généralisé au niveau des exploitations.

La FNPF propose également d'étudier la possibilité de compléter ce régime de base par des assurances complémentaires apportant des garanties ajustées au besoin d'une exploitation. Le jeu concurrentiel doit rester ouvert sur les garanties ou services complémentaires ou encore sur les ristournes sur frais de gestion que pourraient proposer les assureurs.

4. Reconsidérer le traitement fiscal des indemnisations (proposition de la FNPHP)

La FNPHP déplore que l'imposition des indemnités d'assurance ne puisse pas être étalée sur plusieurs exercices en cas de pertes de fonds (les cultures pérennes sont considérées comme des stocks alors qu'en fait ce sont des immobilisations)

De même, les indemnisations versées par le FNGCA arrivent souvent après la clôture de l'exercice au cours duquel le sinistre s'est produit. Elles sont alors incorporées au revenu de l'exercice suivant, ce qui accroît d'autant le prélèvement fiscal.

5. Développer l'assurance grêle pour les cultures sous abri

Les grands tunnels serres (couramment utilisés par les producteurs de légumes et les horticulteurs) sont rarement assurés contre la grêle du fait de taux de vétusté élevés qui rendent les primes inabordables. Or, même âgées, ces serres sont souvent résistantes.

Groupama promet d'étudier ce problème.

6. Garantir les pertes liées aux risques sanitaires

Groupama considère que les risques sanitaires sont inassurables.

Renforcer les outils de prévention des risques

1. Améliorer les dispositifs de veille, de suivi et de prévention contre les risques climatiques et sanitaires (proposition de la FNPF)

Pour parvenir à une "gestion composite des risques naturels" (utilisation complémentaire des outils de prévention, d'épargne et d'assurance), la FNPF recommande qu'au préalable trois mesures de suivi et d'évaluation soient engagées :

Renforcer le Réseau de suivi, d'évaluation et de conseil agro-météorologiques pour limiter l'exposition aux risques et favoriser l'efficacité des équipements de protection (gel et gestion de l'eau, notamment).

²⁰ Fédération Nationale des Producteurs de Fruits.

Créer un Registre National de la Sinistralité, par SIG (Système d'informations géographiques), pour suivre les répercussions de l'évolution du climat, mieux évaluer les risques assurés et les besoins de prévention.

Définir un outil d'aide à la gestion technico-économique des risques naturels, à destination des agriculteurs qui auront à arbitrer et à définir leur stratégie.

La FNPHP recommande également l'amélioration de la veille et le développement de l'information sur les risques sanitaires. En particulier les efforts de prospection doivent être renforcés pour les maladies à dépérissement lent (type Sharka).

Enfin, la Fédération Nationale des Producteurs de Légumes (FNPL) réclame un renforcement des dispositifs de quarantaine. Le CTIFL pourrait surveiller l'état sanitaire des produits importés.

2. Encourager les investissements dans les dispositifs de protection contre les risques climatiques (propositions de la FNPF et de la FNPHP)

Compte tenu de l'efficacité des techniques actuelles (filets para-grêle, dispositifs de lutte anti-gel, serres...) et considérant qu'une indemnisation (même optimale) ne compense jamais totalement les pertes, il serait souhaitable que les Pouvoirs publics encouragent les investissements dans ce type de dispositifs : déduction fiscale, subventions, prêts bonifiés, amortissement exceptionnel...

Un travail sur la normalisation des équipements (notamment les tunnels serres) doit également être mené.

3. Renforcer le rôle des organisations de producteurs (proposition de la FNPF)

Les organisations de producteurs s'impliquent de plus en plus dans la gestion du risque:

- négociation des contrats d'assurance,
- préconisations techniques et stratégiques,
- aide à l'investissement dans tel ou tel dispositif de prévention des risques (notamment en utilisant les aides telles que les fonds opérationnels ou les contrats de plan Etat-Région).

On peut aussi envisager que l'OP assume plus directement une part du risque en constituant un premier niveau de mutualisation (ce qui n'est pas incompatible avec une responsabilisation des exploitations adhérentes).

Enfin, l'OP peut assurer une partie de la gestion de l'assurance grâce aux données dont elle dispose sur la production (qualité et quantité) de ses adhérents.

Pour les professionnels, il ne faut pas opposer prévention et assurance. Les deux instruments sont complémentaires et doivent être utilisés conjointement. La prévention est particulièrement importante car elle permet de conserver le potentiel de production intact. A ce titre, l'aide de l'Etat (même massive) est justifiée.

Améliorer les dispositifs publics d'indemnisation

1. Un FNGCA modernisé pour les sinistres exceptionnels

Comme les tempêtes de décembre 1999 le montrent, il est indispensable de maintenir un filet de sécurité et une intervention des Pouvoirs publics pour assurer, d'une part, la gestion des sinistres majeurs et d'autre part, l'équilibre et l'ajustement du dispositif courant.

A l'issue du gel de 1997, la procédure d'indemnisation a été améliorée pour en faire un outil réactif à même de pallier les difficultés rencontrées par les exploitations. Néanmoins, les barèmes d'indemnisations doivent être ajustés, au moins pour les producteurs en OP et imposés au bénéfice réel, puisque les données de référence sont facilement accessibles.

2. Amélioration des conditions d'intervention du régime des calamités agricoles

Les propositions de la FNPHP portent sur : la simplification de la procédure, le raccourcissement des délais d'indemnisation, l'application du régime des pertes de fonds à toutes les cultures de pépinières qui constituent des cultures pérennes, l'abaissement et/ ou redéfinition des seuils de prise en charge des pertes de récoltes...

3. Améliorer le dispositif de gestion et d'indemnisation des accidents sanitaires

La FNPHP regrette que dans le secteur horticole il n'existe aucun système d'indemnisation pour risques sanitaires (hormis pour la sharka).

Aux yeux des professionnels le dispositif français de gestion et d'indemnisation est inadapté : il manque de cohérence et les crises sont gérées et indemnisées au cas par cas. Ces lacunes sont particulièrement préoccupantes en ce qui concerne les risques liés aux organismes de quarantaine. De plus, le FNGCA a décidé d'arrêter d'indemniser les arboriculteurs victimes du feu bactérien et aucun dispositif ne viendra combler ce retrait.

Afin d'assurer une indemnisation rapide des agriculteurs sinistrés, on pourrait envisager la mise en place d'un "fonds d'indemnisation pour risques sanitaires".

Epargne et instruments de lissage des revenus

1. Mettre en place des systèmes de provisions pour risques économiques (proposition de la FNPF)

En production fruitière, les fluctuations de résultats sont importantes mais naturelles. La FNPF considère qu'il est nécessaire d'offrir aux producteurs la possibilité de lisser leurs revenus et ainsi de faire jouer des compensations internes d'une année sur l'autre. Pour les secteurs dont l'OCM ne prévoit pas d'encadrement des volumes de production et/ou qui sont soumis à de forts aléas de marché, la couverture partielle du risque économique doit se faire par la possibilité de constituer des provisions pour risques économiques.

2. Encourager et faciliter la constitution d'une épargne de précaution couplée à l'assurance (proposition de la FNPF)

Le principe et les modalités du projet présenté par la FNPF sont les suivants :

- Un agriculteur qui souscrirait une assurance avec un capital assuré de X francs se verrait offrir la possibilité de placer, avant impôt, une épargne-calamités défiscalisée du même montant (X) sur un compte spécial. En cas de sinistres, il pourrait mobiliser cette épargne et la réintégrer dans son résultat (en franchise d'impôt).

- En contrepartie de ces avantages fiscaux, l'exploitant ne percevrait pas le produit des intérêts de son épargne. Ces sommes pourraient servir à encourager la prévention et l'incitation à l'assurance.

- L'incitation fiscale est découplée de la production (car liée à un capital assuré). Elle est donc compatible avec les règles OMC. Elle devra être proportionnellement plus

forte pour les cultures à risque. Elle profite à toutes les exploitations qu'elles soient au réel ou au forfait.

- Au fur et à mesure que l'agriculteur constitue son épargne, son besoin d'assurance diminue, en particulier pour les petits sinistres. L'ajustement *protection offerte par l'assurance / besoins de l'exploitation* se fait alors en augmentant la franchise des contrats souscrits. Inversement, cette franchise devra être abaissée après chaque sinistre.

- Avec un tel dispositif, on peut espérer diminuer le coût de l'assurance pour les agriculteurs (le taux de prime est d'autant plus faible que la franchise est élevée). La part de risque restant à la charge des assureurs sera plus faible, ce qui favorisera l'équilibre du régime général et finalement, le maintien des taux de primes dans des limites raisonnables. Lier l'avantage fiscal à l'épargne est aussi une forte incitation à la mutualisation des risques et donc à la lutte contre l'anti-sélection, quelle que soit la production. Enfin, en réduisant la couverture des petits sinistres, on peut espérer une diminution des frais de gestion (ces frais sont particulièrement élevés pour les sinistres de faible ampleur).

- Ce couple Assurance / Epargne est doté d'une certaine inertie. En cas de gros sinistres, le recours à l'épargne amortit les coûts supportés par les compagnies d'assurance, préservant ainsi l'équilibre du régime. Les taux de prime devraient ainsi rester raisonnables, ce qui permet aux exploitations sinistrées de recommencer à accumuler de l'épargne.

- Les exploitations pluri-sinistrées pourront bénéficier d'un régime dérogatoire fondé sur la solidarité.

- La mise en place de ce dispositif devra faire l'objet d'un co-pilotage associant les Pouvoirs publics, les assureurs et la profession agricole.

L'idée de la FNPF est jugée intéressante par l'ensemble des organisations professionnelles.

La FNPL souhaite cependant que ce dispositif couvre l'aléa économique et pas seulement les risques sanitaires ou climatiques. Les modalités de couplage assurance / épargne doivent être adaptées en fonction du secteur de production (ratio capital assuré / revenu susceptible d'être placé en épargne). En effet, peu de risques et peu de productions sont assurables dans le secteur des légumes et pourtant les producteurs ont besoin d'importantes réserves financières, surtout si les risques de marché sont couverts par ce dispositif.

La FNPHP signale que les assurances proposées actuellement dans le secteur de l'horticulture et des pépinières étant souvent inabordables, il paraît difficile de coupler assurance et épargne de précaution (pas avec un ratio 1/1 en tous cas).

Malgré l'intérêt du dispositif, de nombreuses questions restent en suspens :

- *Quel sera le rapport entre les montants qu'il sera possible de placer sur le compte épargne et le capital assuré?*

Un rapport 1/1 semble irréaliste car pour l'agriculteur cela équivaldrait à s'assurer deux fois. De plus, ce ratio devra certainement être adapté en fonction du secteur considéré (étendue des risques et des productions assurables, besoins en capacités de financement d'urgence...)

- Les sommes prélevées sur le compte épargne suite à un sinistre doivent-elles être défiscalisées?

S'il semble normal de défiscaliser les sommes placées sur le compte épargne, il est plus difficile de réclamer le même traitement pour les sommes réintégrées (en principe tout revenu est imposable). Néanmoins on peut se demander si la seule défiscalisation des sommes provisionnées suffira à rendre le dispositif attractif aux yeux des professionnels. Par ailleurs, certains estiment que le risque de sinistre fiscal (réintégration de la totalité de l'épargne à la date limite) est le plus dangereux de tous les risques.

- Où sera placée cette épargne de précaution?

- Les deux composantes du dispositif (assurance et compte épargne) doivent elles faire l'objet d'un contrat unique?

Groupama et la FNPL souhaitent que les deux outils soient liés mais distincts. Les modalités d'articulation des deux instruments restent à préciser (impliquer les centres de gestion?).

- Quelles limites doit-on imposer au dispositif?

Afin d'éviter les abus ce compte épargne devrait être plafonné : montant total et sommes maximum qu'on peut ainsi placer chaque année. La question du délai au delà duquel les sommes épargnées devront être obligatoirement réintégrées (si elles n'ont pas été consommées) doit également être posée. Ce temps ne doit être ni trop court ("risque" de ne pas subir de sinistre au cours de la période) ni trop long (sinon cet épargne risque de servir de retraite complémentaire).

- Ne vaut-il pas mieux coupler la DPI (éventuellement réformée et améliorée) à l'assurance plutôt que de créer un nouveau dispositif?

Les avis des organisations professionnelles sont partagés sur la question. Certaines estiment que la DPI est plus intéressante qu'un éventuel "compte épargne pour risques climatique, sanitaire et économiques" car on peut utiliser les sommes déduites pour toutes sortes de choses : investissements, stocks à rotation longue... Depuis dix ans, la profession s'efforce de rendre la DPI plus souple et plus efficace. Créer un "compte épargne pour risques" irait à l'encontre de cette stratégie et des intérêts des agriculteurs".

D'autres, au contraire, estiment qu'un tel compte épargne assurerait à l'agriculteur une réserve de fonds immédiatement disponible en cas de sinistre. En effet, cette épargne serait affectée alors qu'aujourd'hui la DPI ne l'est pas et les sommes déduites sont souvent utilisées à autre chose que la prévention des risques.

- Si la DPI devait servir d'épargne de précaution, comment devrait-on la faire évoluer?

Peut-être serait-il possible de restreindre les modalités d'utilisation de la DPI (gestion des risques uniquement) en échange d'une revalorisation des plafonds et des taux.

- Quel serait le coût d'un tel système pour les Pouvoirs publics?

Pour parvenir à une gestion optimale des risques tous les instruments doivent être mis à contribution : assurances, prévention, épargne, FNGCA... Ces différents outils

doivent être coordonnés, à l'image du système assurance / épargne proposé par la FNPF. Ils doivent également être adaptés aux particularités de chaque secteur afin que le dispositif général convienne à la fois aux maraîchers, aux arboriculteurs et aux horticulteurs.

III- VITICULTURE

Développer les assurances grêle et gel

En matière d'assurance, Groupama entend privilégier deux axes :

- assurances grêle basées sur la déclaration de récolte
- assurances grêle et gel

Cette stratégie est approuvée par les représentants de la profession qui y voient une façon d'amener un grand nombre de viticulteurs à souscrire à nouveau des assurances.

Si des organisations professionnelles lui en font la demande, Groupama est prêt à étendre à d'autres régions le contrat grêle et gel qu'il expérimente actuellement dans le sud de la France.

Le secteur viticole (plus que tout autre secteur) offre en effet de bonnes perspectives pour le développement de l'assurance grêle et gel et ce pour plusieurs raisons :

- le fort niveau d'organisation collective des producteurs (coopératives, syndicat d'appellation d'origine...) permet de proposer des contrats collectifs et donc de limiter les phénomènes d'antisélection,
- le revenu relativement élevé des viticulteurs leur permet d'allouer une partie de leurs recettes à la gestion des risques,
- le fort encadrement réglementaire du secteur (contrôle des surfaces, déclaration de récolte...) fournit à l'assureur les données dont il a besoin pour calibrer les contrats et, lorsque survient un sinistre, pour évaluer les pertes,

Inciter les agriculteurs à souscrire les nouveaux contrats d'assurance

En viticulture, comme dans les autres secteurs de production, plusieurs solutions sont envisageables pour inciter les agriculteurs à souscrire ces nouveaux contrats d'assurance:

1. Rendre les "assurances récoltes" obligatoires

C'est la position du CNJA qui voit deux intérêts dans cette obligation : diminution des taux de prime grâce à une mutualisation maximale des risques; protection optimale des exploitations et notamment des jeunes dont l'installation est parfois remise en question par des accidents climatiques.

On peut remarquer cependant que très peu de pays ont instauré un système d'assurances récolte obligatoire. Plutôt que la contrainte, il semble préférable de recourir à l'incitation. Les jeunes agriculteurs pourraient ainsi être exonérés des cotisations d'assurance. Un programme pédagogique d'incitation à l'assurance pourrait également être mis en œuvre. Le soutien de l'Etat se justifierait d'autant plus qu'il investit beaucoup

dans l'installation des jeunes agriculteurs : il a tout intérêt à les protéger des aléas climatiques.

Enfin, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de subordonner la Dotation Jeune Agriculteur et les autres aides à l'installation à la souscription d'un contrat d'assurance récolte. Cette hypothèse est combattue par l'ensemble des organisations professionnelles qui soulignent la modicité des primes accordées aux jeunes agriculteurs (70 000 F en plaine).

2. Subventionner les contrats d'assurance

Afin de rendre le produit attractif aux yeux des agriculteurs et assurer ainsi le succès du dispositif, les Pouvoirs publics pourraient prendre en charge une partie de la prime d'assurance.

Cette prise en charge ne doit pas être totale sinon elle habituerait les agriculteurs à des taux de prime artificiellement bas. De plus, une telle aide ne permettrait pas d'évaluer la pérennité à long terme d'un dispositif qui ne pourra être indéfiniment subventionné à 100% par les Pouvoirs publics. Le soutien des Pouvoirs publics doit être ajusté de façon à proposer, dès la mise sur le marché du nouveau contrat d'assurance, des taux de primes proches du point d'équilibre du régime (1/2 ou 2/3 des agriculteurs couverts).

Ce soutien pourrait être variable d'une production à l'autre (Fruits et légumes / grandes cultures / viticulture) et d'une catégorie d'exploitant à l'autre (jeunes agriculteurs / autres).

Le FNGCA peut d'ailleurs contribuer à cet effort : l'incitation à l'assurance fait partie de ses missions et il en va de son intérêt puisque plus les assurances sont répandues, plus ses ressources augmentent.

La question de savoir si le règlement développement rural adopté à Berlin en 1999 permet de cofinancer ce type d'aide n'est pas encore tranchée.

3. Exclure les nouveaux risques assurables du champ d'intervention du FNGCA

Réserver le FNGCA aux seuls risques non assurables est non seulement un objectif assigné au Fonds par la loi mais aussi un moyen d'inciter les agriculteurs à souscrire les nouveaux contrats qui seront mis sur le marché. L'expérience prouve que les assurances ne se développent bien qu'en l'absence de couverture par le régime des calamités agricoles.

La Profession privilégie une transition progressive de la couverture par le FNGCA à l'assurance. L'exemple de la garantie tempête (sur colza, maïs et tournesol) plaide en ce sens : suite à sa mise sur le marché, très peu d'agriculteurs l'ont souscrite et en l'absence de prise en charge par le FNGCA, très peu d'agriculteurs ont été indemnisés.

Le désengagement du FNGCA doit être progressif et planifié, notamment à travers une dégressivité dans le temps des taux d'indemnisation (30%, puis 25%, 20%...sur deux ou trois ans)²¹. Parallèlement, des expérimentations grandeur nature seront conduites dans plusieurs régions (représentatives de l'ensemble de l'agriculture française) afin, par l'exemple, d'inciter les agriculteurs à adhérer au nouveau régime d'assurance.

²¹ La décade des taux d'indemnisation doit être suffisamment rapide pour créer un effet de seuil qui incite à l'assurance.

Malgré les progrès de l'assurance, le régime des calamités agricoles restera indispensable à l'avenir. Il constituera un filet de sécurité minimal pour les risques non assurables, les productions non couvertes par l'assurance et une partie des dommages (en complément des indemnités d'assurance).

4. *Coupler épargne de précaution et assurance (proposition de la FNPF)*

L'épargne de précaution est un instrument qui convient bien à la façon d'agir et de penser des agriculteurs, notamment des viticulteurs.

Le CNJA estime que le couplage épargne / assurance est mal adapté aux besoins des agriculteurs. L'Association Générale de la Production Viticole (AGPV) exprime quant à elle une grande réserve sur ce point.

La transition d'un régime d'indemnisation publique à un système assurantiel et l'articulation entre le régime des calamités agricoles et les nouveaux contrats d'assurance sont les problèmes les plus délicats à gérer. Cette transition doit être à la fois progressive et dynamique. Elle doit s'appuyer sur deux instruments : la prise en charge d'une partie de la prime des nouveaux contrats par les Pouvoirs publics et la dégressivité dans le temps des taux d'indemnisation du FNGCA.

Des enseignements peuvent être tirés des régions où, à titre expérimental, ont été développées de nouveaux produits d'assurance (contrats gel et grêle dans le sud de la France notamment).

Améliorer les conditions et les modalités d'intervention du FNGCA

Afin que les seuils d'éligibilité (14 et 27%) cessent d'être un obstacle pour l'indemnisation des viticulteurs sinistrés (en particulier ceux qui sont victimes d'une succession de sinistres), il est suggéré de prendre le chiffre d'affaires et le revenu brut sur une période de 10 ans et non 5 ans comme c'est le cas actuellement.

Ces seuils peuvent difficilement être abaissés en raison des règlements européens qui imposent une limite de 30% de perte de produit brut (les 27% ont été obtenus par la France en imposant le second seuil de 14% de perte de chiffre d'affaires global).

Les critères de la DPI (20% de baisse de revenu) n'ont jamais été notifiés à Bruxelles car c'est une instruction administrative et non un texte officiel. Sinon, ils auraient été déclarés contraires à la réglementation européenne.

Le plafond des prêts calamités (100 000 F actuellement) pourrait également être relevé.

IV- ELEVAGE HORS-SOL²²

Etendre l'assurance aux risques climatiques affectant le cheptel hors bâtiments.

Le cheptel situé à l'extérieur des bâtiments (cas notamment des élevages en plein air) est directement exposé aux aléas climatiques. Le régime des calamités agricoles n'étant pas en mesure de couvrir efficacement ces risques, les éleveurs souhaiteraient

²² Secteurs avicole et porcin.

disposer d'assurances "dommages" dans ce domaine. De même, ils souhaiteraient que les élevages avicoles de type "tunnels serres"²³ puissent être assurés (installations et cheptels).

Cependant, les assureurs et notamment Groupama ne semblent pas en mesure de proposer de nouveaux produits d'assurance pour ce type de risques.

Développer les dispositifs mutualistes de gestion des risques sanitaires

En l'absence de perspective de développement des assurances sanitaires (risque non assurable selon les assureurs), il serait souhaitable de développer les dispositifs mutualistes (GDS et autres) de gestion et d'indemnisation des risques sanitaires. Le taux d'adhésion des éleveurs de porcs à ce type d'organisation est en effet nettement inférieur à celui des éleveurs de bovins et d'ovins.

1. Développer les assurances pertes d'exploitation

Des assurances pertes d'exploitation pourraient être proposées aux éleveurs en complément des indemnités perçues au titre des dommages directs (d'origine climatique ou sanitaire). Ce type de produit serait particulièrement utile en cas de crise sanitaire liée à une MLC, les Pouvoirs publics ne couvrant que les pertes de cheptel).

Groupama propose déjà des assurances "pertes de marge brutes" et étudie actuellement la possibilité de développer ce type de produit. Il est cependant confronté aux problèmes de leur coût (montant des primes) et du manque de données nécessaires à l'évaluation de leur faisabilité.

Sont a priori exclus de ce type de garantie :

- les pertes liées à un accident environnemental dont l'éleveur serait à l'origine (blocage de la dynamique de production, mise aux normes, transport et transformation des lisiers...)
- les accidents d'élevage liés à une faute technique de l'éleveur (manque d'alimentation, négligence, inexpérience...).

Ces risques sont en effet maîtrisables par le producteur et ne sont donc pas assurables.

2. La garantie des risques sanitaires aux Pays-Bas

Des enseignements pourraient être tirés de l'expérience conduite aux Pays-Bas où un "fonds de garantie contre le risques sanitaires" couvre l'ensemble des filières animales. Ce fonds est géré par le ministère de l'Agriculture. Il prend en charge les coûts liés à l'apparition de certaines maladies définies par arrêté ministériel (la peste porcine et la maladie d'Aujesky en font partie). Ces indemnités servent à couvrir les frais engendrés par l'apparition de ces maladies : analyses, contrôle, abattage prophylactique...

Ce fonds est approvisionné par les éleveurs grâce à une taxe annuelle proportionnelle au nombre d'animaux (1,5 francs par porc et par an). Cette taxe peut être relevée en cas d'épizootie (15 francs par porc et par an).

Suite à l'épidémie de peste porcine qui a frappé les Pays Bas à la fin des années 1990, le gouvernement a demandé aux professionnels de renforcer le fonds de garantie (10 millions de francs par an jusque en 1998). Les sommes provisionnées atteignent

²³ L'assurabilité dépend de la normalisation.

désormais environ 300 millions de francs par an pour le secteur porcin (300 millions pour le secteur bovin, 15 millions pour le secteur avicole et 3 millions pour les secteurs ovins et caprins). Il est également envisagé de confier la gestion de ce fonds aux interprofessions (décision au printemps 2000).

Il est également envisagé de mettre en place des assurances garantissant les pertes directes et indirectes dues à certaines maladies (pestes porcines, maladies des pieds et de la bouche, maladie vésiculeuse...). Ces assurances permettraient de "soulager" le fonds de garantie dont l'ampleur et la gestion prennent de plus en plus d'importance.

3. Instaurer un système de provisions pour risques

Un système de provisions pour risques procurerait à l'éleveur un avantage fiscal et social (optimisation des prélèvements) susceptible de stabiliser son revenu. Cet instrument serait particulièrement utile pour pallier les accidents sanitaires (pertes de cheptel). Ces provisions pourraient être annulées au bout d'un certain laps de temps (4 à 5 ans) dans le cas où aucun accident n'aurait affecté le résultat de l'exploitant.

A la différence de la DPI, ce dispositif pourrait être mis à profit par l'exploitant même en l'absence de bénéfice (les déficits fiscaux se reportent d'une année sur l'autre). De plus, cette provision est identifiable dans la comptabilité et peut être affectée à une utilisation précise (épargne de précaution...). Enfin, un tel dispositif permettrait de lisser les prélèvements sociaux dans la mesure où il existe un lien entre l'assiette sociale et le revenu. En revanche, le problème des agriculteurs au forfait reste entier (pas de comptabilité réelle) et un aménagement du système devra être trouvé.

Un projet aurait été élaboré en ce sens au début des années 90.

La mise en place d'un système de provision pour risques serait à l'étude dans le secteur bancaire et une provision pour égalisation (risque crédit et risque naturel) existe d'ores et déjà dans le secteur des assurances. Ces systèmes sont d'ailleurs dérogoires aux principes fiscaux habituels en matière de provisionnement.

4. Aménagement des prélèvements sociaux

Pour éviter que les charges sociales (notamment la CSG et le RDS) frappent indistinctement les exploitations (qu'elles fassent du bénéfice ou non), des aménagements réglementaires sont nécessaires. Cette demande devrait être prise en compte dans le rapport de M. CAHUZAC sur la réforme des cotisations sociales.

5. Réformer STABIPORC

Le dispositif STABIPORC, malgré ses limites, aide les éleveurs à traverser les périodes de crise depuis une douzaine d'années. Cependant, ce mécanisme se révèle de moins en moins adapté à la violence des crises du secteur porcin (60 000 F d'avances alors que le déficit moyen en 1999 atteignait 200 000 F par exploitation).

Plusieurs solutions sont envisagées pour améliorer le dispositif existant :

- Revaloriser le plafond des avances de trésorerie qui demeure fixé à 60 000 F par éleveur depuis plus de 15 ans.

- Simplifier les modalités de gestion du dispositif qui, à l'heure actuelle, est complexe et coûteux.

- Revaloriser la bonification des taux d'intérêt des avances de trésorerie.

Le renforcement de STABIPORC passe nécessairement par une revalorisation de son budget. Or, sans soutien des Pouvoirs publics, il est peu probable que les partenaires

financiers acceptent, dans un marché de plus en plus incertain, d'accroître le montant de leur participation.

6. Mécanisme de lissage du revenu élaboré par la FNCBV

En épargnant une partie de son revenu au cours des périodes favorables, l'éleveur pourrait faire face à tous les aléas susceptibles d'affecter son revenu (accident climatique, crise sanitaire, chute des cours...).

Deux modalités sont envisageables : un compte épargne individuel ou un système collectif faisant intervenir un degré plus ou moins fort de solidarité dans la redistribution des sommes épargnées.

La Fédération Nationale des Coopératives Bétail et Viande (FNCBV) a clairement pris parti pour une approche collective de la question. La section porcine de la FNCBV a ainsi élaboré un projet de mécanisme de lissage du revenu géré par les groupements de producteurs et fondé sur un prélèvement collectif d'une partie de la rémunération des éleveurs adhérents au groupement.

