

SOMMAIRE

Pages

**AVIS adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 25 novembre 1998I - 1**

I - CONSTATS.....4

- A - EN FRANCE, LA PROTECTION DU REVENU DES AGRICULTEURS CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT CIRCONSCRITE À UNE ROUTINE D'INDEMNISATION FAIBLE ET TARDIVE4
1. La loi du 10 juillet 1964 n'est plus que partiellement appliquée4
 2. L'Etat s'est désengagé fortement au cours des dernières années4
 3. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) indemnise insuffisamment et tardivement4
 4. Au-delà du FNGCA, la prise en compte du risque climatique est très limitée.....5
- B - DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES QUI SOULIGNENT LE RETARD FRANÇAIS.....5
1. Le retard français quant au développement des « assurances récoltes »5
 2. Le retard français sur la conception de l'intervention publique en agriculture5
 3. Le retard français dans la prise en compte de cette problématique en tant que véritable outil de politique agricole5

II - ENJEUX.....6

- A - DE NOUVELLES DISTORSIONS DE CONCURRENCE6
- B - DE NOUVELLES DÉMARCHES DE PROTECTION DU REVENU DES AGRICULTEURS AU SEIN DES POLITIQUES AGRICOLES.....6
- C - LES PROCHAINES NÉGOCIATIONS À L'OMC ET LA RÉFORME DE LA PAC6

III - PROPOSITIONS7

- A - AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ÉPARGNE ET DE FINANCEMENT DES AGRICULTEURS8
- B - DÉVELOPPER LES « ASSURANCES RÉCOLTES »9
1. Une démarche pragmatique de développement9
 2. La mise en place des programmes pluriannuels de développement des assurances récoltes.....10

C - RÉFORMER LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES ET LA COMMISSION NATIONALE DES CALAMITÉS AGRICOLES	11
1. Les interventions du FNGCA	11
2. La réassurance publique par la Caisse centrale de réassurance.....	12
3. Etudier la transformation de la Commission nationale des calamités agricoles	12
D - ÉTUDIER DES ASSURANCES « CHIFFRE D’AFFAIRES ».....	13
CONCLUSION	14
ANNEXE A L’AVIS.....	15
SCRUTIN 15	
DÉCLARATIONS DES GROUPES	17
RAPPORT présenté au nom de la section de l’agriculture et de l’alimentation par M. Régis BOUCHE, rapporteur	II - 1
INTRODUCTION.....	5
TITRE I - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES, EN FRANCE, EN EUROPE ET DANS LE MONDE.....	11
CHAPITRE I - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN FRANCE	15
I - LES INSTRUMENTS D’INITIATIVE PRIVÉE	15
A - LA TECHNICITÉ DE L’AGRICULTEUR	15
1. Le respect des « fondamentaux » par l’agriculteur	15
2. Les moyens techniques de protection	16
2.1. LA PROTECTION CONTRE LE VENT.....	16
2.2. LA PROTECTION CONTRE LA GRÊLE.....	16
2.3. LA PROTECTION CONTRE LE GEL	17
B - LA CAPACITÉ D’ÉPARGNE : L’AUTO-ASSURANCE	17
1. Une capacité de réaction souvent perdue.....	17
2. et partiellement retrouvée avec la réforme de la dotation pour investissement (DPI).....	18
C - L’ASSURANCE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES	19
1. La grêle représente presque 100 % de l’assurance récolte actuellement	19
2. L’assurance grêle relève d’un équilibre économique fragile	20
3. Une expérimentation de « développement de l’assurance des récoltes » en France.....	20
II - LES INSTRUMENTS PUBLICS	22

A - LA PRÉVISION MÉTÉOROLOGIQUE.....	22
B - LES « CALAMITÉS AGRICOLES »	23
1. Le champ d'intervention du FNGCA.....	23
2. Le financement du FNGCA	24
3. Les dommages couverts par le FNGCA.....	24
4. Les indemnisations par le FNGCA	24
5. La procédure d'indemnisation	24
6. La gestion du FNGCA	25
C - L'INCITATION À L'ASSURANCE	25
1. L'incitation à l'assurance grêle.....	25
2. L'incitation à l'assurance en général.....	26
D - LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS FONCIERS.....	27
E - LES PRÊTS CALAMITÉS	27
F - LE FONDS DE SOLIDARITÉ VITICOLE	28
G - LES AIDES EXCEPTIONNELLES	29
H - LES « CATASTROPHES NATURELLES ».....	29
I - LES AIDES COMMUNAUTAIRES AU REVENU.....	30
CHAPITRE II - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES DANS LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE	33
I - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN ALLEMAGNE.....	34
A - L'ABSENCE DE RÉGIME PUBLIC PERMANENT D'INTERVENTION	34
B - UN RÉGIME FÉDÉRAL D'ASSURANCES AGRICOLES ET DES RÉGIMES SPÉCIAUX DANS CERTAINS LANDËR.....	34
C - LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE ET LA QUESTION DES ASSURANCES RÉCOLTES.....	34
II - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN ESPAGNE.....	36
A - UNE COUVERTURE TRÈS LARGE DES RISQUES CLIMATIQUES	36
B - DES GARANTIES DÉFINIES PAR LES POUVOIRS PUBLICS ET MISES EN OEUVRE PAR LES ASSUREURS PRIVÉS RÉUNIS EN ASSOCIATION	36
C - LES FONCTIONS PRIMORDIALES D'AGROSEGURO	37
D - LES PLANS ANNUELS PUIS TRIENNAUX D'ASSURANCE	37
1. Des plans annuels... ..	37

2. puis des plans triennaux	37
E - UNE INTERVENTION DÉTERMINANTE DES POUVOIRS PUBLICS.....	38
F - UNE SOUSCRIPTION EN MAJORITÉ COLLECTIVE	38
G - UNE RÉELLE FONCTION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET POLITIQUE	38
III - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN ITALIE	39
A - D'UNE ORGANISATION ÉTATIQUE À UNE ORGANISATION PLUS CONCURRENTIELLE DE L'ASSURANCE.....	39
1. Le fonds de solidarité nationale	39
2. L'assurance	40
B - VERS LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES GARANTIES...	41
1. De la grêle au gel.....	41
2. au-delà de la grêle et du gel	42
IV - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU PORTUGAL	43
A - UN EFFORT IMPORTANT DE L'ÉTAT POUR DÉVELOPPER L'ASSURABILITÉ DES RISQUES	44
1. Une réassurance publique	44
2. Des aides à la souscription « limitées » à 85 %	44
B - UN « FONDS DE CALAMITÉS » COMPLÉMENTAIRE.....	45
V - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN AUTRICHE	46
A - UNE LARGE COUVERTURE DES CULTURES CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES.....	46
B - UNE AIDE PUBLIQUE SIGNIFICATIVE POUR L'ASSURANCE GRÊLE	46
C - L'ASSURANCE GRÊLE COMME ÉLÉMENT DE BASE DE L'ASSURANCE RÉCOLTE.....	47
CHAPITRE III - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN AMÉRIQUE DU NORD..	49
I - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AUX ÉTATS-UNIS	49
A - DE L'ASSURANCE RÉCOLTE À L'ASSURANCE REVENU	49
1. Une lente maturation jusqu'en 1994	49
2. Depuis 1994 : une réorganisation du dispositif avec des programmes expérimentaux d'assurance « revenu »	50

B - L'ASSURANCE RÉCOLTE (MPCI)	51
1. Les éléments du programme d'assurance récolte (MPCI)	51
2. Les aspects financiers du MPCI.....	53
C - L'ASSURANCE REVENU.....	53
1. L'Income Protection (IP).....	54
2. Le Crop Revenu Coverage (CRC).....	54
3. Le Revenu Assurance (RA)	55
D - LA MONTÉE EN RÉGIME DES PROGRAMMES D'ASSURANCE	55
E - VERS UN ÉTAGE SUPPLÉMENTAIRE DE PROTECTION : LE FARRM	55
II - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU CANADA	56
A - DU BESOIN À LA LOI : VINGT ANS	56
B - BIENTÔT QUARANTE ANS D'EXPÉRIENCE EN ASSURANCE RÉCOLTE.....	56
C - DE L'ASSURANCE RÉCOLTE À L'ASSURANCE « REVENU »	57
1. La période 1960-1990 : le développement de l'assurance récolte ..	57
2. La naissance de l'assurance « revenu » en 1991	59
3. Le régime d'assurance du revenu brut : garantie de rendement et de prix	59
3.1. FONCTIONNEMENT	59
3.2. FINANCEMENT.....	61
3.3. ADHÉSION DES PRODUCTEURS.....	61
4. Le compte de stabilisation du revenu net.....	62
CHAPITRE IV - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU JAPON	65
I - UN DISPOSITIF PUBLIC TRÈS ENCADRÉ	65
A - UNE ORGANISATION MUTUALISTE PYRAMIDALE	65
B - UN SYSTÈME TRÈS SUBVENTIONNÉ PAR L'ÉTAT	66
II - LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF.....	66
A - LES CULTURES ASSURÉES	66
B - LES RISQUES GARANTIS	66
C - LES GARANTIES ACCORDÉES.....	66
D - LES COTISATIONS	67
E - LES EXPERTISES.....	67

