

Gestion des risques climatiques en agriculture

Engager une nouvelle dynamique

Christian Ménard
Député du Finistère



Préface

Lorsque Jean-Pierre RAFFARIN, Premier Ministre, me confia cette mission sur les Calamités Agricoles d'origine climatique, au plaisir de l'honneur échu succéda rapidement une certaine appréhension.

Le sujet, en effet, survenant après une crise caniculaire particulièrement intense, s'avérait vaste et problématique de par sa propension à toucher l'ensemble des productions.

Sur cette complexité se greffaient des études, des rapports particulièrement exhaustifs qui, en dépit de leur très grande qualité, n'avaient été, à ce jour, que fort peu pris en compte.

C'est ainsi que la proposition particulièrement intéressante de Monsieur Christian Babusiaux, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, de faire de la dotation pour aléas (D.P.A.), un outil important de réponse aux phénomènes de Calamités agricoles n'amena que fort peu d'exploitants à user de cette possibilité. L'obligation de choix entre cette même D.P.A. et la dotation pour investissements (D.P.I.) entraîna en effet la quasi-totalité du monde agricole, intéressée par cette mesure, à choisir la seconde...

Quant aux produits offerts à ce jour par le monde assurantiel français, tout en reconnaissant le bien fondé de certains modules (grêle, gel...), force est de constater leurs limites, mais aussi leur inaptitude à pouvoir assurer la pérennité de l'activité d'une exploitation, surtout si cette dernière est continuellement affectée par des calamités.

Cette constatation m'a amené, tout naturellement, à examiner les expériences vécues à l'étranger, notamment aux U.S.A. et en Espagne où, depuis plusieurs dizaines d'années, fonctionnent des systèmes à la satisfaction générale (O.P.A., assureurs, Etat).

Du vécu de ces différents pays, dans la prise en compte de leur propre sensibilité, il m'est apparu essentiel de proposer un nouveau "produit" susceptible de répondre à tout ce qu'un exploitant agricole attend lors de la survenue d'un processus de calamité agricole d'origine climatique, à savoir la possibilité technique et financière de pouvoir "redémarrer" très rapidement son activité.

D'où l'idée partagée avec Monsieur Pierre-Eric Rosenberg, Ingénieur Général du génie rural, des eaux et des forêts, (désigné pour m'accompagner tout

au long de cette mission passionnante et que je tiens à remercier pour l'aide sans égale qu'il m'a apportée) de créer une offre nouvelle que nous avons baptisée assurance "pérennité", basée sur une complète mutualisation des productions et des risques, avec une couverture d'environ 65 % du chiffre d'affaires, la D.P.A. pouvant, suivant l'option, compléter ce choix.

De manière à renforcer l'attractivité de cette D.P.A., il m'a semblé opportun (alors que la déliaison D.P.A.-D.P.I. venait d'être obtenue dans le cadre de la loi de finances 2004), d'envisager une défiscalisation progressive des sommes provisionnées dans le cadre de cette D.P.A., de façon à procurer "in fine", aux exploitants, un certain capital "retraite", éventuellement transmissible au successeur.

Quant aux Fonds National de Garantie contre les Calamités Agricoles (F.N.G.C.A.), il m'a paru inadéquat de le conserver sous sa forme actuelle, son maintien pouvant constituer un frein à la souscription d'assurances, en dépit d'une faible couverture (environ 30 %), alors que le système "pérennité", s'il se voyait retenu, pourrait couvrir en moyenne 65 %...

D'où ma proposition d'utiliser les sommes affectées à ce fonds, en amont, comme aide à l'assurance.

Quant au volet "prévention", nul doute qu'il devra retrouver sa place entière, soutenu en cela par l'Etat et les collectivités. A l'instar des filets "pare-grêle" qui ont prouvé maintes fois leur efficacité, d'autres possibilités, soutenues par une formation, non seulement initiale mais aussi continue, doivent être envisagées.

Les leçons tirées de l'expérience de pays étrangers (Espagne, U.S.A.) prouvent les limites du système français actuel et projettent les espoirs que nous devons placer dans des circuits assurantiels bien plus sécurisants.

A l'heure où l'agriculture et l'agroalimentaire français subissent une véritable mutation, mais demeurent riches d'espoir en raison de leur haut degré de technicité, il serait maladroit de ne pouvoir les doter d'un mécanisme fiable susceptible de leur procurer un maximum de sécurité, alors que ce dernier se trouve à portée de main...

Christian MENARD
Député du Finistère
Chargé de mission par le Premier ministre sur
les calamités agricoles d'origine climatique



Synthèse

1 - CONSTATS

La loi de 1964, tout en créant un système opérationnel d'intervention publique pour lutter contre les effets des aléas climatiques en agriculture, laissait entendre que l'assurance devait progressivement, au moins en partie, se substituer au régime d'aide publique, dès lors que les conditions d'assurabilité d'un risque étaient réunies.

Force est de constater, près de quarante ans plus tard, que - exceptions faites de l'assurance grêle et de quelques expériences récentes et limitées - les choses ont peu évolué.

Par ailleurs, l'observation du mode de financement et de fonctionnement du Fonds national de garantie contre les calamités agricole (FNGCA) qui, en résumé à l'extrême, indemnise les dégâts en fonction de ses disponibilités budgétaires et sur la base de forfaits et barèmes souvent éloignés de la réalité de chaque exploitation concernée, conduit à penser que ce dispositif présente une faible efficacité économique tout en générant de fortes disparités de traitement et des inquiétudes quant à la pérennité de son financement.

2 - L'EVOLUTION DU CONTEXTE

Si la modernisation des techniques de production a permis de réduire la sensibilité des exploitations aux variations habituelles des facteurs climatiques, la tendance forte à la spécialisation, comme la réduction des marges, amplifient la sensibilité des exploitations face à des aléas d'une certaine ampleur.

La fragilité structurelle de certaines exploitations (mono-production, absence de stocks régulateurs, endettement...) peut conduire certaines d'entre elles, y compris quand elles sont viables, à la cessation d'activité, lorsqu'un phénomène inattendu vient rompre le fragile équilibre économique.

Les questions aujourd'hui posées concernant les effets des changements climatiques et l'éventuelle multiplication de désordres climatiques d'ampleur inhabituelle, renforcent la nécessité d'améliorer les mécanismes de protection des exploitations contre les aléas.

Enfin la probable réduction progressive des instruments communautaires de régulation de marché risque, à l'avenir, de multiplier les sources d'incertitude pour les exploitants.

3 - DYNAMISER ET METTRE EN COHÉRENCE LES DIVERS INSTRUMENTS DE RÉDUCTION ET DE GESTION DU RISQUE

Un large consensus paraît pouvoir être réuni autour d'une nouvelle dynamique de gestion du risque s'organisant selon quatre axes :

- Renforcement significatif des efforts individuels et collectifs de prévention : recherche agronomique, zootechnique et technologique, mise en cohérence des soutiens publics aux investissements de prévention, développement d'outils et de procédures de gestion des situations de crises climatiques agricoles

- Création d'un "socle assurantiel" très mutualisé : la notion d'assurabilité dépend, certes, de la connaissance précise de l'occurrence et de l'ampleur de chaque risque mais elle est, plus encore, subordonnée à la capacité à mutualiser les risques, dans le temps et dans l'espace, en permettant au plus grand nombre possible d'exploitations (agricoles mais également aquacoles) d'adhérer à un régime minimal d'assurances.

- Développement complémentaire de capacités d'auto-assurance individuelle pour réguler des variations "normales" de chiffre d'affaires ou de revenu. L'instauration d'une déduction pour aléas (D.P.A.), désormais déconnectée de la déduction pour investissement (D.P.I.) répond bien à cet objectif. Il convient de veiller à ce que cet instrument puisse se développer, non sur le terrain de l'opportunité fiscale, mais en tant qu'outil permanent intégré dans la gestion de l'exploitation. De ce point de vue, la possibilité de valoriser l'épargne de précaution durablement constituée par un exploitant, sous forme de capital-retraite, doit être envisagée.

- Maintien d'une intervention directe de l'Etat, au titre de la solidarité nationale, pour garantir la pérennité des régimes d'assurances en cas d'accidents climatiques exceptionnels et assurer l'indemnisation des risques non couverts par l'assurance.

4 - UNE ASSURANCE GARANTISSANT LA PÉRENNITÉ DES EXPLOITATIONS

Les expériences étrangères les plus avancées (USA, Espagne) démontrent que les systèmes d'assurances ne présente un intérêt économique que s'ils entraînent l'adhésion rapide d'un grand nombre de souscripteurs (seule garantie pour les assureurs comme pour les assurés).

Aussi, pour sortir de la logique - non sans intérêt, mais aux perspectives éloignées- des expérimentations sectorielles, il est proposé la mise en place, à grande échelle, d'un contrat d'assurances multi-risques accessible au plus grand nombre et couvrant rapidement la totalité des principales productions agricoles présentes sur le territoire national.

Le contrat "pérennité" vise à garantir, à chaque exploitant, la capacité à poursuivre son activité à l'issue d'un accident climatique, en l'indemnisant à un niveau qui ne couvre pas la totalité de ses pertes de production, mais qui, dans tous les cas, doit couvrir l'équivalent de ses charges incompressibles de production (ou ses surcoûts de production dans le cas des élevages herbagers).

Il est proposé qu'un "Comité national de la gestion du risque", associant l'Etat, les assureurs et les représentants professionnels agricoles définisse, sous l'autorité du Ministre chargé de l'agriculture, le cahier des charges auquel devra répondre un régime d'assurance pour être reconnu comme assurance "pérennité".

Deux modes de diffusion de ces contrats peuvent être envisagés :

- cadre non concurrentiel : tous les assureurs adhérant au dispositif commercialisent, dans des conditions techniques et tarifaires identiques, le contrat "pérennité", en conservant la faculté de proposer, par ailleurs, des produits complémentaires permettant d'offrir un plus haut niveau de couverture des risques,
- cadre concurrentiel : les offres d'assurance "pérennité" proposées par les différentes compagnies ou mutuelles sont soumises à une procédure d'agrément public qui garantit le respect de l'objectif de pérennisation des exploitations et la durabilité du dispositif.

5 - UNE RÉORIENTATION DES SOUTIENS PUBLICS

De façon à assurer une adhésion large et rapide des exploitants agricoles, qui constitue le principal enjeu pour la réussite de la démarche, une aide publique prenant en charge une partie des cotisations ou primes, devra être instaurée, au moins pendant la période de montée en puissance du régime d'assurance. Une attention particulière devra être portée à la situation des jeunes agriculteurs dont les exploitations, en phase d'investissement sont particulièrement sensibles à l'aléa.

Une mobilisation conjointe de l'Etat, en tant que garant de la cohérence du dispositif et de la préservation de l'équilibre général des filières agricoles, et des collectivités territoriales attachées au développement durable des territoires ruraux constituerait un signal fort de l'engagement d'une nouvelle dynamique.

L'efficacité budgétaire de ce type de soutien permet d'améliorer de façon significative la protection des exploitations contre les risques climatiques, sans accroissement du niveau des dépenses publiques habituellement déployées dans de telles circonstances.

Il est en outre suggéré que soient recherchés les moyens permettant d'inscrire les aides à l'assurance dans le cadre des cofinancements communautaires au titre du deuxième pilier de la PAC.

Enfin, il est recommandé, en particulier dans la phase transitoire, de veiller à une bonne articulation entre le régime d'assurance pérennité et les interventions du FNGCA de façon à donner leur plein effet aux incitations à l'assurance tout en offrant aux exploitants les moyens de programmer, dans la durée, leurs décisions de gestion des risques.

Sommaire

INTRODUCTION	17
CHAPITRE 1 - ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ACTUEL ET FUTUR	21
A - Evolution du métier d'agriculteur	21
B - Une PAC en mutation	22
C - Le changement climatique : un risque qui ne peut être ignoré	24
CHAPITRE 2 - L'APPLICATION DE LA LOI DE 1964	27
A - Une loi dynamique dans son approche du risque climatique	27
B - Une mise en oeuvre très incomplète	28
1) La prévention oubliée au profit de la gestion conjoncturelle des sinistres	28
2) Le développement de l'assurance : un objectif occulté jusqu'en 2001	29
a) l'assurance grêle	30
b) les expérimentations en cours	31
c) les limites d'une approche sectorielle liée à l'indemnisation des pertes de production	32
CHAPITRE 3 - LE FNGCA : UN DISPOSITIF RECONNU PAR LES AGRICULTEURS MAIS SOUMIS À DE MULTIPLES CRITIQUES	35
A - Une fonction de "filet de sécurité" définie pragmatiquement	35
B - Des modalités de financement et de redistribution très discutées	37
1) Les ressources du FNGCA : insuffisance et effets optiques	37
a) La part du FNGCA dans l'ensemble des dépenses publiques liées au risque climatique	37
b) Un financement paritaire sujet à polémique	38
c) Une contribution professionnelle compensée par un régime fiscal spécifique	39

2) L'allocation des aides : une fonction redistributive de solidarité à faible légitimité économique	40
a) Des indemnisations sans relation avec les contributions professionnelles	40
b) Des effets de seuil qui n'empêchent pas une forte dispersion des aides	42
- Une volonté de soutenir le revenu sans disposer des moyens adéquats	42
- Une part non négligeable des indemnisations sans effet économique significatif	44

CHAPI TRE 4 - ENGAGER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE GESTION DU RISQUE	47
--	-----------

A - La prévention, un objectif à valoriser	47
1) Recherche agronomique et zootechnique et pratiques agricoles	48
2) Investissements à vocation préventive	50
3) Anticiper les situations de crise	50
B - Bâtir une palette cohérente d'outils répondant aux différents niveaux de risques et rapidement accessibles au plus grand nombre d'exploitants	52
1) Garantir la pérennité des exploitations par un dispositif d'assurance très mutualisé	53
a) Les limites des dispositifs actuels	53
b) Associer les compétences de l'Etat, des assureurs et des exploitants	55
c) Se concentrer sur la capacité des exploitations à poursuivre leurs activités	56
d) Favoriser une large mutualisation	58
- Une approche multi-risques appréhendant la totalité de l'exploitation	58
- Intégrer la gestion du risque dans l'organisation économique	60

e) Garantir la cohérence et la durabilité des régimes d'assurance climatique	61
f) Créer les conditions d'un équilibre de l'offre et de la demande	64
g) Articuler le développement de l'assurance "pérennité" et l'intervention du FNGCA	66
2) Donner un caractère pleinement opérationnel à la DPA	67
3) Préserver un outil de solidarité nationale	70
CHAPITRE 5 - ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES ET RATIONNALITÉ DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	73
A - Efficacité de l'intervention publique	73
B - Approches budgétaires	74
C - Les ressources	75
1) Financement communautaire	76
2) Financements nationaux	77
CHAPITRE 6 - INSERTION DANS LE CADRE COMMUNAUTAIRE ET MULTILATÉRAL	79
A - Encadrement communautaire	79
B - Position à l'OMC	79
ANNEXES	81
Lettre de mission de M. le Premier Ministre	83
Note sur les assurances agricoles aux Etats-Unis	85
Note sur les assurances agricoles en Espagne	91
Liste des personnes et organismes auditionnés	95
Sigles	109

Introduction

La question de la protection de l'agriculture contre les risques - limités à leur dimension climatique, ou élargis à l'ensemble des facteurs affectant l'équilibre économique des exploitations agricoles - a fait l'objet, au cours des dernières années, de nombreux travaux de natures diverses quant à leur cadre institutionnel et à leur champ d'investigation.

Parmi ces travaux, il convient de rappeler particulièrement :

- le rapport sur **"L'agriculture face aux risques climatiques"** adopté par le **Conseil économique et social le 25 novembre 1998** : après avoir dressé un bilan critique du fonctionnement du FNGCA, ce rapport suggère une réforme qui s'inscrive dans une dynamique communautaire et confère à de nouveaux mécanismes de protection du revenu (épargne, assurances) le statut d'instruments de la politique agricole française et communautaire ;

- le rapport d'évaluation de la politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques, produit par le ministère de l'agriculture et de la pêche en mai 2000 : ce document, élaboré sous l'autorité de Monsieur Bernard VIAL, Inspecteur général de l'agriculture, analyse de manière détaillée les modalités de mise en œuvre des différents mécanismes développés par les pouvoirs publics pour compenser les effets des aléas climatiques, et en apprécie l'impact, tant au niveau de l'efficacité globale pour les différentes filières agricoles qu'à celui des exploitations sinistrées, examinées au travers d'un échantillon du RICA (réseau d'information comptable agricole). Ce rapport constate, en conclusion, que "l'Etat a su amortir les conséquences les plus importantes des aléas climatiques" tout en soulignant que "les divers modes de compensation de pertes d'origine climatique (constituent) un empilement assez hétéroclite de mesures...dont le FNGCA ne représente, en moyenne de longue durée, que 50 % du total des aides".

Il relève enfin que la mission de développement de l'assurance, prévue par la loi de 1964, n'a pas été remplie, du fait probablement que "la comparaison entre assurance-récolte et indemnisation publique paraît plus favorable à la seconde lorsque l'on s'en tient aux seules considérations comptables à court terme" ;

- le rapport, élaboré sous l'autorité de Monsieur Christian BABUSIAUX, **Conseiller maître à la Cour des comptes**, en application de l'article 18 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, traitant des conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance-récolte et de son articulation avec le régime des calamités agricoles.

Ce rapport, qui élargit la réflexion à l'ensemble des risques climatiques, sanitaires et économiques, suggère une "nouvelle architecture d'ensemble" distinguant trois niveaux -par ordre croissant- de risques relevant respectivement de la responsabilité individuelle de l'exploitant pour le premier, de la mutualisation professionnelle pour le second et de la solidarité nationale pour le troisième.

S'agissant plus spécifiquement des risques climatiques, le rapport propose la mise en place d'une épargne de précaution à vocation professionnelle, stimulée par des avantages fiscaux, le développement de l'assurance-récolte, encouragé par les pouvoirs publics dans sa phase de montée en puissance, ainsi que le maintien d'un fonds national de garantie, rénové et limitant ses interventions au champ désormais restreint, du fait de la mise en œuvre des deux outils précédents, des risques non assurables.

Certaines préconisations du rapport établi par Monsieur BABUSIAUX ont fait l'objet de premières applications concrètes sous forme de :

- l'instauration, par la loi de finances pour 2002, d'une "déduction pour aléas" (DPA) qui entend encourager l'épargne de précaution des exploitants agricoles,
- la mise en place, à partir de 2002, d'une aide publique expérimentale à de nouveaux produits d'assurance (opération test d'assurance contre le gel sur vignes et arbres fruitiers et d'assurance climatique multi-risques pour les oléo-protéagineux et, depuis 2003, pour les céréales).

C'est dans ce contexte que Monsieur le Premier ministre a bien voulu me confier, en application de l'article LO 144 du code électoral, une mission d'évaluation de l'ensemble du dispositif en vigueur, incluant les opérations expérimentales en cours, et de proposition quant à l'avenir des mécanismes susceptibles de renforcer la préservation de l'équilibre économique des exploitations agricoles confrontées à des aléas climatiques.

Compte tenu de l'importance et de la richesse des travaux déjà réalisés sur ce thème, le présent rapport a pour principale ambition de mettre en lumière, à l'issue d'une large consultation de l'ensemble des partenaires concernés, les points de consensus qui semblent pouvoir être dégagés sur les orientations jugées les plus prometteuses.

Il vise également à apprécier concrètement les obstacles susceptibles de s'opposer à la mise en œuvre de ces orientations et à proposer les modalités d'une évolution qui prenne simultanément en compte les contraintes techniques et les critères d'efficacité économique et budgétaire tout en s'inscrivant dans la cohérence des positions défendues par la France dans les instances communautaires et multilatérales.

Chapitre 1

Éléments de contexte actuel et futur

A - ÉVOLUTIONS DU MÉTIER D'AGRICULTEUR

Au-delà de la constatation, banale mais incontestable, selon laquelle les activités de production agricole sont, plus que bien d'autres secteurs économiques, exposées aux aléas climatiques, il convient d'apprécier si les évolutions liées aux techniques de production et à la gestion des exploitations tendent à renforcer ou, au contraire, à minimiser la sensibilité des exploitations agricoles aux fluctuations climatiques.

Il est indiscutable que l'introduction rapide et continue, depuis le début des années 60, d'innovations agronomiques, zootechniques et technologiques a, pour une large part, permis, face à des fluctuations météorologiques et climatiques d'ampleur habituelle, de renforcer la probabilité d'obtention de résultats de production conformes, en quantité et en qualité, aux objectifs visés en début de campagne.

C'est ainsi que le développement spectaculaire de l'utilisation des engrais et pesticides, la progression des actions de prophylaxie, comme le renforcement de la maîtrise de l'eau ou la rapidité d'exécution des interventions culturales liée à la mécanisation, ont largement contribué à renforcer la maîtrise, par l'exploitant agricole, de phénomènes que, jusqu'alors, il subissait passivement.

Dans le même temps, l'optimisation des performances de production et l'évolution des conditions de mise en marché ont conduit à une spécialisation de plus en plus marquée des exploitations. Cette tendance lourde à la spécialisation, largement encouragée par les pouvoirs publics et l'ensemble de l'appareil de recherche-expérimentation-développement, contribue à accroître la sensibilité d'une exploitation, lorsqu'un aléa d'un type donné vient réduire ou anéantir les perspectives de production au titre de la spéculation principale, voire exclusive, de l'exploitation. Au delà de l'exploitation considérée individuellement, les effets de l'aléa sont d'autant plus destructurants que certaines filières agro-alimentaires pèsent lourd dans l'économie locale.

Enfin, la spécialisation s'est accompagnée d'un abandon de modes de gestion de type patrimonial (auto-alimentation du bétail, stocks de sécurité, revenu de l'exploitant issu, en partie, d'activités d'auto-subsistance...) au profit de la mise en place d'outils de gestion, faisant appel à de nombreux partenaires fournisseurs et prestataires de service, en particulier dans le domaine de la gestion financière. C'est ainsi, par exemple, qu'à la gestion traditionnelle des stocks de sécurité s'est progressivement substitué le recours aux emprunts de campagne, lesquels viennent alourdir la charge d'endettement liée aux investissements, dont le rythme de renouvellement a, lui-même, régulièrement accéléré.

Pendant plusieurs décennies, le phénomène continu d'agrandissement des exploitations a conduit à une augmentation des disponibilités financières (parfois au détriment du niveau de revenu que s'accorde l'exploitant).

Le ralentissement d'ores et déjà observé du rythme des installations, comme les perspectives d'évolution de la démographie agricole, donnent à penser que la tendance à l'agrandissement et son effet sur la capacité de résistance des exploitations à divers aléas, devraient s'infléchir à la baisse.

Au total, de nombreux interlocuteurs, professionnels agricoles ou partenaires de gestion des exploitants, considèrent que les évolutions observées dans la conduite des exploitations conduisent plutôt à accroître la sensibilité de ce secteur vis à vis des aléas climatiques, y compris lorsque ces aléas ont une intensité telle que leur effet sur le chiffre d'affaire reste modéré.

B - UNE PAC EN MUTATION

A l'évolution technique et financière des conditions de conduite des exploitations s'ajoutent des inflexions significatives de la politique agricole commune qui contribuent à accroître les incertitudes de gestion pour les exploitants.