Le mode de fonctionnement du dispositif imaginé par la FNCBV s'inspire de celui de STABIPORC (seuils de versements et de remboursements déterminés par rapport aux coûts de production). Cependant, à l'inverse de STABIPORC qui procure des avances de trésorerie remboursables par l'éleveur, ce dispositif fonctionnerait par prélèvement sur les apports en période de cours favorables et remboursement en période de cours défavorables.

Deux niveaux de prélèvement ont été envisagés :

- un premier niveau auquel l'éleveur serait obligé de participer si son groupement de producteurs décide d'y adhérer. Le prélèvement intervient lorsque le prix du porc dépasse un seuil fixé sur la base des indicateurs STABIPORC. Inversement, le reversement intervient lorsque les cours franchissent un seuil déterminé. Les seuils de prélèvement et de reversement sont fixés au niveau national. Les sommes collectées sont mutualisées au profit des nouveaux installés et des récents investisseurs (dans la limite de plafonds à définir)²⁴.

- un second niveau auquel l'éleveur pourrait participer de façon volontaire si son groupement de producteur a décidé de le mettre en œuvre. Le niveau et les seuils de prélèvements sont librement choisis par l'éleveur et les sommes sont individualisées.

Les sommes collectées pourraient être rémunérées grâce à un Fonds Commun de Placement dédié.

Selon la FNCBV, le dispositif ne deviendra attractif que si les sommes prélevées par le groupement sont défiscalisées. En revanche, lors du reversement, ces sommes pourront être réintégrées au revenu imposable. Enfin, un accompagnement des Pouvoirs publics sous la forme d'un abondement des sommes collectées contribuerait sans doute au succès du dispositif.

Un travail de simulation réalisé par les services de la FNCBV a montré que sur la période 1997-1998, un élevage standard (125 truies) aurait, avec ce dispositif (premier

²⁴ Afin d'éviter les dérives subies par les caisses de péréquation, le fonctionnement en négatif du dispositif serait interdit : les reversements devront cesser lorsque les réserves accumulées seront épuisées.

niveau seulement), limité ses baisses de revenus à 63 252 F en 1998 (contre -44 000 F sans intervention du mécanisme de lissage).²⁵

Selon la FNCBV, un tel mécanisme assurerait une meilleure protection des éleveurs face aux aléas de marché. Il permettrait également d'apporter un soutien aux adhérents les plus fragiles du groupement de producteurs (jeunes et éleveurs nouvellement installés) grâce à une gestion commune des sommes prélevées puis redistribuées. L'objectif est, selon l'ensemble des responsables de la profession porcine, de compléter le mécanisme STABIPORC et non pas de le remplacer.

7. Fonds de stabilisation porcin

Le projet de "fonds de stabilisation porcin" présenté par la Commission européenne au mois de février 2000 correspond, dans ses grandes lignes, aux projet de la FNCBV.

La Commission a en effet adopté une proposition selon laquelle les Etats membres seraient autorisés à instaurer un fonds de régulation sur leur territoire. L'adhésion des éleveurs serait volontaire et porterait sur une période de cinq ans. Ces fonds seraient abondés par les éleveurs eux-mêmes grâce à la perception d'un prélèvement par porc à l'engrais.

Le mécanisme de régulation comprendrait deux éléments : un seuil de prélèvement qui déclencherait la perception d'un montant par porc à l'engrais en faveur du fonds et un seuil de versement qui ouvrirait droit au versement d'un montant pour chaque porc à l'engrais.

Le projet de la Commission se distingue cependant de celui de la FNCBV sur plusieurs points :

- C'est à la Commission (et non pas à un indicateur prédéfini) qu'il reviendra d'autoriser les versements et les prélèvements. Cette décision sera prise en fonction de la situation du marché.
- Lors de son adhésion au fonds, l'éleveur devra déclarer le nombre de places d'engraissement et s'engager à ne pas les augmenter pendant la durée d'affiliation (maîtrise de la production).
- Le fonds sera abondé exclusivement par les éleveurs. Les aides publiques sont admises uniquement au démarrage afin de couvrir les frais administratifs lors de l'installation du fonds. De plus, ce soutien doit être dégressif dans le temps.

Les organisations professionnelles de la filière porcine contestent ces principes et notamment l'interdiction faite aux Etats membres de soutenir durablement les fonds de stabilisation.

8. Garantir le risque de perte de compétitivité

Dans le secteur avicole, l'évolution des coûts de production (prix des aliments, contraintes réglementaires...) peut aboutir à de graves pertes de compétitivité sur les marchés extérieurs et intérieurs. La Confédération Française de l'Aviculture propose que les pertes subies par l'éleveur soient prises en charge par les pouvoirs publics, au moins partiellement.

²⁵ Le même éleveur aurait dégagé un revenu de 170 000 F en 1997 (phase de prélèvement) contre 230 000 F sans intervention du dispositif.

9. Garantir les risques économiques liés à l'application du principe de précaution

Les pertes subies par les éleveurs suite à une application disproportionnée du principe de précaution (mise sous séquestre des élevages dans plusieurs régions, chute de la consommation et des cours suite à une mauvaise gestion de la crise, effet "domino" de la fermeture des frontières...) devraient faire l'objet d'une indemnisation par les Pouvoirs publics.

Tous ces instruments sont susceptibles de faciliter la gestion des risques auxquels sont confrontés les éleveurs du secteur hors-sol. Ils ne peuvent cependant pas assurer à eux seuls l'équilibre des filières. La mise en place d'instruments de gestion des marchés tels que la maîtrise de la production dans le secteur porcin reste indispensable.

V- ELEVAGE "A L'HERBE"²⁶

1. Développer les assurances pertes d'exploitation

Dans le prolongement de la réflexion conduite sur les contrats "garanties pertes de marge brute" et "frais annexes", Groupama réfléchit maintenant aux moyens d'apprécier au mieux la perte d'exploitation et aux possibilités d'élargissement de ce type d'assurance.

2. Améliorer l'indemnisation de la sécheresse sur fourrage

Le risque sécheresse sur fourrage pèse très lourd dans le budget du FNGCA. C'est également un risque majeur pour les éleveurs (ex de la sécheresse de 1975).

La gestion de ce risque, sur le plan technique, passe par le maintien de l'irrigation; partout où cela est possible.

Les compagnies d'assurances n'ayant, pour l'instant et certainement pour encore plusieurs années, pas de produit à proposer pour couvrir ce risque, il serait souhaitable d'envisager une revalorisation des indemnités versées par le FNGCA. Cette solution se heurte au problème de l'évaluation des pertes subies : la quasi-totalité du fourrage est produit sur l'exploitation et n'apparaît pas dans la comptabilité. Il est donc difficile de déterminer les références historiques sur lesquelles baser le calcul de l'indemnité.

Une solution pourrait être d'indemniser les coûts liés à l'achat de fourrage (indemnisation sur factures). Une autre serait de prendre comme référence les stocks de fourrage en fin de campagne : l'indemnité servie permettrait de reconstituer ces stocks au niveau de leur moyenne historique (corrigée en fonction de l'évolution du cheptel).

3. Créer un FIPOL de la sécurité alimentaire

La crise de la dioxine a révélé la vulnérabilité des exploitations agricoles face aux risques liés à la sécurité alimentaire. Les producteurs de lait dont la production a du être détruite suite à cette crise ont été indemnisés grâce à la solidarité de l'ensemble de la filière laitière. Ce type de réaction n'est cependant pas à la portée de toutes les filières (l'exemple des aviculteurs placés sous séquestre le prouve). De plus, lorsque l'événement déclencheur de la crise est totalement extérieur à la production, il est anormal que les producteurs en assument la responsabilité financière.

²⁶ Bovins, ovins, caprins - Lait et viande.

Partant de ce principe et dans le prolongement de l'idée d'un "FIPOL de la sécurité alimentaire" lancée par la Fédération Nationale des Producteurs de Lait, les éleveurs souhaitent un renforcement du dispositif de gestion et d'indemnisation des risques liés à la sécurité à la sécurité alimentaire.

ANNEXE N°7 - FICHES SECTORIELLES MISES AU POINT PAR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

I- GRANDES CULTURES²⁷

A - Nature, importance et hiérarchie des risques

Risques climatiques

Les producteurs de grandes cultures sont exposés à tous les aléas climatiques : grêle, gel (sur semis d'hiver notamment), tempête, inondations...

En Europe, les agriculteurs bénéficient d'un climat relativement modéré et les accidents climatiques ont, à l'échelle nationale, un impact limité sur le rendement et la qualité des produits. Néanmoins, ponctuellement, sur certaines parcelles ou dans certaines régions, les pertes peuvent être considérables et mettre en danger l'équilibre économique de l'exploitation.

Les risques climatiques paraissent relativement limités pour la betterave du fait de ses caractéristiques agronomiques (période végétative relativement courte, mars à septembre) et biologiques (partie utile de la plante sous terre). Ainsi, même avec les 2/3 des pieds détruits par la grêle, la baisse de rendement peut être limitée à 50%. Le risque gel pose parfois des problèmes au niveau de l'arrachage et surtout pour la conservation des silos en bout de champ avant transport à l'usine. Ce risque est accentué par l'allongement des fins de campagne liées aux restructurations dans l'industrie sucrière.

A l'inverse, les risques climatiques sont relativement élevés pour le maïs dans la mesure où cette culture, pour atteindre son plein rendement, nécessite une grande quantité d'eau (40% des surfaces de maïs grain sont irriguées²⁸).

Risques sanitaires (maladies et ravageurs)

Les pathologies végétales (virus, champignons...) ainsi que les attaques des ravageurs représentent un risque réel dans le secteur des grandes cultures. Ces risques sont cependant relativement bien maîtrisés grâce aux techniques et aux traitements mis au point par la recherche agronomique.

Dans le secteur betteravier, les principaux facteurs sanitaires de baisse du rendement sont les suivants :

- Rhyzomanie (atteinte du tubercule causant une baisse du taux de sucre) : des variétés tolérantes ont été sélectionnées et le risque est désormais maîtrisé.
- Nématodes : là encore, des variétés tolérantes ont été sélectionnées mais elles ont un rendement inférieur aux variétés classiques.

²⁷ Céréales, oléo-protéagineux, betteraves.

²⁸ Le principal risque qui menace les maïsiculteurs est d'ordre politico-administratif : l'interdiction préfectorale d'irriguer.

- Rhyzoctone et "Syndrome 21" (Côte d'Or) pour lesquelles il n'existe pas de réponse à ce jour.

Les oléo-protéagineux et notamment le colza demandent un suivi constant et une haute technicité. Les variations de rendements, d'une année sur l'autre et d'une exploitation à une autre, dépassent couramment 20 à 30%.

La culture de la betterave est également très technique : préparation de la terre, semis de précision, désherbage à doses réduites, protection phytosanitaire (parasitisme élevé, de croissance et de développement) avec des incidences parfois fortes en terme de rendement. Ainsi, le rendement national peut varier jusqu'à 13% d'une année sur l'autre, c'est à dire plus de 25% au niveau individuel. Les écarts sur un même terroir peuvent même atteindre 50% d'une exploitation à l'autre.

Certaines maladies posent des problèmes de santé publique (ergot du seigle, charbon du blé, mycotoxines) rendant impératifs le traitement des cultures et/ou leur destruction.

Risques de marché

Le secteur des céréales bénéficie d'une OCM forte : prix garantis, subventions à l'exportation, protection tarifaire, aides directes... Les risques de marché sont donc relativement limités pour ce secteur. Cependant, avec la baisse des prix garantis consécutive aux réformes de la PAC de 1992 et 1999 (respectivement -29 % et -15%), les producteurs français et européens sont de plus en plus exposés aux fluctuations du marché mondial (l'instabilité des prix depuis 1994 le prouve).

Le secteur betteravier bénéficie également d'une OCM forte qui le met à l'abri, pour l'essentiel, des aléas de marché. Les producteurs sont cependant dépendants, pour une partie de leur production, de l'évolution des cours mondiaux et de l'équilibre production / consommation en Europe.

L'OCM "oléo-protéagineux" n'offre ni prix garantis, ni restitutions à l'exportation ni mécanismes d'intervention aux producteurs. De fait, le marché européen est directement exposé aux prix mondiaux et à leurs fluctuations. Les aides directes à l'hectare sont les seuls instruments communautaires susceptibles de soutenir - et stabiliser - le revenu des producteurs.

L'évolution de ces cours mondiaux peut être particulièrement erratique dans le secteur des grandes cultures et en particulier dans celui des céréales. En effet, les rendements variant beaucoup d'une année à l'autre et la consommation étant relativement stable, il se produit fréquemment un déséquilibre entre l'offre et la demande. Le marché mondial étant dominé par quatre à cinq grands pays, il suffit d'une faible variation du rendement dans un de ces pays pour que les cours mondiaux subissent de violents contrecoups.

Autres risques (technique, environnemental, financier...)

On assiste depuis quelques années au développement de nouveaux risques (par leur nature ou leur intensité) qu'on appelle communément "risques émergents".

C'est le cas des nouvelles techniques et des nouveaux produits que le progrès scientifique met à la disposition des agriculteurs (les OGM par exemple²⁹) et qui pourraient, à l'avenir, présenter des risques pour la santé ou l'environnement. De même,

²⁹ un maïs transgénique autorisé à la culture en France, colza et betterave transgéniques à l'étude.

l'éventuelle contamination des sols agricoles (métaux lourds notamment...) suite à l'épandage des boues des stations d'épuration présente un risque sanitaire (santé publique) et économique (parcelles impropres à la production) que l'agriculteur peut difficilement assumer à lui tout seul.

Le développement de la contractualisation et la "juridicisation" des relations commerciales font également émerger de nouveaux risques : rupture du contrat, non respect des engagements...

Enfin, certains risques "classiques" tels que la toxicité des produits prennent de l'ampleur et placent les producteurs dans des situations parfois difficiles (responsabilité du fait des produits défectueux).

Le gibier peut occasionner des dégâts aux cultures. Ces dommages, même indemnisés, peuvent avoir des conséquences économiques considérables lorsqu'ils conduisent à l'annulation des droits à primes (destructions avant la floraison pour les céréales ou avant le 30 juin pour les oléo-protéagineux).

L'évolution du contexte économique (baisse des prix garantis) et réglementaire (contraintes environnementales de plus en plus forte) induit un changement des pratiques culturales qui accroît l'exposition des agriculteurs au risque. Ainsi, afin de réduire les coûts de production et de limiter les risques de pollution, de plus en plus d'agriculteurs s'efforcent d'ajuster le plus exactement possible les apports d'intrants (fertilisation, traitements, irrigation) aux besoins des cultures. Les marges de sécurité s'estompent et tous les accidents (climatiques, sanitaires ou autre) se ressentent plus durement, malgré les progrès techniques et agronomiques (agriculture de précision). Le développement du concept d'agriculture raisonnée participe du même phénomène.

B- Inventaire et évaluation des instruments de gestion des risques

Les instruments d'initiative privée

1. Technicité et savoir-faire de l'agriculteur

Les techniques culturales telles que la fertilisation, les traitements phytosanitaires ou l'irrigation sont des instruments - classiques mais efficaces - de gestion des risques climatiques et sanitaires dans le secteur des grandes cultures.

Le renforcement des contraintes environnementales (TGAP sur les produits phytosanitaires, redevance sur les excédents azotés, taxes à l'irrigation, interdiction d'irriguer à cause de la sécheresse...) réduit cependant la portée de ces instruments.

2. Diversification des assolements et rotations culturales

La diversification des assolements et des variétés est une stratégie efficace de limitation des risques. En cultivant simultanément des variétés d'hiver et de printemps, des céréales et des oléo-protéagineux, des variétés tolérantes à la sécheresse et d'autres résistantes à l'humidité, le producteur de grandes cultures limite son exposition aux risques climatiques, sanitaires et économiques. De même, la rotation des cultures sur une même parcelle est un moyen efficace de lutte contre les maladies et les ravageurs. La diversification des assolements induit cependant des pertes de recettes pour le producteur dans la mesure où il renonce à cultiver exclusivement la production la plus rentable. Cette stratégie a donc un coût.

Là encore, le renforcement des contraintes économiques (les gains de compétitivité passent souvent par la spécialisation) et réglementaires (de plus en plus d'obstacles sont mis à l'irrigation or, sans irrigation, il est parfois impossible de pratiquer certaines cultures) atténue progressivement la portée de ces instruments : de plus en plus d'agriculteurs pratiquent la monoculture de céréales (blé sur blé).

Dans le cas du maïs, la monoculture est déjà largement répandue.

3. Assurance

La grêle est le seul risque faisant l'objet d'une couverture substantielle dans le secteur des grandes cultures.

Selon la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (chiffres clés 1998), l'assurance grêle pour le secteur des céréales et assimilés (classes 1 à 3) représentait, en 1998, 447,7 millions de cotisations (-5,5% par rapport à 1997) pour un capital assuré de 37,6 milliards de francs (-4% par rapport à 1997) et un ratio sinistres/primes de 59 (-42 points par rapport à 97). Pour le colza, le capital assuré au titre de l'assurance grêle s'élevait en 1998 à 3,5 milliards de francs (+38,9% par rapport à 1997) pour des 136,7 millions de francs de cotisations (+40,3% par rapport à 1997) et un ratio sinistres / primes de 48 (-30 points par rapport à 1997).

Le secteur des grandes cultures contribuait ainsi pour 50% de la totalité des encaissements de l'assurance grêle et 73% des capitaux assurés.

En 1997, selon l'enquête APSAD, 55% des surfaces cultivées en blé (56 % pour les autres céréales), 48% des surfaces de maïs et 64% de la sole oléagineuse étaient couverts par une assurance grêle.

Capitaux et cotisations grêle en 1998 pour les grandes cultures

Cultures	Capitaux Mds F	Cotisations M F	Taux de cotisation	Ratio sinistres/primes
Céréales et Assimilés	37,6	447,7	1,19 %	59
Colza	3,5	136,7	3,92 %	48

Le taux moyen de prime s'élevait, en 1998, à 1,19 % pour les céréales et 3,92% pour le Colza. Groupama (50% des encaissements grêle) propose des contrats dont les taux varient de 1% pour le blé à 3% pour le colza en passant par 1,5% pour l'orge, l'avoine et le maïs.

Taux moyen grêle pour les grandes cultures (% du capital assuré)

Cultures	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Céréales et Assimilés	1.3	1.2	1.2	1.1	1.15	1.19	1.21	1.19	1.21	1.19
Colza	4.1	4	4	3.8	3.91	3.96	3.91	3.88	3.88	3.92

NB : les données de Groupama ne sont prises en compte qu'à partir de 1996.

Selon la FFSA, le ratio sinistres/primes s'élevait à 59 en 1998 pour les céréales et 48 pour le colza. Ces ratios ont connu des hausses sensibles au cours de la décennie,

surtout dans le secteur des céréales (137 en 1993, 100 en 1997). Néanmoins, ces augmentations furent sans commune mesure avec celles enregistrées dans le secteur des fruits et légumes.

Pour 1999, les contrats grêle de Groupama, toutes cultures confondues (grandes cultures, fruits et légumes, vigne), affichent un ratio sinistres/primes de 103%.

Ratio sinistres/primes sur 10 ans pour les grandes cultures³⁰

Cultures	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Céréales et Assimilés	89	53	30	72	137	85	61	30	100	59
Colza	27	28	13	32	84	65	37	27	78	48

NB : les données de Groupama ne sont prises en compte qu'à partir de 1996.

Selon un rapport rendu par J. NESTOR au ministre de l'agriculture en 1994, l'assurance grêle dans le secteur des grandes cultures (céréales + oléo-protéagineux) représentait environ 500 millions de francs de cotisations pour un coût annuel des sinistres oscillant entre 160 et 550 millions de francs (35 milliards de francs de capital et 6,6 millions d'hectares assurés).

En complément de l'assurance grêle, les producteurs de maïs (maïs grain et maïs semences), de colza, de tournesol et de houblon peuvent souscrire une "assurance tempête". Ces produits représentaient en 1998, selon la FFSA, 3,025 milliards de francs de capitaux assurés (dont 2,2 milliards pour le maïs), 54,6 millions de francs de cotisations (32,9 pour le maïs) et un ratio sinistres/primes de 27 (+8 points par rapport à 1997). Ce ratio a connu de fortes variations au cours de la décennie (fortes hausses au milieu des années 90, notamment pour le maïs semence et le tournesol).

Environ 12 % des contrats assurance grêle comportaient une garantie tempête en 1998. Après cinq années consécutives de hausse, la garantie tempête a ainsi enregistré sa première baisse de cotisations en 1998. Cette baisse est due principalement à une baisse des prix plus qu'à une baisse des capitaux assurés (-0.3%). Cependant, depuis 1996 le nombre de contrats souscrits diminue.

Les aides directes à l'hectare introduites en 1992 ont conduit à un désengagement des producteurs de grandes cultures (Céréales et oléo-protéagineux) vis à vis de l'assurance grêle. Les aides garantissant un certain niveau de revenu, les producteurs ont réduit le montant des capitaux assurés.

Dans le bassin de Clermont-Ferrand, une assurance "gel sur semis" est proposée aux producteurs de betteraves afin de les inciter à semer plus tôt. le coût est réparti entre le syndicat des planteurs, le fabricant de sucre et le planteur (1/3 chacun).

4. *Marchés à terme*

Le MATIF propose des contrats à terme pour plusieurs produits : oléagineux (depuis 1994), maïs (depuis 1999), blé de meunerie (depuis 1998), tourteaux de colza (depuis 1999), sucre. Le marché "oléagineux " est de loin le plus actif (12 248 contrats échangés en février 2000 contre un peu plus de 3000 pour le blé et le maïs). Les contrats "blé" ont connu quelques difficultés depuis leur lancement en 1996 (suspension du contrat faute d'activité). Un nouveau produit (blé de meunerie) est en cours de rodage.

³⁰ C'est le ratio S/P sur 10 ans qui sert de base à la tarification des risques (85% sur 10 ans pour les contrats grêle GROUPAMA).

Ces instruments sont surtout utilisés par les organismes stockeurs (négociants ou coopératives) qui ont suffisamment de trésorerie pour répondre aux appels de marge.

Depuis mai 1999, les opérateurs peuvent également acheter des options "colza" sur le MATIF, un produit plus facile d'utilisation et demandant moins de trésorerie que le contrat à terme. La société POG SA (Performance Optimisation garantie) propose également depuis janvier 1997 des contrats dénommés POG 2001 pour le blé, le maïs et le colza. Equivalents des options, ces produits sont distribués par les organismes stockeurs aux producteurs de grandes cultures. En 1998, environ 700 agriculteurs ont signé des POG pour un volume de 60 000 tonnes.

Enfin, le Crédit Mutuel propose - en partenariat avec la société ODA (Offre et Demande Agricole) - un service dénommé "Préviris" qui comprend une formation sur les risques prix, une information sur les marchés et un accès accompagné aux outils de couverture.

Les marchés à terme et les différents produits qui en découlent ne peuvent en aucun cas remplacer les OCM. Ce sont plutôt des instruments complémentaires qui permettent aux différents maillons de la filière de gérer le risque prix : marché à terme pour les organismes stockeurs qui souhaitent se couvrir contre les variations de cours infra-annuelles / OCM pour garantir aux producteurs un prix minimum d'une année sur l'autre.

5. Epargne et Déduction Pour Investissements (DPI)

Selon les producteurs, la DPI n'aurait d'intérêt que la première année de sa mise en œuvre. Ensuite, les réintégrations compensent les déductions, pour des montants quasiment identiques (cf l'enquête auprès des centres de gestion).

6. Stockage

Dans le secteur des céréales et accessoirement dans celui des oléo-protéagineux, le stockage sur l'exploitation de tout ou partie de la récolte permet à l'agriculteur d'attendre le moment opportun pour commercialiser sa production. Cette stratégie est souvent payante (les prix sont en général plus bas au moment de la récolte) mais peut également se retourner contre l'exploitant en cas de baisse des cours (d'où le recours à des instruments de gestion des risques tels que les POG).

Le stockage est plus un instrument de maximisation que de stabilisation du revenu.

7. Segmentation et contractualisation

La segmentation des marchés et la contractualisation, deux phénomènes qui prennent une ampleur croissante dans les secteurs des céréales et des oléo-protéagineux, contribuent au soutien et à la stabilisation des revenus agricoles.

Instruments publics ou professionnels

1. Catastrophes naturelles et calamités agricoles

Les assurances catastrophes naturelles (loi 1982) couvrent les récoltes engrangées et les bâtiments.

Le régime des calamités agricoles couvre les pertes de fonds (sols, bâtiments...) et les récoltes sur pied pour les risques non assurables, c'est à dire autres que la grêle ou la tempête pour le maïs.

Depuis l'instauration des aides directes à l'hectare, le FNGCA intervient rarement dans l'indemnisation des calamités subies sur les cultures de céréales et d'oléo-protéagineux (les aides sont prises en compte pour le calcul des pertes de produit brut déclenchant l'indemnisation). En revanche, les cultures de betteraves ne sont pas soutenues par des aides directes et il arrive que le FNGCA intervienne lorsque des calamités frappent ces productions.

2. Réductions d'impôts et prêts calamités

Les producteurs de grandes cultures peuvent théoriquement bénéficier des dispositifs d'aides publiques tels que les prêts calamités ou les réductions d'impôts (dégrèvements d'impôt foncier et prise en compte de la perte dans le calcul du bénéfice forfaitaire). En pratique, ils profitent rarement de ces mesures de soutiens. En effet, pour pouvoir bénéficier de prêts calamités, la perte de produit brut doit être supérieur à 25 %, un seuil rarement atteint compte tenu de l'importance des aides à l'hectare.

3. Mesures ponctuelles

En cas de calamité exceptionnelle, l'Etat peut accorder des aides ponctuelles aux producteurs.

4. Aides à l'hectare

Les aides à l'hectare ont été introduites en 1992 (et revalorisée lors de la réforme de la PAC de 1999) pour compenser la baisse des prix garantis. Depuis, elles constituent un élément stable et substantiel du revenu des producteurs de céréales et d'oléo-protéagineux. Selon l'INRA de Nantes, elles représenteront en 2004 (à réforme échue) environ 2500 F/ha, c'est à dire près de 104% du revenu net des exploitations spécialisées "grandes cultures". Ces aides étant accordées quelle que soit la valeur (rendement et qualité) des livraisons, elles peuvent être considérées comme une forme de garantie face aux risques climatiques, sanitaires et économiques.

Ces instruments n'offrent cependant pas une protection totale dans la mesure où les aides ne sont accordées que si les cultures dépassent le stade de la floraison pour les céréales et la date du 30 juin pour les oléo-protéagineux³¹.

Dans le secteur des oléagineux, les aides à l'hectare étaient, jusqu'à la réforme de la PAC de 1999, ajustées en fonction de l'évolution du prix mondial (moyennant une franchise de 8%) ce qui assurait une certaine stabilisation des revenus. Ce système est supprimé à partir de la récolte 2000 et les primes seront réduites progressivement pour atteindre en 2003 un niveau identique à celle accordées aux céréales (sauf prime complémentaire pour les protéagineux).

Enfin, les aides à l'hectare sont, malgré la réforme de 1999, partiellement découplées ce qui, au regard des règles OMC, les expose aux attaques de nos concurrents.

5. Restitutions, intervention et protection tarifaire

Au niveau européen, les restitutions, l'intervention et les protections tarifaires garantissent l'équilibre du secteur céréalier. La portée de ces instruments a cependant été notablement réduite suite aux accords de Marrakech (1994) et aux réformes successives de la PAC (1992, 1999). Les prochaines négociations OMC pourraient se traduire par

³¹ Pour le blé d'hiver (culture la plus exposée aux risques de gel, de grêle ou de dégât des eaux), les producteurs disposent d'un recours en cas de destruction des cultures avant floraison : semer du blé de printemps.

une nouvelle réduction des subventions à l'exportation et de la protection tarifaire. D'ores et déjà, la Commission introduit des réformes (modification des critères d'intervention, diminution des majorations mensuelles) qui, sous des aspects anodins, fragilisent l'OCM céréale.