F - L'ASSURANCE DES FRUITS	67
TITRE II - ANALYSE DES DISPOSITIFS MIS EN OEUVRE ACTUELLEMENT ET ENJEUX POUR L'AVENIR	73
CHAPITRE I - EN FRANCE : RÉUSSITES ET LIMITES DU DISPOSITIF ACTUEL	77
I - LES CALAMITÉS AGRICOLES : UN FAIBLE « FILET DE SÉCURITÉ »	77
A - LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE PARITÉ	78
1. Le désengagement assez récent de l'Etat	78
2. Le désengagement de l'Etat c'est moins de solidarité nationale	78
3. Les « ajustements d'opportunité » sur les taxes payées par les agriculteurs	79
B - LOIN DES OBJECTIFS DE LA LOI DU 10 JUILLET 1964	81
1. La prévention délaissée	81
2. Le développement de l'assurance a été peu encouragé	81
C - LES INDEMNISATIONS, FAIBLES ET TARDIVES, DU FNGCA	84
1. Un accès de plus en plus sélectif à l'indemnisation	84
2. Les longs délais d'indemnisation	87
3. Les faibles niveaux d'indemnisation	87
II - AU-DELÀ DU FNGCA D'AUTRES INSTRUMENTS D'INTERVENTION SONT PERFECTIBLES	88
A - LA COMPLÉMENTARITÉ DISCUTABLE DU RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES ET DU DISPOSITIF DES CALAMITÉS AGRICOLES	88
1. Des limites discutables	88
2. Une évolution souhaitable	88
B - ORIENTER DANS L'IMMÉDIAT LA PRÉVENTION CONTRE LA GRÊLE VERS LES FILETS PARAGRÊLES	89
C - MIEUX UTILISER LA PRÉVISION MÉTÉOROLOGIQUE	89
D - RÉHABILITER LES « PRÊTS CALAMITÉS »	89
E - LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AGRICOLE : UN OUTIL INSUFFISAMMENT EXPLOITÉ	90
F - LA DOTATION POUR INVESTISSEMENT : UN OUTIL INTÉRESSANT QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ	91
CHAPITRE II - L'INTÉRÊT DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES	93
I - LE RETARD FRANÇAIS	93
A - L'ASSURANCE MOINS DÉVELOPPÉE	93

1. La traduction d'une politique agricole qui ne se renouvelle pas.....	93
2. Incitation à l'assurance, obligation... ?	94
B - UN DÉSENGAGEMENT DES POUVOIRS PUBLICS UNIQUEMENT EN FRANCE.....	95
C - UN HANDICAP CONCURRENTIEL.....	95
D - UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE DISPERSÉE	95
II - VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	96
A - DE NOUVELLES SYNERGIES OPÉRATIONNELLES : INTERVENTION PUBLIQUE, RESPONSABILISATION DES AGRICULTEURS ET PARTICIPATION DES ASSUREURS.....	96
B - LES AVANTAGES POUR LES AGRICULTEURS	97
1. Une juste indemnisation.....	97
2. Une indemnisation rapide	97
3. Une meilleure gestion prévisionnelle.....	97
4. Une meilleure solvabilité	97
C - LES AVANTAGES POUR LES POUVOIRS PUBLICS	97
1. La maîtrise de la dépense publique.....	97
2. Un meilleur « effet de levier » de la dépense publique	97
3. Des avantages politiques.....	98
CHAPITRE III - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU REGARD DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE	99
I - LES AIDES PUBLIQUES À LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU REGARD DE LA PAC.....	99
A - LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE	99
1. Les règles de concurrence au sein du Traité de Rome	99
2. Une réglementation cadre peu opérationnelle.....	101
B - LES INITIATIVES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE POUR FAIRE ÉVOLUER LA RÉGLEMENTATION	101
1. Le Comité économique et social européen propose en 1992 un régime communautaire d'assurances agricoles.....	101
1.1. INTERVENTIONS AU TITRE DES DOMMAGES CAUSÉS PAR DES PHÉNOMÈNES OU DES ÉVÉNEMENTS À CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DANS LE SECTEUR AGRICOLE QUI NE PEUVENT ÊTRE COUVERTS PAR L'ASSURANCE.....	102
1.2. INTERVENTIONS AU TITRE DES ASSURANCES AGRICOLES ..	102
1.3. INTERVENTIONS AU TITRE DE LA DÉFENSE ACTIVE	102

2. Le Conseil des ministres de l'agriculture étudie le problème des risques climatiques en 1995	103
3. Le Comité européen des assureurs préconise la création d'un système communautaire d'assurance agricole en 1995	103
4. La Confédération européenne de l'agriculture demande un « cadre d'orientations générales » (1997).....	104
5. En 1997 et 1998, le Parlement européen suggère la mise en place de nouveaux outils communautaires de protection du revenu agricole contre les variations de prix et de production consécutives aux aléas climatiques.....	105
II - LES AIDES PUBLIQUES À LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU REGARD DE L'OMC.....	106
A - LA FORME DES AIDES : BOÎTE BLEUE, VERTE OU JAUNE ?	107
B - L'OMC FAVORISE LES AIDES À L'ASSURANCE « REVENU »	107
C - L'AIDE PUBLIQUE À L'ASSURANCE RÉCOLTE EST RENDUE DIFFICILE À METTRE EN OEUVRE PAR LES RÈGLES DE L'OMC	109
1. Une réglementation moins favorable pour l'assurance récolte	109
2. Une réglementation inadaptée à l'assurance	109
D - LE CALENDRIER DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS À L'OMC	110
CHAPITRE IV - INTÉRÊT ET LIMITES DE L'ASSURANCE « REVENU »	111
I - L'INTÉRÊT DE L'ASSURANCE « REVENU »	111
A - LES AVANTAGES LIÉS À LA MISE EN OEUVRE DES TECHNIQUES D'ASSURANCE POUR LES AGRICULTEURS ..	111
B - LES AVANTAGES LIÉS À L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES	111
II - LES LIMITES DE L'ASSURANCE « REVENU »	112
A - LES EXPÉRIENCES AMÉRICAINES NE SONT PAS DIRECTEMENT TRANSPOSABLES EN EUROPE	112
1. Les faibles amplitudes climatiques en Europe	112
2. Les marchés à terme sont insuffisamment développés en Europe pour établir des références de prix	112
3. La dotation pour investissement fait un premier pas vers la définition de critères liés au revenu.....	113

B - L'ASSURANCE « REVENU » NE GARANTIT PAS UN REVENU	113
1. L'assurance « revenu » garantit un chiffre d'affaires	113
2. L'assurance « revenu » ne garantit un chiffre d'affaires qu'à court terme quand elle s'appuie sur les marchés à terme.....	113
3. L'agriculteur demeure responsable de la création de son revenu..	114
TITRE III - ORIENTATIONS POUR UNE REFORME DU DISPOSITIF DE PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES.....	117
CHAPITRE I - UN RÉEL OUTIL DE POLITIQUE AGRICOLE ET UNE NOUVELLE ARCHITECTURE RÉGLEMENTAIRE....	121
I - UN CHOIX DE POLITIQUE AGRICOLE.....	121
A - UNE PERSPECTIVE QUI DÉPASSE NOS FRONTIÈRES	121
1. Un outil favorisant la compétitivité des systèmes de production ..	122
2. Un outil d'orientation des productions	122

B - EN FRANCE, DÉPASSER CERTAINS BLOCAGES	122
1. Rechercher de nouvelles complémentarités entre l'engagement du producteur, l'intervention des pouvoirs publics et le savoir- faire des assureurs	123
1.1. POUR DE NOUVELLES SYNERGIES	123
1.2. MIEUX IMPLIQUER LES COLLECTIVITÉS LOCALES (RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS)	123
2. Adapter les dispositifs aux réalités des secteurs de production	123
II - UNE NOUVELLE ARCHITECTURE RÉGLEMENTAIRE.....	124
A - LA RÉGLEMENTATION DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE DÉTERMINE LE CADRE COMMUNAUTAIRE	124
1. Un régime communautaire d'assurance récolte n'apparaît pas opportun	124
2. Un seul cadre communautaire : les règles de l'Organisation mondiale du commerce	125
B - UN DISPOSITIF NATIONAL MIEUX ADAPTÉ, PLUS COHÉRENT ET PLUS INNOVANT	125
1. Plus de responsabilité d'entrepreneur	125
1.1. REDONNER À L'AGRICULTEUR DES CAPACITÉS DE RÉACTION IMMÉDIATE.....	125
1.2. DÉVELOPPER L'ASSURANCE.....	126
1.3. GARANTIR UN FILET DE SÉCURITÉ MINIMUM PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE ET LA SOLIDARITÉ PROFESSIONNELLE	126
2. Mieux d'Etat	126
3. Une refonte globale du dispositif sur cinq ans	127
CHAPITRE II - QUATRE ORIENTATIONS POUR UNE REFORME ...	129
I - AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ÉPARGNE ET DE FINANCEMENT	129
A - LA DOTATION POUR INVESTISSEMENT AMÉLIORÉE	129
1. Une revalorisation du plafond de la dotation pour investissement	129
2. Un avantage conditionné à l'obligation d'assurance.....	129
3. Vers la création d'un compte de stabilisation du revenu	129
B - LA RÉHABILITATION DES « PRÊTS CALAMITÉS »	130
1. Des taux réels quasi nuls.....	130
2. Des conditions de plafond et d'accès correspondant à la réalité économique et sociale	130
C - UNE SECTION « FRUITS ET LÉGUMES » AU SEIN DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AGRICOLE	131