La régulation des effets négatifs des aléas climatiques sur les résultats des activités agricoles n'a, certes, jamais donné lieu à la mise en place d'instruments communautaires spécifiques.

En revanche, à son origine, la PAC visait principalement à assurer une régulation des marchés agricoles (d'où le terme d'organisations communes de marché) et, partant, une garantie du revenu -hors aléas climatiques- des agriculteurs.

C'est ainsi que les protections tarifaires aux frontières de l'Europe, garantissant des prix élevés sur le marché intérieur, renforcées par des mécanismes de rachat public ou d'aides au stockage en cas de surproduction et/ou d'affaissement des cours, ont offert, dans la première phase de la PAC, une sécurité d'écoulement quasi totale (en quantité et en prix) des productions agricoles faisant l'objet d'une organisation commune de marché.

Les réformes de 1992 et de 1999, qui se sont inscrites dans le processus de libéralisation des échanges engagé au sein du GATT puis de l'OMC peuvent, sous le seul angle de la régulation du revenu agricole, être analysées comme produisant deux effets en partie contraires :

- d'une part, la confrontation plus directe au marché (baisses de prix, affaiblissement des mécanismes de rachat public ou de stockage...) réduit la capacité des producteurs à évaluer ex-ante les résultats de leurs décisions de mise en production,
- d'autre part, le développement d'aides directes, pour l'essentiel associées aux baisses de prix institutionnels, sécurise fortement une partie de la rémunération des productions concernées (c'est ainsi, par exemple que l'aide directe aux grandes cultures est acquise, y compris en cas d'aléa climatique conduisant à une réduction voire à l'anéantissement de la récolte, dès lors que la culture concernée a au moins atteint le stade de la floraison).

La nouvelle inflexion apportée par le compromis de Luxembourg de juin 2003 vise notamment, selon les termes du communiqué de presse publié à l'issue des travaux du Conseil, "à offrir aux agriculteurs européens un cadre clair pour planifier leurs décisions liées à leur activité et à les renforcer dans leur fonction d'entreprises produisant, au meilleur coût, ce que les consommateurs et le marché souhaitent".

Au delà de cette formulation, et indépendamment de tout exercice d'évaluation de cette nouvelle réforme, qui outrepasserait le champ de la présente mission, il convient d'observer que la perspective de mise en place -même partielle et progressive- d'aides découplées de la production, accentue l'écart entre la rémunération de l'exploitant (par construction forfaitaire dans le cas d'aides découplées) et l'équilibre économique de l'exploitation.

De ce point de vue, les conditions de maîtrise technique et économique des productions qui bénéficient d'une organisation commune de marché se rap-

prochent de celles n'ayant pas fait l'objet d'une OCM.

Dans le même temps, le renforcement du 2ème pilier de la PAC et les moyens croissants affectés -dans le cadre d'un budget agricole strictement stabilisé- aux actions de développement rural traduisent probablement une évolution fondamentale - voire un renversement de logique- concernant la justification du soutien public à l'agriculture.

Cette évolution à moyen et long terme laisse entrevoir d'une part une banalisation des conditions d'encadrement et de soutien public à la fonction originelle de production et d'autre part une prise en considération croissante des fonctions sociétales de l'agriculture (gestion des espaces ruraux, environnement, qualité et sécurité alimentaires...).

Le présent rappel, délibérément schématique, n'a d'autre ambition que de souligner l'importance des facteurs d'incertitude économique auxquels est confronté tout producteur agricole, et l'intérêt qui s'attache à minimiser les effets du facteur d'incertitude supplémentaire que constitue l'aléa climatique.

C - LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : UN RISQUE QUI NE PEUT ÊTRE IGNORÉ

La conférence de RIO en 1992 peut être considérée comme l'émergence d'une prise de conscience internationale des risques écologiques globaux que fait peser sur notre planète le développement des activités humaines.

L'intense mobilisation de l'appareil de recherche international a permis de conclure rapidement à la réalité de ce risque et de fournir les bases du programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui a été entériné à **KYOTO en 1997**.

Sans revenir ici sur les difficultés qui sont apparues dans la mise en œuvre effective de ce programme par l'ensemble des grands pays industrialisés, et indépendamment des résultats à venir des négociations internationales sur ce thème, la question de la réalité du changement climatique et de ses effets sur l'économie et plus particulièrement sur les activités agricoles est aujourd'hui posée.

Si la communauté scientifique internationale est encore divisée sur l'ampleur et le rythme d'évolution du climat à moyen et long terme, un large consensus se dessine autour du fait que la fréquence et l'amplitude d'évènements climatiques inhabituels devraient probablement s'accroître dès les prochaines décennies.

Les analyses développées par Météo-France à l'issue de la canicule de l'été 2003 confirment cette analyse.

Dans ces conditions, il importe que toute réflexion sur les conditions à venir de développement des activités agricoles intègre l'hypothèse du changement climatique, sans catastrophisme, mais également sans sous-estimer les risques de déséquilibres économiques susceptibles d'en résulter.

En l'absence d'une connaissance précise de la nature et de l'importance de ces fluctuations climatiques, laquelle pourrait, à terme, conduire à engager la réflexion sur une nouvelle distribution spatiale des productions agricoles, il importe d'envisager sans tarder la mise en place d'outils souples et évolutifs permettant :

- d'une part de poser le principe de l'inscription de la gestion du risque climatique dans le champ de la gestion **technique** (pratiques culturales réduisant le risque pour l'exploitant et contribuant positivement à la lutte contre le changement climatique) mais aussi **financière** de l'exploitation agricole,
- d'autre part, de sensibiliser et de former les différents acteurs (exploitants, assureurs, financiers, intervenants publics...) aux techniques de gestion du risque.

Chapitre 2

L'application de la loi de 1964

A - UNE LOI DYNAMIQUE DANS SON APPROCHE DU RISQUE CLIMATIQUE

La loi de 1964, codifiée dans le sixième titre du code rural (Art. L. 361.1. et suivants) présente une approche tout à la fois opérationnelle et évolutive de la gestion du risque climatique.

En effet, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) institué par cette loi est chargé **"d'indemniser les dommages matériels** causés aux exploitations agricoles par les calamités" mais il est "en outre, chargé de **favoriser le développement de l'assurance** contre les risques agricoles".

Par ailleurs, la Commission nationale des calamités agricoles, créée auprès du FNGCA est notamment chargée de " l'information du Fonds en ce qui concerne la prévention des risques ...".

La partie réglementaire (Art. R. 361.9) précise à cet égard que la Commission nationale a pour mission "de réunir les informations et de **proposer les moyens d'action concernant la prévention des risques et le développement des techniques d'assurance contre ces risques**".

Aussi peut-on considérer, sans forcer l'interprétation, que la loi de 1964 met en lumière la nécessité de disposer, dès sa promulgation, d'un dispositif précis d'indemnisation publique des sinistres d'origine climatique et d'engager simultanément un effort, se déployant dans la durée, de prévention des risques et de promotion de techniques d'assurances ayant vocation à se substituer, en tout ou partie, aux indemnisations du FNGCA.

Sur le plan du financement, l'importance accordée au développement de l'assurance se traduit par le fait que la subvention inscrite au budget de l'Etat pour alimenter le Fonds (dont le montant doit être au moins égal au produit des contributions professionnelles), doit être complétée par une "dotation spéciale" spécifiquement affectée au développement de l'assurance.

Enfin le caractère évolutif du dispositif est précisé par l'article L. 361.2 qui dispose que "sont considérées comme calamités agricoles ... **les dommages non assu-**

rables ... 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".

En définitive la loi de 1964 propose une approche du risque climatique fondée sur un triple mouvement :

- l'amélioration de la connaissance du risque et la promotion de techniques de prévention qui ont pour objectif de réduire le champ des risques pouvant faire l'objet d'une indemnisation publique ou privée,
- le développement de l'assurance : cet objectif contient en lui-même l'idée que la notion "d'assurabilité" d'un risque est évolutive et dépend, certes, de la nature du risque considéré mais également de l'évolution des techniques d'assurances (mutualisation, acceptabilité...),
- le maintien d'un outil de solidarité nationale donnant lieu à indemnisation publique dans le champ non couvert par les deux actions de prévention et de développement des assurances.

B - UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS INCOMPLÈTE

1) La prévention oubliée au profit de la gestion conjoncturelle des sinistres

Même si l'on considère que les actions de prévention des risques ne sauraient être l'apanage de la Commission nationale des calamités agricoles, force est de constater que les actions "d'information et de prévention" conduites par le FNGCA n'ont mobilisé qu'une très faible part des ressources disponibles.

Sur les vingt dernières années, et si l'on exclut l'année 1989 (au cours de laquelle un budget de 47 MF valeur 1998 a été mobilisé, principalement pour financer la destruction des campagnols terrestres, ainsi que des lâchers d'eau des barrages EDF pour lutter contre la sécheresse), on peut noter que la dépense moyenne au titre de la prévention, qui ne dépassait pourtant pas 0,4 % des dépenses pendant les années 80 (majoritairement affectée à des opérations de prévention active des dégâts des campagnols et étourneaux), s'effondre dans les années 1990 pour ne plus représenter que 0,03 % des dépenses, affectées à la réalisation de quelques programmes d'étude d'ampleur très limitée (coulture de la vigne).

Certes, pendant la même période, l'Etat et les collectivités locales ont, notamment dans le cadre des contrats de plan, financé de manière significative des investissements de prévention, notamment les filets para-grêle en arboriculture ; mais y compris dans ce cas, la différence entre les niveaux d'équipements de prévention des grandes régions fruitières démontre que l'action de promotion et d'incitation au soutien **coordonné** à de tels investissements a été quasi inexistante.

Par ailleurs, ainsi que l'observe le rapport de Monsieur Babusiaux, les pratiques d'indemnisation de la Commission nationale n'ont, à de rares exceptions près, pas établi de lien entre le niveau de l'indemnisation et la survenance, dans une même exploitation, de sinistres "à répétition".

C'est ainsi que sur un échantillon de 791 exploitations ayant été indemniées au moins une fois au titre des calamités sur la période 1989-1998, 40 % l'ont été au moins trois années sur dix, 20 % au moins quatre années sur dix et 10 % au moins cinq années sur dix.

Ces situations mettent en évidence la nécessité d'établir un lien plus fort entre le maintien d'une indemnisation et la mise en œuvre des pratiques de prévention les plus efficaces ; elles doivent également conduire à s'interroger sur la pertinence qui s'attache à maintenir certaines productions dans des zones qui s'y avèrent très régulièrement peu favorables.

Sur ces deux aspects de la prévention et de l'incitation à une meilleure répartition spatiale des productions en fonction de l'environnement climatique, le bilan global du FNGCA présente peu d'aspects positifs.

2) Le développement de l'assurance : un objectif occulté jusqu'en 2001

Au préalable, il convient de noter que la disposition de la loi de 1964, selon laquelle la prise en charge, par le FNGCA, d'une partie des primes ou cotisations d'assurance doit être couverte par une dotation spéciale du budget de l'Etat, n'a jamais, depuis 1964, connu de traduction en loi de finance.

Cette seule observation explique que la Commission nationale des calamités, confrontée en permanence à la nécessité de répondre à des situations d'urgence réclamant indemnisation, a privilégié les actions de réparation au détriment des actions d'anticipation par l'assurance, qui auraient amputé le volume de crédits susceptibles d'être distribué.

Ainsi, comme le rappelle le rapport d'évaluation de mai 2000, le FNGCA n'a-t-il consacré à l'incitation à l'assurance que 14 % des ressources déployées pendant la période 1980-1990, cette part se réduisant même à 6,3 % des prestations totales du Fonds pendant la période 1994-1998 (à l'issue de la période 1991-1993 pendant laquelle l'incitation à l'assurance avait été supprimée).

Ce très faible engagement public en faveur de l'assurance agricole constitue probablement un des éléments d'explication de l'absence de nouvelles offres d'assurance au cours des dernières décennies.

a) l'assurance grêle

Si l'on excepte le secteur du tabac, qui bénéficie d'un régime systématique d'assurance hérité du dispositif obligatoire mis en place, en son temps, par la SEITA, le seul risque qui ait fait l'objet d'une couverture assurantielle à un niveau significatif est le risque "grêle".

La mise en œuvre de la loi de 1964, et notamment la prise en charge partielle des primes d'assurance ainsi que la majoration des indemnisations du FNGCA pour les exploitants assurés contre la grêle, a permis un développement de la couverture de ce risque, à hauteur de 50 à 60 % des superficies en grandes cultures, mais à moins de 40 % dans le secteur de l'arboriculture qui, pourtant, est le plus sensible à ce risque.

La suspension, en 1991, de l'aide publique à l'assurance "grêle" et son rétablissement, à partir de 1994, dans les seuls secteurs des fruits et des légumes feuillus n'ont pas significativement modifié les taux de pénétration ni permis d'enrayer un processus associant augmentation des primes et accentuation du phénomène d'anti-sélection (qui conduit à réduire progressivement la population assurée à la fraction la plus exposée des exploitants).

Le maintien d'un taux majoré d'indemnisation par le FNGCA au profit des détenteurs d'un contrat "grêle" a certainement évité que le phénomène d'anti-sélection ne s'exprime de manière plus brutale.

b) les expérimentations en cours

Depuis 2001 et faisant suite au rapport remis par Monsieur Babusiaux, une compagnie d'assurance a engagé des opérations expérimentales, en proposant

trois nouveaux produits qui ont bénéficié d'une prise en charge partielle des primes par le FNGCA selon les modalités prévues par le décret du 23 mars 2002.

Ces trois opérations présentent les caractéristiques suivantes :

Risques couverts	Cultures concernées	Superficie assurée	Capital garanti	Modalités de la garantie	Nombre d'exploitations
Grêle et gel + extension légale tempête	Fruits (pertes de récoltes, hors pertes de fonds)	5 000 ha	50 ME	Perte de chiffre d'affaires arboricole par rapport à la moyenne individuelle, due à un phénomène climatique assuré (gel ou grêle) ; l'éventuelle hausse du prix sous l'effet de la baisse de production peut donc compenser la perte de volume. L'indemnisation est limitée à la plus faible des deux valeurs suivantes : baisse constatée de chiffre d'affaires, perte de chiffre d'affaires due au gel ou à la grêle évaluée par l'expert.	Environ 400, dans 11 OP de Rhône-Alpes et de Languedoc-Roussillon
Grêle et gel + extension légale tempête	Raisins de cuve VQPRD et de pays (pertes de récolte, hors pertes de fonds)	115 000 ha	480 ME	Perte de rendement constatée au vu de la déclaration de récolte par rapport à la moyenne individuelle, plafonnée au volume autorisée par l'appellation, valorisée à un prix convenu au contrat	Environ 15 000 exploitations de Languedoc-Roussillon et sud-Rhône-Alpes
Gel, sécheresse, excès d'eau ou d'hygrométrie, vent de sable et tempête	Céréales, oléagineux, protéagineux (pertes de récolte, hors pertes de fonds) NB : seule la soie en oléo-protéagineux entrail en ligne de compte pour la subvention à la prime en 2002.	27 000 ha	33 ME	Baisse de rendement constatée par rapport à la moyenne individuelle, valorisée au prix fixé au contrat, un seuil de taux de perte et une franchise dégressive en fonction du dommage sont en outre appliqués : si dommage < 10% : pas d'indemnisation, de 10% à 25% : indemnisation à 80% du dommage, de 25% à 50% : 90% du dommage, plus de 50% : 100% du dommage. La perte est évaluée par expertise.	231 exploitations du secteur Groupama Nord-Est (départements de la Marne, de l'Aisne, de l'Aube et région Nord-Pas-de-Calais)

Source : MAAPAR-DAF

L'évaluation qui peut être faite aujourd'hui de ces expérimentations ne présente, compte tenu de l'absence de recul, qu'un caractère très partiel, voire incertain.

Sur les trois premières années d'expérimentation le ratio indemnisations sur cotisations atteint en moyenne 178 % avec un minimum de 37 % en 2001 et un maximum de 374 % en 2003.

De tels chiffres ne revêtent qu'un caractère factuel, insuffisant pour apprécier si ces nouveaux régimes sont susceptibles d'atteindre l'équilibre financier en longue durée.

Des études statistiques sur le passé pourraient sans doute éclairer la réflexion, mais il est plus probable qu'une analyse réellement objective et conclusive ne puisse être conduite qu'à l'issue d'une période de longue durée.

Par ailleurs, et compte tenu de ce que chacun des nouveaux produits est construit autour d'un type de production, d'un nombre limité de risques et d'une zone géographique identifiée relativement homogène sur le plan climatique, il apparaît que la corrélation des risques atteint une valeur élevée, qui conduit l'assureur engagé dans ces opérations à envisager avec une très grande circonspection la perspective d'un élargissement progressif de l'expérimentation.

Pour le seul cas du gel en arboriculture, l'assureur considère qu'une couverture de la totalité des surfaces arboricoles françaises conduirait, sur la base de la sinistralité observée au cours des 22 dernières années, à un taux de prime moyen de 3,3 % des capitaux assurés, ce taux passant à 5 % si 70 % des surfaces devaient être assurées et à 20 % si 50 % seulement des surfaces étaient couvertes par ce régime.

En effet, la phase de démarrage ne concernant par nature que des superficies limitées par rapport au potentiel assurable conduit à proposer des taux de primes élevés, qui, à leur tour, s'opposent à une adhésion large des exploitants. Dans le même temps le risque est élevé de voir jouer, dès cette première phase, le phénomène d'anti-sélection qui conduit à un profond déséquilibre du système dès le ou les premiers sinistres importants.

En conclusion, si la poursuite des expérimentations permettra d'accumuler des informations objectives et de progresser ainsi dans l'appréciation du caractère assurable des risques couverts, il semble peu raisonnable d'espérer pouvoir disposer de résultats probants avant de longues années. Mais surtout, et au delà de la question de la lenteur du processus, il y a fort à craindre que la conception même de ces expérimentations, fondée sur des triptyques "produit /risque/zone géographique" ne conduise pour chacune d'entre elles, à plus ou moins brève échéance, à l'apparition de déséquilibres financiers pour l'assureur, qui mettraient fin à l'exercice et dégraderaient durablement la confiance susceptible d'être accordée par les exploitants agricoles à tout régime de protection de nature assurantielle.

c) les limites d'une approche sectorielle liée à l'indemnisation des pertes de production

En définitive, les obstacles qui s'opposent à un développement rapide de régimes d'assurances "récolte" tiennent principalement :

- à une forte corrélation des risques dans toute approche sectorielle,

- à l'existence, redoutée par les assureurs, d'une asymétrie d'information, génératrice d'un risque d'aléa moral (l'assuré peut, dès lors qu'il a souscrit un contrat d'assurance, être tenté d'adopter, pour des raisons d'économie, des pratiques qui renforcent la sensibilité de ses productions au risque climatique).

Ces deux difficultés principales sont elles-même en relation avec :

- la nature de la chose assurée : plus on souhaite s'approcher d'une couverture totale des pertes de récolte pour une production et pour une zone considérée, plus la corrélation des risques peut conduire au déséquilibre financier du régime d'assurance,

- le cadre de définition des termes techniques et financiers du contrat d'assurance : dans un cadre classique de gestion, c'est aux assureurs qu'il appartient de définir, de leur propre initiative et à partir des informations dont ils disposent, les termes des contrats qu'ils entendent proposer à leurs futurs clients ou adhérents, quitte à les réajuster en fonction de la réponse faite à leur offre. Dans cette démarche l'assureur est amené à intégrer, sous la forme d'un renchérissement des primes, le risque d'aléa moral qui résulte de la dissymétrie d'information. Cet effet est d'autant plus fort que le régime d'assurance n'a pas atteint sa "vitesse de croisière".

Enfin, une autre limite de tout système exclusivement attaché à l'évaluation des pertes de récoltes tient à son incapacité à prendre en compte la majeure partie des difficultés rencontrées, du fait d'aléas climatiques, par le secteur de l'élevage. En effet, si l'on exclut les aléas qui affectent directement la survie des cheptels, les aléas les plus courants affectent les productions végétales à partir desquelles est assurée l'alimentation des animaux. Dans ce cas (l'exemple de la sécheresse de l'été 2003 est particulièrement illustratif), la difficulté à surmonter par l'éleveur tient, non pas à une réduction de ses recettes, mais à une augmentation de ses charges de production (externalisation de l'approvisionnement alimentaire dans un contexte de renchérissement des cours).

Le développement d'un régime exclusif d'assurance "récolte" constitue ainsi une solution qui exclut une grande partie de la production agricole et présente de ce fait un faible degré d'acceptabilité globale.

Chapitre 3

Le FNGCA : un dispositif reconnu par les agriculteurs mais soumis à de multiples critiques

A - UNE FONCTION DE "FILET DE SÉCURITÉ DÉFINIE PRAGMATIQUEMENT

La loi de 1964 dispose que le FNGCA est "chargé d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations par les calamités".

Il en ressort que le régime d'indemnisation par le FNGCA s'apparente à un système d'assurance dommage, avec la particularité d'être entièrement géré dans un cadre public.

Cependant, à la différence d'un régime d'assurance, les taux d'indemnisations ne sont pas fixés a priori mais résultent d'un croisement entre les disponibilités budgétaires et l'importance des dégâts observés.

Ceci a conduit la Commission nationale à développer une pratique qui, au-delà du souci premier de limitation des indemnisations en fonction des ressources disponibles, peut être assimilée à une doctrine de soutien au revenu des exploitants affectés par des aléas climatiques.

Le rapport d'évaluation du FNGCA, publié en mai 2000, relève que "dans la pratique la commission nationale des calamités [a élaboré] un barème non officiel de taux d'indemnisations applicables à différents types de sinistres (couples "production/aléa climatique") en fonction de l'ampleur des pertes subies... " et a appliqué ce barème avec une grande régularité.

Sur la période 1981/1998, ce barème prend la forme suivante :

Extrait du barème d'indemnisation de la Commission nationale des calamités (1981-1998)

Conditions		Productions sinistrées			
Taux de pertes	Assurances souscrites	Fruitiers	Vignes	Grandes cultures	Prairies fourragères
27% à 50%	Minimum	20%	15%	25%	28%
50% à 70%	Minimum	25%	15%	25%	28%
Plus de 70%	Minimum	35%	25%	25%	28%
27% à 50%	Grêle	30%	25%	28%	28%
50% à 70%	Grêle	35%	25%	28%	28%
Plus de 70%	Grêle	45%	35%	28%	28%

Source : MAAPAR-DAF-SDFA-Bureau des Calamités

Au regard d'une logique d'indemnisation des pertes de récolte ce tableau met en évidence une progressivité très faible -voire nulle pour les grandes cultures et les cultures fourragères- du taux d'indemnisation en fonction du taux de perte.

Ainsi, pour un exploitant en grandes cultures assuré au minimum, une perte de récolte de 30 % se traduit par un chiffre d'affaires après indemnisation de 77,5 % de son chiffre d'affaires normal ; une perte de récolte de 60 % conduit à un chiffre d'affaires final de 55 % et une perte totale de récolte à une recette, intégralement couverte par le FNGCA, de 25 % de la recette normale (ces chiffres s'entendent hors aides directes, lesquelles, en apportant une recette presque équivalente à celle provenant de la commercialisation de la récolte réduisent significativement l'impact de la perte de récolte).