Dans le secteur des oléo-protéagineux, il n'y a ni restitutions ni prix garantis (le secteur est directement en prise avec le marché mondial). Une certaine protection tarifaire existe mais elle est très réduite pour les huiles et les protéagineux (3 à 6%) et inexistante sur le marché des graines et des tourteaux.

6. *L'OCM "sucre"*

L'OCM "sucre" repose sur un dispositif complexe mais efficace qui assure la stabilité du secteur betteravier.

Un quota maximum a été fixé pour 6 ans par le règlement de base adopté en 1995. Ce quota couvre les trois édulcorants dérivés de la betterave : 14,59 millions de tonnes pour le sucre, 0,3 millions de tonnes pour l'isoglucose et 0,32 millions de tonnes pour le sirop d'inuline. Ce quota maximum couvre deux catégories (A et B) qui se différencient par deux taux de cotisation à la production. Ces cotisations servent à financer les restitutions liées à l'exportation des productions du quota qui excèdent la consommation européenne (+ les exportations des sucres ACP). L'excédent entre production et consommation européennes est compris entre les années entre 1,5 et 1,7 millions de tonnes équivalent sucre pour la partie "quota".

La garantie de prix porte sur le prix d'intervention du sucre qui permet de déterminer le prix de base de la betterave du quota (312,7 francs/tonnes en 1999/2000). Si les cotisations appelées sur les quotas A et B sont insuffisantes pour financer les restitutions, une cotisation supplémentaire est perçue. De ce fait, il n'y a pas de garantie intégrale des prix effectifs des betteraves A et B. Le prix de la betterave B varie de 173 F/tonne à 228 F/tonne depuis 1988 (soit 31%). La variation annuelle maximale du prix de la betterave A est plus limitée : 2,7% au maximum entre 1988 et 1999.

La production au delà du quota maximal est considérée comme "hors quota". Les volumes de sucre qui en découlent doivent être exportés (sans restitutions) dans les 12 mois qui suivent leur production.

Enfin, le secteur sucrier bénéficie d'une protection tarifaire efficace (plus de 300%).

Ce dispositif assure une recette stable et élevée aux betteraviers (recette brute de 16 000 à 18 000 F/ha).

Malgré tout, les betteraviers ne sont pas à l'abri des fluctuations de revenu. La baisse des prix mondiaux (prélèvements accrus pour financer les exportations) et l'inadéquation production/consommation au niveau communautaire, peuvent conduire à des baisses de prix. En 1999, la recette brute variait de 1500 F/ha à 2500 F/ha, avec des répercussions conséquentes sur le revenu. En 1989, la recette brute a augmenté de 11,7% par rapport à 1988. A l'inverse, cette recette a chuté de 9,7 % en 1991 par rapport à 1990.

De plus, conformément aux accords OMC, les quotas devront être ajustés annuellement à partir de 2000/2001 afin de limiter le montant des restitutions accordées au secteur. Cette baisse devrait se traduire par une diminution des A et B de l'ordre de 3%.

Au total, les céréaliers et les betteraviers disposent, grâce à la PAC notamment, d'une panoplie assez efficace d'instruments de gestion du risque prix. La pérennité du niveau de protection offert par ces dispositifs n'est cependant pas assurée (négociations OMC, élargissement de l'Union européenne), ce qui rend nécessaire l'amorce d'une réflexion (prospective) sur des systèmes alternatifs de gestion des risques.

Comparativement, les producteurs d'oléo-protéagineux semblent moins bien armés pour gérer les risques auxquels ils sont confrontés, en particulier en ce qui concerne les risques de marché. Pour pallier les lacunes de leur OCM, les producteurs réclament la mise en place d'un "filet de sécurité" dont la stabilisation des revenus, à côté de leur soutien, constitue un objectif central.

Cette réflexion ne concerne pas seulement les producteurs d'oléo-protéagineux mais aussi les céréaliers (et accessoirement les producteurs de betteraves) car, malgré la spécialisation croissante des exploitations, un même agriculteur pratique souvent plusieurs types de grandes cultures. L'équilibre du secteur des grandes cultures et la stabilité du revenu des agriculteurs qui y sont engagés dépendent du bon fonctionnement des trois (sous)secteurs : betteraves, céréales et oléo-protéagineux.

II - MARAICHAGE, ARBORICULTURE ET HORTICULTURE³²

A - Nature, importance et hiérarchie des risques

Risques climatiques

Maraîchers, arboriculteurs, horticulteurs et pépiniéristes doivent faire face à tous les risques climatiques traditionnels : grêle, gel, inondations, sécheresse, tempête, neige... Pour l'ensemble de ces productions, le gel et la grêle apparaissent comme les deux risques climatiques majeurs.

Les accidents climatiques peuvent avoir un impact sur :

- les quantités produites,
- la qualité de la production (goût, aspect, composition...). La qualité des produits est, dans ce secteur plus que dans n'importe quel autre, un élément déterminant de la valorisation de la production.

L'intensité du risque climatique et ses conséquences potentielles sur le revenu agricole dépendent :

- de la région considérée et des variétés cultivées,
- des techniques de production : les cultures de plein champ (arbres fruitiers, pépinières et, pour partie, légumes et fleurs) sont bien entendu plus vulnérables que les cultures sous abri dont le type le plus achevé est la serre,
- de la durée du cycle de production et du caractère pérenne ou non des productions : dans le secteur maraîcher et horticole, le nombre relativement élevé de

³² Fruits, légumes et horticulture ornementale.

rotations de production³³ permet de limiter l'impact d'un éventuel accident climatique sur le revenu de l'exploitation alors qu'en arboriculture et pépinières la nature pérenne de l'arbre aggrave considérablement l'impact des accidents climatiques sur les revenus de l'exploitation,

- des caractéristiques biologiques de la plante cultivée. Ainsi, dans le secteur maraîcher, les "légumes feuilles" (laitues, épinards...) sont plus exposés que les "légumes racines" (carottes, pommes de terre...) dont la partie commercialisée est à l'abri des aléas climatiques.

- du système de commercialisation choisi. Ainsi, en plus des pertes de production, un producteur expéditeur devra assumer les coûts liés à la non-utilisation des installations de conditionnement. De même, un arboriculteur, un maraîcher ou un horticulteur qui s'est engagé, par contrat, à livrer tout ou partie de sa production verra ses pertes financières démultipliées si, à cause d'un accident climatique, il ne peut pas livrer les quantités ou la qualité prévues (ristournes supplémentaires, approvisionnement auprès d'autres producteurs pour attendre les volumes prévus par le contrat...).

Risques sanitaires (maladies et ravageurs)

Les pathologies végétales (virus, champignons, bactéries,...) ainsi que les attaques des ravageurs (insectes, nématodes...) représentent un risque réel pour les productions maraîchères, arboricoles et horticoles.

Là encore, la durée du cycle de production joue un rôle important. Ainsi, un accident sanitaire sur une récolte peut être "rattrapé" sur la suivante par un producteur de légumes alors qu'un arboriculteur risque de perdre pour plusieurs années son outil de production et un pépiniériste le fruit d'investissements réalisés de longue date ainsi que les recettes des campagnes à venir.

En arboriculture fruitière, on peut classer les différentes maladies en trois catégories :

- Les maladies "endémiques pouvant connaître des expressions variables" (oïdium, chancre, tavelure...). Ces maladies peuvent, ponctuellement, causer de graves problèmes à l'arboriculteur mais elles sont en général contrôlables et ne menacent pas la pérennité du verger.

- Les maladies à "dépérissement rapide" (feu bactérien, bactériose). Ces maladies ont un caractère brutal et aléatoire (toute la France est potentiellement menacée). Il n'existe pas de traitement préventif ou curatif autre que l'arrachage.

- Les maladies à "dépérissement progressif" (sharka, enrroulement chlorotique...). Comme pour les maladies précédentes, il n'existe pas de traitement efficace autre que l'arrachage. Le caractère progressif du dépérissement est un facteur aggravant du risque sanitaire : sans intervention, le foyer infectieux reste longtemps actif, facilitant la propagation de la maladie à toute l'exploitation, voire toute la région.

Certaines de ces maladies semblent en forte expansion depuis quelques années (Sharka et Xanthomonas notamment). Les causes de cet essor sont variables : nouvel agent pathogène, modification de l'environnement, nouveaux symptômes d'une même maladie...

³³ Les producteurs de laitues sous serre peuvent atteindre cinq rotations par an contre deux en plein air.

Du point de vue réglementaire, on distingue deux types de maladies (ou d'organismes nuisibles) :

- les organismes dits de quarantaine visés par le dispositif phytosanitaire européen³⁴ (maladie TYLC de la tomate³⁵, pourriture brune pour la pomme de terre, sharka pour les arbres fruitiers....).
- les organismes nuisibles de qualité qui ne font l'objet d'aucune réglementation spécifique.

Le dispositif de quarantaine a deux objectifs :

- lutter contre les organismes nuisibles qui ne sont pas présents sur le territoire national (pas de traitement mis sur le marché).
- éviter la propagation des maladies pour lesquelles il n'existe pas de traitement (curatif ou préventif).

Le producteur dont les cultures sont atteintes par des organismes nuisibles de quarantaine doit le déclarer auprès des services de protection des végétaux. Il peut ensuite être amené à détruire cette production en application directe d'une décision des services de contrôle ou de son propre chef.

Les entreprises qui se situent dans l'environnement d'un foyer contaminé peuvent être contraintes, par les services de contrôle, à différer la commercialisation de leur production non contaminée par mesure de sécurité. Dans ce cas, l'entreprise peut encore faire le choix d'une destruction de sa production. Pour les horticulteurs, cette solution est parfois la moins onéreuse au regard de la perte du marché visé et des frais de maintenance des plantes.

Dans tous les cas, les pertes financières peuvent être considérables : la production est détruite, un vide sanitaire doit être respecté et l'ensemble de la production devient suspecte aux yeux des clients.

Risques de marché

Dans le secteur des fruits, fleurs, légumes et pépinières le risque de marché est permanent et général.

Cette vulnérabilité résulte de la conjonction de plusieurs éléments :

- l'absence de politiques de soutien des prix (ou des revenus) ou de maîtrise de l'offre : l'OCM Fruits & Légumes est faible, l'OCM horticole est inexistante,
- le caractère périssable des produits (fleurs coupées, bon nombre de fruits & légumes) qui interdit toute gestion de l'offre dans le temps,
- le caractère instable et volatil de la demande (aléas climatiques, fêtes, évolution des modes et des goûts....),
- l'atomisation de l'offre (producteurs) et la concentration croissante des acheteurs,
- la variabilité qualitative et quantitative de l'offre d'une année sur l'autre et d'un producteur à l'autre,

³⁴ On assiste à un développement des parasites de quarantaine lié à l'essor des échanges internationaux (plus de 10 parasites majeurs n'étaient pas connus sur le territoire français il y a 10 ans).

³⁵ Le virus pepino de la tomate n'est pas un organisme de quarantaine mais la destruction des plantes touchées est obligatoire.

- la concurrence des pays tiers (pays du Sud et de l'Est notamment) sur un marché complètement ouvert,

- la fragilité des circuits de commercialisation (peu de contractualisation, position dominante des acheteurs et notamment de la grande distribution).

Le marché des Fruits et Légumes est largement spéculatif, même si la pression sur les prix n'est pas la même selon le débouché et selon le circuit de commercialisation. Court : le producteur est directement en relation avec l'acheteur final (détaillant, grande distribution); long : intervention des intermédiaires – transformation, organisations de producteurs, expéditeurs, négociants, grossistes, importateurs.

Lorsque le risque de marché se réalise, il peut entraîner des crises ponctuelles ou générales. Ainsi, en 1999, la crise du secteur fruits et légumes a duré toute la campagne d'été. Pour les seuls fruits d'été (fraise, cerise, raisin, nectarine, pêche, poire), les pertes (différence entre le prix de vente et le coût de production) pour les producteurs sont évaluées à 1,5 milliards de francs par les organisations professionnelles.

Seuls les producteurs ayant conclu des contrats avec les industries de transformation (et parfois avec la distribution) échappent au risque prix. Cette protection est cependant partielle :

- les contrats portent souvent sur des volumes de livraison et rarement sur des prix,

- les contrats peuvent offrir une garantie de prix pour la durée de la campagne mais pas d'une campagne à l'autre.

Autres risques (technique, environnemental, financier...)

Les serristes sont exposés à des risques techniques non négligeables (ex: dysfonctionnement ou arrêt des installations de ventilation, d'arrosage ou de chauffage). D'une manière générale, la production de fruits, de légumes de fleurs ou plantes d'ornement de fleurs requiert des dispositifs techniques complexes (irrigation, systèmes de lutte contre la grêle et le gel...) qui exposent les producteurs à un risque technique relativement important.

Les productions à forte intensité capitaliste (légumes ou fleurs sous serres, arboriculture, pépinières) sont particulièrement exposées au risque financier.

Le gibier peut causer des dégâts importants à certaines productions (pépinières).

Sur le plan environnemental, la pollution des eaux servant à l'irrigation ou au lavage des produits peut causer des dommages considérables (en particulier pour les cultures sous serres et en hors sol).

De nouveaux risques, souvent de nature environnementale ou sanitaire, émergent :

- Boues de stations d'épuration. Dans le secteur maraîcher et fruitier leur utilisation est interdite pendant la période de végétation et jusqu'à 18 mois avant la récolte pour les légumes et les fruits destinés à être consommés à l'état cru ou susceptible d'être en contact avec le sol (arrêté de 1998). Cette législation ne met cependant pas le producteur totalement à l'abri d'un accident sanitaire : produits toxiques restant dans le sol au bout de 18 mois, tromperie sur les matières fertilisantes...

- Organismes Génétiquement Modifiés. Aucun OGM n'est actuellement autorisé dans le secteur des fruits et légumes. Cependant, à terme, si une autorisation était

délivrée, ce type de produits pourrait placer les producteurs en situation difficile en cas d'accident sanitaire ou environnemental.

Au delà des conséquences économiques directes pour le producteur touché, les risques «émergeants » menacent l'équilibre global des filières en raison du fort degré de sensibilité de l'opinion publique vis à vis de ces problèmes (baisse globale de la consommation suite à un accident fortement médiatisé, exemple de la crise liée à l'utilisation de l'Alar sur les pommiers en 1990 et en 1997...).

Enfin, l'évolution de la demande (produits sains et de qualité) et le renforcement constant de la réglementation en matière environnementale induit un changement des techniques de production qui accroît l'exposition des agriculteurs aux risques climatiques et sanitaires. L'agriculture raisonnée, l'agriculture biologique et les productions sous signes de qualité illustrent cette évolution.

Le risque climatique est, de l'avis de tous les professionnels du secteur, le risque naturel majeur. Les cultures de plein air et notamment les cultures pérennes telles que l'arboriculture fruitière et les pépinières y sont particulièrement exposées. Les productions horticoles et légumières paraissent relativement épargnées du fait des techniques de production choisies (abris et serres) et surtout des caractéristiques biologiques des produits cultivés (cultures à rotation rapide, légumes-racines...). Ces producteurs ne sont pourtant pas à l'abri des risques climatiques et sanitaires et il peut arriver qu'une calamité mette en péril la pérennité de l'exploitation.

Arboriculteurs, maraîchers, pépiniéristes et horticulteurs sont tous confrontés à l'instabilité et la volatilité des prix. Un risque qu'aucun dispositif public (national ou communautaire) ne vient efficacement pallier.

B- Inventaire et évaluation des instruments de gestion des risques

Les instruments d'initiative privée

1. Diversification des productions

La diversification des productions et des variétés limite l'impact de certains risques. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle est toujours envisageable ou doit être encouragée. En arboriculture, elle est couramment pratiquée. Dans le secteur légumier, la monoculture tend à se développer, notamment en ce qui concerne la production de tomate, de concombre (sous serre) ou de laitues.

2. Assurance grêle sur cultures

La grêle est le seul risque climatique assurable dans les secteurs horticole, arboricole et maraîcher.

Selon la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (chiffres clés 1998), l'assurance grêle des cultures fruitières et maraîchères représentait, en 1998, 262,1 milliards de cotisations (-4,6% par rapport à 1997) pour un capital assuré de 3,9 milliards de francs (+2,4% par rapport à 1997). Ce secteur contribuait ainsi pour 23% de la totalité des encaissements de l'assurance grêle et 6,9% des capitaux assurés.

Capitaux et cotisations grêle en 1998 pour les cultures fruitières et maraîchères

Capitaux Mds F	Cotisations M F	Taux de cotisation
3,9	262,1	6,71 %

Le taux moyen de prime du secteur fruits et légumes s'élevait, en 1998, à 6,71 % (contre 7,2% en 1997 et 8,16% en 1996). Cette moyenne cache d'importantes disparités : modéré pour les cultures maraîchères, le montant des cotisations est souvent très élevé en arboriculture fruitière. Groupama (50% des encaissements grêle) propose des contrats dont les taux varient de 2,5 à 6 % pour les cultures maraîchères et 6 à 18% pour les cultures fruitières. Les taux sont également variables d'une région à l'autre. Aujourd'hui, pour certaines productions et dans certaines régions les taux de prime sont devenus véritablement dissuasifs pour les agriculteurs. Ils génèrent l'anti-sélection et donc l'augmentation des tarifs.

Taux moyen grêle pour les cultures fruitières et maraîchères (% du capital assuré)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
5,6	6,2	6	6,5	6,97	8,27	7,93	8,16	7,2	6,71

NB : les données de Groupama ne sont prises en compte qu'à partir de 1996.

Selon la FFSA, le ratio sinistres/primes dans le secteur fruits et légumes s'élevait à 49 en 1998. Ce ratio s'est stabilisé depuis le milieu des années 90 (62 en 1996, 68 en 1997) après avoir connu une forte hausse au début de la décennie (152 en 1992, 192 en 1993 et 111 en 1994 selon les chiffres de la FFSA) suite à une succession de sinistres. En 1999, le ratio S/P a atteint un niveau de l'ordre de 100 % pour les contrats grêles sur fruits et légumes chez Groupama.

Ratio sinistres/primes sur 10 ans pour les cultures fruitières et maraîchères

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
136	95	66	152	192	111	26	62	68	49

NB : les données de Groupama ne sont prises en compte qu'à partir de 1996.

Les assureurs considèrent comme acceptable, sur longue période (10 ans), un ratio sinistres / primes d'environ 70%.

Les principaux reproches faits par les producteurs au régime actuel des assurances grêle sont les suivants :

- des expertises lourdes et délicates qui donnent souvent lieu à des conflits entre l'assureur et le producteur, notamment en ce qui concerne les pertes qualitatives (au milieu des années 90, la révision unilatérale des grilles d'expertise par les assureurs a créé de nombreux conflits),

- des indemnisations insuffisantes en raison des niveaux de franchise retenus et de la mauvaise prise en compte des pertes qualitatives (au milieu des années 90, les franchises par sous parcelle sinistrée ont été revues à la hausse et une franchise par parcelle assurée a été instaurée par les assureurs),

- des taux de primes dissuasifs, notamment dans les secteurs des fruits et des pépinières où le capital à assurer est souvent considérable,
- des marchés très compartimentés géographiquement,
- la complexité du système (primes, sinistralité, coûts de gestion...)

Ces critiques sont, du point de vue des assureurs, particulièrement mal fondés. Selon la FFSA, l'évaluation des dommages s'effectue dans la quasi-totalité des cas à l'amiable et très rapidement. Très peu de déclarations font l'objet d'une contre expertise. Le versement des indemnités s'effectue généralement dans le mois qui suit la récolte et avant la fin de l'année. Le système n'est pas plus compliqué que pour les autres secteurs. Seules les modalités d'expertise qui font intervenir des critères forfaitaires de perte de qualité constituent une différence.

La FFSA fait également remarquer qu'il n'y a pas eu révision unilatérale des grilles d'expertise mais une application plus stricte des critères contractuels. De même, il n'y a pas eu modification générale des franchises, ni en montant ni en nature. Des assureurs ont été conduits, sur certains contrats, à modifier les franchises pour tenir compte des résultats enregistrés.

Les difficultés du régime assurance grêle dans la première moitié des années 90 (succession de sinistres et augmentation des primes) ont conduit à une désaffection croissante des arboriculteurs et des maraîchers vis à vis de l'assurance grêle³⁶. Seuls ceux qui étaient fortement exposés ont continué à s'assurer, accroissant ainsi le déséquilibre du système (anti-sélection).

Parallèlement; le désengagement des producteurs de grandes cultures du régime des assurances grêles, suite à l'introduction des aides à l'ha, a aggravé le déséquilibre global du système en réduisant la mutualisation entre régions et productions.

Aujourd'hui, de 30% à 40% de la superficie des vergers serait assurée (estimation professionnelle concordante avec l'enquête APSAD qui avance le taux de 36% en 1997, en revanche, selon Groupama, 55% du verger serait assuré). Certains producteurs ont opté pour les filets para-grêle, d'autres ont choisi – ou ont dû choisir pour des raisons financières (coût excessif des filets et des assurances grêle) - de ne plus se prémunir contre le risque grêle. C'est le cas notamment des non spécialisés qui assurent leur production fruitière ou légumière grâce à d'autres sources de revenu, ce qui n'est évidemment pas optimal du point de vue économique. Parfois, les assureurs eux-mêmes ont mis fin à des contrats dont la rentabilité n'était plus assurée³⁷. Enfin, à l'exception des producteurs de laitues, les producteurs de légumes souscrivent rarement des assurances grêle³⁸.

La réactivation des programmes d'incitation à l'assurance au milieu des années 90 (incitation réservée aux producteurs de fruits et de légumes-feuilles) a permis d'enrayer le mouvement de désengagement mais n'a pas réussi à l'inverser (environ 25 millions de francs par an de 1994 à 1998 à la charge du FNGCA). Le secteur de l'horticulture ornementale, pour sa part, ne bénéficie pas de ces programmes.

³⁶ Les pépiniéristes sont, vis à vis de l'assurance grêle, dans la même situation que les arboriculteurs.

³⁷ Cette décision est prise lorsque la récurrence des sinistres est anormalement élevée, ce qui laisse à penser que la culture n'est pas adaptée au milieu.

³⁸ Le grand nombre de rotations de productions atténue les conséquences financières d'un dommage de grêle.

Les assureurs considèrent aujourd'hui qu'il est impossible d'inverser la tendance sans réformer radicalement le système.

3. Autres assurances

Des assurances pertes d'exploitation auraient été proposées aux arboriculteurs mais à un coût relativement dissuasif (taux de cotisation de 10 à 12%).

Un contrat « perte économique après grêle sur fruit » est proposé à titre expérimental depuis 1994 par Groupama (une douzaine d'exploitations dans 4 ou 5 départements). Le principe de ce contrat est d'assurer les charges d'exploitation qui représentent des postes indispensables pour le maintien de l'activité de l'exploitation. Les taux de cotisation varient de 2,6 à 8% et les capitaux assurés de 500 000 F à 25 000 000 F par exploitation. En dépit de l'intérêt de la démarche (« assurer la pérennité de l'exploitation plutôt que l'indemnisation de chaque sinistre »), l'expérience de Groupama ne semble pas vraiment concluante. Les obstacles au passage de l'expérimentation au développement sont nombreux :

- seuls les exploitants au réel s'étant spécialisés dans l'arboriculture peuvent en bénéficier (évaluation des charges à assurer),
- pour éviter les coûts d'une gestion « sur mesure », il était envisagé de prendre en compte un montant forfaitaire de charges. Cette simplification s'est révélée impossible en raison des disparités entre les exploitations.

4. Systèmes de lutte active contre la grêle et le gel

De nombreux dispositifs de lutte active contre les risques climatiques ont été expérimentés. Certains se sont révélés inopérants (canon à grêle et fusées anti-grêle). D'autres ont fait la preuve de leur efficacité et ont connu un développement rapide, notamment en matière de prévention des risques grêle et gel.

On peut ainsi recenser :

- les « brise-vent » naturels ou artificiels qu'on trouve surtout dans l'ouest et le sud-est de la France.
- les filets para-grêle qui ont été adoptés par bon nombre d'arboriculteurs (30% des pommiers seraient couverts) malgré l'importance des coûts d'investissements (50 à 80.000 francs par hectare) et les contraintes d'utilisation (pliage-dépliage en période critique). Ces dispositifs intéressent tout particulièrement les producteurs disposant d'une station de conditionnement (régularité de l'approvisionnement) et ceux qui pratiquent des cultures dont le produit brut à l'ha est élevé. Pour le raisin de table, un système dérivé des filets paragrêle a été adapté et se commercialise depuis 5 à 6 ans. Les fruits d'été posent un problème technique particulier (pas de haie fruitière) mais qui devrait être bientôt surmonté (programme de recherche développement en cours). Restent les pépiniéristes pour lesquels ces outils ne sont pas aisément adaptables à leur mode de culture.
- les systèmes de lutte contre le gel (chaufferettes, feux, ventilateurs, dispositifs d'aspersion d'eau) dont une grande majorité de vergers sont équipés (80% selon certaines estimations). Ces systèmes sont efficaces tant que le gel n'est ni trop intense ni trop durable (efficacité réelle comprise entre -2 et -5°C en général). Les coûts de fonctionnement étant élevés (2 500 à 5 000 F par nuit), la fiabilité des systèmes d'alerte – individuels ou collectifs (type ACMG) - joue un rôle crucial. Ces systèmes peuvent engendrer des nuisances : fumée, bruit...

- Les petits tunnels serres très répandus dans le secteur maraîcher (7 à 8 000 ha couverts).

Par ailleurs, au cours de années 90, des programmes de formation ont été engagés par les organisations professionnelles (FNPF et CTIFL) pour aider les arboriculteurs à se protéger contre les risques gel et grêle (journée de sensibilisation anti-gel en 1999).

Sur la période passée les instruments du lutte passive (équipements) ou active ont été systématiquement privilégiés en réponse aux carences des assurances contre les aléas climatiques. Cette stratégie a été complétée par des concours exceptionnels de l'Etat aux entreprises dont la pérennité économique était menacée (cf. plan gouvernemental de 1998 pour compenser les effets du gel subi cette année là).

5. Serres

Dans le secteur maraîcher et horticole, la serre (en verre ou en plastique) est un moyen efficace de protection des cultures. Cinq mille producteurs de légumes (sur 40 000) en sont équipés. 7000 ha de cultures (principalement des tomates et des concombres) sont ainsi couverts dont 1500 ha par des serres en verre (320 000 ha de cultures légumières en France dont 100 000 ha de légumes industriels). En horticulture, la plupart des producteurs spécialisés pratiquent leurs cultures sous serre.

La serre est une protection efficace jusqu'à un certain point seulement. Pour parer à des événements climatiques particulièrement violents (grêle, tempête...), les producteurs peuvent recourir à l'assurance. Ils se prémunissent ainsi contre les pertes de récolte mais aussi –et surtout – contre les dommages causés à la serre.

Selon la FFSA, l'assurance grêle des serres représentait en 1996, 90 millions F de cotisations pour 12 milliards de F de capitaux assurés. Une vingtaine de départements concentrent près de 60% des capitaux assurés et près de 50% des cotisations.

Maraîchers et horticulteurs portent le même jugement sur ces contrats : taux de prime dissuasifs, indemnisations insuffisantes, absence de prise en compte des pertes indirectes telles que le surcroît de chauffage dû à des trous causés par la grêle. De fait, peu de serristes souscrivent une assurance grêle, notamment ceux qui disposent de grands tunnels plastiques (les petits tunnels plastiques ne sont pas assurables).

De son côté, la FFSA considère que les taux de cotisations sont loin d'être dissuasifs puisqu'ils sont inférieurs à 1% pour des garanties multirisques très étendues (grêle, tempête, incendie, accident de climatisation, attentats...). De fait, la plupart des serres verre sont assurées, ce qui n'est pas le cas des tunnels en raison de leur construction et des matériaux utilisés qui sont de qualités variables.

Depuis 1981, l'ONIFLHOR prend en charge une partie (20 à 25%) des investissements en serres (à condition qu'elles soient aux normes), laquelle part varie selon le mode d'organisation économique et commerciale de l'entreprise.