1. Pourquoi le secteur des fruits et légumes ?	131
2. Aller au-delà de la réforme des prêts calamités dans ce secteur ...	131
II - DÉVELOPPER LES ASSURANCES RÉCOLTES.....	131
A - UNE DÉMARCHÉ PRAGMATIQUE DE DÉVELOPPEMENT ...	132
B - LES CONSÉQUENCES DE LA DISTINCTION ENTRE GARANTIES « VIABLES » ET « EXPÉRIMENTALES »	133
1. Intervention des pouvoirs publics en réassurance.....	133
2. Pilotage des évolutions : programmes pluriannuels et instance de pilotage.....	133
2.1. LES PROGRAMMES PLURIANNUELS.....	133
2.2. L'INSTANCE DE PILOTAGE	134
C - LES ASSURANCES RÉCOLTES QUI PEUVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES.....	134
1. L'assurance grêle (garantie « viable »)	134
1.1. UN MAXIMUM DE SURFACES POUR UN MAXIMUM DE CULTURES	134
1.2. UN DÉVELOPPEMENT RAISONNÉ DES SURFACES ASSURÉES PAR L'UTILISATION DES « FILETS PARAGRÊLE »	135
2. L'assurance « gel de printemps sur vigne » (garantie « expérimentale »).....	135
2.1. UNE GARANTIE « COUP DUR » JUSTIFIANT UNE FRANCHISE ADAPTÉE	135
2.2. DES « CONTRATS GROUPE »	135
3. L'assurance « multirisques climatiques » pour les grandes cultures (garantie « expérimentale »)	136
4. L'assurance « gel de printemps sur fruits » (garantie « expérimentale »).....	136
4.1. DES « CONTRATS GROUPE »	136
4.2. DES FRANCHISES ADAPTÉES.....	136
4.3. LA NÉCESSITÉ DE DONNÉES INDIVIDUELLES FIABLES	136
5. L'assurance « pertes d'exploitation pour risque climatique en élevage » (garantie « expérimentale »).....	136
III - LA RÉFORME DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES ET DE LA COMMISSION NATIONALE DES CALAMITÉS AGRICOLES.....	137
A - LES INTERVENTIONS DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES	137
1. La section « indemnisation » du FNGCA : la manifestation de la solidarité professionnelle et de la solidarité nationale.....	137

1.1. UN FONDS QUI INDEMNISE ASSEZ RAPIDEMENT	137
1.2. UN FONDS QUI INDEMNISE SUFFISAMMENT	138
2. La section « prévention »	138
3. La section « développement de l'assurance »	138
B - LES RÈGLES DE FINANCEMENT DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES.....	139
1. Un financement à parité profession-pouvoirs publics pour les sections « indemnisation » et « prévention »	139
2. Un financement des pouvoirs publics pour la section « développement de l'assurance »	139
C - LA RÉASSURANCE PUBLIQUE PAR LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE	139
D - ÉTUDIER LA TRANSFORMATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES CALAMITÉS AGRICOLES	140
IV - ÉTUDIER L'ASSURANCE « CHIFFRE D'AFFAIRES ».....	140
A - ÉTUDE DE L'ASSURANCE CHIFFRE D'AFFAIRES « GRANDES CULTURES »	142
B - ÉTUDE DE L'ASSURANCE CHIFFRE D'AFFAIRES « FRUITS »	142
CHAPITRE III - UNE APPLICATION POSSIBLE DES ORIENTATIONS PROPOSÉES.....	143
I - RAISONNER AU-DELÀ DU COURT TERME	143
II - UNE DYNAMIQUE INTERNE AU DISPOSITIF	143
III - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES QUI PEUVENT FONDER CETTE NOUVELLE DYNAMIQUE	143
A - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES	144
B - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LES ASSURANCES	144
C - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LES PRÊTS CALAMITÉS ET LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AGRICOLE.....	144
D - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LA RÉASSURANCE PUBLIQUE	144
CONCLUSION	147

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 25 novembre 1998**

Par décision en date du 23 septembre 1997, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un avis sur « L'agriculture face aux risques climatiques ».

La section a désigné M. Régis Bouche en qualité de rapporteur¹.

PRÉAMBULE

Il est utile de rappeler que :

- le chiffre d'affaires du secteur agricole est de 300 milliards de francs et la part de l'agriculture et des industries agro-alimentaires est de 6 % du PIB marchand ;
- les pertes dues aux accidents climatiques identifiables sont estimées annuellement à 5 milliards de francs et correspondent à 3 % du revenu brut agricole ;
- la France est le deuxième pays exportateur en produits agro-alimentaires dans le monde ;
- l'excédent de la balance commerciale agro-alimentaire était de 67 milliards de francs en 1997.

L'agriculture, c'est un fait, subit de plein fouet tous les caprices de la nature (gel, grêle, inondation, sécheresse...) sans que, pour l'instant, on ait pu apporter une protection suffisante aux cultures, donc au revenu agricole, face aux risques climatiques.

Ce souci de protection est commun à toutes les nations dans le monde. Beaucoup, pour les mêmes raisons, ont prévu et mis en place des dispositifs et des financements publics à cet effet. Ces dispositifs dépassent dans certains pays (Etats-Unis, Canada) la prise en compte des seuls risques climatiques.

En France, la loi qui a organisé le dispositif des calamités agricoles date de 1964. Depuis, en France comme dans le reste du monde, l'agriculture a évolué avec notamment la concentration des exploitations, changeant le degré du risque. Il en est de même pour les marchés agricoles soumis aux transformations de l'économie.

Il y a donc lieu non seulement de faire le point sur l'efficacité des systèmes actuels, mais aussi d'apporter des réponses adaptées aux nouvelles réalités agricoles qui, tout en laissant à l'agriculteur individuellement ou collectivement la responsabilité de son risque d'entrepreneur, puissent lui assurer un « filet de sécurité » lorsque surviennent des catastrophes atmosphériques.

L'exercice est délicat car la réforme du dispositif actuel de protection contre les risques climatiques nécessite l'implication conjointe des pouvoirs publics, des agriculteurs et des assureurs. Cet exercice est cependant indispensable aujourd'hui pour répondre aux nouveaux besoins des agriculteurs.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 158 voix et 11 abstentions. Voir le résultat du scrutin en annexe.

I - CONSTATS

Deux constats s'imposent à l'examen du dispositif français de protection du revenu des agriculteurs contre les risques climatiques, tel qu'il résulte de la loi du 10 juillet 1964 et de plus de trente années d'application sans réformes fondamentales.

A - EN FRANCE, LA PROTECTION DU REVENU DES AGRICULTEURS CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT CIRCONSCRITE À UNE ROUTINE D'INDEMNISATION FAIBLE ET TARDIVE

1. La loi du 10 juillet 1964 n'est plus que partiellement appliquée

Alors que cette loi organisait le dispositif de protection contre les accidents climatiques sur un triptyque équilibré : « *prévention, incitation à l'assurance et indemnisation des risques non assurables* », la logique de l'indemnisation l'a emporté au fil du temps sur celles de la prévention et du développement des assurances récoltes.

2. L'Etat s'est désengagé fortement au cours des dernières années

La loi établissait la parité de financement du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) entre l'Etat et les agriculteurs. Depuis 1993 cette parité de financement n'existe plus : la contribution professionnelle a été deux fois et demie plus élevée que celle de l'Etat, remettant en cause la double solidarité, professionnelle et nationale, en faveur des agriculteurs victimes d'accidents climatiques. Le projet de loi de finances pour 1999, qui prévoit de supprimer la participation du ministère de l'agriculture au FNGCA, fait craindre un désengagement total des pouvoirs publics en contradiction avec la loi de 1964. A cela s'ajoute le transfert du financement de l'incitation à l'assurance sur les crédits d'indemnisation alors que la loi envisageait un financement spécifique du ministère de l'agriculture pour l'incitation à l'assurance.

3. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) indemnise insuffisamment et tardivement

L'accès à l'indemnisation est devenu très sélectif, notamment depuis la prise en compte des aides de la politique agricole commune (PAC). Elle bénéficie progressivement aux seuls producteurs spécialisés qui attendent leur indemnisation plus d'un an et souvent deux à trois ans. Des améliorations ont cependant été apportées au cours des derniers mois à l'occasion de sinistres importants (gel). Si elles restent à confirmer dans la durée, elles montrent bien que ces améliorations étaient possibles.