Sur la base de ce constat, et sans négliger la critique selon laquelle le FNGCA s'est éloigné de son objectif d'indemnisation des pertes effectivement constatées, le rapport suggère l'hypothèse que le FNGCA a plutôt fonctionné comme un "filet de sécurité" qui, associé aux autres dispositifs d'aides publiques, a su **"amortir les conséquences les plus importantes des calamités agricoles"**.

Cette hypothèse procède de deux constats :

- d'une part, très peu d'exploitants agricoles ont été amenés à cesser leur activité du fait de calamités agricoles,
- d'autre part, "l'incidence positive sur les capacités de redémarrage financier des exploitations victimes de calamités apparaît assez nettement" dans les secteurs de production ne présentant pas de difficultés structurelles (à l'exception de la viticulture spécialisée, mais ce secteur connaît un pourcentage relativement faible d'exploitations en difficulté structurelle).

Ainsi, le régime de soutien public mis en œuvre au travers du FNGCA et des dispositifs d'aide associés s'est, certes, éloigné de la notion d'assurance-dommage telle que la prévoyait la loi de 1964, mais a globalement permis d'éviter des ruptures majeures dans la conduite des exploitations affectées par des aléas climatiques.

C'est probablement un constat de même nature qui conduit l'ensemble des organisations professionnelles agricoles à marquer globalement leur attachement à ce dispositif, tout en émettant de nombreuses critiques à son encontre.

B - DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ET DE REDISTRIBUTION TRÈS DISCUTÉES

1) Les ressources du FNGCA : insuffisance et effets optiques

a) La part du FNGCA dans l'ensemble des dépenses publiques liées au risque climatique

La reconstitution du coût global du système de protection agricole contre les risques climatiques, établie dans le cadre du rapport d'évaluation de mai 2000, conduit, en moyenne annuelle (calculée sur la période 1980-1998), à un montant total de près de deux milliards de francs (300 millions d'Euros), répartis de la façon suivante :

Coût collectif global du système de protection	
En MF constants 1998	Moyenne annuelle
Ressources budgétaires ou fiscales (Etat, collectivités territoriales)	
FNGCA : subvention de l'Etat	479,1
Coûts de gestion non pris en charge par le FNGCA	9,6
Fonds viticole : subvention de l'Etat	53,9
Bonification : subvention de l'Etat	353,5
Aides exceptionnelles financées par l'Etat via les offices	175,3
Collectivités locales (aides directes aux agriculteurs)	80,2
Dégrèvement de TFNB	283,4
Total budgets publics	1 435,0
Contributions professionnelles	
FNGCA-contribution additionnelle	545,4
Total général	1 980,4

Source : MAAPAR-DAF-CCR

(Ce chiffrage approximatif constitue un minimum puisqu'il n'intègre ni les aides éventuelles des collectivités territoriales, ni le coût de diverses autres procédures pouvant interférer avec le régime des calamités).

Il en ressort que le FNGCA ne couvre que la moitié de l'effort de soutien qu'il est apparu légitime de déployer en faveur des exploitants confrontés à des aléas climatiques.

Ce constat suggère que, faute de pouvoir s'appuyer sur un dispositif défi-

ni a priori de façon exhaustive et correctement dimensionné sur le plan budgétaire, les pouvoirs publics ont été conduits à adapter leurs interventions au coup par coup, ce qui tout à la fois présente une vraie difficulté de maîtrise prévisionnelle de la dépense publique et accentue le sentiment d'incertitude des exploitants confrontés à une crise.

b) Un financement paritaire sujet à polémique

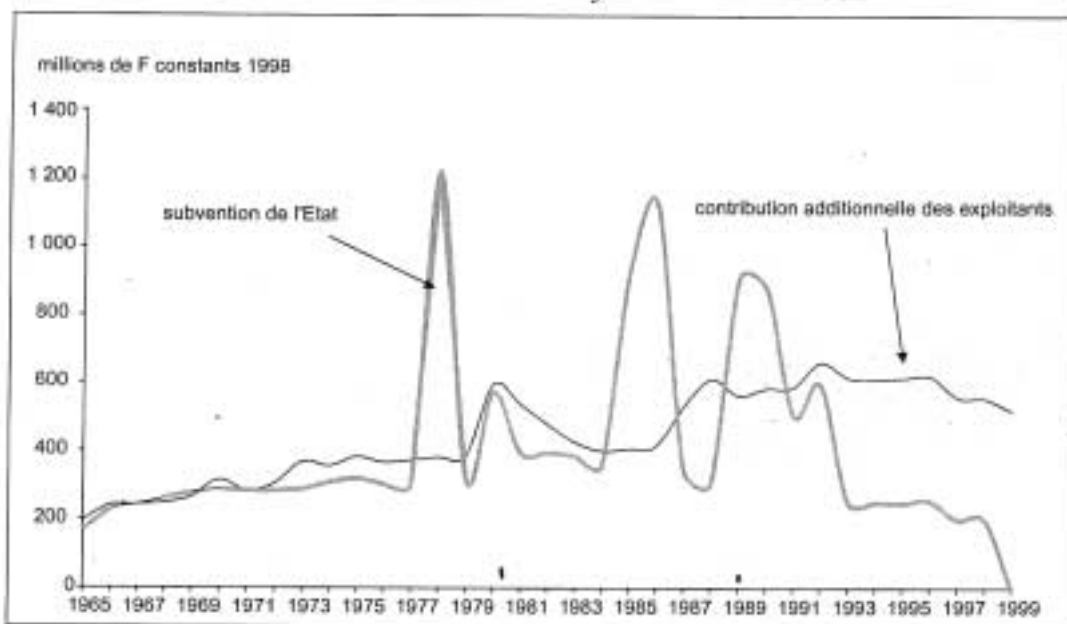
La loi de 1964 pose le principe d'une contribution, à partir du budget de l'Etat, au moins égale au montant des contributions professionnelles (sous forme de contribution additionnelle aux cotisations ou primes afférentes aux contrats d'assurance couvrant les bâtiments, le cheptel mort et les véhicules utilitaires).

La loi ne précise pas si le respect de cette parité doit se mesurer annuellement, même si le caractère annuel des primes ou cotisations d'assurance conduit à privilégier cette hypothèse.

En tout état de cause, le principe de la parité a été respecté sur une longue période (de 1965 à 1999 le rapport est de 47,8 % pour l'Etat et de 52,2 % pour les producteurs).

Cet équilibre de longue période masque des situations annuelles très diversifiées comme le montre le graphique suivant :

Evolution des deux sources de financement du FNGCA



Source : MAAPAR-DAF-CCR

Au-delà des fluctuations techniques (liées notamment à l'évolution des taux des contributions additionnelles) l'observation des ressources du Fonds peut être analysée selon deux périodes :

- de 1965 à 1991 : la parité de financement est globalement assurée, mais face à des sinistres d'ampleur exceptionnelle, la solidarité nationale s'exprime sous forme de dotations de l'Etat allant très au-delà de la parité (en 1978 pour faire face aux gelées et inondations de 1977, en 1985 et 1986 après la sécheresse et les gelées de 1985 ...)

- à partir de 1991 : la contribution du budget de l'Etat connaît un fort recul, exprimant la difficulté, dans un contexte d'effort de maîtrise budgétaire, à dégager des crédits à caractère provisionnel hors période de crise climatique d'ampleur nationale.

Cette situation n'est pas sans générer de vives inquiétudes dans l'ensemble du monde professionnel agricole.

c) Une contribution professionnelle compensée par un régime fiscal spécifique

Le taux de la contribution professionnelle est fixé par la loi. Jusqu'en 1999, le taux de contribution additionnelle était variable selon qu'il s'agissait de contrats d'assurance incendie, récolte et cheptel, bâtiments et matériel ou véhicules utilitaires.

La loi de finances pour 2001 a unifié le taux de contribution additionnelle et l'a fixé à 11 % de la cotisation ou de la prime d'assurance, toutes assurances confondues.

Cette contribution additionnelle génère une ressource globale de l'ordre de 80 millions d'Euros.

Par ailleurs, et même s'il s'agit d'une disposition a priori sans lien avec la préoccupation de gestion du risque en agriculture, le code général des impôts (article 995) exonère les exploitants agricoles de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui, à quelques autres exceptions sectorielles près, s'applique à l'ensemble des contrats d'assurance.

Cette exonération représente un manque à percevoir pour l'Etat, d'un montant sensiblement équivalent à celui de la contribution additionnelle. Ceci peut conduire un analyste purement budgétaire à considérer que le financement des indemnisations au titre des calamités agricoles est intégralement supporté par le budget de l'Etat, dans des conditions fiscales de droit commun en matière de contrats d'assurance.

Il va sans dire que cette interprétation n'est pas totalement partagée par les organisations professionnelles agricoles.



En définitive, et au-delà de toute polémique, il apparaît que les modalités de financement de la protection du risque agricole génèrent un réel malaise lié tant au caractère incertain des diverses dotations budgétaires affectées à cet emploi qu'à la difficulté à apprécier objectivement la réalité des contributions professionnelles.

2) L'allocation des aides : une fonction redistributive de solidarité à faible légitimité économique

a) Des indemnisations sans relation avec les contributions professionnelles

Le rapprochement des contributions professionnelles et des indemnisations servies par le FNCGA met en évidence l'absence de lien entre l'effort contributif demandé à un exploitant et la probabilité pour le même exploitant de bénéficier d'une indemnisation.

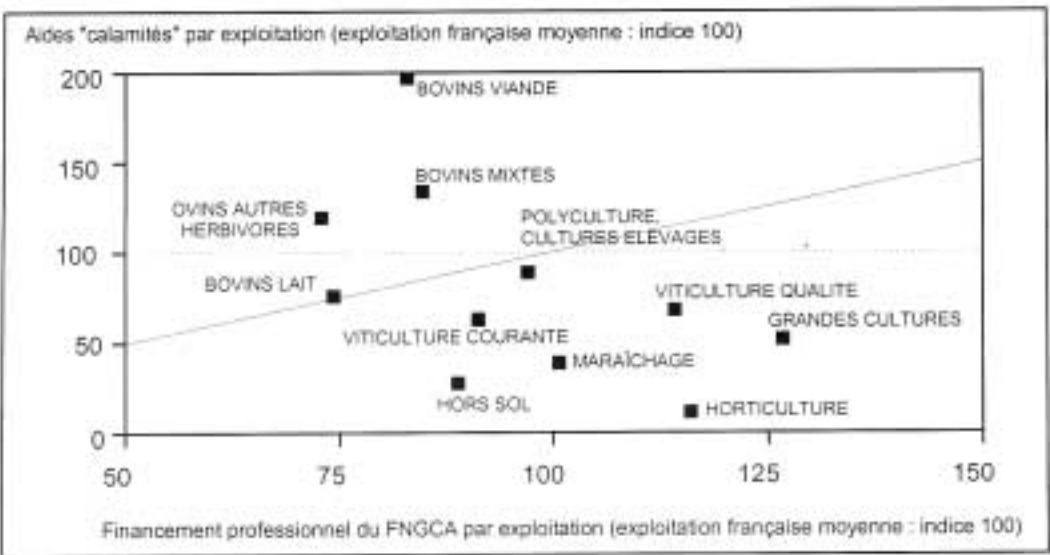
De fait, la contribution additionnelle, assise sur des contrats d'assurance n'ayant que très peu, voire aucun lien avec le risque climatique (assurances bâtiments, véhicules, cheptel mort ...) peut être assimilée à un geste de pure solidarité professionnelle qui conserve à ce titre toute sa valeur, mais présente une double difficulté sans l'angle économique et sous celui de l'acceptabilité :

- Dans les zones ou pour les productions confrontées à un haut niveau de risque, la contribution additionnelle, dont le taux est uniforme sur l'ensemble du territoire, n'apporte aucun élément d'appréciation objective du risque permettant à l'exploitant d'adapter voire de réorienter sa production. En revanche l'existence de cette contribution légitime les demandes d'intervention publique y compris lorsque la répétition d'accidents de même nature devrait conduire à déployer des réponses préventives ou structurelles.

- A l'inverse, dans les zones ou pour les productions à risque plus faible, la contribution additionnelle est perçue comme une charge indûe, d'autant plus mal ressentie qu'est posée la question de la parité des apports budgétaires de l'Etat, et que les taux d'indemnisation restent faibles lorsqu'un accident climatique de grande ampleur affecte ces zones ou ces productions.

Les deux tableaux suivants illustrent la forte variabilité du rapport indemnisations sur contributions professionnelles, selon les secteurs de production et les régions.

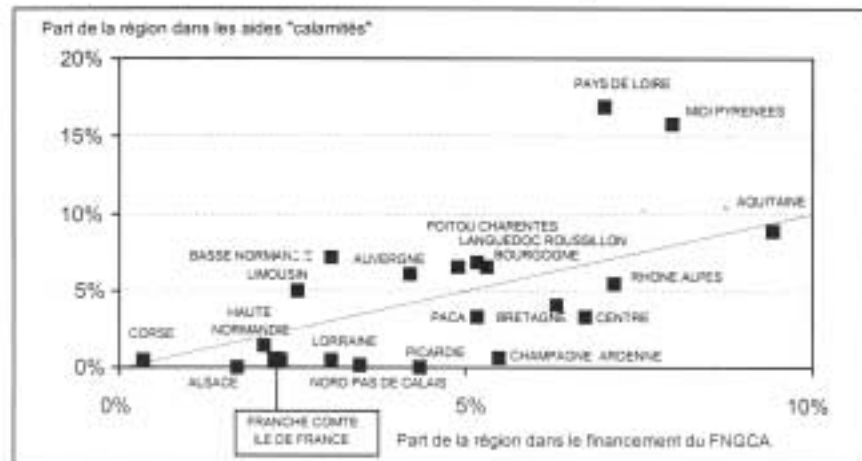
*Rapport entre l'indemnisation et la contribution professionnelle
par secteur de production
(moyenne par exploitation selon le secteur de production - période 1988-1998)*



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)

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

b) Des effets de seuil qui n'empêchent pas une forte dispersion des aides



Une volonté de soutenir le revenu sans disposer des moyens adéquats

Dans son principe le double seuil d'accès aux indemnités du FNGCA (27 % de la valeur de la production sinistrée, 14 % du chiffre d'affaire de l'exploitation) vise à concentrer l'indemnisation sur les exploitations qui, ayant subi une perte de récolte significative au titre de l'une ou l'autre de leur production, voient leur recette globale diminuer à un niveau tel qu'il ne peut être supporté par l'exploitation à partir de ses propres ressources.

Comme tout dispositif assorti de seuils, ce système présente l'inconvénient de créer un effet "guillotine" qui exclut du champ de l'indemnisation un producteur tout en indemnisant son voisin dont la perte de production est à peine supérieure.

La mise en œuvre d'une progressivité dans l'accès à l'indemnisation est de nature à solutionner cette difficulté.

Mais plus fondamentalement, la légitimité de l'approche retenue, exclusivement fondée sur l'observation des pertes de production, suppose que deux conditions soient réunies :

- l'exploitant doit disposer des ressources ou des outils financiers lui permettant de compenser la perte de revenu correspondant aux pertes de production situées en deçà du seuil de déclenchement de l'indemnisation,
- le régime d'indemnisation doit fonctionner comme un mécanisme d'assurance- dommage, c'est-à-dire couvrir sinon la totalité du moins une part importante de la perte de production située au-delà de la franchise.

Dans la réalité, aucune de ces deux conditions n'est réunie :

- d'une part, il n'existe pas d'instrument opérationnel permettant aux exploitants de constituer, les bonnes années, des ressources financières mobilisables en cas d'accident d'ampleur modérée.
- D'autre part, le taux d'indemnisation du FNGCA qui ne dépasse qu'exceptionnellement 30 % de la perte de production, tend à assimiler (Cf. Chapitre 3.A) l'aide ainsi accordée à un soutien du revenu, alors même que la perte de revenu n'est mesurée ni directement (auprès de chaque exploitant), ni indirectement (au niveau d'un secteur de production).

Or les effets d'une perte de production sur le revenu sont très variables selon les secteurs, et dans une moindre mesure selon les exploitations au sein d'un même secteur de production.

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

Cette variabilité de la perte de revenu par rapport aux pertes de production génère, dans le système actuel, des disparités importantes particulièrement mal perçues lorsque le seuil de perte de production élimine des producteurs dont la perte de revenu est pourtant supérieure à celle d'autres producteurs qui franchissent le seuil de perte de production.

A titre d'illustration et en retenant les deux secteurs les plus extrêmes, on observe pour une perte de production de 14 % une perte de revenu de $(14 \times 1,6) = 22,4$ % pour un éleveur bovin viande et une perte de revenu de $14 \times 4,2 = 58,8$ % pour un éleveur de granivore.

Si l'indemnisation des sinistres doit continuer à poursuivre un objectif de régulation du revenu, ces ratios ne peuvent être ignorés.

Enfin une critique largement répandue concerne le mode de calcul de l'indemnisation s'appuyant sur un barème forfaitaire départemental des rendements et des produits bruts.

Par construction, un tel mode de calcul défavorise les plus performants sans qu'il soit démontré que la performance agronomique ou zootechnique soit toujours associée à un meilleur revenu de l'exploitation.

Une part non négligeable des indemnisations sans effet économique significatif

Quelques chiffres illustrent la dispersion des aides octroyées au titre du FNGCA.

Sur la période 1980-1998, plus de 1,20 million d'exploitations ont bénéficié d'une indemnisation au titre d'une calamité climatique.

Parmi celles-ci, plus de 968 000 exploitations (soit 80 %) ont perçu une indemnisation en moyenne proche de 10 000 F (environ 1 500 €) par accident climatique et par exploitation.

Par ailleurs, en raisonnant non plus en valeur moyenne, mais en montant réel perçu par exploitant, le rapport de M. Babusiaux observe que 30 % des dossiers retenus aboutissent à une indemnisation inférieure à 5 000 F (environ 750 €), tout en consommant de l'ordre de 7 % du montant global des indemnisations.

Sans sous-estimer l'importance psychologique que peuvent revêtir de tels soutiens, dans certaines circonstances particulières, on ne peut ignorer à l'inverse que leur caractère anti-économique génère chez les exploitants plus d'amertume que de satisfaction.

Chapitre 4

Engager une nouvelle dynamique de gestion du risque

Dans un esprit proche de celui qui a prévalu lors de l'élaboration de la loi de 1964 mais qui, au fil du temps, a vu les fonctions d'anticipation s'émousser au profit de préoccupations, légitimes mais réductrices, essentiellement tournées vers la gestion des crises à court terme, il paraît indispensable de donner un nouvel élan à la prise en compte de la gestion du risque en agriculture.

L'importante évolution des éléments de contexte observée depuis 40 ans suffit à justifier une telle orientation.

Mais, plus encore, les inflexions à venir en matière de climatologie, de techniques agricoles et de gestion des ressources naturelles ainsi que la nécessité d'anticiper les effets d'une politique agricole commune en mutation plaident en faveur d'une nouvelle mobilisation principalement fondée sur la responsabilisation des différents acteurs.

Cette action doit s'orienter selon deux axes complémentaires et d'égale importance :

- d'une part, redonner un haut degré de priorité à la prévention des risques climatiques qui affectent la production agricole,
- d'autre part, moderniser les mécanismes économiques et financiers permettant aux exploitations de gérer les situations de crise, en réduisant au maximum les facteurs d'incertitude qui y sont associés.

A - LA PRÉVENTION : UN OBJECTIF À REVALORISER

Les nombreuses réflexions conduites ces dernières années sur le thème du risque en agriculture ont permis de progresser dans la définition des objectifs à poursuivre en matière d'indemnisation mais ont généralement sous estimé les efforts à accomplir dans le domaine de la prévention.

Il paraît pourtant indispensable de redonner toute sa place à un principe de bon sens selon lequel la fonction première d'un exploitant agricole est de fournir aux consommateurs, de manière régulière et durable, des denrées alimentaires (et de façon encore marginale mais en croissance forte, des matières premières à finalité industrielle non alimentaire).

Toute dégradation, du fait notamment des aléas climatiques, de cette régularité de la production, introduit des déséquilibres chez l'exploitant agricole mais également dans l'ensemble de la chaîne de transformation et de commercialisation.

Une rupture accidentelle de production peut ainsi remettre en cause de manière durable les parts de marché patiemment conquises par une exploitation, une zone ou une filière de production.

Ces effets sont d'autant plus aigus que les échanges de produits agricoles et alimentaires sont de plus en plus ouverts au sein de l'Union européenne en voie d'élargissement comme au plan international.

Aussi et bien que le présent rapport soit, conformément aux termes de la lettre de mission que m'a adressé Monsieur le Premier Ministre, principalement consacré aux mécanismes d'indemnisation, il me paraît utile de suggérer que, sous l'impulsion du Ministre chargé de l'agriculture, un large exercice de consultation et de réflexion soit engagé dans les mois qui viennent sur le thème de la prévention. Il pourrait se structurer selon les trois thèmes principaux suivants :

1) Recherche agronomique et zootechnique et pratiques agricoles

Le thème du risque (climatique mais également sanitaire) gagnerait à être désormais considéré comme un critère important d'évaluation de la pertinence des innovations scientifiques et technologiques. La mise en place d'un groupe de travail associant les grands établissements de recherche, les instituts techniques et les organismes chargés de la vulgarisation et du conseil auprès des exploitants devrait permettre de porter un regard critique et prospectif sur les grandes orientations scientifiques et technologiques et de préparer un débat, intéressant naturellement les exploitants agricoles, mais également les consommateurs et les citoyens attachés aux questions de gestion équilibrée des espaces agricoles et naturels, ainsi que les collectivités territoriales.

Un tel débat a vocation à s'inscrire dans le cadre de la stratégie de développement durable définie par le gouvernement.

Ainsi, dans le domaine de la création variétale et de la sélection animale, il importe de confronter les objectifs de performance (productivité, qualité) classiquement pris en compte, aux contraintes liées aux principaux risques climatiques affectant les différentes zones de production (gel / grêle / insuffisance ou excès d'eau / tempête / canicule...).

Une telle approche est susceptible de permettre un débat ouvert sur des questions à dimension nationale (objectifs à assigner à la recherche scientifique et à l'innovation technologique y compris en ce qui concerne les OGM, développement et promotion de nouvelles pratiques culturelles ou zootechniques concourant aux objectifs du plan national de lutte contre le changement climatique).

Elle doit également se développer dans une dimension territoriale prenant en compte la spécificité et l'importance relative des risques climatiques observés dans nos grandes régions agricoles.

Les conclusions d'un tel exercice pourraient utilement faire l'objet de prescriptions permettant de renforcer la prise en compte des risques climatiques dans le cadre des procédures de qualification des exploitations au titre de l'agriculture raisonnée.

Dans un autre domaine stratégique, celui de la maîtrise de l'eau, l'engagement de ce vaste débat, ouvert à l'ensemble des partenaires, devrait permettre une meilleure prise en compte des apports et des contraintes des activités agricoles dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles.

A titre d'illustration, l'analyse des effets de la sécheresse de l'été 2003 pourrait faciliter une réflexion plus objective sur le nécessaire équilibre entre les productions herbagères et la culture de maïs fourrage.