6. Contractualisation

La contractualisation, sous certaines conditions, peut contribuer au soutien et à la stabilisation des revenus agricoles. Encouragée par les Pouvoirs publics (fonds opérationnels, plans de campagne...), la contractualisation est encore peu développée dans le secteur des Fruits et Légumes; à l'exception notable des 100 000 ha de légumes industriels (petits pois, haricots verts, épinards, maïs doux) qui sont tous sous contrats.

Dans la filière fruits, la contractualisation se développe surtout dans le secteur de la transformation : fruits au sirop, compote, alcool, conserves, jus de fruits...³⁹

L'Association Française Interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à Destinations Multiples (AFIDEM, créée en 1985) encourage et facilite la mise en place de relations contractuelles entre groupements de producteurs et transformateurs. Des commissions paritaires rassemblent ainsi industriels et producteurs pour discuter des contrats de transformation, produits par produit.

A l'initiative de l'AFIDEM, un Fond de régulation a été mis en place pour couvrir le risque de marché lié à la détermination (avant campagne) d'un prix contractuel. Ce Fonds verse au producteur ou à l'industriel (selon la situation du marché) la différence entre le prix fixé par le contrat et le prix de marché au moment de la livraison, moyennant une franchise de 5% et dans la limite de 20% d'écart de prix. Ce dispositif fonctionne depuis deux ans pour les fruits d'été tels que l'abricot, la pêche, la poire, la prune et le cassis. Il est envisagé de l'étendre à la pomme et la pêche, en prenant comme référence les prix européens et non pas français pour les prix de marché.

Ce fond est abondé à hauteur de 50% par l'ONIFLHOR, 25% par les industriels et 25% par les groupements de producteurs. En 1999, son budget atteignait 4,4 millions de francs.

La contractualisation peut se révéler très efficace en matière de stabilisation des revenus mais aussi des prix. Ainsi la variabilité des prix du cassis a diminué de 50% depuis la mise en place de contrats de transformation.

7. Déduction Pour Investissements (DPI)

Selon les organisations professionnelles, la Déduction Pour Investissements (DPI), même élargie aux risques climatiques reste peu utilisée du fait du manque de résultats des exploitations ces dernières années. C'est aussi une disposition comptable peu visible, dont l'intérêt et le bénéfice fiscal sont mal compris (cf en annexe l'enquête auprès des centres de gestion).

Dans le secteur horticole, de nombreuses exploitations sont imposées au régime de l'impôt sur les sociétés (certains maraîchers le sont aussi). Elles ne peuvent donc pas profiter de la DPI. Pour les autres, c'est plus la perte de stocks qui importe que l'éventuelle baisse de revenus de 20%.

Instruments publics ou professionnels

1. Le régime des calamités agricoles

Le FNGCA couvre l'ensemble des risques non assurables, soit – dans le secteur considéré – l'ensemble des risques climatiques et sanitaires à l'exception de la grêle.

Le gel, notamment sur fruits, pèse particulièrement lourd dans le budget du FNGCA. De 1990 à 1998, 1,528 milliards de francs d'indemnisations ont été versés au titre des dommages causés par le gel en arboriculture et maraîchage (dont 1, 527 milliards pour les fruits). Cette somme représente 26 % des indemnisations versées au cours de la période (60 % en 1998, 46 % en 1991).

La sécheresse et les inondations sont, dans les secteurs maraîcher et fruitier, les deux principaux dommages indemnisés par le FNGCA après le gel.

³⁹ Aujourd'hui, 25% de la production nationale de pommes est transformée.

De 1990 à 1999, un peu plus de 28 millions de francs ont été versés aux producteurs victimes du feu bactérien (des arboriculteurs pour la quasi-totalité).⁴⁰ De 1993 à 1996, environ 108 millions de francs ont été versés par la FNGCA au titre des autres maladies (bactériose des arbres fruitiers, fusariose des asperges, des tomates...).

Le secteur fruitier est le principal bénéficiaire du régime des calamités agricoles (notamment depuis 1992 et l'introduction des aides à l'ha). Sur les dix dernières années, les indemnités versées par les Pouvoirs publics (via le FNGCA pour l'essentiel) représentent environ 3,5% du revenu brut des arboriculteurs contre 0,6% pour l'ensemble des exploitations⁴¹.

Les reproches adressés au FNGCA par la profession sont connus : délais trop longs, faibles niveaux d'indemnisation... Le constat est particulièrement sévère chez les producteurs de légumes, les horticulteurs et les pépiniéristes : les seuils d'éligibilité (14% et 27 %) ne sont, d'après les professionnels, pas adaptés au secteur et les montants des indemnisations ne couvrent qu'une très faible partie des dommages au regard des investissements à réaliser.

2. Indemnisations des accidents sanitaires

Les cultures touchées par un organisme de quarantaine font l'objet d'une destruction systématique. En compensation, le producteur concerné reçoit parfois une indemnisation de la part des Pouvoirs publics (Etat, Offices...).

Cette indemnisation est, de l'avis des producteurs, tardive et nettement insuffisante au regard des pertes subies (pertes indirectes telles que le vide sanitaire et les pertes commerciales sur le reste de la production). De plus, certaines maladies sont traitées comme si elles relevaient du dispositif de quarantaine (virus pepino de la tomate) mais aucune indemnisation n'est prévue. Les producteurs n'ont donc pas intérêt à faire de déclaration lorsqu'ils sont confrontés à un organisme de quarantaine (malgré les pénalités encourues). Le dispositif de prévention des risques sanitaires s'en trouve affaibli.

La sharka (organisme de quarantaine en arboriculture fruitière et pépinières) fait l'objet d'un dispositif spécial basé sur l'indemnisation des arrachages et la prospection :

- l'arrachage des vergers contaminés (seul moyen de lutte contre la maladie) est indemnisé par l'ONIFLHOR . De 1992 à 1998, ces opérations ont coûté un peu plus de 21 millions de francs. Jusque en 1996, ces opérations étaient financées à 50% par la DGAL (aide à la prospection depuis).

- la prospection (dépistage et arrachage ponctuel des arbres contaminés) fait l'objet d'un financement conjoint par l'ONIFLHOR, les Conseils régionaux, les Conseils généraux et les services régionaux de protection des végétaux. 6 à 10 millions de francs sont consacrés à la prospection chaque année (dont 3 millions à la charge de l'ONIFLHOR).

Les professionnels jugent positivement le dispositif mis en œuvre pour la sharka, même si celui-ci gagnerait à être renforcé.

Sur les plans technique et scientifique, le CTIFL et l'INRA contribuent à la prévention et la gestion des risques sanitaires.

⁴⁰ Le FNGCA a récemment décidé qu'il arrêterait progressivement d'indemniser le feu bactérien.

⁴¹ source : DAFE/MAP d'après les Comptes de l'agriculture de la Nation, MAP et le SCEES.

3. Réductions d'impôts et prêts calamités

Les producteurs de fruits et de légumes sont les principaux bénéficiaires dispositifs d'aides publiques tels que les prêts calamités ou les réductions d'impôts (dégrèvements d'impôt foncier et prise en compte de la perte dans le calcul du bénéfice forfaitaire).

Le plafond de 100 000 F pour les prêts pertes de récoltes paraît inadapté pour des cultures de pépinières en hors sol, lesquelles ne sont pas indemnisées au titre des pertes de fonds.

4. Plans de campagne

Les plans de campagne (ou plans conjoncturels) existent depuis une trentaine d'années. Ils ont pour but d'atténuer les effets d'excédents momentanés de l'offre sur la demande en facilitant l'écoulement des fruits et légumes.

Différentes mesures peuvent être engagées :

- Soutien à l'exportation: aides conjoncturelles de type restitutions, aides structurelles pour l'implantation sur de nouveaux marchés,
- Soutien à la contractualisation pour la transformation : compensation de la différence entre le prix de marché et le prix payé par l'industriel,
- Mesures de relance de la consommation (co-financement des campagnes de promotion)
- Stockage
- Soutien à la contractualisation avec la grande distribution
- Retraits (indemnisation partielle des producteurs dont la production a été retirée des circuits commerciaux pour être détruite ou transformée, actions de moins en moins courantes).
- Nouvelles actions de type structurel : amélioration des emballages, charte nationale de qualité, études marketing et technico-économiques, prévisions de récoltes, actions de connaissance des marchés.

La définition et la mise en œuvre des plans de campagne sont assurées par les sections nationales produits, sous le contrôle de l'ONIFLHOR. Les actions sont co-financées par la Profession à hauteur de 50%. *Le budget annuel des plans de campagne est de 250 à 300 millions de francs (400 millions F en 1999).*

Les plans de campagne sont de plus en plus critiqués par la Profession qui leur reproche de :

- fausser la concurrence (certains producteurs en profitent et pas d'autres),
- faire baisser les prix sur les marchés d'exportation traditionnels,
- favoriser l'exportation de produits de mauvaise qualité,
- manquer de transparence,
- être contraire aux règles communautaires,
- ne pas être à la hauteur des crises du secteur .

Les actions conjoncturelles sont néanmoins nécessaires. Elles peuvent même être efficaces si elles interviennent très tôt, avant que la crise ne s'installe. Aussi, la Profession ne souhaite-t-elle pas les voir disparaître mais simplement les réformer.

5. La coopération et les organisations de producteurs

Le regroupement des producteurs – notamment au travers des coopératives - peut être un instrument efficace de gestion des risques de marché.

Les « organisations de producteurs » (OP) traitent aujourd'hui plus de la moitié de la production nationale de fruits et légumes (70% en fruits). Les OP peuvent prendre plusieurs formes : SARL, GIE, SA, coopératives. La France se situe ainsi dans la moyenne européenne (70% de la production traitée par les OP aux Pays-Bas, 32% en Espagne).

La coopérative (et certaines autres formes d'OP) assure le tri, le conditionnement et l'expédition de la totalité de la production de ses adhérents. Elle négocie les prix avec les acheteurs et, une fois ses coûts de fonctionnement couverts, restitue les sommes aux producteurs.

Ces structures sont parfois jugées négativement par les producteurs (notamment les pépiniéristes et les horticulteurs) qui leurs reprochent de « payer mal ». De fait, les coopératives subissent de plus en plus la pression des gros acheteurs, notamment la grande distribution.

Les OP jouent un rôle non négligeable en matière de prévention des risques climatiques : acquisition de filets paragrêle, formation, assurances... Ces actions sont financées grâce aux fonds opérationnels qui sont mis à la disposition des OP par l'Union européenne depuis la réforme de l'OCM Fruits et légumes en 1996.

Des contrats de groupes assurance grêle peuvent être souscrits à travers les OP. Il existe deux types de contrats :

- contrats de nature individuelle négociés collectivement par l'OP,
- contrats à caractère mutualiste pour lesquels les taux de cotisation sont identiques pour tous les producteurs (ex France prunes).

Les contrats de groupe du deuxième type sont actuellement en voie de disparition, la mutualisation ayant posé d'importants problèmes au sein des OP. Moyennant des aménagements (taux adaptés aux situations particulières), ce type de contrats pourrait être relancé. Ils présentent en effet un intérêt certain pour les producteurs (taux de cotisation mutualisé et négociation équilibrée face aux assureurs), comme pour les assureurs (frais de gestion réduits, OP jouent un rôle essentiel dans la décision du producteur d'adhérer à l'assurance).

Les programmes opérationnels donnent aux OP la possibilité de créer des caisses d'assurance pour impayés ou risques climatiques; le fonctionnement de ces caisses étant co-financé à 50% par l'Union européenne⁴². A ce jour, cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre.

⁴² Règlement CEE 1647/98 du 27 juillet 1998.

6. Les dispositifs de veille et de prévention contre les risques climatiques

Il s'agit principalement de Météo France qui développe depuis quelques années de nouveaux services adaptés aux besoins de producteurs (Atmoservice...).

Selon les producteurs, ces services sont souvent coûteux et parfois peu fiables (grève à Météo-France).

Pour développer des produits répondant mieux aux attentes des agriculteurs, de nombreuses projets locaux ont vu le jour à l'initiative des syndicats, des Chambres d'agriculture et des collectivités locales pour aider les agriculteurs (Centre d'information régional agro météorologique et économique du Vaucluse, ACMG...). Tous ces projets ont été développés en partenariat avec Météo-France

7. Instruments communautaires

Les soutiens communautaires accordés au secteur des fruits et légumes prennent la forme, depuis la réforme de l'OCM en 1996, de fonds opérationnels accordés aux organisations de producteurs. Ces fonds, co-financés à 50% par les producteurs, sont destinés à la prospection de nouveaux marchés, l'amélioration de la production, l'amélioration de la commercialisation et la préservation de l'environnement.

L'OCM Fruits et Légumes comporte également un mécanisme de retrait qui permet de réguler l'offre par la destruction - contre indemnités de l'Union européenne - des quantités que le marché ne parvient pas à écouler. Ce mécanisme tend à disparaître au profit du dispositif des fonds opérationnels, notamment depuis la réforme de 1996.

Le secteur - et notamment le secteur fruitier - bénéficie d'une large panoplie d'instruments de gestion des risques : assurances, systèmes de lutte active, indemnisations publiques... Les sommes consacrées aux différents dispositifs (par les Pouvoirs publics ou les producteurs) sont, par rapport aux autres secteurs, relativement importantes. Cette situation est, en grande partie, la conséquence (la contrepartie?) de l'absence de soutien communautaire et d'un fort niveau d'exposition au risque climatique (notamment dans le secteur fruitier).

Le risque de marché semble particulièrement mal couvert. Bien qu'accepté par les producteurs comme étant la "règle du jeu" du secteur, cet aléa demande la mise en place d'instruments adaptés pour éviter qu'il ne mette en péril la survie des exploitations.

Selon les producteurs de fruits, de tels instruments ne doivent pas aboutir à une déresponsabilisation des producteurs en les incitant à spéculer encore plus sur les prix ou la qualité. De même, une garantie prix trop efficace risque d'inciter les opérateurs économiques d'aval à exercer une pression accrue sur les prix au motif que les producteurs recevraient un soutien au revenu supplémentaire.

La gestion du risque prix passe essentiellement par des démarches collectives (structuration de l'offre, encadrement réglementaire...). Néanmoins, l'expérience montre que ce type de démarches ne peut, à elle seule, assurer la stabilité des revenus et qu'il est nécessaire de mettre à la disposition des producteurs des outils individuels (souples et efficaces) de lissage des revenus.

Malgré la diversité des instruments et l'importance des sommes investies, le dispositif actuel est loin de satisfaire les besoins des producteurs. D'où un grand nombre de propositions visant à y apporter des améliorations.

Présentation du secteur

La filière fruits et légumes est une filière dense, multiple et variée, d'autant plus complexe à aborder qu'elle doit s'envisager sur le plan européen, voire mondial pour certaines productions.

La production française (1998) représente près de 40 milliards de francs, dont 13 milliards pour les fruits, 19 milliards pour les légumes, 5,7 milliards pour les pommes de terre et 2,3 milliards pour les légumes secs.

Le chiffre d'affaires des fruits et légumes recouvre environ 13% du chiffre d'affaires total de l'agriculture et 24% de celui de l'ensemble des végétaux.

La production nationale s'établit à 14 millions de tonnes dont 73% de légumes (dont 31 % de pommes de terre).

La production de fruits se chiffre à un peu plus de 4 millions de tonnes (dont 60% de pommes) – 21 millions de tonnes pour l'UE - , celle de légumes s'établit à un peu plus de 10 millions de tonnes (dont 4,5 millions de tonnes de pommes de terre) – 47 millions de tonnes pour l'UE - .

Notre balance commerciale exprime un déficit de plus de 7 milliards de francs, tandis que seulement quelques fruits (pomme, pêche, poire, fraise, abricot...) et légumes (chou fleur, salade, tomate, melon, endive, asperge, carotte) constituent la plus grande part de nos exportations.

Le secteur des fruits et légumes regroupe environ 140 000 exploitations.

Enfin, dans un revenu agricole 1999 en baisse globale de 4%, le secteur des fruits et légumes accuse une baisse respective de 1 % (légumes) et 8% (arboriculture).

Cette évolution intervient dans un contexte marqué par un revenu « fruits et légumes » structurellement inférieur au revenu moyen agricole : à partir d'une base 100 représentant le revenu moyen agricole par exploitation, l'indice 133 s'applique aux grandes cultures, l'indice 87 au maraîchage et l'indice 74 à l'arboriculture.

Enfin, le secteur des fruits et légumes se caractérise par une situation encore trop atomisée, avec seulement 55% de la production (70% aux Pays Bas et 32% en Espagne) commercialisée par les organisations de producteurs reconnues au plan communautaire.

III- VITICULTURE

A - Nature, importance et hiérarchie des risques

Risques climatiques

La grêle et le gel sont les deux risques climatiques majeurs en viticulture.

Le gel est tout particulièrement redouté : les zones touchées peuvent être très étendues et le potentiel de production réduit à néant. Il se passe rarement une année sans qu'une partie du vignoble français ne soit frappée par le gel.

Les dommages causés par la grêle ne sont pas négligeables mais en général ils sont plus circonscrits et n'empêchent pas de récolter une partie (même réduite) du raisin.

Le froid, lorsqu'il est associé à de fortes précipitations, peut gêner - voir empêcher - la fécondation de la vigne (coulure)⁴³.

L'eau peut poser deux types de problèmes :

- quand elle est trop abondante elle peut causer des dommages aux cultures (ex inondations de l'Aude à l'automne 1999) ou affecter la qualité du vin (précipitations excessives en fin de campagne),

- le manque d'eau peut également causer des dégâts non négligeables (le pourtour Méditerranéen est particulièrement exposé).

Le risque de sécheresse est d'autant plus sérieux que l'irrigation est strictement réglementée en viticulture. Ainsi, pour des raisons de maîtrise de l'offre et de la qualité, l'irrigation est interdite du 1^{er} avril au 31 octobre (décret de 1964). Des dérogations peuvent être obtenues quand la météorologie le justifie mais dans tous les cas l'irrigation n'est possible que jusqu'au 1^{er} août.

Les différents accidents climatiques peuvent avoir un impact sur les quantités produites mais aussi sur leur qualité. Comme pour l'arboriculture fruitière, le caractère pérenne des plantations et la longueur des cycles de production sont des facteurs aggravants vis à vis du risque climatique.

Enfin, la perte de production se double souvent d'une perte de part de marché à court et moyen terme, la clientèle du producteur en cave particulière (ou de la coopérative lorsque l'accident climatique est de grande ampleur) se tournant vers d'autres fournisseurs.

Risques sanitaires (maladies et ravageurs)

On peut distinguer deux types de maladies :

- Les maladies "courantes" (oïdium, mildiou, black-rot, pourriture grise...). Ces maladies peuvent, ponctuellement, causer de sérieux problèmes mais elles sont en général contrôlables et ne menacent pas la pérennité du vignoble.

- Les maladies "graves" (flavescence dorée, eutypiose...) pour lesquelles il n'existe pas (ou peu) de traitements préventifs ou curatifs efficaces. L'arrachage est souvent le seul moyen d'enrayer la propagation de la maladie. Il est imposé par les services de la protection des végétaux sans aucune indemnisation correspondante.

Risques sanitaires et risques climatiques sont souvent liés. Ainsi, la grêle et les précipitations excessives favorisent les attaques de parasites.

Du point de vue de la santé publique, outre l'alcool qu'il contient, le vin peut présenter des risques pour le consommateur lorsque les résidus (produits phytosanitaires, auxiliaires de vinification...) y dépassent un certain seuil.

Risques de marché

Le marché du vin est fortement segmenté et le risque prix y est relativement limité.

Les producteurs de vins sous AOC (25.6 millions d'hectolitres en 1998) sont sans doute moins exposés au risque prix que les producteurs de vin de table et de pays (19.9

⁴³ Certains cépages sont particulièrement exposés à ce risque : grenache, merlot, gamay...

millions d'hl en 1998) dont le marché est moins bien structuré⁴⁴. Quant aux producteurs de Cognac (8.6 millions d'hl en 1998), ils font aujourd'hui face à une crise structurelle qui a conduit à une baisse drastique des volumes et des revenus.

Près du tiers de la production étant destinée aux marchés étrangers, le risque export est sans doute la principale menace d'ordre économique qu'ont à redouter les viticulteurs. Ce risque peut prendre deux formes :

- un boycott des vins et alcool français par des consommateurs étrangers souhaitant marquer leur désapprobation vis à vis de la France (ex du boycott organisé suite à la reprise des essais nucléaires français),
- une augmentation brutale des droits d'accès dans le cadre de mesures de rétorsion commerciale décidées par un gouvernement étranger (ex de la crise du bœuf américain aux hormones).

Les viticulteurs sont particulièrement exposés au "risque export" du fait du caractère symbolique des vins et des alcools français à l'étranger. Le poids de ces produits dans la balance commerciale de notre pays (2/3 des exportations en valeur) en fait des cibles privilégiées lorsque des mesures de rétorsions sont décidées à l'encontre de la France. Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral choisit systématiquement le vin français (75 % des exportations en valeur sur les USA) et plus particulièrement le Chablis lors des conflits commerciaux.

Deux éléments pourraient, à l'avenir, accroître le risque prix (notamment pour les vins de table et de pays) :

- la mise en œuvre de la nouvelle l'OCM viti-vinicole (entrée en vigueur en août 2000) dont les dispositifs de maîtrise de l'offre (distillation) sont affaiblis,
- la concurrence des "nouveaux pays producteurs" (Argentine, Chili...) où les coûts de production sont sans comparaison avec la France.

D'ores et déjà, la concurrence des pays tiers ("nouveaux pays producteurs", PECO...) se fait durement sentir, notamment sur le marché des vins de table et de pays.

Autres risques (technique, environnemental, financier...)

Les producteurs en caves particulières sont exposés à de multiples risques techniques et industriels liés à la complexité du processus de vinification.

Dans la catégorie des risques émergents on peut citer :

Les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM). Aucun OGM n'est actuellement autorisé dans le secteur viticole et les producteurs se sont majoritairement prononcés contre cette technologie. Cependant, à terme, si une autorisation était délivrée, ce type de produits pourrait engager la responsabilité des producteurs en cas d'accident sanitaire ou environnemental.

La présence de résidus (au delà du seuil de tolérance admis) dans les produits finis. Ces résidus peuvent provenir d'une pollution atmosphérique (métaux lourds, goudron...), d'une erreur agronomique ou technique (produits phyto-sanitaires, souffre

⁴⁴ Il existe, pour les vins de table et de pays, une surproduction structurelle par rapport à une demande en régression.

issu de la vinification...)⁴⁵. Dans tous les cas, le producteur peut être tenu responsable des allergies (souffre) ou problèmes médicaux (métaux lourds) que ces résidus provoqueraient chez le consommateur. Ce risque s'inscrit dans le cadre général de la responsabilité pour produits défectueux.

L'évolution de la législation et les campagnes publiques anti-alcool.

B - Inventaire et évaluation des instruments de gestion des risques

Les instruments d'initiative privée

Assurances grêle

La grêle est le seul risque climatique assurable sur l'ensemble du territoire français.

Selon la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA, chiffres clés 1998), l'assurance grêle dans le secteur viticole représentait, en 1998, 312 milliards de cotisations pour un capital assuré de 10.4 milliards de francs. Ce secteur contribuait ainsi pour près de 27% de la totalité des encaissements de l'assurance grêle et 18.4% des capitaux assurés.

Capitaux et cotisations grêle en 1998 pour la vigne et le houblon

Capitaux Mds F	Cotisations M F	Taux de cotisation
10.4	312	3

NB : La FFSA agrège les données relatives à la vigne et au houblon. Le houblon occupe une place marginale dans l'agriculture française (environ 800 ha contre environ 800 000 ha de vignes). On peut donc considérer que ces chiffres sont représentatifs du seul secteur viticole.

Le taux moyen de prime du secteur s'élevait, en 1998, à 3%. Contrairement à d'autres productions (fruits notamment), ce taux est resté relativement modéré au cours de la dernière décennie. Il a même baissé de 15% sur la période, ce qui est loin d'être négligeable.

Taux moyen grêle pour la vigne et le houblon (% du capital assuré)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
3.5	3.5	3.3	3.2	3.28	3.43	3.5	3.1	3.14	3.00

NB : les données de Groupama ne sont prises en compte qu'à partir de 1996.

Selon la FFSA, le ratio sinistres/primes dans le secteur viticole s'élevait à 41 en 1998. Ce ratio s'est stabilisé depuis le milieu des années 90 (51 en 1996, 55 en 1997) après avoir connu, comme dans les autres secteurs, une forte hausse au début de la décennie (105 en 1992, 124 en 1993) suite à une succession de sinistres.

⁴⁵ Dans le Bordelais, les producteurs situés à proximité de la centrale nucléaire de Blaye voient la qualité et la sécurité de leurs vins mises en doute alors qu'aucun résidu (ni nucléaire, ni chimique) n'a jamais été détecté dans leur produits.

Ratio sinistres/primes sur 10 ans pour la vigne et le houblon

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
90	54	44	105	124	76	33	51	55	41

NB : les données de Groupama ne sont prises en compte qu'à partir de 1996.

Les reproches faits par les viticulteurs au régime actuel des assurances grêle sont globalement les mêmes que ceux qu'on peut entendre dans les autres secteurs. Ces critiques portent notamment sur l'expertise (lourde et source de conflits entre le producteur et l'assureur), les indemnisations (insuffisantes eu égard aux pertes subies, en particulier en ce qui concerne les pertes qualitatives qui ne sont jamais prises en compte) et les taux de primes (8% dans certaines régions alors que la moyenne nationale est de 3%). Les professionnels considèrent que le montant des cotisations est le principal frein au développement des assurances grêle à l'heure actuelle.

Ces critiques sont, du point de vue des assureurs, particulièrement mal fondés. Selon la FFSA, l'évaluation des dommages s'effectue dans la quasi-totalité des cas à l'amiable et très rapidement⁴⁶. Moins de 1% des 30 000 à 80 000 déclarations annuelles font l'objet d'une contre expertise. Le versement des indemnités s'effectue généralement dans le mois qui suit la récolte et avant la fin de l'année.

Bien souvent, les viticulteurs (et c'est valable pour l'ensemble des agriculteurs) perçoivent l'assurance comme une charge et non comme un instrument de gestion des risques. C'est un frein psychologique important malgré une évolution des mentalités (notamment chez les jeunes).

Selon la FFSA, le faible développement de l'assurance grêle serait ainsi lié à la perception subjective que les viticulteurs ont du risque, aux techniques culturales et à la réglementation de la production et non pas au niveau des primes, aux problèmes liés à l'expertise ou au versement des indemnités.

Le taux d'adhésion à l'assurance grêle est relativement bas en viticulture (du même ordre que celui qu'on constate en arboriculture fruitière). Le rapport Nestor (1994) évaluait les superficies assurées au début des années 90 à 350 000 ha, soit un peu plus d'un tiers du vignoble français⁴⁷. L'enquête APSAD avance le chiffre de 58% (surface assurée/surface cultivée) en 1997, ce qui paraît élevé de l'avis même des viticulteurs.

Le taux de souscription dépend :

- de la région considérée (très peu de contrats sont souscrits en Champagne et dans les Pays-de-Loire alors que le taux de pénétration est fort dans la région Midi-Pyrénées),
- du système de commercialisation (les producteurs en caves particulières se tournent moins fréquemment vers l'assurance que les coopérateurs),
- du type de vin produit (les viticulteurs sous AOC sont incités à souscrire des assurances en raison de la valeur de la production et des capacités financières dont ils disposent).

⁴⁶ Les expertises en viticulture comme ailleurs sont généralement effectuées par des experts exerçant ou ayant exercé la profession d'exploitant agricole.

⁴⁷ L'enquête APSAD avance cependant le chiffre de 58% (surface assurée/surface cultivée) en 1997.