Les longs délais d'indemnisation sont très critiqués par les agriculteurs ainsi que les faibles niveaux d'indemnisation, de l'ordre de 30 % en moyenne. Ces évolutions font que le FNGCA ne remplit plus sa fonction de « filet de sécurité ». Il n'est plus adapté aux réalités économiques actuelles des exploitations agricoles.

4. Au-delà du FNGCA, la prise en compte du risque climatique est très limitée

L'obsolescence du dispositif des calamités agricoles s'accompagne d'autres difficultés qui résultent là aussi, au fil du temps, de l'insuffisance ou de l'inadaptation des mesures complémentaires qui deviennent de ce fait moins efficaces.

Il en va ainsi en particulier des « prêts calamités ». De même, en ce qui concerne la dotation pour investissement utilisée depuis 1997 en cas d'accident climatique, économique ou épizootique, son niveau demeure inférieur aux besoins.

B - DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES QUI SOULIGNENT LE RETARD FRANÇAIS

1. Le retard français quant au développement des « assurances récoltes »

Les exemples portugais, espagnol, américain et canadien montrent comment les dispositifs de gestion du risque climatique peuvent devenir des composantes à part entière de la politique agricole contrairement à la situation française. Ces dispositifs ont fortement évolué au cours de ces dernières années avec un développement important des assurances récoltes.

2. Le retard français sur la conception de l'intervention publique en agriculture

Les expériences étrangères déjà citées qui présentent les dispositifs les plus aboutis de protection du revenu agricole contre les risques climatiques ont la particularité d'avoir su associer, selon des formules assez diverses, l'intervention publique et l'initiative privée (à la fois celle de l'agriculteur et celle des assureurs). En acceptant que l'Etat ne fasse pas tout et en laissant faire à ceux dont c'est le métier ce qu'ils savent faire, ces dispositifs révèlent, en fait, des conceptions plus opérationnelles de l'intervention publique qui cependant reste déterminante. Cela se traduit aussi dans une organisation administrative adaptée, assez éloignée de la situation française.

3. Le retard français dans la prise en compte de cette problématique en tant que véritable outil de politique agricole

Le désengagement des pouvoirs publics français au sein du FNGCA comme les difficultés à stabiliser un dispositif d'incitation à l'assurance, aboutissent à rendre négligeables les interventions publiques en faveur de la protection du revenu agricole contre les risques climatiques au sein des actions en faveur de l'agriculture productive (0,05 % des crédits à l'agriculture productive). Cette situation est là encore très éloignée des évolutions constatées, notamment aux Etats-Unis ou au Canada qui consacrent une part significative (respectivement 14 % et 35 %) de leurs interventions publiques aux dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques qui intègrent aussi plus ou moins des garanties de prix.

II - ENJEUX

A - DE NOUVELLES DISTORSIONS DE CONCURRENCE

Les différents niveaux d'intervention des Etats, comme leurs modalités d'intervention dans les dispositifs d'assurance récolte ou d'assurance « revenu », créent de fortes distorsions de concurrence entre les producteurs des divers pays qui opèrent sur les mêmes marchés. Ces distorsions de concurrence liées au coût des assurances et aux niveaux de couverture amplifient encore d'autres éléments tels, par exemple, des différences de coût de main-d'oeuvre ou de fiscalité entre les pays. Les règles communautaires comme les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne permettent pas aujourd'hui d'empêcher ces distorsions de concurrence qui imposent des réajustements dans les pays les moins favorisés de ce point de vue.

B - DE NOUVELLES DÉMARCHES DE PROTECTION DU REVENU DES AGRICULTEURS AU SEIN DES POLITIQUES AGRICOLES

Tous les pays sont à la recherche de nouveaux dispositifs de protection du revenu des agriculteurs. La tendance des politiques agricoles des principaux pays exportateurs à la baisse des prix garantis, pour les rapprocher des cours mondiaux, conduit les producteurs à anticiper des évolutions prévisibles défavorables pour leur revenu et donc à rechercher de nouveaux outils de stabilité et de visibilité à moyen terme. Dans ce sens, les dispositifs d'assurance prennent un intérêt particulier.

C - LES PROCHAINES NÉGOCIATIONS À L'OMC ET LA RÉFORME DE LA PAC

Dans l'hypothèse, aujourd'hui objet d'un véritable débat aux niveaux national et communautaire, d'un revenu agricole de plus en plus sensible aux baisses de rendement (du fait d'un accident climatique) et au cours des produits sur le marché mondial (du fait d'une réduction des prix moins bien compensée par les aides de la PAC en Europe ou par celles du Farm Bill aux Etats-Unis), le développement des assurances récoltes et des assurances « revenu » devient un réel enjeu pour la protection du revenu des agriculteurs.

Les ambiguïtés actuelles sur ces termes doivent d'ailleurs être levées : les assurances récoltes apportent des garanties sur les rendements tandis que les assurances « revenu » protègent un chiffre d'affaires sans identifier une baisse de rendement et (ou) une baisse de prix. D'où une zone de recoupement sur la protection du revenu contre les risques climatiques entre assurances récoltes et assurances « revenu ». Mais il ne peut s'agir ici de prendre en compte le risque économique en tant que tel.

Ainsi donc, complémentaires de l'organisation économique ou des organisations communautaires de marché (OCM) ou pouvant trouver leur place au sein des OCM, ces systèmes ne pourront toutefois pas s'y substituer là où elles existent. En effet, l'objet des assurances ne peut être fondamentalement de réguler ou d'orienter les marchés ou les productions agricoles. Elles protègent d'abord contre des accidents conjoncturels et peuvent accompagner les nécessaires efforts d'organisation des producteurs.

Toutefois, cette question prend une place particulière dans l'évolution des politiques agricoles, en vue des prochaines négociations à l'Organisation mondiale du commerce, dès lors qu'il semble permis dans ce cadre d'envisager la transformation, au moins partiellement mais durablement, des aides publiques à l'agriculture au cours des prochaines années.

III - PROPOSITIONS

Des deux constats et des trois enjeux qui précèdent, trois observations générales doivent être retenues pour une réforme du dispositif des calamités agricoles.

- ♦ La protection du revenu agricole contre les risques climatiques s'affirme comme un élément à part entière de la politique agricole. Elle requiert donc un engagement clair de la profession et des pouvoirs publics.
- ♦ Une approche communautaire de la question est aujourd'hui nécessaire pour réduire les distorsions de concurrence au sein de l'Union européenne.
- ♦ La démarche ne peut être que progressive en raison des enjeux économiques, budgétaires et des innovations correspondantes liées aux nouveaux outils à mettre en place.

De ces observations, il est possible de tirer des propositions de réforme du dispositif de protection du revenu agricole contre les risques climatiques. Ces propositions sont guidées par trois idées :

- conférer à la protection du revenu agricole contre les risques climatiques sa juste place au sein de la politique agricole française et européenne pour l'avenir ;
- développer de nouveaux outils de protection du revenu agricole facilitant l'épargne, le financement et le développement de l'assurance récolte au profit de l'ensemble des agriculteurs ;
- replacer l'agriculteur comme véritable gestionnaire de son risque d'entreprise, individuellement ou en groupe.

Il ne peut s'agir de transposer des expériences étrangères dans un contexte très différent. Il faut partir de l'existant, avec ses faiblesses qui justifient les réformes proposées mais aussi avec certains acquis utiles aux évolutions envisagées.

Il s'agit plutôt de rechercher de nouvelles complémentarités et de nouvelles synergies entre l'engagement du producteur dans une véritable démarche de gestion du risque, l'intervention des pouvoirs publics et le savoir-faire des assureurs.

Il s'agit aussi, dans le même temps, d'adapter les dispositifs aux réalités des secteurs de production : la diversité des productions au regard des marchés, des conditions de production et de leur sensibilité aux aléas climatiques ne permet pas un traitement uniforme.

Au-delà du seul risque climatique et compte tenu du développement d'expérimentations d'assurance « revenu » aux Etats-Unis, en particulier, l'Union européenne doit être attentive à ces pratiques et à leurs évolutions.

La démarche proposée place le développement des assurances récoltes au coeur d'une nouvelle dynamique de protection du revenu agricole contre les risques climatiques. Elle oblige cependant à maintenir le FNGCA et à améliorer ses conditions d'intervention. Du ressort de la solidarité nationale et de la solidarité professionnelle, ce « filet de sécurité » doit continuer d'intervenir pour tous les risques qui, d'une manière ou d'une autre, ne peuvent être rendus assurables. Mais ce « filet de sécurité » doit devenir complémentaire du reste du dispositif.

Pour réformer le dispositif actuel de protection du revenu agricole contre les risques climatiques, les actions à mener apparaissent ainsi devoir s'orienter dans quatre directions.

A - AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ÉPARGNE ET DE FINANCEMENT DES AGRICULTEURS

♦ Une prévention optimale contre les risques climatiques suppose que les **outils d'épargne ou de financement** mis en place prennent en compte les investissements réalisés dans ce sens (prêts bonifiés, dotation pour investissement...).