De même, la question très controversée de la création de nouvelles ressources en eau (barrages, retenues collinaires) mériterait d'être réexaminée dans ce cadre, non dans la perspective d'un accroissement des cultures irriguées, mais dans le souci d'assurer la sécurité des apports en eau nécessaires à la pérennité des productions agricoles structurant les territoires ruraux.

2) Investissements à vocation préventive

L'extrême disparité, selon les régions, des efforts de soutien aux investissements de prévention met en lumière la nécessité d'une réflexion globale engageant l'Etat et les collectivités territoriales.

Cet exercice devrait, dans un premier temps, permettre de dresser un bilan aussi exhaustif que possible des performances et de l'adaptation aux différentes zones climatiques des dispositifs de prévention disponibles ou expérimentaux (filets para-grêle, dispositifs de lutte contre le gel, protection contre le vent et les tempêtes, aménagements limitant le ravinement et l'érosion, maîtrise de la température dans les bâtiments d'élevage ...).

Sur la base de ce bilan, la question du degré de priorité à accorder au soutien à de tels investissements devra être examinée, tant dans le cadre des aides accordées au titre du règlement développement rural, que dans celui des contrats de plan Etat-Région.

3) Anticiper les situations de crise

En dépit de leur répétition, les accidents climatiques ayant un impact sévère sur les activités agricoles n'ont pas donné lieu jusqu'ici à la mise en place de dispositifs d'alerte et d'outils de préparation à la gestion de crise.

La sécheresse et la canicule de l'été 2003 ont montré qu'en dépit d'une forte mobilisation et d'une très bonne réactivité des services de l'Etat (aux niveaux central et déconcentré) et des organisations professionnelles, la mise en œuvre des mesures d'urgence visant à limiter l'impact physique et économique de l'accident climatique s'est heurtée à des difficultés de divers ordres résultant de l'impréparation à la gestion d'une telle crise. Parmi ces difficultés, et sans préjudice d'un retour d'expérience détaillé à venir, on peut noter en particulier :

- une insuffisance de la mise en alerte, dès lors que les données météorologiques et les constats sur le terrain rendaient probable la survenance d'une situation de grave perturbation du fonctionnement des exploitations (et ce alors même que la sécheresse constitue un phénomène qui peut s'apprécier dans la durée),
- l'absence de méthode prédéfinie de recueil d'informations permettant

une évaluation de l'ampleur du sinistre (notamment pour les pertes fourragères). Il en est résulté des retards dans la mise en cohérence des informations délivrées par les différentes régions sinistrées,

- une mobilisation lente des moyens techniques, notamment en matière de transport de fourrages et de paille, en dépit d'une annonce rapide, par le ministre de l'agriculture, du caractère prioritaire de cette action,

- l'apparition de certaines tensions résultant d'une insuffisante information des professionnels agricoles sur la réalité et les limites des moyens susceptibles d'être mobilisés.

De façon à améliorer la capacité des différents acteurs à faire face à de telles situations, il est suggéré que le ministre de l'agriculture prenne l'initiative de la constitution d'un comité interministériel de gestion de crise climatique agricole, associant au minimum le ministère de l'écologie (notamment la DPPR), le ministère de l'intérieur (qui dispose d'une expérience importante au titre du COGIC) et Météo-France.

Un tel comité, une fois élaborées les méthodologies nécessaires, n'aurait vocation à se réunir que dans le cas d'alertes et pour actualiser et compléter les méthodes en fonction des retours d'expérience.

Dans une première phase, il serait chargé :

- d'identifier le réseau d'acteurs et les modes de communication permettant de recueillir les informations et de diffuser les recommandations et les instructions d'action,

- d'élaborer un dispositif spécifique d'alerte pour les principaux accidents climatiques agricoles, à l'image des systèmes d'alerte déjà opérationnels en matière de météo (pour le grand public), de "grand froid" (notamment pour la protection des SDF), ou en cours d'étude pour les "coups de chaleur" (à vocation de santé publique).

Sur le plan technique, la définition de paramètres pertinents de déclenchements d'alerte, adaptés à la sensibilité des différentes grandes zones de production agricole, devrait résulter d'une expertise croisée associant l'INRA, le CNRS, Météo-France, le BRGM et le CEMAGREF,

- d'identifier et de hiérarchiser, sur la base de scénarii correspondants aux principaux accidents climatiques, les catalogues de mesures opérationnelles et budgétaires susceptibles d'être mises en œuvre et les processus de décision y afférant,
- de définir le cadre et les objectifs d'un dispositif de formation à la gestion de crise des différents acteurs publics et privés.

B - BÂTIR UNE PALETTE COHÉRENTE D'OUTILS RÉPONDANT AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX DE RISQUES ET RAPIDEMENT ACCESSIBLES AU PLUS GRAND NOMBRE D'EXPLOITANTS

Les nombreuses consultations organisées à l'occasion de cette mission confirment le très large consensus qui s'exprime autour du principe - déjà énoncé dans le rapport de Monsieur Babusiaux - selon lequel la gestion des risques climatiques agricoles doit s'appuyer sur une "palette d'instruments" adaptés aux différents niveaux de risque et articulés entre eux.

La solidité de ce consensus dépend néanmoins de la capacité du futur dispositif à garantir dans un cadre durable et très largement mutualisé, la pérennité de toutes les exploitations confrontées à des accidents climatiques.

Pour répondre à ces objectifs, il est proposé de redéfinir les champs de responsabilité respectifs des exploitants agricoles, du secteur privé de l'assurance et des pouvoirs publics dans une approche qui associe :

- la mise en place d'un dispositif d'assurance garantissant la pérennité des exploitants et rapidement accessible au plus grand nombre d'exploitants,
- le développement d'une épargne de précaution complétant, au niveau individuel, le taux de couverture offert par l'assurance,
- le maintien d'un outil de solidarité nationale pour faire face aux catastrophes de grande ampleur.

1) Garantir la pérennité des exploitations par un dispositif d'assurance très mutualisé

a) Les limites des dispositifs actuels

La conception d'un nouveau modèle de développement de l'assurance agricole s'appuie sur l'évaluation des faiblesses et des limites des dispositifs actuellement en vigueur.

Les indemnisations publiques

En offrant un taux moyen d'indemnisation de l'ordre de 30 % des pertes de production le FNGCA n'assure que très partiellement la fonction d'assurance-dommage qui lui est conférée par la loi de 1964. La volonté, affichée dans la pratique, de l'utiliser comme un instrument de soutien du revenu se heurte à son incapacité à prendre en considération la relation - variable selon les secteurs de production - entre la perte du revenu et la perte de production.

Par ailleurs, le financement des indemnisations publiques servies au cours des dernières années illustre la difficulté pour l'Etat, dans un contexte de maîtrise budgétaire, à provisionner des réserves financières non utilisées les années à faibles sinistres.

Les crédits exceptionnels mobilisés par l'Etat ou les collectivités territoriales les années à forte sinistralité, dont le montant est, en moyenne sur longue période, au moins égal aux crédits gérés par le FNGCA, conduisent pour leur part à une répartition entre les agriculteurs sinistrés selon des circuits multiples, conçus dans l'urgence, et à ce titre sujette à de nombreuses et légitimes critiques quant à son équité et à son efficacité économique.

Les assurances-récoltes existantes

Le régime ancien d'assurance contre la grêle comme les récentes expérimentations engagées dans le secteur de l'arboriculture, de la viticulture et de certaines grandes cultures n'offrent que peu de perspectives de développement.

En effet l'assurance grêle a cessé de progresser et les risques de voir s'accroître les phénomènes d'anti-sélection sont réels, tandis que les expérimentations construites sur une base peu mutualisée (trityque risque / secteur de production / zone géographique limitée) se heurtent, dès les premières années, du fait de la corrélation des risques individuels, à des déséquilibres financiers qui obèrent leur avenir.

Au-delà de cette évaluation schématique des limites de chacun des deux dispositifs publics et privés de couverture du risque climatique, il n'est pas inutile de s'arrêter un instant sur le mode de fonctionnement institutionnel et relationnel de chacun d'entre eux.

S'agissant du FNGCA, les propositions d'évolution du système comme les décisions d'indemnisation procèdent essentiellement d'une confrontation entre l'Etat et les représentants professionnels agricoles.

L'expression d'une demande sociale et d'une réponse politique y trouve toute sa place. En revanche la question, pourtant centrale, de l'appréciation économique du risque et de son intégration - sous une forme mesurable - dans les décisions de gestion des exploitants est largement occultée. Ce phénomène est d'autant plus accentué que le calibrage des interventions est décidé postérieurement à la survenance des sinistres.

A l'inverse, les régimes d'assurances privés fonctionnent naturellement sur une base contractuelle qui confronte l'offre de l'assureur à la demande individuelle de l'assuré.

Cette démarche, conforme aux principes qui régissent notre économie, ne saurait être mise en cause.

Cependant, les expérimentations en cours, plus encore que l'assurance grêle, mettent en évidence une fragilité de la relation contractuelle et le risque d'une rapide dégradation de l'efficacité de ces régimes d'assurances. La rupture du contrat peut porter brutalement atteinte à la viabilité des exploitations agricoles et, partant, perturber l'équilibre économique et social des territoires ruraux. Cette situation invite à un engagement plus affirmé de la responsabilité des pouvoirs publics en amont de la relation contractuelle.

b) Associer les compétences de l'Etat, des assureurs et des exploitants agricoles

Le double constat développé ci-avant conduit à suggérer en premier lieu une **proposition de méthode** consistant à associer étroitement les pouvoirs publics, les assureurs et les représentants professionnels agricoles dans le processus d'élaboration, d'accompagnement et de suivi du futur régime d'assurances climatiques.

Les propositions développées dans la suite de ce rapport, qui s'en tiennent délibérément à un niveau d'orientation générale, devront ainsi, si leur principe est retenu par le Gouvernement, faire l'objet d'une expertise technique et financière détaillée et d'une négociation visant à mesurer le respect des intérêts et des objectifs propres à chacun des partenaires, dans le cadre d'un **comité national de gestion du risque** ⁽¹⁾.

Placé sous l'autorité du Ministre chargé de l'agriculture, ce comité national se verrait confier une triple mission :

- définir précisément, directement ou sous forme d'un cahier des charges, la configuration des contrats d'assurance susceptibles d'être reconnus comme garantissant prioritairement la capacité des exploitations à poursuivre leur activité à la suite d'un aléa climatique,
- évaluer, de façon contradictoire, le niveau d'acceptabilité de tels contrats et préciser les conditions permettant d'en assurer une large et rapide diffusion (mode de commercialisation, modulation et niveaux requis du soutien public),
- expertiser annuellement, notamment sur la base des informations fournies par les assureurs, la progression du ou des régimes assurantiels et préciser les évolutions techniques et financières en résultant.

Sur ces différents points les conclusions du Comité national de gestion du risque prendraient la forme de propositions soumises à la décision du Gouvernement.

(1) Le caractère opérationnel de ce comité suppose une configuration resserrée. Une répartition à hauteur de quatre représentants pour les pouvoirs publics, quatre représentants agricoles et deux représentants des assureurs et réassureurs paraît être une base possible d'engagement des discussions.

c) Se concentrer sur la capacité des exploitations à poursuivre leurs activités

Les dispositifs d'assurance existant de par le monde présentent une très large gamme de couverture du risque tant en ce qui concerne la nature de la couverture (risque climatique seul ou associé au risque sanitaire, risque de prix, risque global sur le chiffre d'affaires) que le plafond d'indemnisation (aux Etats-Unis de moins de 30 % du chiffre d'affaires pour le contrat CAT jusqu'à 85 % du chiffre d'affaire pour les contrats "chiffre d'affaires").

L'analyse de ces différents régimes, qui pour la plupart se sont développés, sur des périodes relativement longues, par extensions successives du champ de l'assurance et accroissement simultané du capital couvert, conduit à identifier deux types de fonctions pouvant être assurées par le développement de l'assurance :

- en premier lieu une fonction d'intérêt général (qui, à ce titre, doit pouvoir être accessible au plus grand nombre des exploitants) visant à garantir la pérennité des exploitations en ajustant les indemnisations au niveau strictement nécessaire pour permettre à l'exploitant de financer la ou les campagnes de production postérieures à l'accident climatique,
- en second lieu une fonction complémentaire, d'intérêt plus individuel et variant selon les secteurs de production, permettant aux exploitants de tendre vers la régularité inter-annuelle de leur résultat. (cette fonction peut également être assurée par d'autres outils tels que le stockage et la vente différée, le recours aux marchés à terme ...).

Le présent rapport se focalise sur la première de ces fonctions, sans pour autant sous-estimer l'intérêt de voir les assurances développer des offres complémentaires répondant à la deuxième.

En théorie, la solution répondant exactement au souci de garantir la pérennité d'une exploitation consisterait à garantir, par l'assurance, la couverture des charges incompressibles de production ⁽²⁾.

Une telle approche suppose une connaissance très fine, par filière, par exploi-

(2) Ces charges comprennent notamment, outre les coûts techniques, les cotisations dues au titre de MSA, qui gagneraient à être intégrées dans le champs de l'indemnisation, plutôt que d'être traitées au cas par cas selon des processus hétérogènes selon les départements ou les régions.

tation et par type d'accident climatique ⁽³⁾ de la réalité des charges de production.

Sans préjuger des résultats d'une analyse complémentaire sur la possibilité technique d'atteindre une telle précision, il apparaît toutefois probable que cette démarche induise une importante complexité et, de ce fait, un coût d'expertise particulièrement élevé.

Pour contourner cette difficulté, **une approche indirecte des charges incompressibles pourrait consister, sous sa forme la plus simple, à établir un ratio entre les charges et le chiffre d'affaires de l'exploitation** (étant entendu que les prix sont considérés comme stables).

Au plan national et toutes productions confondues, une couverture de 60 à 70 % du chiffre d'affaires normal paraît constituer, aux yeux de la plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de cette mission, une réponse raisonnable au souci de garantir la pérennité des exploitations.

Ce ratio global ne rend pas compte de la variabilité du rapport charges sur chiffre d'affaires selon les productions.

Une solution intermédiaire consiste alors à moduler ce ratio selon les secteurs de production, sans pour autant prendre en compte la variabilité inter-exploitations, ce dernier aspect relevant d'une démarche individuelle d'auto-assurance correspondant à la DPA (Cf Chapitre 4.B.2).

C'est cette solution de compromis qu'il est proposé de retenir en priorité dans la perspective de décisions de développement, à grande échelle, d'une politique d'assurance climatique, au moins pour les productions végétales ⁽⁴⁾.

Dans cette hypothèse, un contrat d'assurances est réputé garantir la pérennité des exploitations lorsqu'il est en mesure d'offrir une couverture proche du niveau des charges de production pour chacune des principales spéculations présentes dans l'exploitation.

(3) Par exemple, un épisode de grêle en arboriculture peut induire soit une réduction forte des frais de récolte (en cas de destruction totale), soit au contraire un accroissement des coûts de récolte, lorsque la dégradation de la qualité induit des opérations supplémentaires de récolte et de conditionnement sélectifs.

(4) Pour les productions animales à dominante d'alimentation herbagère (bovins, ovins, et caprins) confrontées, le plus souvent à des déficits de production fourragère, générant, non pas une baisse du chiffre d'affaires, mais des surcoûts de production liés à l'augmentation des achats extérieurs, il est essentiel que la perte de production dues aux aléas climatiques soit assise non sur le chiffre d'affaires, mais sur la réduction du potentiel fourrager de l'exploitation.

De façon à éviter les distorsions de traitement constaté dans l'approche forfaitaire du FNGCA, le montant du chiffre d'affaires servant d'assiette au contrat doit être établi sur la base des **références du rendement et des prix propres à chaque exploitant** (référence glissante sur 3 à 5 ans).

S'agissant du niveau d'indemnisation et en admettant, pour la simplicité de la démonstration, que le ratio charges de production sur chiffre d'affaires est uniformément égal à 65 %, l'assurance pérennité est considérée comme atteignant son objectif lorsqu'elle permet de garantir, quelles que soient les circonstances climatiques, une recette égale à 65 % du CA de référence.

Ceci conduit, dans cette hypothèse, à considérer que le seuil de déclenchement de l'assurance correspond à un taux moyen de 35 % de pertes de production de l'exploitation (à moduler par types de productions), et qu'une franchise de même hauteur est appliquée en cas d'indemnisation, ce qui stabilise à 65 % du CA de référence, la recette garantie à l'exploitant, quelles que soient ses pertes de productions.

d) Favoriser une large mutualisation

⇒ Une approche multi-risques appréhendant la totalité de l'exploitation

Les écueils rencontrés par les expérimentations sectorielles sont essentiellement liés à l'existence d'une forte corrélation des risques individuels.

Un des moyens permettant de minimiser ce phénomène en limitant du même coup les risques d'anti-sélection (ne s'assurent pour un risque donné dans un secteur donné que les exploitants qui y sont le plus exposés) consiste à abandonner l'approche par risques séparés au profit d'une **approche systématiquement multi-risques**.

Pour conserver à cette démarche son caractère réaliste et pragmatique, il convient de considérer qu'un contrat est considéré comme répondant à l'objectif de couverture multi-risques lorsqu'il couvre les dégâts provoqués par les principaux accidents climatiques affectant l'agriculture soit :

- la grêle, le gel, l'excès ou l'insuffisance d'eau, le vent, la tempête et le coup de chaleur pour les élevages sous bâtiment.

Une approche de même nature, prenant en compte les caractéristiques spécifiques de certaines productions, devra préciser les risques susceptibles d'être couverts dans les secteurs de la pisciculture et de la conchyliculture, ainsi que dans le domaine des productions horticoles sous serre.

En complément, une large mutualisation suppose que l'offre assurantielle soit en mesure de couvrir la totalité des productions végétales et animales présentant une importance économique significative.

Compte tenu de l'expérience tirée du fonctionnement du FNGCA ainsi que des expérimentations en cours, **il paraît utile d'insister sur le fait que le secteur de l'élevage doit impérativement, dans sa dimension fourragère être intégré dans le dispositif à venir.**

Une question reste posée quant à la possibilité, dans le cadre du contrat "pérennité", d'imposer à chaque exploitant souhaitant s'assurer, l'obligation de couvrir toutes les productions de l'exploitation (ou tout au moins toutes les productions ayant un poids significatif dans le chiffre d'affaires de l'exploitation).

Une telle obligation donnerait toute son efficacité à l'objectif de préservation, en toutes circonstances, de la viabilité de l'exploitation.

Elle risque cependant d'être perçue comme mettant en cause la responsabilité de l'exploitant dans l'évaluation et la gestion de ses risques d'exploitation.

Ce débat reste ouvert. A tout le moins, il conviendra, pour tendre vers une efficacité maximum, de trouver les formes d'une incitation forte à la couverture de la totalité des productions significatives de l'exploitation.

Enfin le souci de mutualisation suppose que l'offre du contrat "pérennité" s'applique sur l'ensemble du territoire (le présent rapport s'en tient au territoire métropolitain, les caractéristiques climatiques et les modes d'intervention actuels dans les DOM justifiant une analyse spécifique).

Les risques encourus par une même production étant variables d'une région de production à une autre compte tenu des réalités climatiques, il convient que la tarification de l'assurance prenne en compte cette variabilité.

La théorie de l'assurance conduit à considérer que tout risque, même

élevé, peut faire l'objet d'une offre d'assurance, mais à un tarif qui confère à cette offre un caractère irréaliste car non acceptable par l'exploitant.

Cette observation pose très directement la question de la répartition spatiale des productions agricoles.

A cet égard, il paraît indispensable que les conditions de tarification afférentes aux diverses productions et zones géographiques puissent faire l'objet d'un examen contradictoire associant les pouvoirs publics, les assureurs et les représentants professionnels agricoles.

Négliger cette dimension conduirait à confier aux compagnies d'assurance une fonction d'orientation des productions agricoles, qui ne relève pas de leur responsabilité.

Pour autant, un tel examen conjoint ne doit pas conduire à pervertir la juste appréciation du niveau du risque dans les diverses zones de production. Il vise, en revanche, lorsque des raisons d'équilibre de filière ou des préoccupations d'occupation des espaces agricoles et d'aménagement du territoire rendent nécessaires le maintien de productions largement implantées mais soumises à un risque élevé, à rechercher les moyens permettant de préserver le caractère accessible de l'assurance (Cf Chapitre 4.B.1.f).



Intégrer la gestion du risque dans l'organisation économique

Le cadre législatif communautaire et national reconnaît diverses formes d'organisation économique, au travers notamment des organisations de producteurs (OP), des coopératives, des comités économiques ou des interprofessions.

En dépit de la diversité de leur définition juridique, ces organisations visent un objectif commun d'amélioration des conditions techniques, économiques, voire sociales pour certaines d'entre elles, de la production agricole et de la mise en marché des denrées produites.

Elles procèdent dans la plupart des cas, et selon des équilibres variables, d'une double démarche territoriale et de filière. Elles constituent, de ce fait, des instruments structurants de l'activité agricole tant pour ce qui concerne l'adaptation quantitative et qualitative de l'offre à la demande que pour ce qui intéresse la gestion équilibrée des espaces agricoles et ruraux.

Ces organisations présentent une particulière sensibilité au risque climatique, puisque, par construction, elles regroupent des producteurs sur une base géographique et/ou sectorielle et que tout aléa climatique affectant la zone géographique ou la production concernées peut avoir un impact lourd pour les adhérents de l'organisation, mais aussi pour l'organisation elle-même ⁽⁵⁾.

Il existe donc un intérêt particulier à faire en sorte que leur fonction structurante soit préservée, tout en leur permettant de contribuer au renforcement de la maîtrise du risque climatique dans leur champ d'intervention.

De ce point de vue, la reconnaissance de leur capacité à intervenir dans le domaine de la protection du risque climatique devrait être assortie de la faculté d'appliquer à ce domaine la procédure d'extension des règles qui permet, dans des conditions de représentativité contrôlée, de rendre obligatoires certaines des disciplines adoptées par l'organisation concernée.

De façon à encourager la mobilisation de ces organisations en faveur du développement des assurances climatiques, il paraît opportun de prévoir que les aides publiques à l'assurance puissent faire l'objet d'une majoration, modulée selon le degré d'incitation à l'assurance des adhérents (contrats groupés sur une base volontaire, obligation d'assurance portant sur une part plus ou moins complète de l'exploitation...).

e) Garantir la cohérence et la durabilité des régimes d'assurance climatique

Si l'on retient l'hypothèse selon laquelle un développement progressif de l'assurance climatique par expérimentations sectorielles successives présente des risques excessifs pour les assureurs, alors il convient de créer les conditions d'une forte dynamique visant à permettre, sur une courte période, l'adhésion du plus grand nombre possible d'exploitants agricoles au régime d'assurance "pérennité".

Cette dynamique suppose une réelle mobilisation des trois partenaires que sont l'Etat, les assureurs et les organisations professionnelles agricoles (Cf.

(5) Le présent rapport se concentre sur la gestion du risque climatique dans les exploitations agricoles. Pour autant, il paraît indispensable d'élargir rapidement la dynamique de développement de l'assurance aux entreprises ou structures situées à l'aval immédiat de la production agricole (stockeurs, expéditeurs, premiers transformateurs) dont l'équilibre économique est très dépendant de la régularité des apports et dont la consolidation, en situation de crise climatique, constitue un facteur essentiel du maintien ou de la reconquête des circuits commerciaux à l'issue de la crise.