Depuis une dizaine d'année, les assureurs proposent des contrats assurance grêle basés sur les déclarations de récolte. Le niveau d'indemnisation est déterminé en faisant la différence entre les volumes déclarés l'année du sinistre et la moyenne des déclaration de récolte des années précédentes. Selon Groupama, cette formule permet de réduire notablement les coûts de gestion du dispositif et donc le montant des primes versées par les agriculteurs (-60% en moyenne). Ces contrats sont encore peu répandus mais les assureurs (et notamment Groupama) entendent les privilégier à l'avenir.

Lors de la discussion du projet de Loi d'Orientation Agricole (premier trimestre 1999), un projet d'amendement relatif aux assurances a été présenté par le syndicat AOC des Côtes du Rhône. Cet amendement prévoyait la mise en place d'une assurance grêle collective financée par l'interprofession. La DGCCRF s'y est opposée car elle jugeait cette disposition contraire aux textes européens (distorsion de concurrence). De plus, le fait que l'ensemble de la filière contribue à la couverture des risques au profit des seuls producteurs pouvait poser problème. Ce projet d'amendement a été abandonné et désormais la CNAOC privilégie une approche régionale de la question : chaque syndicat négocie la contribution de l'interprofession à l'assurance des producteurs comme il le souhaite.

1. Assurance grêle et gel

Certains assureurs proposent, dans certaines régions et à titre expérimental, des assurances grêle et gel sur vigne.

Groupama propose ce type de contrats dans le Beaujolais depuis 1985 et dans certaines régions du sud de la France (PACA, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon) à titre expérimental depuis peu de temps.⁴⁸

Les contrats proposés par Groupama ont un taux de franchise de 10% par appellation.

Dans chacune de ces régions, ces contrats rencontrent un fort intérêt de la part des viticulteurs : dans l'Aude 37 coopératives sur 80 ont souscrit cette assurance depuis le début de l'année 2000; en Ardèche 51% des surfaces sont désormais assurées.

Les contrats grêle et gel sur viticulture sont des contrats définis collectivement (pour une coopérative en général) mais dont l'adhésion demeure individuelle ("assurances pour compte" selon la terminologie officielle). Cette formule permet d'éviter les phénomènes d'antisélection mais pose parfois problème pour les viticulteurs qui n'adhèrent pas à une coopérative. Ainsi, pour pouvoir bénéficier de cette assurance, le producteur en cave particulière doit adhérer à une fédération départementale (Fédération des Caves particulières) dont 50% des membres souscrivent ce contrat (pour une coopérative, la souscription doit atteindre 50% de la surface totale pour que le contrat prenne effet).

Enfin, il faut noter que le ministère de l'agriculture appuie la phase expérimentale de ces contrats en maintenant, pendant une période limitée, la possibilité de bénéficier du régime des calamités agricoles en complément des indemnités versées par l'assureur.

2. Autres assurances

Les producteurs en caves particulières peuvent souscrire depuis un an et demi une assurance crédit auprès du GIPAC (405 contrats signés fin 1999). Cette assurance, négociée par la Fédération Nationale des Caves particulières, couvre les producteurs

⁴⁸ Expérience conduite par Groupama Sud, à la demande des professionnels.

contre le risque de défaut de paiement de leur client, qu'il s'agisse d'une société ou un particulier.

3. Systèmes de lutte active contre le gel et la grêle

Comme en arboriculture fruitière, des systèmes de lutte contre le gel (chaufferettes, résistances chauffantes, feux, ventilateurs, dispositifs d'aspersion d'eau) ont été mis en place par les viticulteurs.

Seule une partie du vignoble est équipée : les zones traditionnellement gélives (Chablis par exemple) et/ou les zones productrices de grands crus où les capacités d'investissement sont supérieures à la moyenne (Champagne-Ardenne et Bourgogne).

Ces systèmes sont efficaces tant que le gel n'est ni trop intense ni trop durable (efficacité réelle comprise entre -2 à -5°C). Les coûts de fonctionnement étant élevés (2 500 à 5 000 F par nuit), la fiabilité des systèmes d'alerte joue un rôle crucial. Par ailleurs, ces systèmes peuvent engendrer des nuisances : fumée, bruit...

Des expérimentations ont été menées sur les fusées (ou des avions) anti-grêle. Ces expériences ont permis de prouver l'inefficacité des systèmes d'ensemencement des nuages "à risques".

A la différence de l'arboriculture fruitière, les filets paragrêle sont quasiment inexistant dans le secteur viticole (quelques cas dans le Beaujolais). Les filets paragrêle ne se sont pas développés en viticulture pour des raisons principalement techniques :

- les rangs de plantation étant plus serrés en viticulture qu'en arboriculture, l'installation de filets générerait le passage des engins,
- la neige (abondante dans certains vignobles) impose des exercices contraignants de pliage/dépliage des filets.

La prévention et les techniques de lutte active sont peu développées en viticulture. Les producteurs privilégient l'assurance (dans certaines régions et pour certains crus) et l'auto-assurance (épargne, objectifs de production supérieurs aux déclarations de récoltes...).

4. Déduction Pour Investissements (DPI)

La DPI est couramment utilisée par les viticulteurs. Les sommes déduites servent plus souvent à réaliser des investissements ou à assurer la rotation des stocks à rotation lente (vin en bouteille par exemple) qu'à pallier une baisse de revenu supérieure à 20%.

Le plafond des sommes déductibles est souvent jugé insuffisant.

Instruments publics ou professionnels

1. Le régime des calamités agricoles

Le FNGCA couvre l'ensemble des risques non assurables, soit - dans le secteur viticole - l'ensemble des risques climatiques à l'exception de la grêle.

Sur la période 1980-1998, les viticulteurs ont reçu un peu plus d'un milliard de francs⁴⁹ (soit environ 50 millions par an) au titre des calamités agricoles (sur 18 milliards de dépenses totales pour le FNGCA). Cette somme représente 0,1% des livraisons viticoles et 0,4% des revenus en moyenne.

⁴⁹ Francs constants de 1997.

La quasi totalité des indemnités versées l'ont été au titre du gel (95% du montant total sur la période 1980-1998). Trois années (1981, 1991, 1994) concentrent près des deux tiers des sommes versées, dont plus de 40% pour la seule année 1991. Ces dates correspondent aux grands gels qui ont touché le vignoble français au cours des vingt dernières années.

Les accidents sanitaires (maladie des végétaux) donnent rarement lieu à indemnisation de la part du FNGCA (1% du total sur la période 1980-1998).

Au cours des vingt dernières années, les producteurs de vins de consommation courante (vins de table et de pays) ont été relativement mieux indemnisés que les viticulteurs sous AOC. Cette différence de traitement s'explique en grande partie par les critères d'indemnisation fixés suite au gel de 1991 (priorité aux viticulteurs disposant des revenus les moins élevés).

Les reproches adressés au régime par les viticulteurs sont globalement les mêmes que ceux émis par les arboriculteurs : délais trop longs, faibles niveaux d'indemnisation eu égard aux pertes subies, seuils d'éligibilité (14% et 27 %) inadaptés notamment pour les agriculteurs victimes d'une succession de sinistres... Lors du gel de 1991, la décision de plafonner les indemnisations au delà d'un certain niveau de revenu a été particulièrement mal reçue par les producteurs.

2. Gestion et indemnisations des accidents sanitaires

Les plants provenant d'un pays touché par une maladie réglementée sont soumis au mécanisme de quarantaine. Ce dispositif fonctionne assez rarement, la France important très peu de plants de vigne.

Mis à part le FNGCA qui intervient ponctuellement dans ce domaine, il n'existe aucun dispositif d'indemnisation des accidents sanitaires. L'arrachage de tout ou partie d'une parcelle contaminée par certaines maladies (arrachage de toute la parcelle pour la flavescente dorée, arrachage des seuls pieds atteints pour l'eutypiose, destruction des plants atteints par une virose grave comme le court noué ou l'enroulement chromatique) peut être imposé par les services de protection des végétaux mais il n'est pas indemnisé.

3. Réductions d'impôts et prêts calamités

Les viticulteurs peuvent, comme les autres agriculteurs, bénéficier d'aides publiques telles que les prêts calamités ou les réductions d'impôts (dégrèvements d'impôt foncier et prise en compte de la perte dans le calcul du bénéfice forfaitaire).

4. Le fonds national de solidarité viticole

La loi du 8 août 1950 institue un Fonds national de solidarité agricole dont l'objectif est d'alléger les charges de remboursement des prêts "calamités" consentis aux agriculteurs sinistrés. A l'origine, ce Fonds devait fonctionner comme une caisse de répartition avec plusieurs sections par produits financées par des cotisations assises sur la production. En fait, seule la section viticole de ce fonds a pu être constituée et fonctionner.

La section viticole du Fonds national de solidarité agricole (généralement appelée Fonds national de solidarité viticole - FNSV) est gérée par la Caisse nationale du Crédit agricole, sous le contrôle d'une commission présidée par un conseiller d'Etat et comprenant des représentants de la profession.

Le FNSV, sur proposition de la commission de contrôle, prend en charge une partie des annuités des prêts consentis aux viticulteurs sinistrés. Les pertes prises en

compte sont les pertes de récolte ainsi que les frais nécessaires à la reconstitution du vignoble (arrachage et replantation / recépage). Les prêts consentis pour pertes de récoltes et les prêts couvrant les pertes de fonds sont traités de façon différente. Dans chaque cas l'intervention du Fonds dépend de l'importance des pertes subies.

Ainsi, en ce qui concerne les prêts pour pertes de récoltes, le barème est le suivant : 2 annuités prises en charge par le FNSV si le pourcentage de pertes se situe entre 25 et 50%, 3 annuités pour des pertes comprises entre 50 et 70%, 4 annuités au delà de 70%. Cette prise en charge est limitée aux exploitations les moins favorisées (celles dont le produit brut viticole moyen est inférieur à 40 000 F, chiffre de 1991). La part des annuités prise en charge est également fonction des pertes subies.

Les viticulteurs les plus défavorisés (produit brut moyen inférieur à 8500 F/ha, chiffre de 1991) bénéficient de deux mesures complémentaires : une prise en charge égale au minimum à 50% de l'annuité et une annuité supplémentaire prise en charge s'ils ont été victimes d'une autre calamité au cours des trois années précédentes.

De 1950 à 1961, le FNSV était alimenté grâce à une majoration des droits de circulation des vins. Depuis 1962 le produit de cette majoration est porté en recette au budget de l'Etat et le Fonds est abondé chaque année par une subvention inscrite au budget du ministère de l'Agriculture. Grâce à cette réforme le Fonds dispose plus rapidement des fonds nécessaires. En revanche, toute modification des règles d'intervention nécessite désormais l'accord des Pouvoirs publics.

Sur la période 1988-1997, la contribution annuelle de l'Etat au FNSV varie de 10 millions de francs (1997) à 66,8 millions (1993) pour une moyenne de 32,7 millions de francs. Sur la même période, le solde en fin d'exercice varie de 1,682 million de francs (1994) à 22,232 millions (1992). L'Etat ajuste sa contribution en fonction des sinistres subis par les viticulteurs et des réserves accumulées au cours des années précédentes.

Compte du FNSV sur la période 1988-1997

<i>Millions F</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
<i>Solde de l'année précédente</i>	14.7	9.4	11.5	12.7	14.8	22.2	23.9	1.7	1.9	5.1	
<i>Subvention</i>	15	17	15	20	23.8	66.8	58.5	55	44	10	327.1
<i>Ressources totales</i>	29.7	26.4	26.5	32.7	38.5	89	82.4	57.7	45.9	15.1	
<i>Dépenses totales</i>	20.2	14.9	13.7	17.9	13.6	65.1	80.7	53.8	40.8	13.8	334.5

Source: CNAOC, Commission de contrôle de la section viticole du FNSA

Les professionnels estiment que le Fonds national de solidarité viticole fonctionne bien et qu'il n'y a aucune modification à y apporter (à l'exception peut-être d'une insuffisante prise en charge des prêts souscrits par les producteurs d'AOC).

5. Les dispositifs de veille et de prévention contre les risques climatiques

Il s'agit principalement de Météo France qui développe depuis quelques années de nouveaux services adaptés aux besoins de producteurs (Atmoservice...).

Du point de vue des producteurs, ces services sont souvent coûteux et parfois peu fiables (grève à Météo-France).

Pour développer des produits répondant mieux aux attentes des agriculteurs, de nombreuses initiatives locales ont vu le jour à l'initiative des syndicats, des Chambres

d'agriculture et des collectivités locales pour aider les agriculteurs (Centre d'information régional agro météorologique et économique du Vaucluse, ACMG...). Tous ces projets ont été développés en partenariat avec Météo-France. Ils ont été conçus pour répondre aux besoins de plusieurs secteurs de productions, l'arboriculture et la viticulture notamment.

6. L'OCM viti-vinicole

Jusqu'au mois d'août de cette année, le fonctionnement de l'OCM viti-vinicole repose sur plusieurs règlements distinguant notamment les VQPRD (nos AOC) et les vins de consommation courante (vins de table et de pays). Le secteur des vins de table est soumis à un strict encadrement du potentiel de production (droits de plantation) et un dispositif graduel de gestion annuelle de l'offre : distillation préventive, distillation obligatoire et distillation de soutien notamment⁵⁰. La distillation préventive est ouverte annuellement en fonction d'un état prévisionnel de l'offre et de la demande au niveau européen. En fonction de ces prévisions, un volume de distillation est réparti entre les Etats membres. En cas d'excédent de production, important une distillation obligatoire peut être mis en œuvre pour les vins de table et de pays.

Le budget de l'OCM viti-vinicole s'élevait à environ 4,6 milliards de francs en 1998, soit moins de 2% du budget total du FEOGA-garantie. En 1998, 1,3 milliards de francs ont été alloués au secteur viticole français, soit 28% des dépenses totales de l'OCM viti-vinicole.

Conformément aux accords de Berlin (1999), une nouvelle OCM entrera en vigueur en août 2000. Dorénavant un seul règlement regroupera l'ensemble des règles viticoles. La nouvelle OCM se caractérise par un renforcement de la "gestion par le marché". Ainsi, la distillation obligatoire disparaît. Les seuls outils de maîtrise de l'offre restant à disposition sont l'encadrement des plantations et la distillation "volontaire". Une distillation de crise" pourra également être mise en œuvre mais seulement en cas de chute importante des cours. Enfin, des aides à la restructuration du vignoble seront accordées (arrachage...).

Cette réforme (on n'en connaît pas encore les modalités exactes) affaiblit notablement les instruments de maîtrise de l'offre de l'OCM viti-vinicole (distillation). On peut ainsi craindre un déséquilibre des marchés à l'avenir (notamment en ce qui concerne les vins de table et de pays) et donc une variabilité accrue des prix et des revenus.

7. Mesures ponctuelles

En cas de calamité de grande ampleur, l'ONIVINS peut accorder des aides aux viticulteurs sinistrés. Ces aides obéissent toutefois à des règles définies par l'administration centrale.

Les collectivités locales apportent parfois un soutien aux viticulteurs sinistrés, en complément du FNGCA. La nature et le niveau de ces aides sont plus ou moins bien connus de l'administration centrale.

⁵⁰ La distillation est l'équivalent de l'intervention du secteur des céréales.

IV- ELEVAGE HORS-SOL⁵¹

A - Nature, importance et hiérarchie des risques

Risques climatiques

Du fait de leur caractère majoritairement "hors sol", l'élevage avicole et l'élevage porcin sont peu exposés aux aléas climatiques.

Toutefois, certains événements climatiques tels que les "coups de chaleur" (élévation forte et durable de la température ambiante associée ou non à une forte hygrométrie), les tempêtes ou la foudre peuvent affecter les animaux et/ou les bâtiments.

Les élevages de poulet de chair constatent chaque année, pendant les mois d'été, une baisse de leurs performances (baisse de gain moyen quotidien de 3 à 4%) du fait de la chaleur.

Les risques sont d'ailleurs plus importants pour les élevages de volaille de chair (densité très forte) que dans les élevages de ponte et d'accoupage.

L'élevage en "plein air" (10% de la production dans le secteur porcin) est par nature plus exposé aux accidents climatiques.

Risques sanitaires

Le risque sanitaire est un des aléas majeurs auquel doit faire face l'élevage hors-sol.

Le niveau de risque dépend notamment de :

- l'importance du cheptel sur l'exploitation,
- la densité des élevages dans une zone donnée.

On distingue couramment deux types de risques sanitaires :

- Les maladies infectieuses ou "maladies réputées contagieuses" (MRC, articles 224 et 225 du Code rural). Il s'agit notamment, pour le secteur avicole, de l'influenza aviaire, de la maladie de Newcastle ou des salmonelles et, dans le secteur porcin, de la peste porcine. Ces maladies peuvent se transformer en épizootie d'envergure régionale, nationale voire internationale dont l'impact économique peut atteindre des proportions considérables (destruction systématique du cheptel).

- Les autres maladies (ex : bronchite infectieuse, gamboro pour le secteur avicole; Syndrome dysgénésique respiratoire porcin, maladie d'amaigrissement du porcelet dans le secteur porcin...) qui, sans présenter un risque sanitaire d'ordre public, peuvent grever de façon substantielle le revenu de l'éleveur (coût des traitements vétérinaires x pertes d'animaux).

Les secteurs avicole et porcin français n'ont pas eu à déplorer de grandes épizooties depuis plusieurs années. Ils ne sont cependant pas à l'abri de ce type d'accidents comme le montre l'épizootie de peste aviaire qui sévit en Italie depuis le début de l'année 2000 ou l'épidémie de peste porcine qui a frappé les Pays-Bas au milieu des années 90.

⁵¹ Secteurs avicole et porcin.

Hormis les épizooties, les "accidents" sanitaires causent des pertes substantielles chaque année.

Ainsi, en élevage porcin, on assiste depuis le début des années 90 à une augmentation constante des taux de pertes en engraissement (2,6% en 1991, 4,3% en 1999). Cette augmentation s'explique notamment par une multiplication des "bouffées infectieuses" de maladies telles que le syndrome dysgénésique respiratoire porcin ou la maladie d'amaigrissement du porcelet. Parallèlement, on constate une croissance régulière des frais vétérinaires moyens depuis le début des années 90 (420F/truie/an en 1993, 600F/truie/an en 1998).

Dans le secteur avicole, le taux de mortalité moyen est de 2 à 3%. Il est en légère augmentation depuis 10 ans, pour des raisons sanitaires mais aussi techniques (tri négligé des poussins).

Les intoxications alimentaires peuvent également affecter l'état sanitaire des animaux même si les garanties sur la qualité des aliments sont réelles.

Des accidents sanitaires peuvent présenter des risques pour la santé publique sans pour autant affecter l'état sanitaire du troupeau (ex de la dioxine). Dans ce cas, la séquestration des animaux est ordonnée. Après abattage, chaque animal fait l'objet d'analyses qui peuvent aboutir à sa destruction si les seuils légaux sont dépassés. Cette procédure peut entraîner des pertes sérieuses pour l'éleveur, sans compter les effets indirects liés à une baisse de la consommation (le coût direct de la crise de la dioxine pour le secteur avicole français est évalué à 65 millions francs par les professionnels du secteur).

Risques de marché

En l'absence de politique (communautaire ou nationale) de soutien du marché, l'élevage hors-sol est très vulnérable aux aléas de marché.

Dans le secteur porcin, le risque se situe à l'amont (variabilité du prix de l'alimentation, poste qui représente 65% des coûts de production) mais surtout à l'aval du fait du caractère cyclique des cours de la viande de porc.

Dans le secteur des volailles de chair, le risque économique est aggravé par la forte dépendance de producteurs français vis à vis des exportations et la très forte concurrence qui règne sur les marchés mondiaux. 42% de la production française de volaille de chair est exportée (sur pays tiers et au sein de l'Union européenne) en 1998 contre 9% pour les œufs et les ovo-produits.

Le principal risque auquel les aviculteurs français doivent faire face est de nature internationale.

Dans le secteur des volailles de ponte, le caractère cyclique et volatil des cours (fluctuation de la demande, concurrence internationale, offre variable) rend l'équilibre financier des exploitations particulièrement précaire. Ce secteur est comparable au secteur porcin.

Autres risques (technique, environnemental, financier...)

L'arrêt - même momentané - des installations d'aération et de ventilation pour des raisons externes (coupure d'électricité, gel, incendie) ou internes (bris de machine provoqué par l'usure, le défaut de conception...) peut causer l'asphyxie - et donc la mort - de tout ou partie du cheptel.

Les élevages hors-sol sont confrontés à un risque environnemental qui se présente sous deux formes :

- la fermeture de l'exploitation ordonnée par l'autorité administrative en cas de non respect de la réglementation (contrainte liée au statut d'installation classée),
- la pollution accidentelle des sols ou des eaux (rupture d'une fosse à lisier par exemple).

L'évolution des normes et des principes qui guident les Pouvoirs publics en matière de gestion des crises sanitaires suscite de nouveaux risques. Tel est le cas du principe de précaution qui, lorsqu'il est appliqué de façon disproportionnée comme ce fut le cas lors de la crise du poulet à la dioxine, peut avoir des conséquences économiques considérables pour les producteurs. Ainsi, une mise sous séquestre des élevages, dans une ou plusieurs régions, cause des pertes directes (souvent fatales) pour les exploitants concernés mais aussi pour l'ensemble du secteur : fermeture des débouchés à l'export et chute de la consommation domestique.

Bilan

Les risques de marché et les risques sanitaires sont, de loin, les principaux problèmes auxquels est confronté l'élevage hors-sol.

Aléas sanitaires et aléas économiques interagissent souvent l'un sur l'autre. Une crise sanitaire peut ainsi avoir deux effets sur le revenu des éleveurs : un effet positif si la crise est de faible ampleur (et si l'éleveur est peu touché) et conduit à une remontée des cours; un effet négatif si la crise est générale (cas du poulet à la dioxine) et conduit à un effondrement du marché⁵².

De même, la perte du statut "indemne" suite à l'apparition d'un problème sanitaire (ex dioxine) prive les producteurs de débouchés sur la plupart des marchés d'exportation. Pour des secteurs aussi dépendants des marchés internationaux comme l'élevage hors sol (et notamment l'aviculture), le risque économique est considérable⁵³.

B - Inventaire et évaluation des instruments de gestion des risques

Les instruments d'initiative privée

1. Technicité, prophylaxie et savoir-faire de l'éleveur

La technicité et le savoir-faire de l'éleveur représentent une garantie efficace contre les risques sanitaires.

Quand elle prend la forme d'une réduction des coûts de production, la technicité offre également une protection face aux aléas de marché, notamment dans le secteur porcin (un éleveur qui produit un kg de porc avec un coût de production de 8F est plus vulnérable que celui qui le produit avec un coût de 6F/kg...).

La prophylaxie est également un moyen efficace de se prémunir contre les accidents sanitaires à un coût relativement faible (dans le secteur avicole, ce coût représente environ 8 centimes par kg de poulet de chair). Pour des raisons de compétitivité, les éleveurs auraient tendance depuis quelques années à réduire leurs efforts dans ce domaine. On préfère abattre les animaux atteints plutôt que vacciner (les

⁵² On a également constaté une amélioration des performances zootechniques lors des crises sanitaires.

⁵³ Une directive communautaire prévoyant des seuils de tolérance très faibles, voir nuls, en matière de salmonelles suscite l'inquiétude des aviculteurs : elle pourrait conduire à la perte du statut "indemne" pour une large part de la production (des traces de salmonelles peuvent être trouvées partout).

deux stratégies sont valables, sur le plan sanitaire et économique). Cette évolution est encouragée par l'attitude des pays tiers qui exigent une garantie sanitaire absolue sur les produits importés.

2. Assurances

L'assurance est largement répandue dans le secteur hors-sol (et notamment en élevage avicole) du fait de l'importance des investissements (bâtiments, installations...).

Les assurances incendie, tempête et dégâts des eaux couvrent les bâtiments, les stocks, le matériel et le cheptel qu'ils contiennent. Ces assurances sont systématiquement souscrites. L'indemnisation est fondée sur la valeur vénale des biens assurés.

Les pollutions accidentelles (sols, eaux...) peuvent être prises en charge par l'assurance responsabilité civile de l'exploitant. Cette garantie est presque systématiquement incluse dans les contrats responsabilité civile souscrits par les éleveurs.

En ce qui concerne le cheptel, les assureurs proposent deux types d'assurance : les garanties pertes d'exploitation et les garanties accidents d'élevage.

Groupama propose ainsi deux types de produits :

- "garantie accident" qui assure la perte subie en cas de mort accidentelle du cheptel suite à un accident climatique (foudre, tempête...) ou technique (panne des installations de ventilation et d'aération). Une option "coup de chaleur" peut être souscrite par les aviculteurs à titre complémentaire.

- "assurance des pertes de marge brute" qui a pour objet d'indemniser la perte de marge brute suite à un incendie, un événement climatique exceptionnel, un dégât des eaux et éventuellement l'apparition d'une maladie infectieuse (pertes d'exploitation résultant de l'inclusion de l'exploitation dans le périmètre de protection).

Les assurances pertes de marge brute sont des produits assez récents qui ne sont pas proposés dans toutes les régions. Ces garanties ne connaissent pas un grand succès : les éleveurs privilégient (par habitude?) les assurances contre les pertes directes de cheptel.

En 1996, l'option "coup de chaleur" (élevages avicoles) a été retirée du marché en Bretagne en raison de ratios sinistres/primes trop défavorables⁵⁴. Dans les autres régions, l'assurance "coup de chaleur" a continué d'être proposée aux éleveurs mais à titre d'assurance complémentaire (gestion et primes distinctes, prime coup de chaleur relativement élevée⁵⁵). La définition du "coup de chaleur" a également été précisée. Elle est désormais basée sur des critères météorologiques objectifs (enthalpie de l'air). A la différence des autres assureurs, Groupama Bretagne n'a pas souhaité remettre cette option sur le marché. Un guide de prévention de l'ensemble des risques assurables (et notamment du "coup de chaleur") est en cours d'élaboration par Groupama, en collaboration avec la Profession. Ce guide pourrait faciliter le retour à l'équilibre du régime des assurances hors-sol.

Des assurances risques sanitaires ont été proposées aux aviculteurs par Groupama. Ce produit a été retiré du marché en raisons des pertes financières subies et du caractère

⁵⁴ Les autres assureurs l'ont maintenue mais à conditions révisées.

⁵⁵ Surprime équivalent à environ 40% de la prime accident élevage.

non aléatoire de ce type de risque (exemple de salmonelles présentes systématiquement dans les produits...).

L'élevage en plein air (10% de la production dans le secteur porcin) est - a priori - plus exposé aux aléas climatiques (même si il est moins sujet aux phénomènes tels que les coups de chaleur). Groupama ne propose pas d'assurances couvrant le cheptel hors bâtiments.⁵⁶

En Espagne, les risques sanitaires (hors épizooties) ne sont pas couverts par le dispositif national l'assurance récolte. Les textes prévoyaient pourtant que cette garantie soit offerte aux éleveurs. Seuls les animaux d'élite (herbivores exclusivement) sont assurables et pour des risques de type "accident d'élevage" seulement.

3. Epargne, déduction pour investissements (DPI) et moyenne triennale

La DPI semble couramment utilisée par les éleveurs, notamment dans le secteur porcin (cf enquête auprès des centres de gestion en annexe du rapport)⁵⁷. Son plafond est cependant jugé trop bas et les critères de réintégration des sommes constituées (baisse du revenu de 20%) trop contraignants. Néanmoins, les éleveurs (et les centres de gestion) considèrent qu'il s'agit d'un bon système de lissage des revenus.

Tous les éleveurs soulignent les difficultés qu'ils ont pour constituer une épargne de précaution.

Les éleveurs ont fréquemment recours à la moyenne triennale dans le domaine social. L'absence de prise en compte des déficits dans le calcul des cotisations sociales limite cependant la portée de cet instrument. Les professionnels regrettent l'absence de corrélation entre les résultats fiscaux et les prélèvements sociaux. De fait, il n'y a pas d'équivalent de la DPI en matière de prélèvements sociaux.

4. Intégration et contractualisation

La contractualisation avec les industries de transformation ou la grande distribution offre aux éleveurs une certaine garantie face aux aléas de marché. Cette stratégie de gestion des risques peut aller jusqu'à l'intégration.