♦ La **dotation pour investissement** doit encore être améliorée pour constituer un véritable outil de lissage du revenu en cas d'accident climatique. Ainsi, une revalorisation de son plafond doit être envisagée en conservant un taux de déductibilité supérieur pour les plus bas revenus. Cette revalorisation justifierait que le bénéfice de cette mesure en cas d'accident climatique soit conditionné à un effort de l'agriculteur qui devrait s'assurer contre tous les risques climatiques assurables dans la région.

Mais il faut aussi aller plus loin à l'image de l'expérience canadienne du compte de stabilisation du revenu. Un dispositif financier et fiscal comparable doit être étudié afin de conforter cette démarche de « provision pour risque climatique » : en complétant l'épargne de l'agriculteur et en bonifiant la rémunération de cette épargne, les pouvoirs publics peuvent renforcer la capacité individuelle de réaction des agriculteurs face aux risques climatiques.

♦ Les « **prêts calamités** » doivent être réhabilités par des taux réels quasi nuls, calculés annuellement en fonction du taux d'inflation de l'année précédente sur la base d'une bonification différentielle, et identiques quelles que soient les banques. Leur plafond de réalisation doit être actualisé et la limitation existante touchant les revenus extérieurs non agricoles du ménage devrait être supprimée. De même, l'accès aux prêts calamités devrait être mieux différencié selon que le risque est assurable ou non. Enfin, la question des garanties bancaires peut se poser dans des situations particulièrement difficiles.

♦ Une **section « fruits et légumes »** au sein du Fonds national de solidarité agricole devrait être créée, à l'image de celle qui existe pour le secteur viticole afin de bien prendre en compte les difficultés structurelles de ce secteur. Cette réforme est susceptible de répondre partiellement aux problèmes de garantie qui peuvent se présenter.

B - DÉVELOPPER LES « ASSURANCES RÉCOLTES »

Le développement des assurances des cultures contre les risques climatiques en France auprès de l'ensemble des agriculteurs apparaît possible au regard :

- des risques d'ores et déjà assurables du type grêle (toutes cultures) ou gel (sur vigne) en développant significativement les surfaces assurées ;
- de nouvelles garanties à mettre en oeuvre telles qu'une assurance « multirisques climatiques » pour les grandes cultures ou une garantie « gel sur fruits ».

Ces nouveaux développements peuvent s'inscrire dans une première phase d'évolution du champ des assurances récoltes avec la perspective d'autres développements ultérieurs. Ils supposent que cette voie soit privilégiée par les pouvoirs publics au sein de la politique agricole mise en oeuvre.

Le secteur de l'élevage se trouve dans une situation particulière au regard des conséquences des accidents climatiques sur cultures. En effet, des sinistres sur prairies ou maïs ensilage peuvent ne pas aboutir à une baisse du chiffre d'affaires de l'entreprise. C'est dans la perspective de charges supplémentaires (achat d'aliments à l'extérieur par exemple) que se traduisent d'abord les dommages aux cultures. Cela pourra conduire, au-delà des assurances récoltes ou d'assurances « chiffre d'affaires », utiles pour les productions végétales, à envisager des garanties « perte d'exploitation » liées à des sinistres climatiques dans ce secteur. De telles garanties permettraient d'éviter ou de réduire les phénomènes de « décapitalisation » (vente d'animaux) liés à ces sinistres.

1. Une démarche pragmatique de développement

Cette démarche doit reposer sur les fondements suivants :

- ◆ Le développement de l'assurance auprès du plus grand nombre possible d'agriculteurs prime sur le recours à un fonds de solidarité toujours nécessaire pour les risques non assurables.
- ◆ Ce développement de l'assurance s'appuie sur la définition et la diffusion des garanties par les entreprises d'assurance en concertation avec la profession et les pouvoirs publics.
- ◆ Les pouvoirs publics accompagnent ce développement par des interventions appropriées qui ont pour objectif d'aider à l'assurabilité de risques qui, sans cela, resteraient exclus du domaine de l'assurance (réassurance publique, prévention) ou (et) de rendre accessibles les coûts d'assurance récolte pour les agriculteurs (prise en charge partielle des cotisations différenciées pour encourager la souscription en groupe).
- ◆ L'accompagnement des pouvoirs publics est différencié selon que les garanties sont reconnues « viables » ou « expérimentales ».
- ◆ Le recours à l'assurance ne doit pas être facteur de déresponsabilisation de l'exploitant qui, en conséquence, supportera des franchises adaptées (comme

par exemple dans le contrat groupe « grêle-gel » en préparation avec le Syndicat général des Côtes du Rhône).

La distinction entre garantie « viable » et garantie « expérimentale » devrait être fondée sur le besoin du dispositif en réassurance publique (partage de risque entre les assureurs et l'Etat) pour garantir sa pérennité :

- pour les garanties « viables », les assureurs utilisent leurs techniques habituelles de couverture (réassurance privée) ;
- pour les garanties « expérimentales », la réassurance publique intervient au-delà d'un niveau de ratio sinistres/cotisations qui doit être apprécié annuellement et sur une plus longue période.

Dans les deux cas (garantie « viable » ou « expérimentale ») la prise en charge partielle de la cotisation par les pouvoirs publics devrait être envisagée quand la cotisation technique n'est pas incitatrice pour la garantie concernée. En effet, selon les caractéristiques techniques du risque et du niveau de garantie apporté, l'assureur calcule une « prime d'équilibre » correspondante. Mais cette prime peut être dissuasive car, de son côté, l'agriculteur se réfère à un « prix psychologique » lié à son niveau de charges acceptable. Au-delà de ce prix les assurances ne peuvent se développer. D'où la nécessité de rapprocher la « prime d'équilibre » du « coût gérable » grâce à l'intervention publique dans certains cas.

Il faut souligner ici l'interaction entre les différents modes d'intervention publique proposés : l'existence de la réassurance publique permet de réduire le coût des primes et donc les besoins de prise en charge partielle des cotisations. De même, l'incitation établie à un niveau adapté et éventuellement différenciée selon les zones permet un bon développement des surfaces assurées qui améliore le ratio sinistres/cotisations et aboutit à réduire les besoins en réassurance publique.

2. La mise en place des programmes pluriannuels de développement des assurances récoltes

La distinction à établir entre garanties « viables » ou « expérimentales » doit s'inscrire dans un dispositif évolutif permettant de vérifier que des garanties « expérimentales » deviennent « viables » et que de nouvelles garanties sont mises en expérimentation. C'est ainsi, sur la base d'équilibres financiers et de règles techniques durables, qu'il sera possible de développer les assurances récoltes et d'étudier les effets d'une généralisation, voire d'une obligation acquise localement par la voie professionnelle. Pour cela, des programmes pluriannuels devraient être établis et une instance de pilotage et de suivi mise en place.

L'élaboration des programmes pluriannuels de développement des assurances récoltes confère au dispositif global une dynamique particulièrement intéressante, tant au regard de la généralisation de l'assurance récolte, de la responsabilisation des agriculteurs que de l'intervention publique : des risques non assurables aujourd'hui couverts par le FNGCA sont « sortis » du champ d'indemnisation de ce fonds dès lors qu'ils entrent dans le domaine des garanties

« expérimentales ». Ces garanties « expérimentales » ayant vocation à devenir « viables », certains risques non assurables aujourd'hui pourront ainsi rejoindre le domaine des garanties « viables ». Au fur et à mesure, le champ d'intervention du FNGCA se rétrécit tandis que le domaine assurable s'élargit.

C - RÉFORMER LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES ET LA COMMISSION NATIONALE DES CALAMITÉS AGRICOLES

La loi de 1964 « *organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles* » doit être réformée pour prendre en compte les évolutions proposées. Ces réformes concernent au premier chef les interventions du FNGCA dont l'utilité reste entière en tant que fonds de solidarité pour :

- l'indemnisation des risques climatiques non assurables ;
- l'engagement d'actions de prévention efficaces ;
- le développement de l'assurance.

Au-delà, il s'agit aussi d'organiser l'intervention des pouvoirs publics en matière de réassurance et de transformer l'actuelle Commission nationale des calamités agricoles en lui donnant une place et un rôle nouveaux au sein des instances d'orientation et de mise en oeuvre de la politique agricole.

1. Les interventions du FNGCA

Pour correspondre aux axes d'intervention nécessaires, le FNGCA devrait être organisé en trois « sections » distinctes correspondant aux trois missions qui peuvent lui être assignées et qui figuraient déjà dans la loi de 1964 : indemnisation, développement de l'assurance et prévention.

Les sections « indemnisation » et « prévention » relèveraient d'un financement à parité entre l'Etat (dotation budgétaire) et les agriculteurs (taxes additionnelles), tandis que la section « développement de l'assurance » relèverait uniquement d'un financement public.

♦ L'indemnisation des sinistres non assurables peut être améliorée par la possibilité d'avances sur indemnisation et l'accélération des procédures, tant au niveau national que local, grâce notamment à une profonde révision des procédures d'expertise et à la nouvelle instance remplaçant la Commission nationale des calamités agricoles dont la réactivité doit être améliorée.

♦ La prévention développée au sein du FNGCA doit permettre d'engager des programmes de recherche fondamentale ou appliquée afin de réduire la fréquence, l'intensité des accidents climatiques ou leurs effets sur les cultures.