Chapitre 4.B.1.b) pour assurer une promotion active de l'assurance "pérennité" auprès des exploitants.

Mais elle suppose, en amont, que soient précisément définies les **conditions de diffusion de ces contrats**, de façon à permettre à tout exploitant d'avoir accès à une couverture assurantielle correspondant effectivement au principe de préservation de la pérennité de son exploitation, sans distorsion de coût autre que celles liées à la vulnérabilité de ses productions vis-à-vis des différents risques climatiques.

A ce stade des échanges avec les interlocuteurs auditionnés au cours de cette mission, deux modèles de diffusion peuvent être suggérés.

Approche non concurrentielle

Parmi les pays ayant largement développé les régimes d'assurances climatiques, l'Espagne et les Etats-Unis ont opté pour un mode de commercialisation des contrats qui réduit considérablement la concurrence entre compagnies d'assurances.

En effet, les contrats d'assurances après avoir été, selon le cas, définis ou approuvés par l'autorité publique sont diffusés dans les mêmes conditions (clauses techniques, tarifs, taux d'aide publique) par tous les assureurs adhérant au système.

Le processus d'intégration peut, dans ce schéma, être plus ou moins complet.

Ainsi en Espagne, les pertes et les profits des assureurs sont eux-mêmes mutualisés au sein d'un pool réunissant tous les assureurs commercialisant les contrats d'assurances climatiques, tandis qu'aux Etats-Unis, chaque assureur conserve la responsabilité financière de la commercialisation de ses contrats ⁽⁶⁾.

Cette approche suppose un accord préalable des principaux assureurs déjà investis dans le secteur agricole ou souhaitant s'y investir activement.

Elle ne supprime pas pour autant l'exercice de la concurrence puisque chaque assureur peut faire valoir auprès des exploitants la qualité de ses

(6) Dans les deux cas, la responsabilité financière, collective (au travers du pool) ou individuelle des compagnies d'assurances est limitée par une intervention publique au niveau de la réassurance.

prestations de service tout en conservant par ailleurs la faculté de proposer des contrats complémentaires d'assurance non encadrés et non aidés par les pouvoirs publics.

Approche concurrentielle

Dès lors qu'un large accord entre assureurs ne se manifeste pas - au moins dans un premier temps - en faveur d'une approche non concurrentielle, une autre démarche peut être suggérée qui préserve la libre initiative des assureurs tout en garantissant la cohérence des offres d'assurances sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit de subordonner l'attribution d'une aide publique d'incitation à l'assurance (sous forme d'une prise en charge partielle de la cotisation ou de la prime d'assurance) à l'agrément des contrats type et de leur tarification par l'autorité publique.

Concrètement, il est proposé qu'un processus de ce type soit rapidement mis en place pour les contrats répondant à l'objectif, développé ci-avant, de pérennité des exploitations.

L'agrément par l'autorité publique pourrait, dans cette hypothèse, s'appuyer sur l'expertise préalable, par le Comité national de gestion du risque, des offres proposées par les assureurs.

De façon à permettre un accès non discriminatoire des assureurs à ce régime d'agrément, il importe que l'Etat établisse préalablement le cahier des charges précisant les conditions que doit réunir une offre pour prétendre à l'agrément.

L'élaboration de ce cahier des charges devra faire l'objet d'une réflexion détaillée au sein du Comité national de gestion du risque.

Le présent rapport se borne à souligner les trois axes essentiels qui paraissent devoir structurer l'analyse des offres d'assurances.

Complétude de l'offre

Un contrat type ne peut être considéré comme assurant la pérennité des exploitations que s'il présente une dimension multi-risques et couvre,

immédiatement ou selon un échéancier programmé, l'ensemble des productions végétales et animales considérées comme assurables par le Comité national.

Taux de couverture du risque

Il importe que soient prédéfinies les fourchettes d'indemnisation (seuils de déclenchement et franchise) propres à chaque secteur de production (Cf. Chapitre 4.B.1.c) de façon à prendre correctement en considération la relation variable selon les secteurs, entre charges de production et chiffres d'affaires.

Durabilité de l'offre

L'agrément par les pouvoirs publics doit permettre de vérifier que la tarification proposée par l'assureur s'appuie sur une analyse de la sinistralité qui soit en cohérence avec les connaissances statistiques et scientifiques disponibles ou consensuellement reconnues.

Sans pouvoir prétendre à coup sûr garantir la pérennité du régime d'assurance concerné (notamment en cas de succession d'accidents climatique d'ampleur exceptionnelle), cette disposition vise cependant à apprécier, à titre prévisionnel, la capacité du régime d'assurance proposé à préserver son équilibre financier sur une période dont la durée devra être définie (de l'ordre de 10 à 15 ans).

f) Créer les conditions d'un équilibre de l'offre et de la demande d'assurances

L'absence de développement significatif depuis près de 40 ans, de nouvelles couvertures d'assurance dans le domaine agricole, procède d'un double phénomène.

D'une part l'existence d'un régime d'indemnisation publique, certes très partiel, mais également peu coûteux pour les exploitants, réduit considérablement la demande d'assurance.

D'autre part, la quasi absence de nouvelles offres par les assureurs illustre la difficulté pour ces derniers à développer des produits dont le niveau de tarification soit acceptable par les exploitants.

Toutes les expériences étrangères démontrent que l'équilibre entre l'offre et la demande d'assurance ne peut être atteint que si les pouvoirs publics interviennent, à titre permanent ou temporaire, pour créer les conditions de cet équilibre.

Les deux principaux types d'intervention, éventuellement cumulables, sont la prise en charge partielle du coût des cotisations ou primes d'assurances et l'aide à la réassurance.

Les économistes démontrent que l'aide à l'assurance présente une efficacité supérieure à l'aide à la réassurance.

Au delà de cet avantage théorique, l'aide à l'assurance présente en outre, notamment dans le cas de la recherche d'une large et rapide mutualisation, l'intérêt d'accélérer le processus d'adhésion des exploitants aux régimes d'assurances, favorisant ainsi, à un niveau de tarification donné, l'atteinte de l'équilibre financier de ces régimes.

Cette dynamique permet également, au delà d'une certaine masse critique d'adhésion, de générer une évolution à la baisse de la tarification, elle même accélérant le rythme de ces adhésions.

C'est la raison pour laquelle, dans la continuité de la doctrine définie par la loi de 1964, il est proposé de réorienter prioritairement les crédits publics consacrés à la gestion des crises climatiques, vers l'aide à l'assurance.

De façon à conserver à cette intervention publique un caractère d'intérêt général, l'aide à l'assurance devrait être limitée à une prise en charge partielle des cotisations ou primes correspondant aux contrats de base assurant la pérennité des exploitations, si possible sous forme d'une aide fixe à l'hectare (pour les productions végétales) ou à l'unité de production (pour l'élevage).

Enfin, la nécessité, pour les exploitants, de pouvoir évaluer, avec une certaine visibilité dans le temps, l'opportunité de souscrire un contrat "pérennité" suppose que le niveau de l'aide publique soit défini, lors de l'agrément des contrats types, sur une base pluriannuelle (de l'ordre de 5 à 7 ans).

g) Articuler le développement de l'assurance "pérennité" et l'intervention du FNGCA

Comme indiqué ci-dessus, le développement d'un système d'assurances suppose que ne soit pas simultanément et durablement maintenu un dispositif concurrentiel d'indemnisation publique.

A terme, il est donc indispensable, en conformité avec les principes de la loi de 1964, que les risques couverts de manière opérationnelle par un régime d'assurance soient exclus du champ d'intervention du FNGCA (ce qui signifie a contrario que les risques non couverts par l'assurance continuent à bénéficier d'une indemnisation publique).

Le rappel de ce principe ne suffit pas cependant à épuiser la question du mode de gestion de la phase transitoire correspondant à la période de montée en puissance du ou des régimes d'assurances.

A cet égard la difficulté est double :

- il importe de préserver un soutien public aux exploitants s'engageant dans l'assurance, au moins égal à celui accordé aux exploitants qui hésitent à s'y engager.
- il convient dans le même temps de donner à tous les exploitants une connaissance de l'évolution du dispositif sur plusieurs années, de façon à leur permettre de procéder à leurs propres arbitrages financiers.

Dans l'hypothèse de développement d'une offre d'assurance "pérennité", sur des bases voisines de celles évoquées dans le Chapitre 4.B.1.c (sur la base d'une franchise moyenne de 35 %), il conviendrait d'annoncer dès le lancement de cette offre, les conditions d'évolution à la baisse des indemnisations par le FNGCA des risques couverts par ces contrats.

Le taux moyen d'indemnisation du FNGCA qui approche actuellement 30 % devrait ainsi être progressivement ramené à zéro sur la période de montée en puissance de l'assurance "pérennité" et le rythme de cette régression annoncé dès l'agrément des premiers contrats d'assurance. Il paraît souhaitable, dès lors que seront réunies les conditions d'une progression rapide de l'adhésion des exploitants à l'assurance, que cette période transitoire ne soit pas exagérément longue (trois à cinq ans).

En outre, il importe que le niveau de pertes de récolte déclenchant l'indemnisation par le FNGCA soit immédiatement aligné sur celui qui ouvre droit à indemnisation par l'assurance.

2) Donner un caractère pleinement opérationnel à la DPA

Faisant suite aux recommandations du rapport de Monsieur Babusiaux, la loi de finances pour 2002 a instauré une "déduction pour aléas" (DPA) visant à autoriser les exploitants soumis à un régime réel d'imposition à constituer une épargne de précaution par déduction annuelle d'une fraction de leur bénéfice.

Deux ans après la mise en place de cette mesure, on constate que son impact a été quasi nul, et que seuls quelques exploitants, voire quelques dizaines d'exploitants, ont choisi de s'engager dans cette voie.

La principale explication de cet échec tient au fait que la DPA a été définie comme exclusive de la déduction pour investissement (DPI).

Il apparaît pourtant à l'évidence que la fonction d'accompagnement de l'investissement agricole à laquelle répond la DPI, ne saurait être affaiblie au motif qu'une autre fonction - liée à la nécessité d'intégrer la gestion du risque dans la conduite des exploitations - doit être développée.

La loi de finances pour 2004 corrige cette erreur initiale de conception en autorisant un exploitant à pratiquer simultanément la DPA et la DPI dans le respect d'un plafond global fixé à 21 200 € par exploitant.

Il est prématuré de juger de l'intérêt que porteront les exploitants à ce dispositif ainsi modifié.

Un suivi détaillé des modalités concrètes de développement de cette épargne de précaution paraît s'imposer au cours des années à venir.

Mais le souci d'intégrer l'épargne de précaution en tant que forme d'auto-assurance dans un dispositif global et cohérent de gestion du risque climatique privilégiant le développement de l'assurance pose plusieurs questions qui justifient une poursuite de la réflexion sur les modalités de mise en œuvre de la DPA.

Lien entre la DPA et l'assurance

La loi de finances pour 2004 subordonne l'accès à la DPA à la souscription d'une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail.

Ce point mériterait d'être précisé dans l'hypothèse de développement d'un contrat d'assurances "pérennité" tel que défini ci-avant.

En effet, si la notion de contrat "pérennité" suppose que l'assureur soit en mesure de proposer une couverture multi-risques pour la totalité des grands secteurs de production, il ne paraît pas opportun de rendre **obligatoire** la souscription, par un exploitant, d'un contrat couvrant la totalité de ses productions principales.

Pour autant il est très souhaitable d'inciter les exploitants à évoluer dans ce sens.

Si l'on considère que l'assurance pérennité doit constituer le socle du dispositif de protection contre les risques climatiques, alors il pourrait être envisagé de subordonner l'accès à la DPA à la souscription, par l'exploitant, d'un contrat "pérennité" couvrant la **totalité** de ses productions (hors productions marginales).

Plafond de la DPA

Le plafond global, défini par la loi de finances, et s'appliquant à l'ensemble des déductions opérées au titre de la DPA et de la DPI, ne semble pas avoir de signification économique particulière, mais répondre plutôt à une préoccupation de limitation de l'avantage fiscal consenti aux exploitants agricoles.

Dès lors que la DPA doit être considérée comme l'instrument individuel d'auto-assurance venant compléter la couverture des risques apportée par le contrat "pérennité", alors il convient d'articuler les plafonds autorisés par la DPA et les franchises retenues pour le contrat pérennité.

Ainsi, et sans remettre en cause le principe d'un plafonnement qui permet d'apprécier le "risque fiscal" maximum pour l'Etat, serait-il souhaitable que le Comité national de gestion du risque se saisisse à nouveau de cette question. On peut, par exemple, considérer qu'une approche plus progressive établissant un lien entre le plafond de DPA et le chiffre d'affaires couvert par l'assurance pendant

une période minimale de 3 ou 5 ans permettrait de renforcer la cohérence de l'ensemble assurance + épargne de précaution.

Incitation à une pratique durable de la DPA

Il importe que la DPA ne soit pas perçue comme un instrument conjoncturel d'optimisation fiscale mais bien comme un outil permanent de couverture d'une partie des aléas rencontrés par l'exploitation.

Aussi est-il souhaitable que les exploitants soient incités à utiliser de manière pérenne la faculté qui leur est offerte de se doter de cette épargne de précaution.

Une méthode d'incitation, probablement peu coûteuse dans la mesure où l'avantage fiscal supplémentaire ne serait consenti qu'une fois dans la durée de la vie professionnelle d'un exploitant, pourrait consister à permettre à l'exploitant partant à la retraite de disposer, dans des conditions d'exonération fiscale totale ou partielle, du capital correspondant à la DPA.

A titre d'illustration, une telle défiscalisation pourrait être progressive en fonction de la durée pendant laquelle l'exploitant a pratiqué la DPA (50 % à partir de 25 ans, 75 % à partir de 30 ans, 100 % à partir de 35 ans) et plafonnée à hauteur du montant moyen maintenu sur le compte d'épargne (y compris les produits financiers en résultant) pendant la durée considérée.

Favoriser l'accès de tous les exploitants à la DPA

Deux catégories d'exploitants méritent à ce titre un examen particulier :

- les exploitants en phase d'installation

Il est probable que la DPA sera peu utilisée par les exploitants en début de carrière qui, dans la plupart des cas, ont à faire face à de lourdes charges d'investissement, alors même que les résultats de l'exploitation n'ont pas encore atteint leur régime de croisière.

Or le risque de mise en cause de la viabilité à court moyen terme de ces exploitations du fait de l'aléa climatique est particulièrement fort.

Deux types de réponses peuvent être apportées :

- prévoir d'intégrer dans la DJA une aide favorisant l'amorce d'une épargne de précaution,
- définir un taux préférentiel de prise en charge publique des cotisations ou primes d'assurances, sous réserve que l'économie ainsi réalisée par le jeune exploitant soit en tout ou partie déposée sur un compte d'épargne de précaution au titre de la DPA,
- les exploitants au forfait

Une disposition complémentaire en loi de finance prévoyant la faculté pour les exploitants au forfait de bénéficier de la DPA dans la limite d'un plafond, lui même forfaitaire, à une hauteur de l'ordre de 5 000 Euros présenterait un coût pour l'Etat très certainement inférieur à la somme des nombreuses indemnisations de faible niveau unitaire (Cf.Chapitre 3.B.2.b) servies dans le cadre du FNGCA.

3) Préserver un outil de solidarité nationale

L'hypothèse de la simultanéité ou de la succession rapprochée d'accidents climatiques majeurs ne peut être écartée.

De telles situations peuvent générer des besoins en indemnisation qui outrepassent les capacités du régime d'assurance pérennité tant sur le plan quantitatif (volume financier des indemnisations) que sur celui de la nature des dégâts à indemniser (en particulier les pertes de fonds).

Il paraît indispensable que la solidarité nationale puisse s'exprimer dans de telles circonstances, dans des conditions voisines du dispositif, actuellement en vigueur, relatif aux catastrophes naturelles.

La pertinence de l'intervention publique étant en grande partie liée à la capacité de déclencher la procédure d'évaluation et d'indemnisation dans des délais très brefs, il importe de conserver une structure opérationnelle, voisine de celle qui fonctionne actuellement au titre du FNGCA et qui associe l'expertise de terrain conduite sous l'autorité des préfets (DDAF) et la mise en cohérence nationale des décisions d'indemnisation via la commission nationale des calamités agricoles.

En revanche, il ne paraît pas réaliste de vouloir doter un tel dispositif de ressources provisionnelles compte tenu du caractère extrêmement aléatoire de crises climatiques de très grande ampleur.

S'agissant des modalités d'intervention publique en cas d'accidents climatiques majeurs, deux hypothèses peuvent être envisagées :

- **soit l'Etat (en accord le cas échéant avec les collectivités territoriales) met en œuvre un dispositif spécifique d'aides aux exploitants**, en complétant mais sans interférer avec le fonctionnement des procédures d'indemnisation par les régimes d'assurances.

Une telle approche permet de répondre instantanément aux besoins exprimés par les exploitants sinistrés, mais elle ne prend pas en considération le risque de voir les régimes d'assurances confrontés à un déséquilibre financier qui mette en cause leur pérennité.

- **soit l'Etat mobilise ses soutiens selon deux axes :**

- d'une part, sous forme d'une consolidation des régimes d'assurances existants, **en jouant, au cas par cas, le rôle de réassureur**. Le déclenchement de ce soutien ne doit cependant intervenir que lorsque le besoin d'indemnisation dépasse un seuil qui met durablement en cause la capacité du ou des assureurs à rétablir à moyen terme leur équilibre financier, dans des conditions à venir de sinistralité "normale".

Un tel seuil devrait être défini et formalisé au moment de l'agrément des contrats "pérennité".

- d'autre part, sous forme d'aides complémentaires permettant d'indemniser des dégâts non couverts par l'assurance pérennité.

Cette deuxième approche paraît devoir être privilégiée.

Chapitre 5

Equilibres budgétaires et rationalité de l'intervention publique

La réalisation de simulations budgétaires précises susceptibles d'asseoir les décisions à venir du gouvernement ne pourra être conduite avec exactitude que lorsqu'auront été négociés les termes du contrat type d'assurance "pérennité".

Toutefois et en s'appuyant sur les mécanismes financiers qui régissent respectivement le système actuel d'intervention publique et un régime d'assurance reprenant les hypothèses retenues dans le présent rapport, il est possible de comparer l'efficacité économique et budgétaire des deux régimes. Les simulations qui suivent ne sauraient préjuger des négociations à venir ou des décisions du gouvernement; elles n'ont d'autre ambition que d'éclairer le débat en fournissant des ordres de grandeur.

A - EFFICACITÉ DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'exercice qui suit ne prend en compte que les indemnisations par le FNGCA et exclut donc toutes les aides exceptionnelles qui, en longue période, représentent pourtant autant que les indemnisations du FNGCA.

- Coût de l'indemnisation par le FNGCA

Pour un dommage de 100, et en retenant un taux moyen d'indemnisation de 30 % et un coût de gestion de l'ordre de 10 % de l'indemnisation, soit 3, le coût total du dispositif est de 33.

En reprenant les hypothèses du rapport de Monsieur Babusiaux, ce coût est supporté par des ressources publiques issues de la subvention de l'Etat pour 17 et de la contribution additionnelle apportée par les exploitants pour 16.

- Coût du contrat "pérennité"

Si l'on retient une franchise moyenne de 35 %, un dommage de 100 génère une indemnisation de 65, à laquelle il convient d'ajouter les coûts de gestion à hauteur de 22, soit un coût total de 87 ⁽⁷⁾.

(7) Le coût de gestion est évalué à 25 % du montant des primes nettes. La prime nette est la somme de la prime brute, elle-même égale, en régime d'équilibre, à l'indemnisation et du coût de gestion. Si coût de gestion = G et indemnisation = I, alors $G = 1/4 (I+G)$, d'où $G = I/3$. Si I = 65, alors G = 22.

L'efficacité budgétaire de l'aide à l'assurance est supérieure à celle de l'indemnisation publique tant que le taux de prise en charge des cotisations ou primes ne dépasse pas 33 / 87 soit 35 à 40 % du montant des cotisations ou primes.

En termes d'efficience, la mise en œuvre d'une aide à l'assurance, dans cette fourchette de 35 à 40 % du montant des cotisations ou primes, conduit par ailleurs à une amélioration significative du bien être social, puisque le taux d'indemnisation fait plus que doubler.

B - APPROCHES BUDGÉTAIRES

Dans l'hypothèse, ambitieuse à moyen terme, d'une adhésion massive au régime d'assurance "pérennité", on considère néanmoins que 30 % des dommages observés échappent à l'assurance (productions minoritaires au sein de l'exploitation, productions ou risques non couverts dans certaines zones ...).

Le montant annuel des dommages indemnifiables atteint alors 700 M.Euros, sur la base d'un montant annuel, tous dommages confondus, de l'ordre de 1 000 M.Euros.

En appliquant, de manière simplificatrice, une franchise de 35 % à tous les contrats "pérennité", on obtient un montant moyen annuel d'indemnisation de l'ordre de 450 M.Euros, auxquels il convient d'ajouter les coûts de gestion (33 %) soit 150 M.Euros, ce qui conduit à un coût total de l'assurance pérennité de l'ordre de 600 M.Euros par an.

Si l'on retient un taux de prise en charge des cotisations ou primes à hauteur de 35 %, ceci induirait, en régime de croisière, une dépense publique de l'ordre de 210 M.Euros, ramenée à 150 M.Euros si le taux de prise en charge était limité à 25 % du montant des cotisations ou primes.

Ces deux résultats sont à comparer aux 310 M.Euros annuellement consacrés (sur la base des 20 dernières années) à la couverture des dommages climatiques, dont 160 M.Euros au titre du FNGCA (80 M.Euros de contribution additionnelle et 80 M.Euros de dotation budgétaire théorique) et 150 M.Euros de dotations budgétaires exceptionnelles diverses.

En ne retenant que les crédits issus strictement de dotations budgétaires soit 230 M.Euros (80 + 150), le coût pour la puissance publique resterait inférieur, dans le cas de l'aide à l'assurance, y compris avec un taux de prise en charge des cotisations ou primes de l'ordre de 35 à 40 %, rendant ainsi possible, à effort budgétaire constant, le redéploiement progressif des crédits consacrés aux indemnités publiques vers l'aide à l'assurance "pérennité".

Cette épure conduit à suggérer, dès lors que les taux de prises en charge des cotisations ou primes ne dépassent pas la fourchette évoquée ci dessus, que soit progressivement supprimée la contribution additionnelle sur les contrats d'assurance agricole.

La progressivité pourrait être assurée en exonérant de cette contribution additionnelle les exploitants contractant une assurance "pérennité" pour l'ensemble de leurs productions (hors productions marginales correspondant au total à moins de 10 ou 15 % du chiffre d'affaires de l'exploitation). Cette exonération constituerait une incitation supplémentaire à l'engagement des exploitants dans la démarche assurantielle.