Dans le secteur avicole, l'intégration par l'aval (industries de transformation) ou par l'amont (fabricants d'aliments), est largement répandue, notamment en ce qui concerne la volaille de chair (90 % de la production intégrée). Dans le secteur de la volaille de ponte, 80% de la production fait l'objet d'une contractualisation et 30% est totalement intégrée.

Dans le secteur porcin, la contractualisation est un phénomène qui prend de l'essor. L'intégration est encore peu répandue mais, à la faveur de la crise qui frappe le secteur depuis 1997, elle tend à se développer.

Du point de vue de l'éleveur, l'intégration et - dans une moindre mesure - la contractualisation offrent une certaine garantie de revenu face aux aléas de marché (prix

⁵⁶ La garantie incendie couvre également les pertes de cheptel dues à la foudre, même hors bâtiments.

⁵⁷ Les avis divergent sur la DPI. Les associations spécialisées estiment que cet instrument est couramment utilisé. Le Crédit agricole pense, au contraire, que les éleveurs se servent peu de la DPI pour deux raisons principales : elle est difficile à gérer (comptabilité pure) et la perspective de devoir réintégrer les sommes constituées fait peur.

d'achat défini à l'avance par contrat)⁵⁸. La forte concentration du secteur assure également un certain ajustement de l'offre par rapport à la demande.

Cette stratégie est loin d'offrir une protection complète dans la mesure où l'éleveur reste dépendant de l'industriel pour la détermination des termes du contrat d'intégration à travers ses deux composantes:

- prix (marges de plus en plus réduites)
- volume de production (vide sanitaire, densité....)

De même, l'intégration et la contractualisation n'apportent aucun soutien en cas d'effondrement durable des cours ou des débouchés.

Instruments publics ou professionnels

1. Catastrophes naturelles et calamités agricoles

Les assurances catastrophes naturelles (loi 1982) couvrent les bâtiments et le cheptel sous abri.

En cas de calamités agricoles, le FNGCA peut indemniser les pertes de cheptel hors bâtiments. En pratique, le FNGCA n'intervient jamais dans les secteurs porcins et avicoles.

2. Indemnisation publique en cas de crise sanitaire

En cas de maladie infectieuse (MRC), l'abattage de tout ou partie du cheptel peut être ordonné si l'élevage est situé dans le périmètre de protection. L'éleveur est alors indemnisé selon un barème fixé par les autorités (nationales ou communautaires) et qui correspond en général à la valeur vénale des animaux. Cette indemnisation ne couvre ni les pertes d'exploitation ni les pertes indirectes dues à l'arrêt de la production (perte de clients, de références...).

3. Groupements de Défense Sanitaire

Dans le secteur porcin les Groupements de Défense Sanitaire (GDS) jouent, comme dans les autres secteurs d'élevage, un rôle important en matière de prévention et d'indemnisation des accidents sanitaires : indemnisation des éleveurs en cas d'accident sanitaire de type non infectieux, complément des indemnités publiques en cas d'abattage sanitaire, prise en charge des pertes d'exploitation, information et formation des éleveurs.... Moins de la moitié des éleveurs (45% selon la FNGDS) adhèrent à un GDS (contre 96% pour les éleveurs de bovins). Dans certaines régions (et notamment en Bretagne), cette fonction est assurée par des groupements de producteurs.

4. Aides publiques ponctuelles

Ponctuellement, lorsque surviennent des accidents climatiques, sanitaires ou économiques graves affectant un grand nombre d'éleveurs, les Pouvoirs publics (français ou européens) peuvent accorder des aides financières. Ces aides sont en général sans commune mesure avec les pertes subies.

Suite aux différentes crises qui ont frappé l'élevage hors-sol en 1999, le ministère de l'agriculture a annoncé, le 9 décembre 1999, la mise en place d'un dispositif

⁵⁸ Les producteurs indépendants (production hors contrat) sont limités à quelques niches de production dont le potentiel de développement est limité.

d'urgence d'un montant de 165 millions de francs : 20 MF pour la prise en charge ou l'échelonnement des cotisations sociales, 14,5 MF au titre du fonds d'allégement des charges, 130 MF au titre du dispositif de désendettement des éleveurs.

Pour le seul secteur avicole et pour la seule crise de la dioxine, les pertes directes sont évaluées à 30 millions de francs (voir 50 millions de francs) par la profession.

5. *Restitutions et protection tarifaire*

Les subventions à l'exportation (restitutions) et la protection tarifaire sont les seuls instruments communautaires dont bénéficient les secteurs avicole et porcin.

Pour les œufs et la volaille, le montant des restitutions s'élevait à 90,7 millions d'euros en 1998 dont 60,5 pour la France.

Montants des restitutions dans le secteur avicole (millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998
Œufs	26,0	28,6	12,2	8,7	13,6
Volailles	213,6	171,9	127,0	70,8	77,1

Dans le secteur de la volaille de chair, cet instrument assure un dégagement des excédents vers les pays tiers. Le contingent d'exportations subventionnées fixé lors des accords de Marrakech, outre le fait qu'il est dégressif, est utilisé à 100% depuis 1995, ce qui prive les autorités de marge de manœuvre pour soulager le marché.⁵⁹ De plus, les prochaines négociations OMC risquent de se traduire par une réduction des subventions à l'exportation. Il faut par ailleurs noter qu'aucun budget n'est prévu par l'Union européenne pour subventionner les exportations de produits avicoles à partir de 1999.

Enfin, la protection aux frontières paraît de moins en moins efficace comme le montre la croissance des importations d'œufs et de volaille par l'Union européenne⁶⁰.

Dans le secteur porcin, le montant des restitutions s'élevait à 74 millions d'euros en 1998 dont 5,4% pour la France.

Montants des restitutions (millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998
Viande porcine	259,1	118,2	101,4	72,2	74,5

Restitutions et protection aux frontières assurent, en période d'excédents, un dégagement des excédents vers les pays tiers et une protection efficace du marché communautaire (pas d'importations hors contingents préférentiels). En revanche, ils ne protègent pas les producteurs français face à la concurrence intra communautaire (porcs

⁵⁹ Au sein de l'Union européenne, la France est le pays touché par les accords du Gatt. Près des deux tiers des exportations françaises sur pays tiers sont du poulet entier congelé et ces dernières ne peuvent se passer de restitutions.

⁶⁰ Les échanges internationaux d'œufs, en provenance ou à destination de la France, portent sur des quantités limitées.

espagnols). De plus, comme dans le secteur avicole, les prochaines négociations OMC risquent de se traduire par une réduction des subventions à l'exportation.

6. Caisses de péréquation

Des caisses de péréquation ont été créées par certaines coopératives ou groupements de producteurs afin de "lisser" le revenu des éleveurs (prélèvements en période haute du cycle / reversement en période basse).

Dans le secteur porcin, ces caisses ont souvent connu d'importants problèmes financiers (déficits) et la plupart ont cessé de fonctionner.

Dans le secteur de la volaille de chair, ces caisses (créées dans les années 70) ont toutes disparu depuis le milieu des années 80 : les variations de prix n'étaient plus suffisamment importantes. Désormais, les fluctuations de prix sont assumées par les entreprises intégratrices.

7. STABIPORC

STABIPORC est un dispositif qui assure une avance de trésorerie aux éleveurs pendant les périodes "basses" du cycle de production porcine. Les financements proviennent des secteurs bancaire (Crédit agricole, Crédit mutuel, Banque populaire), professionnel (Unigrains) et public (OFIVAL). Quatre programmes ont été mis en place au cours des douze dernières années. STABIPORC IV, le dernier en date (fin 98), atteint 400 millions de francs. Les avances de trésorerie (plafonnées à 60 000 FF par éleveur pendant la durée du programme STABIPORC IV) sont accordées par tranches en fonction de l'évolution des cours du porc. Le seuil de déclenchement est fixé par rapport au coût de production du kg de porc (environ 8F actuellement).

STABIPORC représente une certaine garantie face aux fluctuations (de plus en plus accentuées) des cours. Cependant, ces avances de trésorerie sont loin de répondre complètement aux besoins (60 000 F d'avance alors que le déficit moyen par exploitation s'élevait à 204 000 FF en 1999). L'objectif de STABIPORC est de préserver le potentiel de production (assurer la survie d'une majorité d'éleveurs) et non de garantir un revenu moyen à l'éleveur.

V- ELEVAGE "A L'HERBE"⁶¹

A - Nature, importance et hiérarchie des risques

Risques climatiques

Les éleveurs sont exposés au risque climatique de deux façons différentes :

Le cheptel, les bâtiments et les installations d'élevage peuvent être touchés par des événements climatiques tels que la tempête, les inondations, la foudre (affolement des troupeaux notamment en estive)... Sauf cas particuliers (bâtiments particulièrement fragiles⁶², événements climatiques exceptionnels), ce risque est relativement limité.

⁶¹ Bovins, ovins, caprins - Lait et viande.

⁶² Des tunnels plastiques faisant office de bergerie ont été complètement détruits par la tempête de décembre 1999.

Les approvisionnements (fourrage, paille...) provenant de l'exploitation sont exposés, comme toute culture de plein champ, aux aléas climatiques. Même après avoir été récolté et stocké, le fourrage reste sensible aux événements climatiques : qualité de l'ensilage affecté par une humidité ou une sécheresse excessives, foin abîmé suite à une pluviosité excessive...

Parmi tous les aléas climatiques, la sécheresse sur fourrages est certainement le risque le plus sérieux auquel doivent faire face les éleveurs. Ce type de sinistre oblige souvent l'éleveur à vendre une partie de son troupeau (décapitalisation).

Risques sanitaires et risques climatiques sont souvent liés. Ainsi, des perturbations climatiques se traduisent souvent par des perturbations physiologiques chez les animaux (ex de la diarrhée des moutons lorsque le printemps est humide). De même, certaines maladies se développent plus facilement lorsque les conditions climatiques sont défavorables (ex de la boue facilitant le développement des parasites des pieds).

Risques sanitaires (santé animale et sécurité alimentaire)

On distingue chez les ruminants (petits et gros) deux types de maladies :

- Les maladies réputées contagieuses (MRC, articles 224 et 225 du code rural) telles que la brucellose, la tuberculose, la fièvre aphteuse, la tremblante du mouton, l'ESB... Ces maladies, du fait de leur caractère contagieux et des dangers qu'elles représentent pour la santé humaine, font l'objet d'un dispositif particulier (surveillance, abattage, indemnisation...).

- Les maladies "courantes" telles que l'IBR et le BVD des bovins, la gale et la galaxie contagieuse du mouton... Ces maladies ne représentent pas un danger pour la santé humaine mais peuvent avoir des conséquences économiques importantes pour l'éleveur.

Ces deux types de maladies se distinguent par le dispositif sanitaire qui leur est associé (privé ou public) mais aussi par leur impact économique potentiel sur l'exploitation (traitements curatif ou abattage ponctuel / abattage systématique).

Les produits animaux (viande et lait) peuvent également présenter un risque pour la santé des consommateurs :

- contaminations bactériennes (listéria, salmonelle, E. coli...),
- résidus (antibiotiques, métaux, dioxine...) dont la présence dans les produits animaux peut découler d'une erreur technique de l'éleveur ou d'une contamination extérieure à l'exploitation (alimentation).

Les producteurs de lait sont particulièrement exposés à ce type de risques. Un lait de mauvaise qualité (les normes sanitaires sont très strictes) cesse immédiatement d'être collecté. Même provisoire, cette interdiction de collecte peut avoir des répercussions considérables sur le revenu de l'éleveur.

Certains accidents sanitaires (ESB, listeria, dioxine...) aboutissent à des crises économiques de grande ampleur : chute de la consommation, mise sous séquestre prolongée d'exploitations, abattage systématique du cheptel... La mauvaise gestion de la crise par les Pouvoirs publics (application disproportionnée du principe de précaution) et la surenchère médiatique sont des facteurs aggravants de l'ampleur des pertes subies.

Les éleveurs touchés par ce type de crises sont souvent étrangers à l'accident sanitaire qui en est à l'origine (ex de la dioxine). Hormis les procédures juridiques (longues et incertaines), il n'existe à l'heure actuelle aucun dispositif d'indemnisation.

Risques de marché

Le risque de marché est variable d'un secteur à l'autre :

- Grâce aux quotas et à des accords interprofessionnels efficaces, le risque prix est faible dans le secteur bovins-lait (2% de variation par an).

- Le secteur bovins-viande a longtemps bénéficié de prix stables et relativement élevés grâce au double mécanisme de l'intervention et des restitutions. La réforme de la PAC de 1999 (-20% sur les prix garantis à l'horizon 2003), devrait conduire à une augmentation sensible des fluctuations de prix.

- Les éleveurs de moutons sont fortement exposés au risque prix. Le marché français est en effet largement ouvert (116 000 tonnes importées pour 113 000 tonnes produites) aux importations provenant de pays bénéficiant de coûts de production réduits (Royaume-Uni, Nouvelle Zélande...).

- Dans le secteur caprin le prix du lait fait l'objet d'un accord interprofessionnel annuel. En l'absence de quotas de production et en raison du déséquilibre entre producteurs et industriels (quatre industriels dominent le marché), le risque prix est fort dans ce secteur (crises tous les trois ou quatre ans).

Autres risques (technique, environnemental, financier...)

Les producteurs de lait sont exposés au risque technique de dysfonctionnement ou d'arrêt des systèmes de réfrigération des tanks à lait (panne, coupure de courant...).

Les élevages de moutons sont exposés aux dégâts provoqués par les prédateurs, sauvages (loup, lynx, ours...) ou domestiques (chiens)⁶³.

L'évolution des techniques mais aussi du contexte juridique et social fait apparaître de nouveaux risques :

- Sur le plan environnemental, on peut craindre qu'une pollution atmosphérique (dioxine, nucléaire, métaux lourds...) rende des pâturages impropres à la production pendant une longue période sans que l'éleveur soit assuré de recevoir une indemnisation. A l'inverse, la responsabilité de l'éleveur peut être engagée au cas où ses activités causeraient des dommages environnementaux. Une directive européenne sur les "atteintes à l'environnement" devrait prochainement être adoptée. Ce texte, une fois transposé en droit français, clarifiera les responsabilités en cas de dommage causé (avec ou sans faute) au milieu naturel par les agriculteurs mais aussi en cas d'atteinte à "l'environnement agricole" par tout autre agent (industriel, particulier...). L'épandage de boues contaminées sur des parcelles servant de pâturages ou destinés à la production de fourrages est d'ailleurs un risque ressenti de façon de plus en plus aiguë par les éleveurs.

- Sur le plan "politique" on peut imaginer que les Pouvoirs publics (français ou communautaires) décident, sous la pression des médias et de la société, de renforcer les normes sanitaires imposés aux produits animaux (lait notamment). Il en résulterait

⁶³ Pour les prédateurs sauvages, il existe des dispositifs d'indemnisation actuellement en discussion. Pour les chiens errants, les éleveurs ont recours à des assurances privées (il est souvent difficile d'identifier le propriétaire du chien qui a causé les dégâts).

une augmentation des coûts de production, une moindre valorisation de la production et peut être la disparition des exploitations qui ne pourraient pas satisfaire les nouveaux standards.

- Sur le plan juridique, l'instauration d'une "responsabilité du fait des produits défectueux" (directive communautaire de 1998 et loi de 1999) expose les producteurs à un risque financier non négligeable (notamment ceux qui pratiquent la vente directe).

- Enfin - et surtout - l'application disproportionnée - dans le temps ou dans l'espace - du principe de précaution est devenue aujourd'hui un sujet de préoccupation majeur pour les éleveurs.

- Quel que soit le type d'élevage considéré, le risque sanitaire (c'est à dire les maladies des animaux et surtout les crises liées à la sécurité alimentaire) arrive en tête des préoccupations des éleveurs.

B - Inventaire et évaluation des instruments de gestion des risques

Les instruments d'initiative privée

1. Assurances contre les risques climatiques

Les garanties de l'assurance des dommages aux biens professionnels (incendie-tempête-dégâts des eaux...) couvrent les bâtiments ainsi que les stocks, le matériel et le cheptel qu'ils contiennent.

Les bâtiments et les installations sont donc couverts en cas d'incendie, d'événements à caractère exceptionnel ou non (tempête, grêle, neige...), de catastrophes naturelles. En outre, il existe pour les tunnels à couverture plastique utilisés en élevage une garantie optionnelle qui couvre les arceaux (et non pas le plastique) et le contenu. L'octroi de cette garantie est conditionnée au respect d'un certain nombre de normes (ancrage, montage...).⁶⁴

Ces assurances ne couvrent le cheptel que lorsque celui-ci se trouve dans les bâtiments. Toutefois, en ce qui concerne la foudre, cette couverture est étendue à l'ensemble des parcelles de l'exploitation. Les pertes de cheptel (hors bâtiments) résultant d'événements climatiques autres que la foudre relèvent du régime des calamités agricoles.

Tous les agriculteurs assurent leurs bâtiments contre l'Incendie (et donc la tempête). En revanche, la couverture offerte peut varier d'un contrat à l'autre.

Les fourrages et les céréales d'autoconsommation peuvent être couverts par une assurance grêle classique.

En revanche, il n'existe aucune assurance sur les pertes économiques ou les dépenses supplémentaires (frais annexes) liées à un accident climatique sur les fourrages.

Groupama a mené, en 1999, une étude préalable à ce sujet. Les entretiens avec des éleveurs ont semblé montrer qu'il n'y avait pas un grand engouement pour une assurance

⁶⁴ Les clôtures sont non assurables.

liée à ces risques. Ils déclarent s'auto-assurer en réalisant des stocks. Groupama estime cependant que le peu d'intérêt démontré par les éleveurs résulte essentiellement de leur méconnaissance de ce type de garanties.

2. *Assurances contre les risques sanitaires*

Groupama propose différents produits qui correspondent chacun à un type de risque sanitaire bien identifié :

- Les garanties mortalité du bétail

La *Garantie mortalité générale « coup dur » des troupeaux* couvre les pertes subies suite à un accident ou une maladie ayant entraîné la mort de plus de 10% ou 20% (au choix) du cheptel âgé de 18 mois à 10 ans.

La *Garantie mortalité des troupeaux suite à des maladies réputées contagieuses* (brucellose, tuberculose, BSE, peste bovine, leucose bovine) indemnise, en complément de l'Etat et des GDS, les pertes résultant de l'abattage prophylactique de tout ou partie du cheptel.

Enfin, la *Garantie mortalité générale des bovins d'élite* garantit tout animal choisi par l'éleveur (vaches, taureaux, veaux) contre la mort par accident, par maladie ou par abattage. Plusieurs options peuvent être souscrites à titre complémentaire : « vol-vandalisme-malveillance », « frais de soin suite à intervention chirurgicale », « veau à naître »...

Face à des dispositifs publics et professionnels d'indemnisation efficaces et peu coûteux, les assurances mortalité du bétail peinent à s'imposer dans le secteur de l'élevage "à l'herbe". A l'exception de la garantie "coup dur", ces produits sont rarement souscrits.

- Les assurances responsabilité civile

En ce qui concerne les dommages que peuvent subir des tiers du fait des produits livrés, Groupama propose, en complément de l'assurance des responsabilités civiles professionnelles, une garantie "responsabilité civile du fait des produits livrés". Cette garantie couvre les dommages corporels notamment les cas de listériose et de salmonellose que l'on peut dûment attribuer au produit livré par l'éleveur. En revanche, les pertes économiques liées (perte de la production défectueuse) ne sont pas couvertes.

- Les assurances garantissant les pertes économiques engendrées par la mise en place de mesures sanitaires

Lorsqu'un éleveur est dans une zone délimitée par un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection (APDI) et qu'il a souscrit certaines assurances (garantie perte de marge brute des producteurs de lait et garantie frais annexes des éleveurs bovins viande; produits Groupama), ses pertes d'exploitation peuvent être indemnisées.

Ce type de garantie ne concerne que les immobilisations liées à l'apparition d'une maladie de type MRC. Une immobilisation motivée par le principe de précaution (hors maladie) n'est pas indemnisable. Ainsi, ces assurances n'ont pas couvert les pertes d'exploitation des exploitations mises sous séquestre lors de la crise de la dioxine. Dans ces cas, les éleveurs en furent réduits à engager un recours contre les responsables de la présence de ces dioxines (usines d'incinération, industriels de l'alimentation...).

3. *Les assurances perte d'exploitation*⁶⁵

Groupama propose trois types de garanties "perte d'exploitation" conditionnées par la souscription d'une assurance "dommage" : pertes de produit brut, perte de marge brute, frais annexes.

Les anciens contrats Groupama proposent des garanties "perte de produit brut" après un dommage garanti (incendie, tempête...). Il s'agit d'une indemnité journalière fixée lors de la souscription du contrat et non d'une indemnisation du manque à gagner réel.

Dans les nouveaux contrats, les éleveurs peuvent souscrire des garanties "pertes d'exploitation" en complément de l'assurance des dommages aux biens (incendie-tempête-dégâts des eaux,...) et/ou mortalité des élevages bovins (MRC, accidents...). Ces contrats prévoient une corrélation étroite entre l'indemnisation et le manque à gagner réel. Selon les productions, on considère soit la baisse de marge brute de l'atelier (élevages laitiers), soit les augmentations de charges (élevages allaitants). Dans chaque cas, ces variations doivent être liées à l'événement garanti.

- *L'assurance des pertes de marge brute des élevages laitiers*

Cette garantie indemnise la perte de marge brute (PMB) subie suite à un sinistre garanti. Sont indemnisées :

- la PMB suite à un événement défini dans le cadre de l'assurance des dommages aux biens professionnels (incendie, tempête, dégâts des eaux...) ou de l'assurance mortalité des élevages bovins,

- la PMB dans le cas de l'inclusion de l'exploitation dans un périmètre interdit du fait d'une maladie,

- les conséquences directes du sinistre telles que le tarissement de tout ou partie des vaches laitières, l'avortement d'animaux présents lors du sinistre dans les trois mois qui suivent le sinistre.

L'indemnité prend en compte la perte de marge brute et les frais supplémentaires d'exploitation (i.e. les frais engagés par l'assuré pour limiter les conséquences du sinistre).

La perte de marge brute subie est estimée à partir de la comptabilité de l'exploitation. Ceci implique donc que les exploitations qui souscrivent cette garantie aient une comptabilité vérifiée par un organisme ou un comptable agréé par Groupama.

- *L'assurance des frais annexes des élevages bovins viande*

Pour les élevages allaitants, l'estimation de la perte de marge brute est plus difficile car les résultats varient fortement d'une année sur l'autre. De plus une large part des éleveurs sont assujettis au régime fiscal du bénéfice forfaitaire. Groupama préfère donc leur proposer une garantie "frais annexes".

Cette garantie indemnise les frais annexes résultant d'un sinistre garanti (incendie-tempête-dégâts des eaux..., mortalité), à savoir :

⁶⁵ La définition de la perte d'exploitation est assez malaisée. Idéalement, la perte d'exploitation correspond au manque à gagner généré par un événement, mais comment définir et calculer ce manque à gagner? En effet, il est déterminé par les variations de produits et de charges liées à l'événement. Se pose donc le problème de l'évaluation de ces variations, c'est à dire des références à retenir pour les calculer.

- les frais supplémentaires d'exploitation (i.e. ceux engagés suite au sinistre afin d'empêcher, limiter ou compenser, la baisse de production) : frais de relogement des animaux, frais d'isolement du troupeau ou de séparation quand ces frais sont consécutifs à un A.P.D.I., frais vétérinaires consécutifs au remplacement des animaux sur mesures sanitaires – vaccinations, vermifugations-, frais supplémentaires de main d'œuvre, frais supplémentaires engagés pour des travaux effectués à façon par un tiers, charges opérationnelles supplémentaires en cas d'immobilisation,

- les autres frais liés au sinistre : frais liés à la reconstitution des facteurs de production (recherche, téléphone, déplacements), frais d'abattage, réduction ou perte des droits à prime et des subventions, pertes financières sur apports, engagements sur ventes, frais de désinfection.

L'indemnité est fixée en fonction des dépenses engagées sur présentation des justificatifs.

Les assurances "pertes d'exploitation" sont encore peu développées en France. Groupama ayant l'intention de privilégier ce type de démarche à l'avenir, elles pourraient être amenées à jouer un rôle croissant dans la gestion des risques (risques climatiques sur fourrage notamment) auxquels sont confrontés les éleveurs.

4. *Contractualisation*

La contractualisation, largement répandue dans le secteur ovin, est encore peu développée dans la filière bovine. Environ 170 000 tonnes de viande bovine (dont 70 000 tonnes au titre des labels et de l'appellation "bœuf de tradition bouchère") sont vendues sous contrat chaque année, soit 10% de la production totale.

Sous l'impulsion de l'aval et notamment de la grande distribution les démarches contractuelles se multiplient. La plupart de ces contrats sont malheureusement des contrats "cadres" peu contraignants : ils n'offrent au producteur aucune garantie sur les volumes ou les prix d'achat et peuvent être dénoncés unilatéralement.

Instruments publics ou professionnels

1. *Catastrophes naturelles et calamités agricoles*

Les assurances "catastrophes naturelles" (loi 1982) couvrent le bétail se trouvant à l'intérieur des bâtiments.

En cas de calamités agricoles, le FNGCA peut indemniser les pertes de cheptel hors bâtiments ainsi que les pertes de fourrage.

En pratique, le FNGCA indemnise rarement les pertes d'animaux mais intervient souvent lorsque les approvisionnements sont touchés. Sur la période 1980-1998, 42% des indemnités versées par le FNGCA l'ont été au titre de la sécheresse sur fourrage.

Malgré ces indemnités, les éleveurs touchés par la sécheresse sont souvent contraints de vendre une partie de leur cheptel (décapitalisation).

2. *Dispositif public de gestion et d'indemnisation des accidents sanitaires*

Certaines maladies (maladies réputées contagieuses) doivent être obligatoirement déclarées aux autorités sanitaires (Direction des Services Vétérinaires). L'abattage des animaux contaminés (ou de la totalité du troupeau pour certaines maladies) donne lieu à une indemnisation de l'éleveur par les Pouvoirs publics.

L'indemnité versée est généralement forfaitaire (brucellose et tuberculose, tremblante du mouton). Parfois, elle est égale à la valeur de remplacement de l'animal (ESB, fièvre aphteuse).

Afin d'éviter les problèmes à l'exportation (perte de la garantie indemne) la prophylaxie et la vaccination ont parfois été suspendues au profit de l'abattage sanitaire (fièvre aphteuse en 1991).

Les pertes d'exploitation résultant de l'abattage de tout ou partie du cheptel ne sont jamais indemnisées par les Pouvoirs publics (parfois par les GDS ou les assureurs).

Les éleveurs jugent ce dispositif plutôt positivement. Leur seule réserve porte sur le caractère forfaitaire des indemnisations (hors ESB) qui ne tient pas compte du potentiel génétique des animaux abattus.

Pour faire face aux maladies « courantes » (hors MRC), les éleveurs reçoivent parfois l'aide d'organismes publics. Ainsi, les Conseils généraux prennent en charge une partie du financement des laboratoires départementaux et de la sérologie.

En abattoir les animaux impropres à la consommation sont saisis. S'il s'agit d'un vice relevant d'une MRC, l'éleveur est indemnisé comme s'il s'agissait d'un abattage sanitaire. S'il s'agit d'une autre maladie, les éleveurs de bovins peuvent recevoir une indemnité conformément à l'accord interprofessionnel concernant l'achat et l'enlèvement des bovins de plus de six mois. Dans trois régions (Pays de Loire, Basse et Haute Normandie), des fonds d'assainissement (ou de garantie) ont même été créés par les Comités Régionaux d'Interbev. Ces fonds permettent d'indemniser l'éleveur sur la base du prix de vente en cas de certaines saisies particulièrement difficiles à gérer (antériorité du vice caché difficile à prouver, exemple du tiquetage).

3. Groupements de Défense Sanitaire

Les Groupements de Défense Sanitaire (GDS) sont des structures départementales dont l'origine remonte aux années 50. Fondées sur le principe du mutualisme et de la solidarité, les GDS sont financées grâce aux cotisations versées par les éleveurs adhérents. Les collectivités locales y apportent également leur contribution (environ un tiers du budget).