Les travaux au sein de la Commission nationale des calamités agricoles permettront de faciliter le développement des techniques de prévention par la mise en place de programmes incitateurs adaptés. Ils faciliteront l'instauration de relations plus approfondies avec Météo-France pour rendre encore plus efficaces les outils de prévision et de prévention existants ou à créer. Le rôle de service public de Météo-France, dans le cadre de sa mission visant à réduire les conséquences des risques climatiques pour les professionnels agricoles, est

essentiel. Il convient également de mieux prendre en compte ces préoccupations dans les programmes de formation agricole.

♦ La section « développement de l'assurance » doit permettre de réduire les coûts de base des cotisations individuelles par une meilleure mutualisation du risque, des coûts de réassurance réduits, qu'il s'agisse de réassurance privée ou publique et, ainsi, d'enclencher le « cercle vertueux » qui confère à l'intervention publique un « effet de levier » maximum.

2. La réassurance publique par la Caisse centrale de réassurance

La mise en place des dispositifs de réassurance publique proposés en fonction du développement des garanties possibles, devrait être réalisée avec la Caisse centrale de réassurance qui a déjà l'expérience de la garantie publique dans le système des « catastrophes naturelles » et qui assure aujourd'hui la gestion du FNGCA.

3. Etudier la transformation de la Commission nationale des calamités agricoles

Placée sous la tutelle du ministère de l'agriculture, la Commission nationale des calamités agricoles, renouvelée dans son rôle et dans sa forme, pourrait mettre en oeuvre directement les crédits des trois sections du FNGCA (prévention, développement de l'assurance et indemnisation). Instrument de coordination et d'animation de l'intervention publique, elle aurait en charge :

- la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation de programmes favorisant la prévention des accidents climatiques ;
- la définition des conditions d'intervention et d'indemnisation des accidents climatiques par le FNGCA ;
- l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes pluriannuels de développement de l'assurance contre les risques climatiques ;
- le conseil aux pouvoirs publics sur l'adaptation de la politique aux nouveaux outils de stabilisation du revenu des agriculteurs.

Pour jouer ce rôle plus large, la Commission nationale des calamités agricoles ainsi renouvelée et composée à parité de représentants de la profession et des pouvoirs publics devrait disposer en propre de moyens humains et financiers correspondant à son rôle élargi. Pour autant, il ne s'agit pas de superposer une nouvelle structure aux moyens déjà existants. Ses moyens humains résulteraient de la réunion des différents bureaux ou collaborateurs du ministère de l'agriculture qui travaillent actuellement sur les dossiers correspondants : bureau des calamités de la direction des exploitations, de la protection sociale et de l'emploi (DEPSE), collaborateurs de la direction de la production et des échanges (DPE), de la direction de l'espace rural et de la forêt (DERF) ou de la direction des affaires financières et économiques (DAFE). Elle pourrait aussi recourir à des collaborations extérieures (INRA, Météo-France, instituts techniques,...). En ce qui concerne la mise en oeuvre de la section « indemnisation » du FNGCA, la Commission nationale des calamités agricoles

ainsi renouvelée serait consultée dans la phase de reconnaissance et conduirait directement la phase d'indemnisation.

D - ÉTUDIER DES ASSURANCES « CHIFFRE D'AFFAIRES »

L'assurance « chiffre d'affaires » est très différente par nature de l'assurance récolte : en l'état actuel, la première intervient dès lors qu'une baisse minimale de revenu est constatée tandis que la seconde est liée à l'apparition d'un événement climatique objet du contrat.

Cependant, toutes deux calculent une indemnisation sur la base d'un rendement de référence multiplié par un prix de référence. Seul donc le facteur de déclenchement de la garantie les différencie fondamentalement.

Mais, c'est cette différence qui justifie, en fait, la différence d'appréciation qui est faite de l'intervention publique dans l'un ou l'autre cas au sein de la réglementation OMC : sous l'appellation assurance « revenu », ce que les accords du GATT ont voulu privilégier, c'est l'idée d'un soutien au revenu des agriculteurs sans qu'il soit besoin d'identifier précisément un événement défavorable climatique (effet rendement) ou économique (effet prix).

A court ou moyen terme, au-delà du souhait de certains professionnels de mieux prendre en compte les élevages hors sol et notamment porcins (ce qui nécessite une approche préalable hors risque climatique qui dépasse l'objet de ce rapport), deux secteurs, les grandes cultures et les fruits, pourraient être particulièrement étudiés avant même d'envisager des expérimentations car le concept d'assurance « revenu » soulève de fortes réserves qui nécessitent un débat dépassant le cadre de ce rapport.

Les principes suivants pourraient être retenus pour engager la réflexion :

- mise en place et développement, par les assureurs, en concertation avec les pouvoirs publics et la profession ;
- le facteur de déclenchement de l'indemnisation serait une baisse du chiffre d'affaires liée à un événement climatique ;
- l'intervention publique se réaliserait sous forme de réassurance et de prise en charge partielle des cotisations.

Mais l'étude de l'assurance « chiffre d'affaires » « fruits » pose au préalable des difficultés particulières : les risques couverts au titre des assurances récoltes sont limités aujourd'hui et les bases de tarification sont floues en raison d'une faible fiabilité des données comptables et commerciales du secteur. Ces aléas supposent, en amont de toute expérimentation, des réformes adaptées.

CONCLUSION

En adoptant ce projet d'avis, le Conseil économique et social s'est attaché à démontrer la nécessité et la possibilité de réformer en profondeur le dispositif actuel de protection contre les risques climatiques. Les propositions qui sont faites visent à replacer cette problématique dans le débat sur l'évolution des politiques agricoles aux niveaux national, communautaire et international. Les agriculteurs sont conduits aujourd'hui à rechercher de nouveaux instruments de gestion du risque climatique face à une instabilité croissante des prix et à une moindre visibilité sur les marchés.

L'importance de l'enjeu pour la valorisation de notre territoire agricole et pour les équilibres commerciaux mérite que l'on y consacre, à Paris et à Bruxelles, l'attention et les moyens nécessaires.

La profession agricole, les pouvoirs publics et les assureurs doivent donc réunir leur énergie et leur savoir-faire pour réussir le nécessaire effort d'adaptation de l'ensemble des outils individuels et surtout collectifs permettant de couvrir toutes les composantes du risque climatique. Cela passe en priorité par une amélioration des outils d'épargne et de financement dont pourront disposer les agriculteurs et par un développement des assurances récoltes auprès de l'ensemble des agriculteurs.

Il ne s'agit pas de développer un dispositif public d'assurance : la concurrence entre les entreprises d'assurance demeure un élément déterminant de moindre coût, de qualité de service et de recherche de nouvelles garanties.

Il s'agit plutôt, en prenant en compte les nouveaux besoins des agriculteurs, de proposer les réponses les mieux adaptées qui, quand elles ne peuvent être mises en oeuvre dans un cadre commercial normal, conduisent les pouvoirs publics à faciliter cette mise en oeuvre. Un tel appui doit faciliter la généralisation des assurances récoltes avec un accroissement des surfaces assurées et de nouvelles garanties. C'est ainsi qu'une meilleure mutualisation du risque, fondée aussi sur une forte solidarité professionnelle, sera assurée avec des coûts encore plus favorables au développement des assurances récoltes.

Dans un tel contexte de protection contre les risques climatiques, c'est en fait la réponse aux besoins de protection du revenu des agriculteurs qui est privilégiée. Les pouvoirs publics devront s'engager dans une telle démarche de service à la profession agricole, démarche à laquelle les entreprises d'assurance devraient s'associer.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....168

Ont voté pour.....157

Se sont abstenus.....11

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 157

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Benoist, Bouche, Bros, Bué, Cazalé, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Coste, Girardi, Mme Gros, MM. Hervieu, Kayser, Lapèze, Lemétayer, Louis, Mme Méhaignerie, MM. Munet, Rigaud, Salmon, Stéfani.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mme Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Carles, Delaby, Denizard, Lobjeois, Lorthiois, Mennecier, Moussy, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Cazettes, Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Gourmelon, Hédouin, Naulin, Wéber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Bonnet, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Forette, Larose, Mme Lemoine, MM. Masson, Moulin, Muller, Potavin, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Pierre Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Lesueur, Malley, Santune, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Marquet, Morel, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Briand, Giraud, Hmeun, Polycarpe.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Calvet, Cerruti, Chesnaud, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Franck, Ghigonis, Gilson, Joly, Kessler, Leenhardt, Levaux, Michel, Périgot, Pinet, Rebuffel, Scherrer, Séguy, Simond, Urbain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bonnaud, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Jurgensen, Piazza-Alessandrini.

Groupe de la FEN - MM. Andreau, Barbarant, Oger.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Cayet, MM. Chaussebourg, Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mme Douvin, M. Fourçans, Mme de Gaulle-Anthonioz, M. Grossmann, Mme Guilhem, MM. Haggai, Hintermann, Lux, Mandinaud, Mekachera, Rigout, Alain Robert, Steg, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Se sont abstenus : 11

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Buguet, Delmas, Gilles, Lardin, Millet, Piet, Teilleux, Vignon.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Legrand.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Par-delà tous les risques qui s'imposent à tout entrepreneur et alors même que l'environnement agricole devient plus préoccupant, l'agriculture est encore fragilisée par des aléas particuliers, les risques climatiques, qui exigent des mécanismes adaptés.