C - LES RESSOURCES

La mobilisation pendant la période de montée en puissance d'enveloppes de crédits de l'ordre de grandeur évoqué ci-dessus constitue un objectif dont le caractère ambitieux n'est pas sous estimé, même si le besoin de financement n'atteindra un tel niveau que dans la phase ultime de montée de puissance d'un régime d'assurance "pérennité".

Un tel objectif ne paraît pas pour autant être irréaliste si l'ensemble des partenaires publics ayant vocation à accompagner les efforts des agriculteurs dans le sens d'une meilleure gestion des risques climatiques réorientent en ce sens une partie des interventions financières existantes.

Trois niveaux d'intervenants publics paraissent pouvoir être conjointement mobilisés au plan communautaire, national et local.

1) Financement communautaire

Le thème de la gestion du risque dans le secteur agricole a fait l'objet de plusieurs réflexions et initiatives au plan communautaire au cours des dernières années.

En premier lieu, un document de travail élaboré par la commission en janvier 2001 a été examiné par les instances compétentes sous Présidence suédoise.

Il est utile de noter que ce document de travail qui tente une première analyse de l'ensemble des outils susceptibles de réduire les risques en agriculture (risques climatiques, mais également risques sanitaires et risques de marché) exprime globalement une tendance favorable au maintien des aides à l'assurance dans le champ de la subsidiarité, mais évoque de manière positive l'éventualité d'une insertion de ces aides dans le champ du cofinancement pratiqué dans le cadre du règlement développement rural.

Les débats sur ces thèmes se sont poursuivis en 2002 et 2003 notamment à l'initiative des présidences espagnoles et grecques et se sont provisoirement conclus par l'adoption, par le Conseil agricole de décembre 2003, d'un relevé de conclusions qui invite la Commission :

- à poursuivre ses réflexions et à favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre les Etats membres, en établissant notamment un inventaire exhaustif des outils de gestion du risque mis en œuvre par les Etats membres et les Etats en cours d'adhésion,
- à analyser les avantages et les inconvénients des différentes options de gestion du risque dans le cadre des OCM et dans celui de la nouvelle génération de programmes de développement rural en observant que le financement éventuel de nouvelles mesures devrait, en tout état de cause respecter le cadre budgétaire en vigueur,
- à utiliser les possibilités ouvertes par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat, en faveur du développement des dispositifs nationaux de gestion du risque, dans le respect du principe de subsidiarité et du marché commun, et si nécessaire à suggérer des adaptations.

Enfin, dans une déclaration annexée à l'accord sur la réforme de la PAC intervenu à Luxembourg en juin 2003, la Commission s'est engagée à produire avant fin 2004 un rapport, assorti de propositions, sur le thème de la maîtrise des risques, des crises et des catastrophes nationales en agriculture.

La période et l'état d'avancement des réflexions sur ce thème paraissent ainsi favorables à une initiative au niveau communautaire qui pourrait associer plusieurs Etats membres déjà engagés ou en cours d'engagement dans une politique de soutien à l'assurance.

Compte tenu de la diversité des situations des Etats membres, tant en ce qui concerne le climat que les structures et les processus de production, une telle initiative ne devrait pas viser à définir un régime communautaire unique de soutien à l'assurance, ni interférer avec les instruments des organisations communes de marché.

En revanche, il paraîtrait opportun de positionner les aides à l'assurance contre les risques climatiques dans le champ de la subsidiarité, en mettant l'accent sur l'impact potentiellement très lourd des accidents climatiques agricoles sur l'économie et le développement des territoires ruraux.

Dans cette perspective, l'accès à un cofinancement communautaire, dans le cadre d'une modification marginale du règlement " développement rural ", ne paraît pas hors de portée.

2) Financements nationaux

Le renforcement de la capacité des exploitations à résister aux accidents climatiques présente un double intérêt :

- il consolide les filières de production et de mise en marché des produits agricoles,
- il contribue à réduire les déséquilibres économiques et sociaux affectant les territoires ruraux.

Cette double dimension justifie que les modalités d'une intervention publique en faveur de l'assurance climatique puissent faire l'objet d'un examen concerté associant l'Etat et les collectivités territoriales.

Sans préjuger des résultats d'une telle concertation, celle-ci pourrait se structurer autour de deux principes :

- l'Etat, dans sa fonction de garant de la cohérence nationale, assure l'encadrement du dispositif et le financement de l'aide de base à l'assurance,
- les collectivités territoriales sont invitées à apporter un soutien complémentaire ou spécifique, notamment lorsqu'il s'agit de préserver des secteurs de production particulièrement fragiles ou exposés à une forte sinistralité.

Chapitre 6

Insertion dans le cadre communautaire et multilatéral

A - ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE

Les lignes directrices agricoles définissent les conditions que doit réunir une aide d'Etat pour pouvoir, en dérogation au principe général d'interdiction des aides d'Etat, être considérée comme compatible avec le marché commun.

S'agissant des pertes de récolte pour raisons climatiques, les lignes directrices ne les considèrent comme assimilables à des "calamités naturelles" que si le niveau de dommage est au moins égal à 30 % de la production normale (20 % dans les zones défavorisées).

Lorsque ce niveau de dommage est atteint, alors les lignes directrices autorisent un taux d'aide à l'assurance pouvant aller jusqu'à 80 % du montant des cotisations ou primes. Ce taux est plafonné à 50 % dans les autres cas.

Ces dispositions ne font pas obstacle à la mise en place d'une aide nationale (Etat et éventuellement collectivités territoriales) à la souscription de contrats "pérennité" tels que proposés dans le présent rapport.

Ceci est particulièrement vrai pour les secteurs de production où le ratio charges de production sur chiffre d'affaires est inférieur à 70 %, ce qui justifie une franchise égale ou supérieure à 30 %.

Mais, et dès lors qu'il n'est pas envisagé de dépasser un taux d'aide à l'assurance de 50 %, c'est également vrai pour les secteurs, tel que l'élevage des granivores ou le maraîchage, où les charges de production peuvent approcher voire dépasser 80 % du chiffre d'affaires, justifiant que le contrat d'assurance "pérennité" soit assorti, pour ces productions, d'une franchise inférieure à 30 %.

B - POSITIONNEMENT À L'OMC

La qualification des mesures de soutien à l'agriculture et leur positionnement dans les différentes "boîtes" qui définissent le niveau exigé de réduction des aides ou les exemptent d'une telle réduction (boîte verte) sont définis dans l'annexe 2 de l'accord de Marrakech.

De ces dispositions, et au regard de la seule couverture des risques encourus par les productions agricoles du fait des aléas climatiques, on peut essentiellement retenir que peuvent être classées en boîte verte les aides publiques compensant jusqu'à la totalité du dommage subi, à condition que la calamité climatique ait provoqué une **perte de production supérieure à 30 %** de la production moyenne observée les trois années précédentes (ou les cinq années précédentes en excluant la meilleure et la moins bonne) et qu'elle ait fait l'objet d'une **reconnaissance formelle par l'autorité publique**.

Dans le cas de l'aide à l'assurance, on peut interpréter (mais ce sujet n'a pas été véritablement arbitré) que l'aide publique peut être égale à la part de cotisations ou primes couvrant exclusivement les pertes de production (à l'exclusion donc de la part des cotisations ou primes correspondant aux coûts de gestion des assureurs).

Il est vraisemblable que le contrat "pérennité" puisse répondre à ces contraintes, à condition que tout déclenchement d'une indemnisation par l'assureur soit assorti d'une reconnaissance formelle par la puissance publique de la situation de calamité.

Dès lors que le contrat "pérennité" fait l'objet d'un agrément par l'Etat, il peut être envisagé d'inclure, dans le cahier des charges présidant à son élaboration, les dispositions garantissant que le déclenchement de l'indemnisation correspond à une situation reconnue comme calamité par la puissance publique.

Dans le cas où la double condition (perte supérieure à 30 %, reconnaissance formelle par la puissance publique) n'est pas respectée, les aides sont classées en boîte orange. Pour autant les aides ne sont pas soumises à obligation de réduction dès lors que leur montant n'excède pas 5 % de la valeur de la production agricole (clause de minimis).

Dans ce contexte, la perspective de mise en œuvre, en France, d'un dispositif d'incitation à l'assurance "pérennité" n'est pas de nature à générer de nouvelles contraintes en matière de maîtrise ou de limitation des soutiens à l'agriculture.

Elle peut, au contraire, dans la mesure où cette forme de soutien aux exploitants n'affecte pas - ou peu - les termes des échanges internationaux de produits agricoles, s'inscrire dans une évolution favorisant les négociations tant avec les partenaires attachés au libre fonctionnement du marché qu'avec ceux dont le souci premier est de permettre le développement de leur propre potentiel agricole.

Annexes

Lettre de mission de M. le Premier ministre

Note sur les assurances agricoles aux Etats-Unis,
établie par M. Christian BERGER,
Conseiller agricole près l'Ambassade de France à Washington

Note sur les assurances agricoles en Espagne,
établie par M. Philippe MERILLON,
Conseiller agricole près l'Ambassade de France à Madrid

Liste des personnes rencontrées

Sigles

Le Premier Ministre

Paris, le 30 JUL. 2003

1169 / 03 / SG

Monsieur le Député,

La protection de notre agriculture contre les risques climatiques s'appuie sur un outil désormais ancien : la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Ce texte prévoit l'indemnisation des agriculteurs ayant subi une calamité non assurable, mais aussi une incitation au développement de l'assurance, ainsi qu'une action d'information et de prévention des sinistres. Jusqu'à une période récente, l'application de la loi a été centrée sur les dispositifs d'indemnisation, l'appui au développement de l'assurance ayant joué seulement pour l'assurance-grêle, si bien que durant plus de trente ans, la frontière entre les domaines assurables et non assurables a peu évolué.

Pour cette raison, la loi d'orientation agricole de 1999 a prévu, à son article 18, un rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance-récolte et sur son articulation avec le régime des calamités agricoles.

A la suite de ce rapport, établi par M. Christian Babusiaux, conseiller maître à la Cour des comptes, une aide expérimentale à de nouveaux produits d'assurances agricoles a été instaurée : au-delà des subventions à l'assurance-grêle, désormais classiques, le décret du 23 avril 2002 permet le soutien aux contrats d'assurance contre le gel sur vignes ou arbres fruitiers et aux contrats d'assurances multirisques climatiques sur les oléo-protéagineux. L'aide publique sera étendue aux contrats multirisques climatiques pour les céréales par le nouveau décret pour 2003.

Les préconisations de ce rapport ont reçu une autre application en matière fiscale : la loi de finances pour 2002 a instauré une « dotation pour aléas », disposition qui encourage l'épargne individuelle des agriculteurs dans un but d'auto-assurance. Ce mécanisme permet de déduire du bénéfice agricole imposable, dans certaines limites, les sommes versées sur un compte d'épargne mobilisé en cas d'aléa affectant le revenu de l'exploitation, notamment d'aléa climatique.

La première année d'expérimentation du nouveau dispositif a d'ores et déjà montré la nécessité de prévoir un cahier des charges détaillé, permettant de recueillir auprès des assureurs toute l'information nécessaire à l'évaluation de ces expériences.

Monsieur Christian MENARD
Député du Finistère
Assemblée nationale
Palais Bourbon
- PARIS -

La diversification des outils d'intervention publique au cours des dernières années, et la répartition, dans la même période, de sinistres graves conduisant à des interventions importantes du FNGCA, appellent aujourd'hui un travail d'analyse qui permette d'éclairer les choix stratégiques du Gouvernement en matière de protection de l'agriculture contre les aléas climatiques.

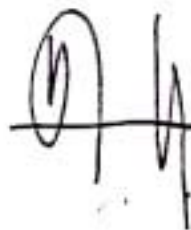
Je souhaite donc vous confier, en application de l'article LO 144 du code électoral, une mission d'évaluation de l'ensemble de ce dispositif et de proposition quant à son avenir. Vous serez placé auprès du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Il conviendrait notamment que votre rapport éclaire les conditions d'indemnisation des différentes productions concernées, tout particulièrement celles qui sont exposées à des sinistres récurrents, les modalités des procédures de consultation et de décision aboutissant à l'attribution des indemnités, ainsi que les méthodes et délais de traitement administratif des dossiers. Il devra également permettre d'apprécier l'impact de l'aide à l'assurance, tant pour l'assurance-grêle, aidée depuis 1994, que pour les nouveaux produits et d'établir une comparaison, pour les agriculteurs concernés, entre l'indemnisation par l'assurance et par le FNGCA.

Il s'agit en effet aujourd'hui, après la première phase de mise en place des expérimentations, de tirer les enseignements de ces expériences et de veiller à la cohérence des différents instruments de cette politique.

Il serait souhaitable que je puisse disposer des résultats de cette mission à la fin du mois de décembre prochain.

Votre mission fera l'objet d'un décret qui sera très prochainement publié au Journal officiel.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Pierre RAFFARIN



Les soutiens fédéraux à la gestion des risques en agriculture

Actualisation au 8 décembre 2003

© MINEFI – DREE/TRÉSOR		Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001	
Depuis 1938...		Une histoire déjà longue, mais aussi coûteuse. <p>Les Etats-Unis disposent, depuis 1938, d'un dispositif fédéral d'assurances agricoles, qui s'ajoute à d'autres outils de gestion des risques économiques en agriculture (diversification des productions, retrait des terres les plus fragiles, marchés à terme des matières premières agricoles, contrats de production ou de mise en marché au sein des filières,...). Ce dispositif d'assurances s'est élaboré et complexifié au cours du temps. Il comprend aujourd'hui des assurances récoltes (rendement des cultures) et des assurances sur le chiffre d'affaires des producteurs (couple rendement et prix de vente des produits). Il mobilise d'importantes ressources publiques du Ministère fédéral de l'agriculture (USDA, de l'ordre de 3 milliards de dollars par an), afin de subventionner le montant des primes d'assurance, couvrir certains frais administratifs des 14 compagnies privées agréées pour la fourniture de ce type de services et contribuer à leur réassurance. Les indemnités versées aux agriculteurs américains s'ajoutent harmonieusement aux soutiens des productions dispensés par le « <i>Farm Bill</i> » et sont fréquemment complétées par des dispositions financières « exceptionnelles », votées par le Congrès sur une base ad hoc, destinées à couvrir des dommages de grande ampleur (<i>disaster payments</i>) ou compenser des pertes de revenu liées à la baisse des cours de certains marchés (<i>market loss programs</i>).</p>	
Prévention contre les risques naturels <p>Au total, la dépense publique américaine consacrée à prévenir ou à limiter l'ampleur des catastrophes naturelles est très nettement inférieure aux moyens mis en œuvre de manière réactive.</p>		Plutôt le résultat de différentes mesures de développement agricole et rural, qu'une priorité affichée de la politique agricole. <p>C'est le cas des programmes d'appui au développement de l'agriculture irriguée, par exemple. De même, le dernier <i>Farm Bill</i> a fortement renforcé le poids des programmes agri-environnementaux. Certains permettent de soustraire à l'exploitation agricole des terres reconnues fragiles (<i>Conservation Reserve Program</i>), grâce au versement d'une aide directe de l'ordre de 130 dollars par hectare, en moyenne fédérale. D'autres favorisent le développement forestier dans les petits bassins versants ; d'autres encore, subventionnent l'aménagement de terrasses anti-érosives, le traitement des ravines pour limiter les dégâts des eaux ou la construction d'ouvrages de protection contre les crues.</p>	

<p>Soutiens exceptionnels</p> <p>Les moyens financiers consacrés à ces indemnisations sont, par définition, variables. Cependant, en moyenne annuelle, la dépense publique est de l'ordre de 2 milliards de dollars sous la forme de paiements directs, auxquels s'ajoutent 1 milliard supplémentaire de prêts, dits d'urgence.</p> <p>En 2003, les indemnisations directes exceptionnelles versées par l'USDA se sont élevées à 3,1 milliards de dollars, pour couvrir les effets de la sécheresse des années 2001 et 2002.</p> <p>Un projet de loi vient d'être déposé au Congrès pour annualiser la dépense et l'intégrer dans le budget général de l'USDA (création d'un fonds de garantie et d'indemnisation des calamités agricoles), mais il ne disposera sans doute jamais de la majorité des soutiens.</p>	<p>Unanimentement critiqués, mais inexpugnables.</p> <p>Le budget fédéral américain ne comporte pas de ligne dédiée à l'indemnisation des calamités agricoles. Le cas échéant, il revient au Congrès de décider de dotations exceptionnelles à l'USDA (<i>disaster payments</i>) pour indemniser les exploitants agricoles. Force est de constater que ces dotations sont fréquemment votées, qu'elles sont d'autant plus généreuses que l'on se trouve en année électorale au Congrès et qu'elles donnent lieu à toutes sortes de critiques sur les manœuvres politiciennes qu'elles génèrent et les retards de paiement qui en découlent.</p> <p>Il arrive qu'une catastrophe naturelle trop limitée géographiquement (quelques États seulement) ne débouche sur aucune enveloppe d'urgence, faute d'un soutien politique suffisant au Congrès.</p> <p>Les conditions d'indemnisation sont assez stables : exploitation située dans une zone administrative reconnue comme sinistrée, perte d'exploitation d'au moins 30 %, avantage donné aux exploitants dotés d'une quelconque police d'assurance agricole et obligation des bénéficiaires de souscrire une assurance pour les deux années consécutives au paiement de l'indemnité. Les contrôles sur place sont exercés par les services déconcentrés de l'USDA (FSA), pour 5 % des dossiers. Les litiges sont gérés localement par le Comité agricole du Comté, avant transfert éventuel aux tribunaux. Malgré l'importance de la dépense publique, les montants individuels d'indemnisation sont systématiquement jugés dérisoires par les producteurs, en comparaison des dégâts. Ils arrivent, de surcroît, tardivement, du fait même de la procédure budgétaire.</p> <p>En 2003, pour la première fois, le Congrès n'a pas voté l'affectation de crédits nouveaux, mais a exigé le redéploiement des ressources du <i>Farm Bill</i>, lequel s'est fait au détriment des programmes agri-environnementaux. Il s'agit là tout à la fois d'un signal et d'une orientation politique de fond, dans le contexte budgétaire des Etats-Unis.</p> <p>En dépit de toutes les critiques et de tous ses inconvénients objectifs, le jeu politique américain au Congrès fait que ce type d'indemnisation des calamités naturelles, par ailleurs classé en boîte verte à l'OMC, n'a pas vocation à disparaître complètement de la politique agricole américaine.</p>
<p>Compte d'épargne défiscalisé</p> <p>Au Canada, les agriculteurs ont la possibilité de recourir à ce type de compte d'épargne, qu'ils utilisent notamment en complément de retraite.</p>	<p>Un débat avorté au Congrès, malgré son intérêt.</p> <p>L'idée de permettre aux exploitants agricoles de déduire de leur revenu imposable des sommes versées sur un compte d'épargne (<i>savings account</i>), les bonnes années, pour les réinjecter sur l'exploitation les mauvaises années, avait été débattue lors de la négociation de l'actuel <i>Farm Bill</i> par le Congrès, il y a près de deux ans. Dans le grand marchandage politique qui préside à ce type de négociation de la loi cadre agricole américaine, cette idée n'avait finalement pas été retenue. Elle est pourtant considérée avec intérêt par les organisations professionnelles et par l'administration, qui citent l'exemple du Canada.</p>
<p>Assurances agricoles</p> <p>Aujourd'hui, 3 agriculteurs américains sur 4 ont recours aux assurances agricoles, qui couvrent 89 millions d'hectares (près de 80 % des superficies assurables).</p>	<p>La pièce maîtresse du dispositif américain.</p> <p>Les assurances récoltes agricoles contre les aléas climatiques se sont développées pour couvrir les risques économiques, sous la forme d'assurance sur le chiffre d'affaires. A l'époque de la création d'un dispositif fédéral d'assurance des cultures (<i>federal crop insurance</i> : 1938), géré par l'USDA, il s'agissait alors de fournir une couverture de base contre les chutes importantes de rendement. Ce dispositif a fonctionné pratiquement inchangé jusqu'en 1980, sans autre forme de subvention qu'une gestion exclusivement</p>

Les choix des agriculteurs se portent principalement vers les assurances sur le chiffre d'affaires (pour un taux de couverture moyen du risque économique à hauteur de 75 %) et l'assurance rendement de base a stabilisé sa régression pour n'atteindre plus que 20 % des contrats.

Les grands principes de fonctionnement du dispositif actuel.

Les soutiens fédéraux au dispositif d'assurance récoltes et d'assurance sur le chiffre d'affaires sont déclarés en boîte orange à l'OMC, en tant que « soutiens liés à la production non spécifiques par produit ». Ils représentent cependant moins de 10 % de la valeur de la production américaine et sont, par conséquent, protégés par la clause « de minimis » actuelle.

L'équilibre de cet accord entre les parties est considéré comme fondamental pour l'exercice du service (les compagnies d'assurance ou de réassurance pourraient se retirer du marché à défaut d'un soutien fédéral adéquat).

prise en charge par la puissance publique fédérale, mais sans grande participation des agriculteurs américains (13 % seulement). Il a connu trois réformes successives : en 1980, avec l'introduction du secteur privé, le soutien financier direct du programme et la possibilité d'accéder à des niveaux de couverture du risque plus élevés ; en 1994, à travers le recalibrage de la couverture de base et l'accroissement de sa prise en charge publique, l'augmentation de la subvention fédérale au dispositif, le développement des assurances sur le « chiffre d'affaires » des cultures (*crop revenue insurance*) et une nouvelle hausse du taux maximal de couverture des risques ; en 2000, avec le grand développement des assurances sur le chiffre d'affaires pour plus de 130 cultures et leur extension géographique (toutes les cultures ne sont pas assurables partout), l'introduction de programmes pilotes dans le secteur animal, un nouvel accroissement de la dotation publique et de meilleurs taux de couverture plafonnés à 85 % des risques.

Les contrats d'assurance sont proposés aux agriculteurs par des sociétés de droit privé, qui sont aujourd'hui 14 sur le territoire américain. Les conditions de ces contrats sont entièrement normalisées et leurs prix sont fixés (ils varient selon les productions, leurs implantations géographiques et les niveaux de couverture). La concurrence des compagnies d'assurance se joue sur la qualité du service rendu aux exploitants agricoles.

La dotation publique, indispensable à l'équilibre actuel du dispositif, s'élève à environ 3 milliards de dollars par an. Elle permet, d'une part (pour environ 300 millions de dollars), de subventionner le montant des primes versées par les agriculteurs à un taux moyen de 55 %, dégressif avec l'accroissement du niveau de couverture ; d'autre part (pour près de 400 millions de dollars), de prendre en charge une partie des frais de gestion encourus par les compagnies d'assurance (environ 21 % de prise en charge, par une dotation forfaitaire au dossier) ; enfin et surtout (pour l'essentiel de la dépense publique, soit près de 2,3 milliards de dollars), de contribuer à la réassurance des compagnies, au même titre que d'autres opérateurs privés du secteur, ainsi que des compagnies d'assurance elles-mêmes qui déterminent le risque résiduel à leur propre charge. De surcroît, le gouvernement fédéral apporte une garantie de bonne fin à l'ensemble des contrats souscrits.