La quasi totalité des éleveurs de bovins (viande et lait) y adhèrent (96%). Dans le secteur ovin, le taux d'adhésion dépend de la situation sanitaire du département considéré. On estime que 60 à 70 % des éleveurs professionnels (c'est à dire pour qui l'élevage est la seule source de revenus) y adhèrent.

La principale mission des GDS (la mission originelle en tous cas) est d'appuyer et de relayer l'action de la Direction des services vétérinaires dans leur lutte contre les MRC. Nombre de GDS ont également mis en place des programmes d'action contre les maladies « courantes » (IBR, varron...).

Le phénomène n'ayant jamais été coordonné au niveau national, l'importance et le rôle des GDS sont très variables d'un département à l'autre (en 1990, les budgets des GDS variaient de 23 millions de francs à 360 000 F).

Dans la plupart des départements les GDS versent à leurs adhérents une indemnité complémentaire en cas d'abattage sanitaire lié à une MRC. Les éleveurs ayant versé une cotisation additionnelle et ayant respecté le cahier des charges défini par le GDS peuvent également être indemnisés lorsqu'un animal atteint par une maladie "courante" a dû être abattu (les GDS indemnisent seulement les "gros" accidents sanitaires).

Certains GDS couvrent également les pertes d'exploitation. Enfin, les indemnités versées par les Pouvoirs publics en cas d'abattage sanitaire lié à une MRC transitent généralement par les GDS.

L'exemple le plus achevé en matière d'indemnisation concerne la fièvre aphteuse. Suite à l'arrêt des vaccinations (1991), un fonds d'indemnisation ("caisse fièvre aphteuse") a été créé par les GDS pour couvrir les pertes résultant de l'abattage du cheptel touché par cette maladie (complément de l'indemnité versée par les Pouvoirs publics + pertes indirectes). Les sommes accumulées atteignent aujourd'hui 100 millions de francs.

Grâce à l'efficacité des dispositifs mis en place, il est probable que les abattages sanitaires deviennent de moins en moins fréquents à l'avenir (disparition progressive des principales maladies contagieuses). Les GDS devraient ainsi s'orienter progressivement vers de nouvelles missions : participation au réseau national de surveillance sanitaire, campagnes d'amélioration de l'hygiène dans les élevages).

Des incertitudes planent sur le régime fiscal des GDS. Jusqu'à présent, ceux-ci ont bénéficié d'un régime assez favorable, dû notamment à leur caractère mutualiste (les contributions restent juridiquement la propriété collective des éleveurs). Des négociations sont actuellement en cours avec le ministère de l'économie et des finances pour pérenniser ce statut.

Les éleveurs se déclarent satisfaits de la façon dont fonctionnent les GDS (le taux d'adhésion en est la preuve). Ils font néanmoins remarquer que ce dispositif fonctionne mieux pour les productions majoritaires du département que pour les autres. Ainsi, les éleveurs de moutons, minoritaires dans la plupart des départements, regrettent que les GDS soient majoritairement orientés vers la prévention et l'indemnisation des risques sanitaires en élevage bovin (production majoritaire dans la plupart des groupements).

4. Caisses de péréquation et fonds partenariaux

En viande bovine, des fonds partenariaux ont été créés (avec le soutien financier de l'OFIVAL) dans certaines régions afin d'aider les éleveurs à étaler leurs mises sur le marché.

Dans les secteurs bovin et ovin, des caisses de péréquation ont également été mises en place afin d'aider les éleveurs, par des avances de trésorerie, à franchir les phases difficiles du cycle de production. Ces caisses ont souvent subi d'importants déficits.

Fonds partenariaux et caisses de péréquation ont connu des fortunes diverses selon les régions et, dans l'ensemble, ont assez peu fonctionné. Avec le démantèlement annoncé du filet de sécurité dans la filière bovine, ce type de mécanisme pourrait cependant s'avérer précieux à l'avenir.

5. Autres instruments professionnels

Les secteurs bovin et ovin ont développé, depuis plus de 20 ans, des structures collectives de mise en marché. Celles-ci correspondent bien plus à une volonté de structuration des filières et à leur maîtrise par les éleveurs eux-mêmes qu'à un objectif de gestion des risques de marché. Néanmoins, ces structures peuvent contribuer à atténuer les fluctuations du marché par le lissage des prix et l'établissement de grilles de paiement déterminées collectivement.

Les secteurs ovin et bovin ont par ailleurs construit une organisation interprofessionnelle puissante et originale (INTERBEV). La gestion des risques n'est pas son objectif principal. Cependant, le travail d'information, de segmentation du marché et de traçabilité qu'INTERBEV mène contribue à atténuer le risque sanitaire collectif.

La filière laitière est également fortement organisée et compte de nombreuses organisations interprofessionnelles (CIDIL notamment).

Enfin plusieurs instruments financiers ont également été mis en place et notamment le fonds national de l'élevage et le fonds de solidarité des céréaliers et des éleveurs (UNIGRAINS). Ils ont pour mission principale d'intervenir en matière d'orientation et d'appui à des projets collectifs. Ils ont pu cependant ponctuellement être mis à contribution lorsque les éleveurs connaissaient des difficultés particulières (sécheresse par exemple).

6. Instruments communautaires

Le secteur laitier bénéficie d'une OCM efficace basée sur des quotas de production individuels qui, en contingentant l'offre, garantissent un prix stable et relativement élevé aux producteurs. Malgré les avantages d'un tel dispositif (faible coût pour les finances publiques, soutien efficace des revenus des producteurs...), son avenir n'est pas assuré au delà de 2006. La stabilité des prix et des revenus dans le secteur laitier n'est donc assurée qu'à moyen terme.

Dans le secteur viande bovine, les réformes successives de la PAC de 1992 et 1999 ont instauré la baisse des prix garantis (-15% puis -20%) au profit d'une compensation partielle par des aides directes à la production. La dernière réforme de la PAC a ainsi abouti au quasi démantèlement du dispositif d'intervention qui servait jusqu'à présent de filet de sécurité en cas de chute des cours.

Le stockage privé (système de gestion de l'offre désormais privilégié par l'Union européenne) est une forme de garantie contre le risque "prix". Cependant, cet instrument ne peut avoir qu'un effet limité dans le secteur bovin qui n'a pas à affronter des crises ponctuelles mais, du fait même de la longueur des cycles de production, est exposé à de longues phases de dépression des cours.

Sans nier l'importance croissante du risque prix, Il faut signaler que l'exposition du secteur bovin viande aux marchés internationaux est actuellement limitée et encadrée (protection tarifaire aux frontières). De même, la forte renationalisation du marché bovin après la crise de 1996 limite les effets des perturbations internationales sur le marché national. Ce renforcement du poids de la consommation intérieure rend d'autant plus important le maintien de la confiance du consommateur.

Les primes compensatoires représentent désormais un élément stable et substantiel du revenu des éleveurs (133% du revenu net des exploitations spécialisés "viande bovine" selon les simulations de l'INRA⁶⁶). L'élargissement de l'Union européenne aux PECO et les prochaines négociations OMC font cependant peser une menace sur ce type de soutiens.

La Prime Compensatoire Ovine (PCO) est le principal soutien communautaire dont bénéficient les éleveurs de moutons. Cette prime vise à garantir les revenus des producteurs face aux fortes fluctuations des prix que le marché communautaire,

⁶⁶ Le Compromis de Berlin : conséquences pour l'agriculture française, INRA de Nantes, avril 1999.

largement ouvert aux importations, subit. Le niveau de soutien est déterminé chaque année au niveau communautaire en fonction de la différence constatée entre un prix objectif et les prix réels. Les principaux reproches adressés à la PCO par les éleveurs sont :

- les montants versés sont loin d'assurer la stabilité des revenus et encore moins leur soutien à un niveau suffisant (les revenus du secteur ovin-caprin sont les plus faibles de l'agriculture française).

- l'utilisation de niveaux de prix moyens européens alors même que le marché ovin est très segmenté et que ce niveau moyen ne correspond que peu au niveau réel observé par les éleveurs.

- le décalage entre le calcul de la PCO (basé sur les prix réels de l'année précédente) et la situation du marché au moment où elle est versée.

Les projets de réforme de l'OCM ovine actuellement à l'étude prévoient le remplacement de la PCO par une aide fixe. Si cette réforme aboutissait, on peut craindre que les fluctuations de revenus aillent en s'amplifiant.

L'aléa prix joue certes un rôle dans la fluctuation des revenus des éleveurs de moutons. La variabilité des prix est cependant moins forte dans cette filière que dans les secteurs porcins ou fruitiers. De plus, la région et le système de production contribuent certainement autant à la variabilité des revenus que la fluctuation des cours.

Enfin, dans le secteur caprin, les éleveurs ne bénéficient d'aucun soutien communautaire à l'exception de la PCO dans les zones de montagne.

7. Mesures ponctuelles

Le secteur de l'élevage a bénéficié d'aides ponctuelles suite à des catastrophes exceptionnelles : aides au transport de foin et de paille lors de la sécheresse de 1976, crise de l'ESB en 1996-1997 (plusieurs milliards de francs d'aides directes exceptionnelles), aides de l'OFIVAL suite à la tempête de décembre 1999...

Ces aides exceptionnelles dépassent parfois les montants consacrés aux dispositifs d'indemnisation "normaux". Ce fut le cas en 1976, puis lors de la sécheresse de 1990 : 1,2 milliards de francs furent versés aux éleveurs de bovins et d'ovins sous forme de report de cotisations sociales, de mis à disposition de céréales fourragères à prix réduits, de prise en charge d'intérêts de prêts bonifiés, d'aménagement de la dette et d'avances exceptionnelles de trésorerie.

L'OFIVAL, bien qu'intervenant surtout en matière d'orientation des productions et d'appui aux éleveurs, peut également - au cas par cas et en tant qu'instrument de l'Etat - apporter un appui ponctuel dès lors que des événements affectent un marché. Ce fut le cas en 1996 suite à la crise ESB, c'est également le cas actuellement pour indemniser spécifiquement des éleveurs qui ont souffert de la tempête.

8. Dispositifs de sécurisation des paiements

Le défaut de paiement est un risque particulier à la filière bovine notamment à l'exportation. Le négoce privé ou coopératif peut avoir recours à la COFACE. Ce dispositif n'est cependant pas obligatoire. Les groupements de producteurs ont, pour la plupart, des dispositifs de sécurité de paiement sous forme de contrat avec le GIPAC (GROUPAMA). Un dispositif similaire est à l'étude pour les associations d'éleveurs.

Du fait des réformes successives de la PAC, le secteur de l'élevage à l'herbe paraît de plus en plus exposé au risque prix. La variabilité des revenus affecte déjà fortement les éleveurs d'ovins et de caprins. A terme, elle pourrait se généraliser à l'ensemble du secteur : les producteurs de lait à partir de 2008 si les quotas étaient effectivement démantelés, les éleveurs de bovins à n'importe quel moment puisque le mécanisme de l'intervention a été supprimé.

Quelle que soit l'efficacité des mécanismes de stabilisation qui pourraient être mis en place (caisse de stabilisation, fonds partenariaux), ils ne pourront assurer la stabilité à long terme du revenu des éleveurs et encore moins l'équilibre du marché. Les organisations professionnelles, quelle que soit la filière, sont donc attachées à leurs OCM et souhaitent leur renforcement.

En matière de risque sanitaire, les dispositifs publics et professionnels fonctionnent de façon efficace. A tel point que le développement des assurances dans ce domaine semble difficile.

En revanche, les risques liés à la sécurité alimentaire ne bénéficient d'aucun dispositif de gestion ou d'indemnisation, hormis les interventions ponctuelles des Pouvoirs publics (cas de l'ESB) dont le caractère aléatoire ne permet pas d'envisager avec sérénité les inévitables crises (type dioxine) qui se profilent à l'avenir.

Enfin, en matière de risques climatiques la sécheresse sur fourrage demeure la principale source de perte de revenu (et de cheptel) , malgré les interventions du FNGCA.

ANNEXE N°8 - BIBLIOGRAPHIE

Articles et ouvrages

Boyer Ph., Dehaudt M. (1999). **Séminaire international sur la protection contre les risques en agriculture, Madrid (Espagne), 2, 3 et 4 juin 1999. Rapport de mission.** Ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières. (53 pages + annexes).

Chiappori P.A. (1996). **Risque et assurance.** Dominos (112 pages)

Debar J.C. (1997). **Les programmes d'assurance revenu.** «*Economie et finances agricoles*» n° 291, janvier-février (pages 21 à 26). Revue éditée par la Caisse nationale de crédit agricole

Mahul O., Vermersch D. (1999). **L'assurance récolte : nouveaux enjeux, nouveaux instruments.** «*Inra-Sciences sociales*» n°2, septembre. Institut national de la recherche agronomique (4 pages)

Milhau J. (1955). **Les calamités agricoles et l'assurance récolte.** «La revue de droit social» (5 pages)

Millot R.H. (1969). **Les calamités agricoles. Étude des risques et de leurs modes de couverture en France et à l'étranger.** Cujas (298 pages)

Neveu A. **réduire l'exposition des entreprises agricoles aux aléas climatiques et économie revue paysans**

Ruas J.F.(1999) **Démographie agricole et revenu des agriculteurs** Economie et finances agricoles n°351

Skees J. (2000) agricultural insurance programs :chalenges and lessons learned

Valéry-Radot M. (1983). **Rapport sur la réforme du régime de garantie des calamités agricoles.** Ministère de l'agriculture, ministère de l'économie, des finances et du budget (16 pages)

Villain C. (1990). **Rapport intérimaire sur le financement de la réforme du fonds national de garantie des calamités agricoles.** Ministère de l'agriculture, ministère de l'économie, des finances et du budget (13 pages)

Pagney P. (1994). **Les catastrophes climatiques.** «*Que sais-je ?*» Presses universitaires de France (126 pages)

Documents techniques

Comité de la prévention et de la précaution. **Rapport d'activité 1996-1998**. (114 pages + annexes). Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

APCA (1998). **Risques agricoles : quelle protection pour demain ?** «*Chambres d'agriculture*» n°864, avril. Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Club Demeter (1996). **Un nouvel instrument de politique agricole : l'assurance revenu**. Cahier n° 8, Club Demeter. Paris (42 pages)

European commission (1999) **Income insurance in european agriculture** report and studies n°2 (94 pages)

FFSA (1999) **chiffres clefs** 1998

Groupama (1999) **étude de faisabilité d'un système de lissage du revenu des exploitations de maraîchage et d'arboriculture** (59 pages)

Ministère de l'agriculture (2000) **la politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques** – rapport d'évaluation (130 pages)

OCDE approche pour la gestion des risques en matière de revenu dans les pays de l'OCDE. mai 2000

Projet et propositions de loi

M. de Montesquiou (session extraordinaire de 1962-1963). **Proposition de loi tendant à organiser la garantie des agriculteurs contre les calamités agricoles**. Annexe au procès-verbal de la séance du 8 janvier 1963, Assemblée nationale n°83 (rectifié). (13 pages)

Assemblée nationale (première session ordinaire de 1963-1964). **Projet de loi organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles**. N° 721, annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1963. (11 pages)

Restat E., Caillavet H. Lacaze J., et Laplace A. (première session ordinaire 1970-1971). **Proposition de loi tendant à modifier la loi n°64-706 du 10 juillet 1964 concernant l'indemnisation des agriculteurs victimes des calamités agricoles**. Sénat n° 4 (14 pages)

Bégué M. (seconde session ordinaire 1971-1972). **Proposition de loi tendant à permettre aux victimes de calamités agricoles de percevoir des acomptes sur le montant de l'indemnisation**. Assemblée nationale n° 2328 (4 pages)

Tajan P. (première session ordinaire 1977-1978). **Proposition de loi tendant à la réparation des dommages causés par des calamités agricoles à caractère exceptionnel et répétitif**. Sénat n° 61 (7 pages)

Eberhard J., Jargot P., David L. (seconde session ordinaire 1977-1978). **Proposition de loi tendant à modifier la loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles**. Sénat n° 514 (8 pages)

Assemblée nationale (première session ordinaire de 1978-1979). **Proposition de loi relative à l'indemnisation des calamités agricoles**. N° 880, 30 janvier 1979. (13 pages)

Caillavet H. (seconde session ordinaire 1978-1979). **Proposition de loi tendant à organiser un régime minimum d'assurance obligatoire contre les calamités agricoles.** Sénat n° 416 (11 pages)

Caillavet H. (première session extraordinaire 1980-1981). **Proposition de loi tendant à organiser un régime minimum d'assurance obligatoire contre les calamités agricoles.** Sénat n° 341 (12 pages)

Rapports au parlement

Loustau M. (deuxième session ordinaire de 1962-1963). **Rapport d'information fait en application de l'article 144 du règlement au nom de la commission de la production et des échanges sur la garantie contre les calamités agricoles.** Assemblée nationale n° 465, annexe au procès-verbal de la séance du 17 juillet 1963. (102 pages)

Restat E. (deuxième session ordinaire de 1963-1964). **Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan, sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.** Sénat n° 206, annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1964. (56 pages)

Icart F. (seconde session ordinaire de 1978-1979). **Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement au nom de la commission des finances, de l'économie, générale et du plan à la suite d'une enquête demandée à la cour des comptes, sur le fonctionnement du Fonds national de la garantie, contre les calamités agricoles.** Assemblée nationale n° 1262, annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1979. (67 pages)

Groupe d'études (seconde session ordinaire de 1979-1980). **Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan, sur les conditions de réparation des dommages occasionnés par les calamités agricoles.** Sénat n° 320. (188 pages)

Conseil économique et social

Conseil économique (1948). Assurance et protection contre les calamités agricoles., Journal officiel n°16, 18 novembre. (10 pages)

Conseil économique (1954). Proposition de loi n°12103 relative à la création de caisses mutuelles d'assurance **récolte**. Journal officiel n° 7, 18 février. (8 pages)

Conseil économique et social (1961). Le régime de garantie contre les calamités agricoles. Journal officiel n°16, 7 juin. (15 pages)

Conseil économique et social (1983). La protection des récoltes des agriculteurs. Journal officiel n° 16, 24 mai. (40 pages)

Conseil économique et social (1983). La protection sociale des agriculteurs. Journal officiel n° 16, 16 août . (40 pages)

Conseil économique et social (1998) L'agriculture face aux risques climatiques Journal officiel n°21 2 décembre (147 pages)

Cour des comptes (1968). Calamités agricoles. Ampliation 11 décembre. (7 pages)- non publié -

ANNEXE N°9 - LA LOI DU 10 JUILLET 1964

6202

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

12 Juillet 1964

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Décret n° 64-709 du 7 juillet 1964 portant application de l'accord franco-yougoslave du 12 juillet 1963 sur l'indemnisation des biens, droits et intérêts français nationalisés en Yougoslavie et non couverts par l'accord du 14 avril 1961 sur l'indemnisation des intérêts français nationalisés en Yougoslavie (p. 6246).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Modifications aux circonscriptions territoriales de communes (p. 6246).

MINISTÈRE DES ARMÉES

Décret modifiant un précédent décret portant concession de la médaille militaire (p. 6247).

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Décrets portant mise en congé et admissions à la retraite (administration centrale des finances et comptabilité publique) (p. 6247).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Décrets portant nominations, renouvellement de fonctions et transferts (enseignement supérieur et inspection générale) (p. 6247).

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES TRANSPORTS

Décret n° 64-710 du 7 juillet 1964 modifiant et complétant le décret modifié du 3 juin 1962 définissant les grands itinéraires routiers (p. 6248).

Décret n° 64-711 du 7 juillet 1964 modifiant, en ce qui concerne les indemnités, le décret n° 64-599 du 5 avril 1964 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 17 décembre 1941 relative à la création d'un fonds de prévoyance des sports aériens (p. 6248).

Arrêté du 29 juin 1964 relatif à une règle d'avances (p. 6249).

Arrêté du 1^{er} juillet 1964 relatif au transport et à la manutention des matières dangereuses (transport des peroxydes organiques) (matières dangereuses 1964, n° 8) (p. 6249).

Arrêté du 2 juillet 1964 relatif aux visites techniques des véhicules dans le département de la Réunion (p. 6249).

Arrêté du 7 juillet 1964 énumérant la liste des aéroports ouverts au trafic aérien international en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer et précisant leurs conditions d'ouverture (p. 6249).

Arrêtés portant nominations (régisseurs d'avances) (p. 6250).

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Décret n° 64-712 du 7 juillet 1964 prorogeant le décret n° 56-881 du 12 août 1956 relatif à l'organisation du marché des graines et huiles de lin (p. 6250).

Arrêté du 7 juillet 1964 relatif au prix de soutien des graines de lin de la campagne 1964-1965 (p. 6251).

Arrêté du 9 juillet 1964 relatif à la circulation des animaux de l'espèce porcine en provenance du Finistère (p. 6251).

MINISTÈRE DE LA CONSTRUCTION

Arrêté du 9 juillet 1964 relatif à la réservation de logements H. L. M. au profit des rapatriés (p. 6251).

AVIS, COMMUNICATIONS ET INFORMATIONS

Ministère des finances et des affaires économiques.

Avis aux importateurs de vins algériens (p. 6251).

Avis aux importateurs relatif au tarif des prélèvements agricoles (p. 6252).

Communication relative aux cours moyens de la cotation officielle hebdomadaire de la viande de porc aux Halles centrales de Paris (p. 6251).

Annexes (p. 6253).

LOIS

LOI n° 64-706 du 10 juillet 1964
organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — Il est institué un fonds national de garantie des calamités agricoles chargé d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par les calamités, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la présente loi. Ce fonds est, en outre, chargé de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles.

Art. 2. — Sont considérées comme calamités agricoles au sens de la présente loi, les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants. La constatation du caractère de calamités agricoles des dommages définis à l'alinéa précédent, pour une zone et pour une période déterminées, fait l'objet d'un décret pris après consultation de la commission nationale des calamités agricoles prévue à l'article 13 ci-après.

Lorsque, en raison de leur importance et de leur étendue, les dommages n'ont pas un caractère spécifiquement agricole tel qu'il est défini au premier alinéa du présent article, mais prennent le caractère de calamités publiques, leur réparation n'est pas assurée dans le cadre de la présente loi mais relève de dispositions spéciales visant les calamités publiques.

Art. 3. — I. — Les ressources du fond national de garantie des calamités agricoles affectées aux indemnisations prévues à l'article 1^{er} de la présente loi sont les suivantes :

a) Une contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant à titre exclusif ou principal les dommages aux biens visés à l'article 4 ci-dessous. La contribution est assise sur la totalité des primes ou cotisations. Elle est liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles.

Loi n° 61-706.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 721 ;
Rapport de M. Rousseau, au nom de la commission de la production (n° 519) ;
Avis de la commission des finances (n° 520) ;
Discussion les 16, 21, 22 et 23 avril 1964 ;
Adoption le 23 avril 1964.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 126 (1963-1964) ;
Rapport de M. Renal, au nom de la commission des affaires économiques, n° 206 (1963-1964) ;
Avis de la commission des finances, n° 211 (1963-1964) ;
Discussion les 16 et 17 juin 1964 ;
Adoption le 17 juin 1964.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 991) ;
Rapport de M. Rousseau, au nom de la commission de la production (n° 1008) ;
Avis de la commission des finances (n° 1010) ;
Discussion et adoption le 23 juin 1964.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, n° 299 (1963-1964) ;
Rapport de M. Renal, au nom de la commission des affaires économiques, n° 296 (1963-1964) ;
Discussion et adoption le 26 juin 1964.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Rousseau, au nom de la commission mixte paritaire (n° 1011) ;
Discussion et adoption le 29 juin 1964.

Sénat :

Rapport de M. Renal, au nom de la commission mixte paritaire, n° 320 (1963-1964) ;
Discussion et adoption le 29 juin 1964.

sous les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la taxe unique sur les conventions d'assurance prévue à l'article 681 du code général des impôts.

Son taux est fixé annuellement par la loi de finances et ne pourra être supérieur à 10 p. 100.

Toutefois, pendant une période de trois ans à compter de la mise en application de la présente loi, le taux de la contribution assise sur les primes et cotisations afférentes aux contrats d'assurance incendie comportant la garantie des bâtiments, des récoltes et du cheptel mort ou vif, pourra atteindre annuellement 10 p. 100 et celui de la contribution assise sur les primes et cotisations afférentes aux autres conventions d'assurance ne pourra excéder 5 p. 100 ;

b) Une subvention inscrite au budget de l'Etat et dont le montant sera au moins égal au produit de la contribution visée au a ci-dessus.

II. — La gestion comptable et financière du fonds national de garantie contre les calamités agricoles est assurée par la caisse centrale de réassurance dans un compte distinct de ceux qui retracent les opérations qu'elle pratique en application de la loi n° 46-835 du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France.

Les frais exposés par la caisse centrale de réassurance pour la gestion du fonds lui seront remboursés dans des conditions fixées par règlement d'administration publique.

Art. 4. — Donnant lieu à indemnisation, dans la limite des ressources du fonds, les dommages matériels touchant les sols, les récoltes, les cultures, les bâtiments, le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles.

Peuvent seuls prétendre au bénéfice de ladite indemnisation les sinistrés justifiant que les éléments principaux de l'exploitation étaient assurés au moment du sinistre, par le propriétaire ou l'exploitant, contre l'un au moins des risques normalement assurables selon les us et coutumes de la région considérée.

A titre transitoire et pendant une période d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'assurance contre l'incendie des bâtiments, des récoltes et du cheptel mort ou vif pourra suppléer aux assurances dont les conditions sont définies à l'alinéa précédent. L'octroi de l'indemnité peut être refusé lorsque l'assurance est manifestement insuffisante.

Dans tous les cas, le défaut ou l'insuffisance d'assurance n'est pas opposable au sinistré qui, n'étant pas propriétaire de tous les éléments de l'exploitation, justifie qu'il est assuré dans les conditions prévues au deuxième ou au troisième alinéa ci-dessus, pour les éléments principaux dont il est propriétaire ou dont l'assurance lui incombe en vertu des clauses contractuelles ou des usages.

L'indemnité allouée ne peut dépasser 75 p. 100 des dommages subis, ni, en ce qui concerne le ou les éléments principaux de l'exploitation visés au deuxième alinéa du présent article lorsqu'ils sont détruits ou endommagés, le montant de la valeur de ces biens convenue au contrat d'assurance qui les couvre.

Art. 5. — En vue de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles énumérés par un décret, le fonds prend en charge, pendant une période minimale de sept ans, une part des primes ou cotisations d'assurance afférente à ces risques.

Cette prise en charge forfaitaire, dégressive et variable suivant l'importance du risque et la nature des cultures, interviendra dans un délai maximum de six mois à dater de la promulgation de la présente loi.

Le décret prévu au premier alinéa ci-dessus déterminera également les taux de cette prise en charge, sans toutefois que la participation du fonds puisse excéder 50 p. 100 de la prime au cours de la première année de la mise en application de la loi et 10 p. 100 au cours de la dernière année.

Pour l'application de ces dispositions, le fonds est alimenté par une dotation spéciale du budget de l'Etat.

L'aide financière complémentaire, éventuellement consentie par les collectivités locales ou toute autre personne morale de droit privé ou de droit public ou toute personne physique, ne pourra venir en déduction de celle accordée par l'Etat.

Le ministre des finances et des affaires économiques et le ministre de l'agriculture établiront un inventaire des résultats obtenus pendant les deux premières années de fonctionnement du fonds. Cet inventaire fera l'objet d'un rapport qui devra être

déposé sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat dans un délai de trois ans à dater de la promulgation de la présente loi.

A dater du 1^{er} janvier 1968 et pendant une période d'un an, les contrats en cours garantissant les biens visés à l'article 4 ci-dessus pourront, nonobstant toute clause contraire, faire l'objet d'une dénonciation par les assurés, après un préavis de trois mois.

Art. 6. — Les personnes physiques ou morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages définis à l'article 2 sont exclues du bénéfice de l'indemnisation prévue par la présente loi dans la proportion où lesdits dommages peuvent leur être imputables.