Le dispositif français de protection des agriculteurs est insuffisant. Il s'appuie essentiellement sur le système spécifique d'indemnisation des calamités agricoles. Créé en 1964, le Fonds national de garantie des calamités agricoles était investi de trois missions distinctes : l'indemnisation, la prévention, l'assurance. Il est aujourd'hui l'objet de plusieurs critiques : priorité excessive donnée à la logique de l'indemnisation, désengagement de l'Etat, insuffisance et lenteur des indemnisations, inadaptation des mesures complémentaires.

L'avis permet de porter un regard sur plusieurs expériences étrangères et d'en tirer quelques enseignements : les dispositifs étrangers sont l'objet d'une forte implication des pouvoirs publics, la coopération est étroite entre personnes publiques et personnes privées, une longue période d'adaptation a été nécessaire, l'équilibre financier fut difficile à atteindre.

Aussi, le groupe de l'agriculture souscrit-il pleinement à la démarche proposée dans l'avis :

- vers un renforcement des capacités d'épargne des agriculteurs par la revalorisation de la dotation pour investissement et par une amélioration des capacités de financement des prêts calamités ;
- vers un développement des assurances récoltes auprès du plus grand nombre possible d'agriculteurs, en concertation avec la profession et les pouvoirs publics ;
- vers une réforme de la Commission nationale des calamités agricoles autorisant une intensification de la couverture et de la gestion des risques ;
- vers une étude des assurances « chiffre d'affaires », complémentaires des dispositifs existants et permettant une assurance des exploitants contre une diminution de recettes.

En conclusion, l'avis constitue une avancée importante dans la réflexion sur les dispositifs de protection du revenu en agriculture. Il permet de prendre conscience des écarts existants entre notre pays et d'autres dans ce domaine. Si, en 1964, nous étions en avance dans les objectifs annoncés, le constat aujourd'hui ne permet plus de nous interroger sur l'opportunité d'une réforme.

Il convient toutefois d'être clair : un système amélioré d'assurance contre les risques en agriculture ne doit pas signifier l'abandon de la politique agricole actuelle et notamment des organisations communes de marché.

Groupe de l'artisanat

Pour faire face à l'ampleur des dommages causés par les aléas climatiques, l'avis estime que le dispositif français actuel de protection du revenu des exploitants agricoles n'est plus adapté.

La difficulté d'appréciation de cette inadaptation vient du fait que, malgré les efforts pour sortir de l'ambiguïté quant au type de risque visé, celle-ci demeure.

Il apparaît, en effet, que soient davantage recherchés les moyens de faire face à la variabilité des prix et des marges liée à la concurrence internationale ainsi qu'à l'affaiblissement du soutien public plutôt que de se cantonner réellement à la protection contre les aléas climatiques.

Au-delà de cette confusion d'objectifs, c'est l'orientation même de la réforme du système de protection du revenu des exploitants agricoles qui pose problème.

Loin de placer l'agriculteur en véritable gestionnaire de son risque d'entrepreneur comme semblait le prévoir le préambule, les préconisations de l'avis visent essentiellement à faire appel encore à davantage de fonds publics.

Dans la mesure où des régimes similaires de protection existent, qu'ils sont indépendants et fonctionnent par le jeu de la mutualisation, tel celui mis en place depuis une cinquantaine d'années par les professionnels du bâtiment pour se protéger contre les intempéries, le groupe de l'artisanat ne peut que suggérer l'application de ce même principe de mutualisation sans faire appel à des concours publics.

Outre l'inéquité par rapport à d'autres systèmes que va engendrer l'option préconisée dans l'avis, le groupe de l'artisanat estime qu'elle risque également de déresponsabiliser les principaux intéressés.

Compte tenu du retard constaté du développement « des assurances récoltes » en France, il est important que la politique agricole mette cette réforme au coeur de ses préoccupations.

Toutefois, au lieu de chercher à s'aligner sur les systèmes étrangers, il nous semble qu'il eût été préférable d'envisager la mise en place d'un dispositif impliquant toute la profession, petites et grandes exploitations, afin de faire jouer l'effet de masse pour peser sur le coût des cotisations et le niveau des garanties.

Ainsi, par ce biais, le dispositif français resterait compétitif vis-à-vis de la concurrence internationale et permettrait surtout d'offrir à tous un véritable « filet de sécurité » prenant en compte la globalité du risque qu'il soit climatique ou économique.

En dehors de cette recommandation de privilégier la solidarité professionnelle plutôt que nationale, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que l'avis s'attache davantage à la prévention en développant plus les quelques suggestions formulées sur l'amélioration de la prévision météorologique ou la recherche de méthodes ou pratiques de prévention.

De même, l'avis aurait pu insister plus sur les effets de leviers que constituent l'amélioration de l'accessibilité aux prêts, l'assouplissement du système de garanties, les dotations d'investissement.

L'ensemble de ces remarques a conduit le groupe de l'artisanat à s'abstenir.

Groupe de la CFDT

L'avis pose, dans les cadres national et communautaire comme dans celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les enjeux d'une réforme de l'assurance récolte articulée avec le régime des calamités agricoles, réforme prévue à l'article 12 du projet de loi d'orientation agricole actuellement en débat au parlement.

L'avis constate que l'Etat ne joue qu'un rôle d'indemnisation tardive et au coup par coup au travers du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) et des dispositifs complémentaires (prêts, dotations pour investissement).

Certains partenaires commerciaux d'Europe du Sud et d'Amérique du Nord ont développé des dispositifs d'assurance récolte privés, soutenus parfois fortement par des fonds publics, allant même, pour partie, jusqu'à la couverture des aléas économiques. Ces dispositifs, formes de soutien au revenu, peuvent créer de réelles distorsions de concurrence.

Limiter les distorsions de concurrence, protéger le revenu des agriculteurs, mobiliser la profession agricole, les pouvoirs publics, les assureurs, sont les lignes de force de l'avis. Une telle orientation, positive, n'est pas sans risque pour les agricultures des pays en développement. Il apparaît, pour la CFDT, qu'une des clefs est la transformation partielle, mais durable, de certains soutiens publics. C'est la logique du futur contrat territorial d'exploitation (CTE). Ce devrait être aussi celle d'une réforme du dispositif des calamités agricoles.

Les propositions de l'avis en matière d'assurance récolte sont équilibrées et pragmatiques. Les évolutions doivent être progressives alliant épargne, fiscalité, assurance et prévention. Les pouvoirs publics doivent intervenir pour favoriser la démarche d'assurance lorsque le coût de gestion du risque est prohibitif et pour couvrir les risques non assurables. Afin de réduire le rapport coût/sinistre, il faut rechercher un développement de l'assurance récolte à l'ensemble des agriculteurs et favoriser ce développement, comme le propose l'avis, dans des cadres collectifs - par région, par production - l'agriculteur restant gestionnaire de son propre risque.

Pour la CFDT, l'avis pose bien les enjeux d'une évolution des dispositifs existants, mais il occulte trop une possible politique de prévention au profit de la logique d'assurance. Il conviendrait, pour favoriser cette prévention, d'éviter certaines erreurs commises par le passé telles que l'arasement anarchique des haies, le drainage de zones humides utile à l'écoulement des eaux, la pratique de cultures intensives inadaptées au sol et au climat, etc. L'avis propose également d'étudier une assurance « chiffre d'affaires », pouvant couvrir les risques économiques. La CFDT a demandé et apprécié que l'avis s'en soit tenu au strict cadre de la saisine. Elle pense que cette dernière question pourrait faire l'objet d'un rapport complémentaire.

Malgré les manques constatés sur la prévention des risques climatiques, la CFDT a voté l'avis, car il favorise une démarche collective et contractuelle de la profession agricole, des pouvoirs publics et des assureurs.

Groupe de la CFE-CGC

Le risque climatique est une donnée de l'activité agricole. Les conséquences des risques climatiques affectent les revenus des agriculteurs et l'instabilité des revenus est l'un des principaux problèmes que rencontrent les exploitants agricoles. Le groupe de la CFE-CGC approuve les propositions de l'avis relatives à l'amélioration des capacités d'épargne et de financement des agriculteurs.

Toutes ces mesures seraient une réponse au problème toujours non réglé de la réforme du Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Le fonctionnement de ce système d'indemnisation des calamités agricoles reste peu satisfaisant. Les indemnisations sont faibles et tardives et les expériences étrangères montrent le retard français. Ce fonds a davantage privilégié des routines d'indemnisation plutôt qu'un nécessaire développement de l'assurance. Les propositions présentées dans l'avis devraient répondre au mieux aux attentes des agriculteurs.

Beaucoup de risques jugés assurables sont exclus du champ de l'assurance. Toutes les productions devraient pouvoir accéder à une garantie. L'extension de l'assurance à de nouvelles garanties est donc possible et le groupe de la CFE-CGC partage les propositions de l'avis sur ce domaine.