L'USDA est le gestionnaire d'ensemble du système. Il préside le Comité fédéral des assurances agricoles (10 membres : 4 de l'USDA, 4 représentants des producteurs agricoles, 1 des compagnies d'assurance et 1 des sociétés de réassurance), dont le rôle est notamment d'agréer les partenaires privés engagés dans le dispositif (assureurs et réassureurs). L'USDA développe les nouveaux produits d'assurance, à travers le financement d'appels à proposition auxquels répondent généralement la recherche universitaire et le secteur privé ; l'USDA agréé les contrats types d'assurance offerts sur le marché. L'accord cadre liant le gouvernement, les compagnies d'assurance et les sociétés de réassurance, est renégocié par l'USDA tous les cinq ans. Il fixe les conditions et les limites de l'intervention de la puissance publique dans le dispositif.

Seules les productions végétales sont assurables, à l'exception des cultures fourragères (du fait des difficultés d'évaluation de leur rendement à travers celui des productions animales). Quelques expériences pilotes ont récemment débuté en élevage, pour la production porcine et la production laitière notamment.

Les termes de l'assurance sont basés sur les références historiques des souscripteurs : à défaut de 5 années de références de rendement (et de prix de vente, pour l'assurance sur le chiffre d'affaires), l'historique est complété par les données moyennes du Comté (et les prix moyens des marchés à terme). Les producteurs sont supposés mettre en œuvre de bonnes pratiques culturales sur les parcelles assurées. Les contrôles sont réalisés par les courtiers d'assurance, mais les litiges sont portés devant le Comité agricole

du Comté, que préside l'USDA.

La police d'assurance minimale : un filet de sécurité très soutenu par la puissance publique, mais qui a perdu de l'intérêt.

Le développement de polices d'assurance plus élaborées et mieux à même de couvrir les risques d'exploitation est à l'origine du déclin du contrat de base.

Des produits de plus en plus élaborés pour couvrir la globalité des risques.

Ces polices ont été développées avec l'objectif de donner des garanties accrues aux producteurs, de nature à supprimer le recours aux aides d'urgence pour le secteur des productions végétales. Cet objectif n'a cependant jamais été véritablement atteint.

Les insuffisances actuelles du dispositif, autant décriées que certains abus et dérives.

Ce contrat minimal, ou CAT (*catastrophic coverage*), a vocation à couvrir les producteurs contre les catastrophes naturelles engendrant de lourdes pertes de récolte. Il concerne pratiquement toutes les productions végétales, à l'exception des cultures fourragères.

Pour la très modique somme de 100 dollars par culture dans chaque Comté, la récolte de l'exploitant est assurée avec une franchise de 50 % et est indemnisée à 55 % du prix de marché. En conséquence, l'indemnisation n'aura lieu que si la perte de récolte de l'exploitant dépasse la moitié de sa référence historique pour la culture considérée et elle n'interviendra alors qu'à concurrence de ce plafond.

Un produit analogue (*NAP, non-insured assistance program*) est directement géré par l'USDA (FSA) pour les cultures (hors production fourragère) qui ne seraient pas couvertes par un régime d'assurance (toutes les cultures ne sont pas assurables partout).

En pratique, ce produit d'assurance ne couvre même pas les coûts de production des cultures. Il a souvent été imposé aux producteurs par leurs banquiers et continue de représenter un cinquième des contrats du fait de sa quasi-gratuité.

L'exploitant peut assurer le rendement d'une culture, ou d'une seule parcelle (ou le chiffre d'affaires de celle-ci), jusqu'à un maximum de 85 % ; au delà de ce taux de couverture, le risque de fraude est jugé réhibitioire. Le montant de la prime d'assurance s'accroît avec le taux de couverture, tandis que le niveau de subvention proportionnel diminue.

Ce sont ces produits qui représentent aujourd'hui la très grande majorité (80 %) des contrats souscrits, essentiellement sous la forme d'assurances sur le chiffre d'affaires. Le taux de couverture moyen est de 75 % (le niveau de soutien public « décroche » à partir de ce taux). Pour ce produit le plus courant, l'exploitant ne sera indemnisé que si le chiffre d'affaires de la parcelle assurée tombe en dessous de 75 % de sa valeur historique et sa franchise sera de 25 %.

La gamme des polices d'assurances disponibles sur le marché est cependant très étendue. Certaines polices permettent, par exemple, de s'assurer par rapport à la moyenne des résultats du Comté. D'autres, parmi les plus sophistiquées, laissent la possibilité à l'exploitant de bénéficier d'une forte embellie des cours, sans être pénalisé par sa référence historique de chiffre d'affaires. Dans cet ensemble de produits, un contrat (*AGR : Adjusted Gross Revenue*) correspond au modèle que l'USDA estime aujourd'hui être le plus cohérent : l'assurance couvre le chiffre d'affaires de l'exploitation toute entière, donnant une protection contre les calamités naturelles et contre les fluctuations de marché les plus importantes. Comme il est rare que toutes les productions d'une même exploitation soient affectées par des événements au cours d'une même campagne, le montant de la prime d'assurance est très compétitif par rapport aux garanties offertes.

L'importance des moyens publics engagés pour couvrir les risques agricoles aux Etats-Unis justifie l'intérêt que porte le Congrès à la gestion du dispositif en place (il existe un Sous-Comité de la Chambre des représentants consacré à la problématique des marchés des produits de base et du risque en agriculture). L'audition de délégués des filières agricoles se poursuit actuellement au Congrès, dans l'hypothèse d'une nouvelle révision de la loi sur la protection contre les risques en agriculture (*Agricultural Risk Protection Act*), signée en 2000.

Le débat politique porte principalement sur les carences du dispositif actuel : besoin d'extension des productions et des zones géographiques couvertes par des polices d'assurance (la prise en compte des productions fourragères serait

Les compagnies d'assurance sont tout à la fois responsables de la vente des polices et des contrôles sur le terrain. Ayant la possibilité de transférer le risque inhérent aux fraudeurs à une société de réassurance ou au gouvernement, elles apparaissent peu motivées par la limitation des fraudes. Cela induit naturellement un surcoût important des assurances, à la charge des contribuables.

susceptible d'entraîner le doublement du nombre des contrats) et amélioration du niveau de couverture des catastrophes récurrentes (qui ont aujourd'hui pour effet de dégrader fortement les références historiques des producteurs touchés).

Mais le débat porte aussi sur l'importance des fraudes. Trop de producteurs tiennent encore le raisonnement qu'il faut « amortir les dépenses d'assurance ». Or, le dispositif américain prête le flanc aux abus, sans véritable moyen de les prouver lorsqu'ils sont suspectés. La fraude la plus courante consiste à n'assurer que certaines parcelles de l'exploitation et à faire précisément porter sur celles-ci une soi-disant chute de rendement, pour percevoir une indemnisation. Les rendements des parcelles voisines sont artificiellement gonflés, améliorant ainsi leur références historiques. Ce sont ces parcelles qui seront assurées à l'avenir, pour être à leur tour victimes de chutes de rendement.

Force est aussi de constater certaines dérives auxquelles conduit le dispositif américain d'assurances agricoles. Sa conjonction avec les soutiens du *Farm Bill* aboutit à une distorsion des modèles économiques classiques de l'agriculture, qui revient à encourager le développement des cultures dans des zones de production marginales. C'est ainsi que le coton se développe actuellement dans les plaines du Kansas, en donnant la garantie de gains substantiels aux nouveaux producteurs.

Compensation de prix de marchés déprimés

Une incitation supplémentaire à ne pas s'assurer ?

A l'instar des aides exceptionnelles votées par le Congrès pour indemniser des agriculteurs touchés par les aléas climatiques, il arrive que le Congrès décide aussi de compenser des pertes de revenu liées à la baisse des cours de certains marchés agricoles. Ce type de soutien ad hoc, de même que les « *disaster payments* », ont indiscutablement pour effet de limiter l'intérêt que peuvent porter certains exploitants agricoles aux assurances qui offrent les meilleures garanties. Leur raisonnement est que les véritables « coups durs » seront indemnisés par la puissance publique, en conséquence de quoi seule la couverture de base (*CAT*) est nécessaire pour bénéficier des meilleures conditions d'indemnisation (les procédures d'indemnisation favorisent les exploitants assurés, mais ne distinguent pas les niveaux de couverture).

En conclusion

La gestion des risques en agriculture est partie intégrante de la politique agricole américaine.

Les « farmers » ont bien assimilé ces aspects de la politique agricole américaine dans la gestion de leurs exploitations.

En l'état actuel des contraintes qui pèsent sur les politiques agricoles à l'OMC, il est clair que le dispositif d'assurances présente de l'intérêt pour l'agriculture américaine.

Les mécanismes fédéraux d'assurances sur les récoltes et sur le chiffre d'affaires des producteurs constituent le pivot du dispositif américain, même s'ils n'effacent pas complètement des indemnisations au coup par coup.

Le principal syndicat d'exploitants agricoles américain estime qu'une révision législative nécessiterait de réinjecter près de 8 milliards de dollars d'argent public pour améliorer le dispositif d'assurances actuel sur les 5 prochaines années. Dans l'état actuel des finances publiques américaines, cette dépense paraît hors de portée. Par ailleurs et en tout état de cause, il lui semble politiquement impossible de revenir sur certains avantages acquis (comme la possibilité de n'assurer que certaines parcelles de l'exploitation), qui apparaissent pourtant comme de flagrantes erreurs du passé.

Si tout était à refaire, les responsables américains sont assez unanimes à penser qu'il faudrait simplifier et que le pivot du système devrait être une police d'assurance sur le chiffre d'affaires global de l'exploitation, dont la couverture serait probablement plafonnée à 70 ou 75 % ; le risque résiduel (de 25 % à 30 %) serait alors opportunément couvert par la mobilisation de ressources issues de comptes d'épargne défiscalisés pour les exploitations agricoles.



Les assurances agricoles en Espagne

Actualisation au 30 janvier 2004

© MINEFI – DREE/TRÉSOR

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

Depuis 1978...

La loi sur les assurances agricoles en Espagne est la première loi promulguée au lendemain de l'adoption de la constitution espagnole de 1978

Même si l'Espagne disposait depuis la fin du 19^{ème} siècle d'un commencement d'expérience dans le secteur des assurances agricoles, c'est par une loi 87/1978 du 28 décembre 1978, votée à l'unanimité, que le Parlement espagnol a mis en place le système actuel, sous la forme originale d'une stratégie coordonnée entre les Pouvoirs publics, les compagnies d'assurances et les agriculteurs, chacune des parties se voyant assigner la mission pour laquelle elle est a priori la mieux préparée. Il s'agissait d'apporter une réponse aux très nombreux risques auxquels se trouve confrontée l'agriculture espagnole en raison, pour l'essentiel, de la rigueur du climat de la péninsule ibérique. Au fil du temps, et grâce à la multiplication des lignes d'assurance proposées (limitées à 5 en 1980, elles sont 77 aujourd'hui), les agriculteurs ont pu se voir proposer la couverture d'un toujours plus grand nombre de risques : grêle, incendie, sécheresse, gel, inondations, neige, maladies animales ... et même, plus récemment, revenu. En définitive seuls sont exclues par principe de l'assurance « les conséquences de phénomènes ou d'événements pouvant être contrôlés par l'agriculteur ».

Un instrument de politique agricole...

Les plans annuels d'assurances agricoles permettent aux Pouvoirs publics d'orienter l'agriculture espagnole

Dans un pays dans lequel ce sont les communautés autonomes qui disposent d'une compétence de principe dans le secteur agricole, l'intervention publique dans le domaine des assurances agricoles donne à l'Etat la possibilité d'orienter l'activité sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, le Gouvernement décide chaque année du montant du budget consacré au cofinancement des primes d'assurance (dans les limites autorisées par la réglementation communautaire), des productions aidées et des critères de priorité permettant de faire varier à la hausse ou à la baisse le taux de subvention. Pour 2004, 210 millions d'euros (sur les 1388 millions d'euros du budget total du Ministère espagnol de l'agriculture) seront consacrés à cet objectif (en augmentation de 9,5 pour cent par rapport à 2003). Il convient d'ajouter à ce chiffre une subvention complémentaire des communautés autonomes, qui contribuent à hauteur de 20 pour cent environ au montant de l'aide totale.

Cette approche volontariste conduit les Pouvoirs publics à réserver toute intervention exceptionnelle, dans le cadre de sinistres particulièrement importants non couverts par une ligne d'assurance, aux seuls agriculteurs ayant contracté la ligne d'assurance existante de la ou des productions correspondantes.

dont l'ENESA est le principal levier...

« L'Entidad Estatal de Seguros Agrarios » (Organisme d'Etat des assurances agricoles – ENESA) assume la gestion du dispositif

L'organisme ENESA, dont le directeur général est nommé par le Ministre espagnol de l'agriculture, tient en effet un rôle particulièrement important. Fondamentalement, il sert de "facilitateur" des contacts entre assurés et assureurs (il peut être appelé en tant qu'arbitre des litiges entre assureurs et assurés), assume la gestion des aides publiques aux primes d'assurances, élabore les exigences "agronomiques" des contrats de police d'assurance mis en place, expertise la viabilité économique des nouvelles lignes d'assurance projetées et prépare le plan annuel d'assurances agricoles. Ce document fixe pour l'année à venir les lignes existantes, leurs conditions de souscription et le niveau des subventions publiques. Le plan, après avoir été validé par consensus par chacun des partenaires du système (Etat, assureurs, professionnels) est adopté en Conseil des ministres. ENESA se charge de diffuser au public cette information, de façon à pouvoir garantir que chaque agriculteur a été informé de l'existence de chacun des produits. Dans la pratique, les lignes existantes sont adaptées chaque année sur la base de l'expérience de l'année écoulée et de nouveaux modes d'intervention sont expertisés (cf par exemple, assurance revenu sur la pomme de terre ou assurance intégrale d'exploitation en lieu et place d'une assurance par produit).

...avec le pool d'assurances AGROSEGURO.

L'intervention d'un pool d'assurances garantit l'équité entre les compagnies d'assurances agricoles parties prenantes au système

AGROSEGURO est une société anonyme commerciale qui s'est vue confier par la loi la gestion du pool des compagnies d'assurance (39 à ce jour) parties prenantes du système. Elle élabore, par ligne d'assurances, les modalités du modèle unique de contrat qui sera utilisé (en reprenant par ailleurs les exigences agronomiques fixées par ENESA) et verse à chaque compagnie d'assurance une commission fonction de nombre de polices signées par son entremise. Par ailleurs, chaque compagnie participe au capital d'AGROSEGURO dans des proportions variables. Le montant des primes et des aides publiques est versé à AGROSEGURO. Au terme de l'exercice, le bénéfice éventuel est reversé aux compagnies d'assurance proportionnellement à leur apport en capital. La diffusion par les compagnies intéressées de polices d'assurances agricoles leur permet de bénéficier non seulement d'une commission - sans les contraintes de gestion ultérieure (primes, sinistres, expertises) assumées par AGROSEGURO - mais aussi de bénéficier d'un levier de pénétration d'un marché jugé difficile pour d'autres produits d'assurance non agricoles. AGROSEGURO est réassuré auprès d'un consortium d'assurances, reconnu par les Pouvoirs publics, mais qui agit en tous points comme un opérateur privé.

Une application inégale**Un peu moins de la moitié des agriculteurs et éleveurs sont assurés**

En 2002, environ 350 000 agriculteurs, éleveurs et pisciculteurs avaient souscrit un contrat d'assurances, soit un peu moins de la moitié de la population concernée. On considère que l'implantation moyenne de l'assurance, mesurée par rapport à la valeur de la production assurée et la valeur de la production finale agricole, potentiellement assurable, atteint un pourcentage de l'ordre de 35% pour les productions agricoles, de 20% pour les productions d'élevage et de 65% pour les productions piscicoles. Ce degré d'implantation moyen masque de très fortes variations selon les productions : par exemple, 3% pour le bétail ovin, 5% pour l'olivier, 18% pour le bétail bovin, 20% pour les légumes, 30/35 % pour les céréales de printemps, les agrumes et la viticulture, mais 100% pour la banane, 92% pour le tabac, 80% pour les céréales d'hiver, 70% pour le riz et 60% pour les fruits à noyau ou à pépins.

Un système apprécié mais jugé complexe...**Les organisations professionnelles se déclarent satisfaites du régime espagnol d'assurances agricoles mais estiment qu'il pourrait être simplifié**

Les organisations professionnelles se déclarent convaincues de l'importance du dispositif espagnol, même si elles en soulignent souvent la complexité (trop grand nombre de lignes d'assurances soumises à des variations trop fréquentes). Elles considèrent que le très grand nombre de lignes d'assurances existantes sert d'alibi au Gouvernement pour ne pas ou peu intervenir en cas de sinistre exceptionnel non prévu par les contrats existants, s'agissant des lignes ayant fait l'objet d'un taux très peu élevé de souscription. Il faudrait, selon elles, que la règle fixée par les Pouvoirs publics ne s'applique qu'à partir d'un certain taux de souscription de la ligne d'assurance en cause. Une organisation (Coordination des agriculteurs et des éleveurs -COAG-) plaide pour la mise en place d'un contrat d'exploitation, qui se substituerait aux contrats par production. Cette hypothèse est actuellement à l'étude au sein d'ENESA, même si sa mise en place suppose, selon les autorités espagnoles, l'existence d'un registre fiable et général des exploitations et de leurs productions. Elle suscite par ailleurs l'opposition du syndicat concurrent.

La Confédération des coopératives agricoles espagnoles (CCAIE) et COAG voient en outre dans les assurances agricoles une source de revenu non négligeable pour les instances professionnelles : en effet, tant les fédérations régionales de coopératives que les structures locales de COAG ont des accords de collaboration avec certaines compagnies d'assurance pour assurer auprès de leurs mandants, moyennant commission, la publicité des lignes d'assurances proposées. Pour les coopératives, ces accords peuvent également concerner d'autres produits d'assurances non agricoles, au titre d'un service rendu aux coopérateurs. S'agissant des seules assurances agricoles, la COAG et la CCAIE se sont récemment mises d'accord pour privilégier la compagnie d'assurances mutuelle AGROMUTUA, dont ces deux structures font partie des organes dirigeants, au nom du "professionnalisme" de la compagnie et pour que "l'argent reste aux agriculteurs".

Enfin, la CCAE plaide pour la création d'un contrat de police coopérative par lequel la coopérative s'assurerait en lieu et place de ses coopérateurs, dans le triple souci d'une augmentation de l'assiette de souscription des polices d'assurance et donc de mutualisation plus importante, de diminution des coûts de gestion et de prise en compte du risque spécifique de la coopérative (en cas de perte de récolte, l'agriculteur est indemnisé mais pas la coopérative, alors que son chiffre d'affaires est affecté). Il semble toutefois que ce projet rencontre de nombreuses difficultés de nature juridique et politique.

...en perpétuelle évolution

Des nouveautés en 2004 et une stratégie confirmée et renforcée pour la période 2004 - 2006

Le Conseil des ministres espagnol a approuvé les lignes directrices du plan d'assurances agricoles pour 2004, à partir desquelles seront établies les priorités de l'appui public à la souscription de contrats d'assurances par les agriculteurs. Le Gouvernement affiche son intention d'améliorer la couverture de nouveaux risques tels que ceux résultant des périodes de sécheresse exceptionnelle (élevages avicoles et apiculture notamment) ou les incendies de forêts et de développer l'intervention visant à cofinancer le retrait des animaux morts sur les exploitations. En outre, l'expérience de mise en place d'une assurance revenu sur la pomme de terre sera poursuivie et, éventuellement, étendue. Enfin, une réflexion sera initiée sur les moyens susceptibles de fidéliser sur le long terme les assurés, tout en actualisant au mieux les réponses apportées aux préoccupations des agriculteurs.

De même, une décision gouvernementale de l'été 2003 assigne les objectifs principaux suivants au régime d'assurances agricoles espagnol au titre de la période 2004 – 2006 : simplification des dispositifs, développement des lignes d'assurance actuellement peu couvertes, perfectionnement des assurances de rendement, encouragement des polices multi-cultures, d'exploitation et des assurances collectives, étude de viabilité pour la mise en place d'assurances spécifiques à certaines productions d'élevage (porc, aviculture, cuniculiculture), prise en considération des risques propres à l'agriculture biologique, mise en place de couvertures des dommages exceptionnels résultant de maladies touchant les fruits et légumes...

En conclusion

Un dispositif fondé sur l'équilibre entre les différents partenaires

Le système espagnol est basé sur la responsabilisation des agriculteurs, à qui il revient d'assumer leurs risques d'entreprise. L'Etat se limite à apporter un appui financier mesuré dont le fort effet de levier constitue, selon les autorités, une garantie d'efficacité d'une dépense en définitive économe en crédits publics. L'efficacité du régime espagnol repose également sur la fluidité des échanges et l'existence d'un dialogue équilibré entre chacun des partenaires de ce régime d'assurances (Etat, assureurs, assurés). Elle implique enfin l'acceptation d'une certaine perte d'indépendance de chacun des assureurs membres du pool AGROSEGURO et leur engagement dans un dispositif de co-assurance. Il semble que la contrepartie économique et commerciale retirée du système par chacune des compagnies d'assurance ait été suffisante pour qu'il fonctionne sans à-coups notables depuis 25 ans.