Art. 7. — En cas de calamités, les dommages sont évalués :
Pour les bâtiments, d'après les conditions fixées par la police d'assurance ;

Pour le cheptel mort ou vif, d'après sa valeur au jour du sinistre ;

Pour les sols, d'après les frais nécessaires à la remise en état de culture ;

Pour les récoltes ou cultures, d'après les frais nécessaires pour la remise en culture si celle-ci peut être de nouveau réalisée dans des conditions normales de production et de commercialisation et, dans le cas contraire, d'après la valeur marchande qu'auraient eue les produits détruits parvenus à maturité en tenant compte du nombre de récoltes qui ne pourront avoir lieu, l'expertise se faisant au niveau de l'exploitation.

Art. 8. — I. — Un règlement d'administration publique fixera la procédure et les délais de présentation et d'instruction des demandes, ainsi que les conditions dans lesquelles seront remboursés aux organismes d'assurances les frais exposés par eux pour l'expertise et l'instruction des demandes.

II. — Le ministre des finances et des affaires économiques, le ministre de l'agriculture et, le cas échéant, le ministre chargé des départements d'outre-mer fixent, dans l'année culturale, sur proposition de la commission nationale prévue à l'article 13 ci-après, pour l'ensemble des demandes présentées au titre d'un même décret pris en application de l'article 2 ci-dessus, le pourcentage du montant des dommages que couvriront, dans les limites définies à l'alinéa dernier de l'article 4 ci-dessus, les indemnités versées par le fonds.

Après évaluation des dommages par les comités départementaux d'expertise prévus à l'article 13 ci-après, les ministres répartissent, sur proposition de la commission nationale, entre les départements intéressés, le montant des indemnités à prélever sur le fonds.

Le préfet, assisté du comité départemental d'expertise, arrête pour chaque dossier le montant des sommes allouées au demandeur.

Art. 9. — La somme totale perçue par un sinistré soit au titre de l'indemnisation prévue par la présente loi, soit au titre de la prise en charge réelle d'un prêt consenti en application des articles 675 et 675-1 du code rural, soit par l'effet du cumul de cette indemnisation et de cette prise en charge, ainsi que, le cas échéant, des sommes versées par un organisme d'assurance ou par un tiers responsable, ne peut dépasser le montant des dommages qu'il a subis.

Dans la mesure où le dommage est imputable à un tiers, l'Etat est subrogé, pour le compte du fonds national de garantie des calamités agricoles et à concurrence du montant de l'indemnisation mise à la charge de ce dernier, dans les droits du sinistré contre ce tiers.

Dans le cas de cumul d'un prêt consenti au titre des articles 675 et 675-1 du code rural et d'une indemnité versée au titre de la présente loi, la fraction de la somme totale perçue par un sinistré correspondant à l'indemnité et dépassant le montant des dommages subis est affectée au remboursement anticipé du prêt.

Les mesures d'application destinées à assurer le respect du principe posé dans les alinéas précédents seront fixées par règlement d'administration publique.

Art. 10. — Les contestations relatives à l'application des articles 4, 6, 7 et 9 de la présente loi relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires.

Art. 11. — Toute personne ayant sciemment fait une fausse déclaration ou participé à l'établissement d'une telle déclaration pour l'application de la présente loi est passible des peines prévues à l'article 161, alinéa dernier, du code pénal.

Art. 12. — Il est inséré au code rural, à la suite de l'article 675-1, un article 675-2 ainsi rédigé :

« Art. 675-2. — Les personnes sollicitant un prêt conformément aux dispositions des articles 675 et 675-1 doivent justifier que certains éléments de l'exploitation faisaient l'objet, au moment du sinistre, d'un contrat d'assurance couvrant l'un au moins des risques suivants : incendie de récolte ou de bâtiments d'exploitation, grêle, mortalité du bétail, bris de machines.

« L'octroi du prêt peut être refusé lorsque les garanties prévues par le contrat d'assurance visé à l'alinéa précédent sont manifestement insuffisantes, compte tenu des contrats habituellement souscrits dans les régions déterminées.

« Lorsque les dommages atteignent ou dépassent 60 p. 100 de la valeur du bien sinistré, le fonds national de garantie des calamités agricoles prend en charge, pendant les deux premières années, une part de l'intérêt des prêts visés au présent article dans la limite de 50 p. 100 au maximum du montant desdits intérêts. »

Art. 13. — Il est créé, auprès du fonds national de garantie des calamités agricoles, une commission nationale des calamités agricoles ayant notamment pour mission :

1° L'information du fonds en ce qui concerne la prévention des risques et la détermination des conditions de prise en charge des calamités ;

2° La présentation de propositions aux ministres compétents en ce qui concerne le taux de la contribution additionnelle et les conditions d'indemnisation.

Elle est également consultée sur tous les textes d'application de la présente loi.

Un règlement d'administration publique fixera la composition de la commission nationale et de ses comités départementaux d'expertise ; il en précisera les missions et les modalités de fonctionnement.

Art. 14. — Un règlement d'administration publique fixera les modalités d'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne la gestion du fonds national de garantie et son action dans le domaine de l'information et de la prévention ainsi que les règles relatives à l'évaluation des dommages et à la fixation du montant des indemnités.

Art. 15. — Pendant les sept premières années suivant sa création, le fonds national de garantie pourra recevoir des avances de la caisse nationale de crédit agricole pour permettre éventuellement le règlement des indemnités attribuées aux sinistrés dans les conditions prévues par la présente loi.

Art. 16. — Les collectivités publiques sont exclues du bénéfice de la présente loi ; toutefois, cette disposition n'est pas opposable à leurs preneurs.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 10 juillet 1964.

C. DE GAULLE.

Par le Président de la République :

Pour le Premier ministre et par délégation :

Le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative,
LOUIS JOXE.

Le ministre d'Etat
chargé des départements et territoires d'outre-mer,
LOUIS JACQUINOT.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
JEAN FOYER.

Le ministre de l'intérieur,
ROGER FREY.

Le ministre des finances et des affaires économiques,
VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Le ministre de l'agriculture,
EDGARD PISANI.

LOI n° 64-707 du 10 juillet 1964

portant réorganisation de la région parisienne (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — La région parisienne est composée de la ville de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et du département de Seine-et-Marne.

Les limites des départements créés par la présente loi et la liste des communes qu'ils comprennent sont indiquées sur la carte et dans le tableau figurant en annexe.

Les départements de la Seine et de Seine-et-Oise sont supprimés.

TITRE I^{er}

La ville de Paris.

Art. 2. — La ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale.

Art. 3. — La ville de Paris est administrée par le conseil de Paris composé de quatre-vingt-dix membres.

Les dispositions relatives à l'élection et au fonctionnement du conseil municipal de Paris sont applicables au conseil de Paris.

Les membres du conseil de Paris ont les droits et obligations reconnus par la législation applicable antérieurement à la mise en vigueur de la présente loi aux conseillers municipaux de Paris et aux conseillers généraux de la Seine.

Art. 4. — Le conseil de Paris exerce les attributions antérieurement dévolues au conseil municipal de Paris et, en tant qu'elles concernent Paris, celles antérieurement dévolues au conseil général de la Seine.

Art. 5. — Le préfet de Paris et le préfet de police sont, chacun en ce qui le concerne, les représentants de l'Etat dans la ville de Paris.

Ils sont, en outre, chargés, dans les domaines où s'exercent leurs attributions respectives, de l'instruction préalable des affaires soumises au conseil de Paris et de l'exécution des délibérations de celui-ci. Ils prennent, dans les autres cas, toutes décisions utiles à l'administration de Paris.

Art. 6. — Sous réserve des dispositions de la présente loi, la législation applicable à la ville de Paris reste en vigueur.

Sous la même réserve, les dispositions de nature législative concernant les compétences, les obligations et les ressources du département de la Seine sont applicables à la ville de Paris en tant qu'elles concernent Paris.

Art. 7. — La ville de Paris exerce les attributions précédemment conférées en matière d'aide sociale obligatoire à domicile à l'assistance publique de Paris à laquelle sont et demeurent applicables les dispositions de l'article L. 786 du code de la santé publique. Les articles L. 726 et L. 732 de ce code sont abrogés.

Loi n° 61-707.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 933 ;

Rapport de M. Capitant, au nom de la commission des lois (n° 933) ;

Avis de la commission des finances (n° 933) ;

Adoption, après déclaration d'urgence le 12 juin 1964.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 933 (1963-1964) ;

Rapport de M. Raybaud, au nom de la commission spéciale, n° 381 (1963-1964) ;

Discussion les 24 et 25 juin 1964 ;

Rejet le 25 juin 1964.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Capitant, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1012 ;

Discussion et adoption le 29 juin 1964.

Sénat :

Rapport de M. Raybaud, au nom de la commission mixte paritaire, n° 317

(1963-1964) ;

Discussion et adoption le 29 juin 1964.

ANNEXE N°10 – UN EXEMPLE D’ASSURANCE REVENU PRIVEE AU ROYAUME-UNI⁶⁷

Le groupe agro-alimentaire DALGETY (4 milliards de £ de chiffre d’affaires) a lancé le 6 mai 1999 une assurance récolte/revenu, « la première en Europe et en avance sur le meilleur produit comparable américain ».

Le produit « Dalgety Protect » qui allie flexibilité et, selon ses promoteurs, niveau de protection inégalée permet de garantir un niveau de rendement et un cours de marché.

Le contrat, disponible pour le blé garantit 90% de la moyenne sur 10 ans des rendements régionaux publiés par le ministère de l’agriculture (MAFF) et 95% du cours coté sur le marché à terme de Londres LIFFE pour un contrat échéance mars.

Selon Dalgety, appliquée rétrospectivement, la garantie aurait été activée au cours de chacune des deux dernières années (1997-1998).

Des taux de prime différents sont établis selon les régions britanniques allant de 1,36% à 3,91%, tous inférieurs aux 6% pratiqués semble-t-il aux Etats Unis.

Une simulation du contrat, basé sur 120 ha de blé dans l’East Anglia⁶⁸, où le rendement moyen sur 10 ans est 7,6 tonne/ha, un taux de prime est de 1,4%, et un cours d’ouverture à mars 2001 à £80/t donne les résultats suivants :

La prime payée serait de $1,4\% \times £80/tx7,6t/ha = £8,51/ha$ (plus la taxe sur les assurances).

	Marché déprimé	marché soutenu
prix d’ouverture 03/2001	£80/tonne	£80/tonne
prix de fermeture 03/2001	£70/tonne	£95/tonne
revenu garanti (95% du maximum entre prix d’ouverture et fermeture et 90% du rendement de référence)	£519,84/ha	£617,31/ha
rendement constaté en East Anglia	6,5tonne/ha	6,5tonne/ha
prix de fermeture 03/2001	£70	£95
revenu réel estimé	£455/ha (£70/tx6,5t/ha)	£617,50/ha (£95/tx6,5t/ha)
règlement par ha	£64,84	£0/ha
règlement total	£7780,80	néant

⁶⁷ Renseignements fournis par la Caisse Nationale du Crédit Agricole

⁶⁸ Principale région céréalière du Nord Est de l’Angleterre

ANNEXE N°11 - ETUDE DE LA VARIABILITE DU REVENU :METHODOLOGIE

Pour analyser la variabilité du revenu on utilisera **trois indicateurs comptables**⁶⁹ :

La **production de l'exercice** :c'est la somme des produits bruts élémentaires, et des produits issus de la production immobilisée, des travaux à façon,... de l'agritourisme et des produits d'activités annexes.

L'Excédent brut d'exploitation (EBE) : c'est valeur ajoutée produite (production de l'exercice déduction faites des consommations intermédiaires, des loyers et fermages et des primes d'assurance) + remboursement forfaitaire TVA + subventions d'exploitations + indemnités d'assurance – impôt et taxes – charges de personnel.

Le résultat courant avant impôts (RCAI): EBE + transferts de charges + autres produits de gestion courante – dotations aux amortissements – autres charges de gestion courante + produits financiers – charges financières.

L'échantillon

L'analyse de la variabilité de ces mesures comptables est réalisée sur la période 1993 – 1998 sur un échantillon constant (les mêmes agriculteurs durant toute la période) du RICA (Réseau d'information comptable agricole). L'intérêt de disposer d'un échantillon constant d'agriculteurs est d'observer la variabilité de chaque exploitation tout au long de la période étudiée. Pour un secteur donné la variabilité d'un indicateur économique (revenu, production...) est caractérisée par l'agrégation des indicateurs individuels de variabilité, alors que si l'on considérait la variabilité d'une année sur l'autre de cet indicateur à l'échelon de la ferme France, on observerait une variabilité naturellement bien plus faible, les bons résultats des unes compensant les mauvaises années des autres.

Cet échantillon n'est pas parfaitement représentatif de l'ensemble de la population agricole, il exclut par construction les agriculteurs qui n'étaient pas installés en 1993, et ceux qui sont partis en retraite ou en préretraite durant cette période.

Sa représentativité est donc celle des agriculteurs actuellement en activité hormis la classe des plus jeunes que l'on peut estimer aujourd'hui à 20% de l'effectif actuel d'agriculteurs.

L'échantillon RICA est composé de 3548 agriculteurs représentatifs de chacune des 17 orientations techniques des exploitations agricoles (les OTEX), qui représentent un type d'exploitation caractérisée par sa ou ses productions.

Les Indicateurs de variabilité

Pour évaluer la dispersion d'un indicateur économique on utilisera la notion de **risque ou de probabilité de perte**, c'est à dire la traduction probabiliste des résultats statistiques : “ tel type d'agriculteur a une chance sur x d'avoir un revenu inférieur à y% de son revenu moyen ”.

⁶⁹ Définitions Scees.

$P[(m-x)/m > 30\%] = 5\%$ veut dire que la probabilité d'avoir une perte de revenu supérieure à 30 % est de 5%.

m est la moyenne de l'indicateur sur la période,

x est le résultat pour une année fictive donc par exemple l'année prochaine

$m - x$ est la différence entre la moyenne et le résultat de cette année là : si la moyenne est de 100, et le résultat envisagé de 70, la perte absolue ($m-x$) est de 30 et la perte relative $(m-x)/m$ est de 30%.

Ainsi l'approche probabiliste permet de calculer cette probabilité⁷⁰ ou risque de perte sur l'ensemble de l'échantillon grâce à la loi des grands nombres.

Grâce à l'importance de l'échantillon (3548), il est possible pour chaque otex d'apporter une estimation représentative de la variabilité des différents indicateurs économiques utilisés. La fiabilité des résultats est considérée comme satisfaisante pour les échantillons supérieurs à 40.

Otex	taille de l'échantillon	accroissement annuel de revenu	Recenu (RCAI) moyen	$P[(x-m)/m < 30\%]$	taux de croissance annuel du RCAI
Céréales, oléagineux, protéagineux	685	10 567	229 333	15%	5%
Autres grandes cultures	310	20 164	289 448	19%	7%
Maraîchage	93	8 269	203 165	31%	4%
Fleurs et horticulture diverse	68	7 890	168 839	25%	5%
Vins de qualité	303	74 014	365 006	25%	20%
Autre viticulture	133	10 018	158 908	34%	6%
Fruits et autres cultures permanentes	128	20 330	175 387	36%	12%
Bovins lait	475	720	164 896	11%	0%
Bovins élevage et viande	214	1 939	145 904	18%	1%
Bovins lait, élevage et viande	144	-757	195 723	14%	0%
Ovins, caprins et autres herbivores	189	794	123 575	17%	1%
Granivores	78	20 133	199 204	34%	10%
Polyculture	139	13 261	179 409	26%	7%
Polyélevage à orientation herbivores	47	8 330	212 097	16%	4%
Polyélevage à orientation granivores	62	10 206	205 334	23%	5%
Grandes cultures et herbivores	407	5 912	231 395	13%	3%
Autres combinaisons cultures - élevage	73	9 841	166 277	31%	6%
Total	3548	13 956	214 757	21%	6%

Ainsi pour chaque seuil de perte par rapport à la moyenne il est possible d'affecter une probabilité pour chacune des Otex. Par exemple suivant le tableau précédent la probabilité d'une perte de revenu de plus de 30% en céréales, oléagineux, protéagineux et de l'ordre de 15%

La période de retour.

Comme la probabilité est affectée à un événement annuel, le revenu ou production, il est possible de transformer cette probabilité en fréquence, 15% correspondant à une période d'environ 7 ans, en effet $15\% * 6,66 = 100\%$. Ainsi la probabilité exprimée en fréquence devient : la période de retour d'une perte de 30% du revenu, par rapport au revenu moyen est d'un peu moins de 7 ans en céréales, oléagineux protéagineux

⁷⁰ EVALUATION DU RISQUE DE PERTE

En utilisant l'écart du revenu, à la tendance on aura par construction une dispersion temporelle normale du revenu individuel par rapport à la tendance. On fera l'hypothèse que la variabilité intra individuelle du revenu des agriculteurs d'une même otex, sachant que la tendance suit une même loi normale.

On a ainsi :

$P[(m-x)/m > 30\%] = \lambda \Leftrightarrow P[(m-x)/m > 30\%] = P[(m-x)/m < 70\%] = P[(x-m)/\sigma < 70\%*(m/\sigma)] = \lambda;$
 Soit $P[(x-m)/m < 30\%] = P[(x-m)/\sigma < \gamma] = \lambda$ avec $\gamma = 70\%*(m/\sigma)$ et $N(0;1)$

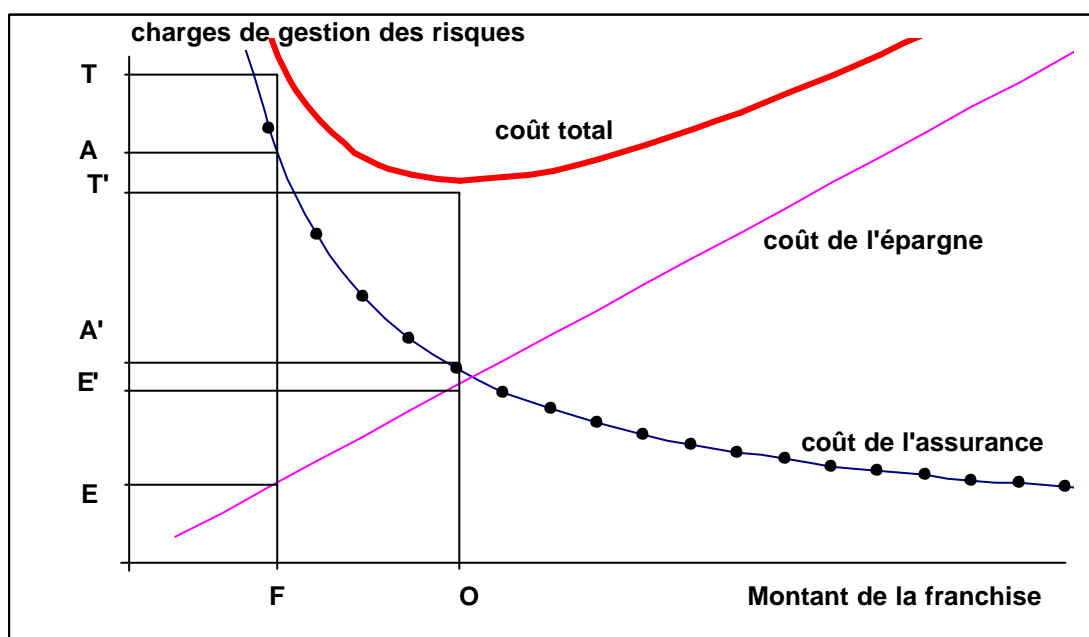
ANNEXE N°12 – ARTICULATION ENTRE L'ASSURANCE ET L'ÉPARGNE DE PRECAUTION

Pour qu'un agriculteur couvre intégralement ses risques, il doit donc prendre une assurance et réaliser une épargne de précaution couvrant le niveau de franchise défini dans son contrat. Dans ce dernier, l'assureur lui propose un niveau de franchise (F) et une prime (A). Pour couvrir sa franchise, il épargne un montant annuel moyen (E)⁷¹ qui lui permet de couvrir sa franchise en cas de sinistre.

Le coût total (T) pour l'agriculteur est donc la somme de la prime d'assurance (A) et de l'épargne annuelle moyenne (E).

Sur le graphe suivant sont représentés le coût de l'assurance en fonction du niveau de franchise, et le coût de l'épargne en fonction de ce même niveau de franchise⁷².

Le coût de l'assurance décroît fortement de façon dégressive en fonction du niveau de franchise, alors que le coût de l'épargne, lui, augmente de façon proportionnelle avec la franchise. Le coût total de couverture des risques est la somme de ces deux coûts.



Graphiquement, on observe qu'au point O la charge totale de couverture des risques est minimale, il s'agit donc bien d'un optimum qui conjugue le moindre coût de l'assurance et de l'épargne⁷³.

⁷¹ Pour calculer E il suffit d'évaluer la fréquence du sinistre et de diviser la franchise F par cette fréquence en nombre d'années.

⁷² étant supposé que l'agriculteur épargne pour couvrir la franchise en cas de sinistre.

⁷³ En économie on appelle coût marginal la tendance d'évolution du coût. Au point O les coûts marginaux s'annulent : le coût marginal de l'épargne est positif et constant, le coût marginal de l'assurance est négatif et décroissant. A ce point les coûts de l'épargne et de l'assurance n'ont aucune raison d'être strictement égaux comme pourrait le faire croire le graphique, c'est à dire que l'optimum ne peut être calculé en

L'exemple proposé sur le graphique montre qu'à l'optimum le niveau de franchise (O) est plus élevé, la prime plus basse (A') et l'épargne plus importante (E') que dans l'exemple précédent. Le coût total pour l'agriculteur sera à ce point (O) de l'ordre de grandeur du seul coût du contrat d'assurance du point F qui propose une franchise plus faible.

égalisant le niveau d'épargne sur celui de la prime proposé par l'assureur cf. premier exemple cependant leurs niveaux sont proches.

ANNEXE N°13 - LES PRODUITS DERIVES

Les marchés financier présentent comme principal avantage de permettre de mobiliser des capitaux nettement plus importants que le marché de la réassurance et de répartir les risques entre un nombre d'acteurs plus important. Deux types d'instruments sont utilisés : les options sur indice et les obligations indexées.

Les obligations indexées

Ce sont principalement les CAT bonds. Il s'agit d'obligations dont la valeur du capital et des intérêts dépendent de l'occurrence de sinistres. Elles sont vendues par un assureur ou un réassureur à des investisseurs. En cas de sinistre une partie des intérêts voire du capital servira à couvrir les sinistres. Ces obligation sont définies de gré à gré entre un réassureur (ou l'assureur) et les investisseurs. Ils ne s'agit donc pas de produits standardisés et elles ne font pas l'objet de cotations. Le taux de rémunération en l'absence de sinistre et les conditions suivant lesquelles les intérêts et une fraction du capital servent à couvrir les pertes du réassureurs sont établis lors de la définition de l'obligation.

Ces instruments financiers sont utilisés par les investisseurs pour diversifier leur portefeuille, le principal intérêt pour ces derniers étant l'achat de produits dont le rendement est décorrélié de l'activité économique. Dans la pratique les CAT bonds portent sur des sommes relativement importantes et servent à se prémunir contre les catastrophes naturelles engendrant des pertes financières importantes (tremblements de terre...).

Les options sur indice.

Les options sur indice peuvent également permettre de se couvrir contre certains risques. Dans la pratique, cela consiste en la définition de produits dérivés dont le sous-jacent est généralement un indice dont la valeur est fortement corrélée avec le risque contre lequel on souhaite se protéger. L'occurrence ou non de sinistre va influencer sur la valeur de ces indices et donc sur la valeur des produits dérivés. Ces produits permettent alors aux agents exposés au risque corrélé avec le sous-jacent d'acheter une couverture permettant de compenser leurs pertes éventuelles.

Par rapport à l'assurance, ces produits présentent plusieurs avantages. Si l'indice est facilement observable et non manipulable tout risque d'aléa moral disparaît. Ces produits standardisés présentent par ailleurs des coûts de transaction faibles. Ils sont relativement liquides et peuvent être échangés par un nombre importants d'acteurs ce qui permet de mieux répartir les risques et de mobiliser plus facilement des capitaux.

Différents types d'options sur indice sont actuellement disponibles, principalement aux Etats-Unis.

- Les CAT options échangées sur le marché à terme de Chicago (Chicago Board of Trade : CBOT) constituent des produits standardisés de gestion des risques. Les indices sous-jacent sont basés sur les montants agrégés des dommages indemnisés par les compagnies d'assurance sur différentes parties du territoire américain pendant une période de temps donnée (généralement un trimestre). La valeur finale de ces indices est déterminée par le Property Claimed Services chaque trimestre. L'achat d'un CAT call (option d'achat) permet par exemple à un agent de se couvrir contre des dommages cumulés trop élevés dans un secteur géographique donné. En effet, si l'indice dépasse la valeur d'exercice de l'option (dégâts cumulés importants), l'agent exerce son option

d'achat et réalise alors comme gain la différence entre l'indice final et l'indice d'exercice. Cela lui permettra de couvrir une partie de ces pertes dans cette zone.

- Des produits dont le sous-jacent est constitué par le rendement agrégé en maïs et blé de certains Etats américains (CYI: crop yield index) sont depuis 1995 échangés sur le marché à terme de Chicago. La détention d'un contrat permet de recevoir un paiement basé sur le rendement agrégé final. Une option de vente permettra ainsi de se couvrir contre une baisse du rendement. En effet lorsque le rendement est inférieur au rendement d'exercice, l'exercice de l'option permet un gain égal à la différence entre le rendement d'exercice et le rendement constaté. Ces produits pourraient être utilisés par les compagnies comme outil de réassurance ou par les agriculteurs directement comme substituts à l'assurance (voir note C4-00-049). Ils n'ont cependant pas suscité jusqu'à présent un intérêt important. Une des cause pourrait être la corrélation insuffisante entre les rendements individuels et les rendements agrégés. Ce risque de base devrait cependant être relativement faible en France (voir note C4-00-049). La principale cause de ce désintérêt semble plutôt être le faible coût aux Etats-Unis de l'assurance récolte découlant des subventions publiques importantes. Les compagnies répugnent également à utiliser ces instruments, l'Etat leur offrant des programmes de réassurance publique plus intéressants.

- Les dérivées climatiques qui ont pour sous-jacent un indice climatique (température, heures d'ensoleillement, précipitations...) ont commencé à être échangées en 1996 avec la déréglementation du marché de l'électricité aux Etats-Unis. Les compagnies américaines cherchent en effet à se protéger contre des températures extrêmes trop clémentes (par exemple trop douces en hiver) qui accroissent la demande d'électricité et les obligent en cas d'impossibilité à fournir la demande à des achats coûteux. La Banque mondiale envisage le développement de produits dérivés basés sur les niveaux de précipitations pour permettre le développement de l'assurance récolte dans certains pays en voie de développement. Des contrats basés sur les niveaux de précipitation et l'ensoleillement pourraient permettre de protéger les agriculteurs contre les aléas climatiques.

Les produits dérivés les plus intéressants pour la gestion des risques en agriculture doivent donc avoir comme sous-jacent un indice corrélé avec le risque contre lequel on souhaite se couvrir (rendement agrégé, indicateur climatique...). Ces produits définis de façon standards peuvent alors être échangés sur les places financière par un nombre important d'acteurs : les acteurs de la filière potentiellement affectés par les aléas climatiques et les variations de rendement (donc pas uniquement les agriculteurs) peuvent ainsi se protéger, ils procurent également aux investisseurs de nouveaux instruments pour diversifier leurs portefeuilles (les risques climatiques n'étant pas a priori corrélés aux autres risques auxquels ils sont exposés). Ils permettent donc de répartir le risque sur un nombre plus important d'acteurs et d'accéder à des ressources financières plus importantes. Ces produits présentent toutefois l'inconvénient contrairement aux contrats d'assurance ou de réassurance classiques de ne pas systématiquement occasionner de paiement lors des sinistres si la corrélation entre l'indice sous-jacent et le risque considéré est imparfaite (risque de base : par exemple la corrélation imparfaite entre le rendement agrégé et le rendement individuel).