Personnes et organismes auditionnés

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

FNSEA

Monsieur Jean-Michel LEMETAYER, Président
Monsieur Jean Michel DELMAS, Chargé des calamités agricoles
Mr Pierre Henri DEGREGORI, Directeur Général Adjoint
Mme Nadine NORMAND, Assistante

APCA

Mr Jean SALMON, Vice-Président
Mr Jean Pierre BOISSON, Vice-Président Chargé du dossier calamités agricoles
Mr GUILLAUME BAUGIN, Conseiller Chargé des affaires parlementaires
Mme Marie Hélène TAIEB, Chargé des affaires juridiques et sociales

CNJA

Mr Jérôme DESPEY, Président
Mr Olivier FRAISSE, Vice-Président
Mr Benjamin LAMMERT, Conseiller Production Végétales
Mme Marie-Cécile GAMEZ, Chargée des relations parlementaires

CONFEDERATION PAYSANNE

Mme Brigitte ALLAIN, Porte Parole
Mr BONHOMMOAU, Salarié
Mr Paul DE LOIRE, Agriculteur

COORDINATION RURALE

Mr François LUCAS, Président

SOCIETE DES AGRICULTEURS DE FRANCE

Mr Valéry ELISSEEFF, Directeur
Mr Hervé MORIZE, Secrétaire général

ORGANISATIONS SECTORIELLES

CONFEDERATION NATIONALE DES CAVES DES PARTICULIERS

Mr Eric ROSAZ, Directeur

FEDERATION NATIONALE BOVINE

Mr Pierre CHEVALIER, Président

Mr Thierry RAPIN, Directeur

FEDERATION NATIONALE DES AGRICULTEURS MULTIPLICATEURS DE SEMENCES, GRAINES ET PLANTES

Mr PELLERIN, Président

Mr Sébastien PRIN, Responsable du Service Economique

COOP DE FRANCE

Mme Irène de BRETTEVILLE, Chargée des relations avec le parlement

Mr Patrick DHUISME, Directeur de la confédération des caves viticoles de France

CONFEDERATION FRANCAISE DE L'AVICULTURE

Mr MARINOV, Directeur Adjoint

FEDERATION NATIONALE PORCINE

Mr Bernard ESNAULT, Directeur

FEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE FRUITS

Mr Pierre BANC, Président

FEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE LEGUMES

Mr ONFROY, Trésorier

Melle Anne Laure BONNARD

ASSOCIATION GENERALE DES PRODUCTEURS DE BLE

Mr DE BENOIST, Président

ASSOCIATION GENERALE DES PRODUCTEURS DE MAIS

Mr TERRAIN, Président

FELCOOP / ANEEFEL

Mr Luc METRAL, Président Délégué, ANEEFEL

Mme Valérie AVRIL, Directrice ANEEFEL

Mr Jean Louis MOULON, Président FELCOOP

Mr Bernard CARDINAUD, Directeur FELCOOP

FEDERATION DES OLEO-PROTEAGINEUX (FOP)

Mr Xavier BEULIN, Président

Mr Philippe TILLOUS BORDE, Directeur général

Mr Philippe DUSSER, Directeur des Affaires économiques et internationales

FEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE L'HORTICULTURE ET DES PEPINIERES

Mr Michel GOURDAIN, Président

Mr Armand DELACOUR, Service Juridique

CONFEDERATION DES COOPERATIVES VITICOLES DE France

Mr Jean Paul BONNEL, Directeur de la Fédération des caves viticoles de l'Aude

BANQUES / ASSURANCES

CREDIT MUTUEL

Mr Claude ROGER, Responsable des marchés agricoles

CREDIT AGRICOLE / PACIFICA

Mr René CARRON, Président Crédit Agricole

Mr Noël DUPUIS, Vice Président Crédit Agricole

Mr Jean-Marie SANDER, Président Fédération Nationale Crédit Agricole

Mr Patrick DUPLAN, Directeur général Pacifica

Mr Philippe DUMONT, DG adjoint de la FNCA

Mr Georges PAUGET, DG Délégué de Crédit Agricole

Mr Jean-Paul CHIFFLET, DG Caisse régionale Crédit Agricole Centre Est et
Président Pacifica

Mr Jean Michel GEERAERT, Responsable marchés agricoles

Mr Michel CLAVE, Directeur marché agricole et professionnels

Mr Julien DUYCK, Responsable Produit aléas climatiques

Mr Jacques PASCAL, Directeur Produits Pacifica

GROUPAMA

Mr Jean BALIGAND, Président
Mr Robert DROUE, VP, Président Région Ouest Manche Atlantique
Mr JP ROUSSEAU, Président Centre Atlantique
Mr Jean Luc VIE, Président Caisse Nord Est
Mr Jean AZEMA, PDG
Mr Yves SALMON, Conseiller Directeur Général
Mr HAMEL, Président Comité Agricole FFSA
Mr Stéphane GIN, Responsable agriculture

SCOR

Mr Nicolas CHATELAIN, Agricultural Risks Manager

AXA

Mr Philippe HENNON, Responsable Agricole
Mr Edouard MECHLER, Responsable Assurances professionnelles

FFSA

Mr Guillaume ROSENWALD, Directeur des marchés
Mr Jean POSTIC, Responsable Département entreprises
Mr Jean Paul LABORDE, Conseiller parlementaire
Mr Didier VERNHES, Ingénieur

INSTITUTIONS

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Mr Hervé LEJEUNE, Conseiller pour l'agriculture, la ruralité, le commerce et l'artisanat

PREMIER MINISTRE

Mr Damien CAZE, Conseiller technique Chargé de l'Agriculture

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Mr Hervé BOULLANGER, Conseiller Technique
Mr Christophe BLANC, Direction de la Prévision
Mr Alain BOYER, sous Directeur de la Prévision
Mr PAQUIER, Direction du Trésor
Mr Valéry JOST, Chef Bureau C1 Direction du Trésor

Mr Olivier CAILLOU, Chef Bureau 7a, Direction du Budget
Mme Stéphanie TALBOT, Direction du Trésor
Mr Pierre BRUNET, Secrétaire Général Adjoint Commission Contrôle des Assurances
Mr Frédéric IANUCCI, Sous-Directeur Direction de la législation fiscale, Direction générale des impôts
Mr Yannick GIRAULT, Administrateur civil, Chef du Bureau C2, Direction de la législation fiscale, Direction générale des impôts

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Mr Hervé GAYMARD, Ministre de l'Agriculture, Alimentation, de la Pêche et des affaires rurales
Mr Jean-Yves PERROT, Directeur de Cabinet
Mr Guillaume BOUDY, Directeur adjoint du Cabinet
Mr Daniel CARON, Conseiller auprès du Ministre
Mme Ségolène HALLEY DES FONTAINES, Conseillère technique
Mr Blaise MISTLER, Conseiller parlementaire
Mme Mireille RIOU CANALS, Directrice DAF
Mr Alain MOULINIER, Directeur DGFAR
Mr Thierry KLINGER, Directeur DGAL
Mr Bruno HOT, Directeur DPEI
Mr Dominique SORAIN, Directeur, DPMA
Mr François DE LA GUERONNIERE, Chef du Service des relations internationales
Mr André-Yves LEGROUX, Directeur Adjoint des pêches maritimes
Mr François-Marie VIEL, sous-Directeur, DPMA
Mr Philippe BOYER, Sous Directeur DAF
Mr Bruno VINDEL, Sous Directeur de l'évaluation, la prospective et des études, DAF
Mr Jean-François RUAS, Chargé de mission SDEPE, DAF

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Mr Guy FRADIN, Directeur de Cabinet
Mr BERTAUD, Directeur, Direction de l'Eau
Mr Thierry TROUVE, Directeur, Direction de la Prévention des pollutions et des risques
Mr Thierry HUBERT, Sous-Direction de la prévention des risques majeurs
Mr JC VIAL, Directeur Adjoint, Direction de l'Eau

MINISTERE DE L'INTERIEUR, SECURITE INTERIEURE, LIBERTES LOCALES

Mr RAFFY, Sous Direction COGIC (Centre Opérationnel
de Gestion Interministérielle des crises)
Colonel André DUCAT, COGIC

MINISTERE DE L'OUTRE-MER

Mr MEIGNIN, Directeur économique
Mr SERGEANT, Chargé de mission

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

Mr Christian BABUSIAUX, Conseiller maître à la Cour des Comptes
Mr Bernard VIAL, Inspecteur général de l'agriculture
Mr Philippe COURTOIS, Directeur Adjoint METEO France
Mr Joseph GUIMET, Rapporteur sur "Les conséquences économiques et sociales
des crises agricoles", Conseil Economique et Social
Mme RABAULT, administrateur de la Section de l'Agriculture et de l'administra-
tion, Conseil Economique et Social
Mr Stéphane MARETTE, INRA
Mme CORBEL, Ancienne Présidente des J.A. de Bretagne
Mr Jean CORDIER, Professeur à l'Ecole d'Agronomie de Rennes
Mr Martial PHELIPPE GUINVARC'H, Etudiant, Thèse "Modélisation des risques
de l'entreprise agricole pour une conception d'assurance revenu"
Mme Valérie MARTIN, Chargée des relations avec les élus, ADEME
Mr Claude ROY, Directeur Agriculture et bioénergies, ADEME

PERSONNES AUDITIONNÉES À L'ÉTRANGER

ETATS-UNIS

ETAT DE WASHINGTON

Mr Jean David LEVITTE, Ambassadeur de France aux Etats-Unis
Mr Christian BERGER, Conseiller agricole, Ambassade de France
Mr Verle LANIER, Associate Administrator, USDA - Farm Service Agency, Ministère
Fédéral de l'Agriculture
Mr Ross DAVIDSON, Administrator, USDA - Risk Management Agency, Ministère
Fédéral de l'Agriculture
Mme Ann JORGENSEN, Directrice des relations extérieures, Ministère Fédéral de
l'Agriculture

Mr David C. HATCH, Associate Administrator, Ministère Fédéral de l'Agriculture
Mr Nelson MORISS, Chef de souscription au Texas, Ministère Fédéral de l'Agriculture
Mr F. GAIBLER, USDA Deputy Undersecretary, Ministère Fédéral de l'Agriculture
Mme Beverly PAUL, spécialiste assurances agricoles de l'American Soybean Association (filière Soja)
Mme Patricia BUSCHETTE, Directrice - politiques agricoles de la National Association of Wheat Grower (filière blé)
Mr Collin PETERSON, Député DFL Minnesota, Congrès Américain, membre du sous-comité de la Chambre des Représentants sur la gestion du risque en agriculture
Mr Earl POMEROY, Député du Dakota du Nord, Congrès Américain, membre du sous-comité de l'agriculture sur la gestion des risques
Mme Mary Kay THATCHER, Directrice - Politiques agricoles, American Farm Bureau Federation

ETAT DE L'IOWA

Mr Ed. KORDICK, Directeur des politiques de marché, Iowa Farm Bureau Federation
Mr Joel SEVERINGHAUS, Directeur international de l'Iowa Farm Bureau Federation
Mr Craig HILL, Vice Président de l'Iowa Farm Bureau Federation, member du Directoire de la Farm Bureau Mutual Insurance Company et producteur de porcs/maïs/soja
Mr Bruce CORDES, spécialiste USDA Iowa State Farm Service Agency
Mr Steve PHILLIPS, spécialiste USDA Iowa State Farm Service Agency
Dr. Bruce BABCOCK, Professeur d'économie, Iowa State University, Directeur du Center for Agriculture and Rural Development
Mr David STRUTHERS, producteur de porc/maïs/soja
Mr et Mme KIMBERLY, président du Polk County Farm Bureau, producteurs de maïs et soja

ESPAGNE

Mr Philippe MERILLON, Attaché agricole, Mission Economique, Ambassade de France

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

Fernando J. BURGAZ MORENO, Director de la entidad estatal de seguros agrarios
Alicia VILLALBA IGLESIAS, Subdirectora general de relaciones agrarias internacionales
Manuel PACHECO MANCHADO, Subsecretario de agricultura, pesca y alimentacion

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

José CRUZ PEREZ LAPAZARAN, Diputado por Navarra, presidente de la comision de agricultura, ganaderia y pesca

AGROSEGURO

Antonio FERNANDEZ TORANO, Presidente

Margarita CRUZ FERNANDEZ, Jefe Dpto. De consultoria y relaciones internacionales

COAG

José Luis Miguel DE DIEGO, Tecnico de gestion

Francisco SANCHEZ ARENAS, SS. TT DE COAG

Mariano CASTELLANOS MARCHANTE, Coordinador Tecnico

JEUNES AGRICULTEURS - ASOCIACION AGRARIA

José Carlos CABALLERO RUBIATO, Director Politicas Horizontales

CONFEDERACION DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE ESPANA

Jesus GUSTRAN VILLA, Dpto. Tecnico

PERSONNES AUDITIONNÉES EN RÉGIONS

MAINE-ET-LOIRE : 8 OCTOBRE 2003

Mr Jacques BARTHELEMY, Préfet du Maine et Loire

Mr Sylvain MARTY, DDAF

Mr DE LAAGE, Directeur général du Crédit Agricole Anjou Maine

Mr DU TERTRE, Président du Crédit Agricole Anjou Maine

Mr André ROULLEAU, Porte Parole Confédération Paysanne

Mr Henri ROULLIER, Confédération Paysanne

Mr Cyril DE HERICOURT, Directeur Fédération Viticole

Mme Christiane LAMBERT, Présidente FNSEA

Mr Emmanuel LACHAIZE, Jeunes Agriculteurs

Mr DUPONT, Président Syndicat des producteurs de fruits de Maine-et-Loire

Mr Jean François CESBRON, Président de la Chambre d'Agriculture

Mr Christian ORIOUX, Chambre d'Agriculture, Spécialiste Calamités agricoles

Mr BASILE, Administrateur élu Crédit Mutuel

Mr Pierre GIRARD, Responsable marché de l'agriculture, Crédit Mutuel

Mr Claude OUVRARD, Vice Président Coordination Rurale

Mr Christian COCHENNEC, Directeur technique de Groupama Loire-Bretagne

Visite exploitation SCEA ST CLEMENT FRUITS de Monsieur CHEVRET, St Clément des Levées

Mr Christian PAIMPARE, Syndicat des producteurs de fruits
Mme Claire ROLLAND, animatrice Syndicat des producteurs de fruits
Mr Marc COLAS, Vice Président du Conseil Régional
Mme Elizabeth MARQUET, Maire de Jarzé
Mme Roselyne DURAND, Adjointe au maire
Mr Georges RABAGLIA, Chef du service de l'agriculture et de l'aménagement rural
au Conseil Général

CÔTE D'OR : 13 OCTOBRE 2003

Mr Daniel CADOUX, Préfet de la Côte d'Or
Mme Anne LE HY, DDAF
Mr MARTEL, Directeur Assurances GROUPAMA
Mr MARIEU, Responsable marchés agricoles CRCA
Mr MOUROT, Responsable de la direction des marchés agricoles CRCA
Mr Patrick NOEL, Responsable direction engagements agricoles Crédit Mutuel
Mr MAZILLY, Président AVCO
Mr Jérôme SORDET, Responsable commission fiscale, AVCO
Mr Jean Pierre GUILLEMOT, AVCO
Mr Jérôme GAUJARD, Porte Parole Confédération Paysanne
Mr P. RENARD, Président Coordination rurale
Mr JN MERCEY, Coordination rurale
Mr JB BOURDOT, Coordination rurale
Mr Dominique CHAMBRETTE, Président Chambre d'Agriculture
Mr Marc FROT, Président FDSEA
Mr Sébastien GAUTIER, Directeur FDSEA
Visite Exploitation Mr Laurent Garnier, agriculteur à Noiron sous Gevrey
Mr Louis DE BROISSIA, Sénateur de la Côte d'Or, Président du Conseil Général
Mr François SAUVADET, Député
Mr Jean-Marc NUDANT, Député
Mr Alain SUGUENOT, Député
Mr Bernard DEPIERRE, Député
Mr Henri REVOL, Sénateur
Mr Louis GRILLOT, Sénateur

FINISTÈRE : 22 OCTOBRE 2003

Mr SCHMIDT, Préfet du Finistère
Mr Louis BIANNIC, DDAF
Mme MARCHAL, Présidente MSA
Mme VEDEL, Directrice MSA
Mr LE VOURCH, Président Crédit Agricole

Mr KERFRIDEN, Directeur Général Crédit Agricole
Mr Jean Claude BOYER, Responsable Marchés de l'agriculture, Crédit Mutuel de Bretagne
Mr Christian PERON, Vice Président de la Caisse Finistère, Crédit Mutuel de Bretagne
Mr Marc LAUNAY, Marché de l'agriculture Finistère, Crédit Mutuel de Bretagne
Mr Eric GOASDUFF, responsable clientèle agricole, Crédit Mutuel de Bretagne
Mme HUON, Présidente UDSEA
Mr KERGLONOU, Exploitant, UDSEA
Mr POULIQUEN, Exploitant, UDSEA
Mr BRELIVET, Membre bureau UDSEA
Mr Jean Jacques CANEVET, Vice Président Groupama Loire Bretagne
Mr ROUE, Adjoint Directeur GROUPAMA 29
Mr ADAM, Président FDSEA
Mr LE MEUR, FDSEA
Mr AUDREIN, JA
Mr Ronan LOUARN, Trésorier FDSEA
Mr JAUQUEN, Président Chambre d'Agriculture
Mr JESTIN, Chef de Service, Chambre d'Agriculture
Mr et Mme CHEVALIER, Exploitants avicoles à Plomodiern
Mr HUON, Président de la section avicole régionale, plus 3 autres directeurs départementaux et président section avicole JA
Mr COLLETER, Président syndicat régional piscicole
Mr LADURET, Vice-Président Syndicat régional piscicole
Mr CHATEAU, Vice-Président Syndicat régional piscicole
Mr GOURVENNEC, Syndicat régional piscicole 29
Mr MARTIN, Syndicat régional piscicole 22
Mr BOULOUARD, Syndicat régional piscicole 56
Mme MADEC, Directrice Section Bretagne Sud Section régionale de la conchyliculture
Mr DREANO, Directeur Section Bretagne Sud Section régionale de la conchyliculture
Mr CADORET, Ostréiculteur
Mme Françoise LOUARN, Vice Présidente Chambre d'Agriculture
Mr Alain GERARD, Sénateur
Mme Marcelle RAMONET, Députée
Mr MAILLE, Président du Conseil Général
Mr Ambroise GUELLEC, Conseil Régional
Mr Michel DAVID, Président de la Chambre d'Agriculture d'Ille et Vilaine
Mr Joseph MENARD, Président FRSEA

CANTAL : 30 OCTOBRE 2003

Mr Alain RIGOLET, Préfet du Cantal
Mr Patrick PEIRANI, DDAF
Mr André JANOT, Président de la Caisse Régionale Crédit Agricole
Mr Patrick ESCURE, Président FDSEA
Mr Antoine CROUTES, Président JA
Mr Charles LACAZE, Président GROUPAMA
Mr Vital GENDRE, Caisse Mutuelles de Réassurance du Cantal
Mme Marie Annick TRETON, Inspecteur Agricole AXA France
Mme VERIAIS, Vice Présidente Chambre d'Agriculture
Mr WEIL, Trésorier Payeur Général
Mme BOYER, Trésorier Payeur Général
Mr LAETHEM, Directeur des services fiscaux
Mr Alain LAFON, Porte Parole Confédération Paysanne
Mr Baptiste SERVANS, Président du Syndicat des Mécontents
Mr Bernard FILHOL, Président de l'association des maires du Cantal
Mr Vincent DESCOEUR, Président du Conseil Général

SAVOIE : 26 NOVEMBRE

Mr Thierry LATASTE, Préfet de Savoie
Mr Michel SINOIR, DDAF
Mr Henri BORLET, Président de la Chambre d'Agriculture
Mr Daniel BONFILS, Chambre d'Agriculture
Mr Jean-Marc GUIGUE, Président FDSEA
Mr Jean-Noel MICONNET, Directeur FDSEA
Mr Guy-Noel CHOULET, Confédération Paysanne
Mr Jean-Paul SIMON, Jeunes Agriculteurs
Mr Patrice JACQUIN, Exploitant GROUPAMA
Mr Paul GRANIER, Représentant GROUPAMA
Mr Gérard FEVRE, Directeur des services clients GROUPAMA
Mr GUILLAU, Responsable Service grêle GROUPAMA
Mr Valéry BOUTON, Responsable assurances agricoles CREDIT AGRICOLE
Mr Christian FOULEIX, Directeur des crédits CREDIT AGRICOLE
Mr Christophe GIRODON, Marché de l'agriculture, CREDIT MUTUEL
Mr Dominique HISCOCK, Marché de l'agriculture, CREDIT MUTUEL
Mr Jean-Paul DULLIN, éleveur
Mr Patrice JACQUIN, viticulteur à Jongieux
Mr RIUCHET, Sénateur

DRÔME : 1er DECEMBRE

Mr Christian DE CHARRIERES, Préfet de la Drôme
Mr Henri BOUE, DDAF
Mme SABATIER, Directrice MSA
Mr AURIAS, Président Chambre d'Agriculture
Mr Pierre BANC, Président FDSEA
Mr Christophe LE DOUX, Président FDSEA
Mr AUBENAS, VP JA Drôme, Affaires économiques
Mr Pierre VEYRAT, Porte parole Confédération Paysanne
Mr Jean-Pierre MEFFRE, Directeur Assurances GROUPAMA
Mr Amaury CORNUT CHAUVIN, Président Fédération départementale des Caisses locales de l'Ardèche GROUPAMA
Mr Philippe CHAPUIS, Directeur financier site de Valence, GROUPAMA
Mr GIRAUD, Chef de service CREDIT AGRICOLE
Mr Bertrand CADIOT, Sous-Préfet de Vienne
Rencontre avec les élus et les acteurs de la section fruits du canton de Roussillon, en présence de Jacques REMILLER, Député de l'Isère
Mr Eric BESSON, DEPUTE
Mr Gabriel BIANCHERI, DEPUTE
Mr Bernard PIRAS
Mr Claude AURIAS
Mr Jean MOUTON
Mme Marguerite CHEVALIER, Assistante parlementaire de Mr REMILLER

SOMME : 2 DECEMBRE

Mr Pierre MIRABEAU, Préfet de la Somme
Mr Philippe CARON, DDAF
Madame LONGUET, Présidente GROUPAMA
Mr Georges DENGREVILLE, Technicien spécialisé GROUPAMA
Mr Régis PAUWELS, Technicien spécialisé GROUPAMA
Mr Olivier LEFEVRE, Inspecteur agricole AXA
Mr Francis DAMAY, Président de la Caisse Régionale de CREDIT AGRICOLE
Mr Olivier TELL, Spécialiste agricole CREDIT AGRICOLE
Mr MORTIER, Coordination Rurale
Mr JL DERAMECOURT, Président Coordination Rurale Somme
Mr Luc de FRANQUEVILLE, Coordination Rurale
Mr Vincent CHOMBART, Porte parole départemental Confédération paysanne
Mr Daniel ROGUET, Président Chambre d'Agriculture
Mr Christophe BUISSET, FDSEA 80, commission économique

Mr Laurent DEGENNE, CDJA 80
Mme Odile DALLE, FDSEA 80
Mr Jean Michel SERRES, Président de la Fédération des Syndicats d'Exploitants
Agriculteurs de la Somme
Mr Philippe BEAUVISAGE, Vice Président Conseil Général
Mr Dominique GUILLEMOT, Conseiller Régional
Mr Joel HART, DEPUTE
Mr Pierre MARTIN, DEPUTE
Mr Dominique GUILLEMOT, Conseiller regional de Picardie
Mr CHUFFART, exploitant agricole

Sigles

AGPB	Association Générale des producteurs de Blé
AGPM	Association Générale des Producteurs de Mais
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minière
CCR	Caisse Centrale de Réassurance
CCVF	Confédération des Coopératives Viticoles de France
CDJA	Centre Départemental des Jeunes Agriculteurs
CEMAGREEF	Centre d'Etude du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts
CFA	Confédération Française de l'Aviculture
CNCA	Caisse Nationale du Crédit Agricole
CNJA	Centre National des Jeunes Agriculteurs
CNPC	Confédération Nationale des Caves Particulières
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COGIC	Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises
DAF	Direction des Affaires Financières
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DEEE	Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DJA	Dotation aux Jeunes Agriculteurs
DPA	Déduction pour Aléas
DPEI	Direction des Politiques Economiques et Internationales
DPI	Déduction pour Investissement
DPPR	Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques
FNB	Fédération Nationale Bovine
FDSEA	Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FFSA	Fédération Française des Sociétés d'Assurance
FNAMS	Fédération Nationale des Agriculteurs Multiplicateurs de Semences
FNGCA	Fonds National de Garantie contre les Calamités Agricoles
FNP	Fédération Nationale Porcine
FNPF	Fédération Nationale des Producteurs de Fruits
FNPHP	Fédération Nationale des Producteurs de l'Horticulture et des Pépinières
FNPL	Fédération Nationale des Producteurs de Légumes
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

FOP	Fédération des Oléo-Protéagineux
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
JA	Jeunes Agriculteurs
MAAPAR	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et de l'Environnement
MINEFI	Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OP	Organisation Professionnelle
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
PAC	Politique Agricole Commune
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole
SDFA	Sous Direction du Financement de l'Agriculture
UE	Union Européenne