Les réflexions sur la protection du revenu agricole contre les risques climatiques interviennent au moment où la politique agricole commune doit être réformée et où les négociations agricoles à l'OMC doivent constituer une étape majeure pour l'évolution des aides à l'agriculture. En effet, des pays développent de nouveaux outils basés sur l'assurance revenu. Ces expériences étrangères semblent d'ailleurs susciter un intérêt certain de la part de nombreux acteurs publics ou professionnels de la politique agricole. L'avis et le rapport montrent bien les avantages et les inconvénients de ce dispositif.

Pour le groupe, la prise en compte de la gestion du risque climatique contribue à la pérennité de l'activité agricole de certaines régions, à la préservation des emplois en milieu rural et à l'aménagement du territoire. Il tient également à rappeler que le risque climatique, lorsqu'il se transforme en catastrophe naturelle, peut présenter un problème pour d'autres activités que celles purement agricoles et agro-alimentaires. Enfin, en matière de risque climatique, le groupe de la CFE-CGC s'inquiète des conséquences de l'effet de serre sur l'agriculture.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

Si les risques grêle et tempête sur certaines cultures sont assurables, les autres aléas climatiques de la production agricole sont couverts par le Fonds national de garantie des calamités agricoles créé en 1964.

Le rapport et l'avis montrent bien que ce dispositif est mal adapté. Il ne remplit pas du tout ses fonctions de prévention et d'incitation à l'assurance, et fort mal celle d'indemnisation. De surcroît, le projet de loi de finances pour 1999 prévoit de supprimer totalement la participation du ministère de l'agriculture à ce fonds national.

Il est utile et bienvenu d'examiner ce problème qui n'avait pas été traité par le Conseil économique et social depuis 1983 et de rechercher de nouveaux instruments de protection et de stabilisation du revenu des agriculteurs, sans attendre des catastrophes qui, comme en 1976, ont entraîné la création brutale d'un impôt spécial.

La préservation du revenu des agriculteurs et de leurs capacités de production qui en découlent, est en effet un enjeu important pour la valorisation de notre territoire agricole, la contribution de l'agriculture à l'emploi dans le milieu rural, l'occupation du territoire et la protection de l'environnement, et enfin les équilibres commerciaux.

Toutefois, il convient de souligner que les assurances ne peuvent avoir pour objet de réguler, d'orienter ou d'organiser les marchés ou les productions agricoles ; leur rôle est de protéger contre les accidents conjoncturels.

Le groupe de la CFTC approuve les observations générales qu'exprime l'avis en abordant les propositions :

- un engagement clair et conjoint des pouvoirs publics et de la profession ;
- une approche communautaire de la question ;
- une démarche progressive.

Il convient, en effet, d'améliorer les capacités de financement des agriculteurs, de développer les « assurances récoltes » auprès du plus grand nombre possible d'agriculteurs.

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles et la Commission nationale des calamités, dont l'utilité n'est pas contestée, doivent être réformés et jouer pleinement leur rôle pour l'indemnisation des risques climatiques non assurables, pour l'engagement d'actions de prévention efficaces et pour contribuer au développement de l'assurance.

L'avis suggère enfin d'étudier des assurances « chiffre d'affaires ». C'est très différent de l'assurance récolte. Le groupe de la CFTC pense que le Conseil économique et social ne peut prendre de position sur cette question sans une réflexion et une étude préalables qui dépasseraient les limites de la saisine confiée à la section de l'agriculture et de l'alimentation. Mais nous avons bien noté que l'avis ne fait que suggérer que la question soit étudiée...

Cela ne modifie donc pas l'appréciation positive que notre groupe porte sur les propositions contenues dans l'avis que résume bien sa conclusion : « généraliser les assurances récoltes et améliorer la mutualisation du risque ».

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT partage pleinement les principes énoncés à plusieurs reprises :

1. laisser à l'agriculteur individuellement ou collectivement la responsabilité de son risque d'entrepreneur ;
2. assurer un filet de sécurité lorsque surviennent des catastrophes atmosphériques.

Les mécanismes publics d'intervention mis en place ne fonctionnent pas correctement, souvent trop tardivement, et sont dans certains cas obsolètes. Il sera souhaitable de pousser la réflexion sur certains phénomènes d'obsolescence observés ; par exemple : les difficultés constatées quant à la couverture des risques climatiques ne sont-elles pas liées dans certains cas à des choix faits par une agriculture productive et intensive qui tente ou fait trop souvent l'impasse sur des questions climatologiques et environnementales ?

Nous regrettons que l'avis, au travers du thème des risques climatiques, fasse une trop large place aux questions de l'assurance revenu. Il peut ouvrir un autre débat, celui d'un mécanisme des aides publiques aux agriculteurs qui pérennise les inégalités et les injustices. La formule publique souvent utilisée, 20 % des gros agriculteurs récupèrent 80 % des aides publiques, peut être confirmée. Une garantie sociale du revenu avec un système d'aide publique tel qu'il est esquissé dans le rapport ne nous paraît pas totalement légitime, nous ne souscrivons pas à cette recherche d'un libéralisme assisté socialement par les deniers publics au service essentiel des gros exploitants.

Nous nous retrouvons dans les trois observations générales pointées dans les conclusions :

- la protection du revenu agricole contre les risques climatiques est un élément de la politique agricole. Elle appelle un engagement clair des pouvoirs publics et de la profession ;
- une approche communautaire pour réduire les distorsions ;
- une construction progressive nécessaire.

Mais, nous sommes interrogatifs sur la formulation qui réintroduit le lien entre protection des risques climatiques et politique des revenus. Nous considérons qu'il nous faudra aller plus loin dans la définition de l'intervention publique et du financement public et la gestion privée des risques, pour éviter de voir se reproduire des dérives regrettables que certaines institutions agricoles ont connues il y a peu de temps et qui portent atteinte à la crédibilité de leurs engagements mutualistes et professionnels.

Nous tenons à dire que nous apprécions le fait qu'ait été pris en compte un certain nombre de nos préoccupations et nous ne souhaitons pas que des modifications de cet avis permettent qu'il serve de marchepied à d'autres objectifs.

Groupe de la CGT-FO

Le risque climatique a toujours existé mais il prend aujourd'hui des proportions inconnues hier, quand la technologie et la cherté des équipements productifs étaient à un stade plus rustique. Le rapporteur observe que notre pays marque un retard par rapport aux pays comparables. Ce point, à lui seul, justifierait, pour le groupe de la CGT-FO, l'élaboration du rapport et de l'avis.

Le rapporteur a su lever toute ambiguïté sur la distinction entre les risques strictement climatiques et les risques économiques. De même, toute confusion a été évitée entre assurance et assistance. L'agriculture subit tous les caprices de la nature et certaines régions sont, il est vrai, plus sinistrées que d'autres. Mais, dans l'ensemble, les agriculteurs sont exposés au gel, à la grêle, aux inondations, à la sécheresse ou à toute autre calamité. Ils doivent donc se protéger efficacement. Même si tout n'est pas assurable, le champ qui peut être couvert par l'assurance peut être notablement étendu. L'analyse des insuffisances a conduit à la mise en cause du FNGCA (Fonds national de garantie des calamités agricoles). Dans le même ordre d'idée, des aides départementales, régionales, nationales ou européennes sont attribuées sous différentes formes mais elles sont toujours nettement insuffisantes et ne couvrent qu'une très faible partie des pertes occasionnées par les sinistres. Il est vrai que des subventions, dites de « solidarité nationale », peuvent être également envisagées mais elles sont, en général, très mal acceptées par une grande partie de la population.

Le groupe CGT-FO pense que les pouvoirs publics, plutôt que d'accorder une subvention le plus souvent insuffisante quant à son montant et injuste quant à sa répartition, devraient plutôt aider les agriculteurs en difficultés financières momentanées, à payer leur prime d'assurance. Cela encouragerait un plus grand nombre d'entre eux à se garantir individuellement ou en groupe contre les méfaits climatiques.

Pour se couvrir contre tous les risques, les agriculteurs devraient donc souscrire une assurance. Si le rapport n'a pas pour objet d'entrer dans des détails techniques, ne pourrait-on pas cependant, au plan général, envisager un système de cotisations modulables, compte tenu que des zones sont plus sujettes que d'autres à la sécheresse ou au gel ? Il serait également souhaitable de prendre en compte la nature des productions, leur quantité ainsi que la superficie des terres cultivées. Cette différence dans les tarifications se pratique déjà dans les mutuelles et les sociétés d'assurances. Il ne peut être naturellement question de transposer à l'ordre du vivant ce qui marche ailleurs mais s'en inspirer peut être fructueux.

Et pourquoi n'arriverait-on pas à l'assurance obligatoire, ce qui permettrait d'obtenir des cotisations moins élevées avec des garanties meilleures en face des risques ? Cela ne parera pas à tout mais l'imprévisible, circonscrit, sera de ce fait plus facile à indemniser. En considération de son aspect globalement positif le groupe CGT-FO a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération est favorable à l'avis du Conseil économique et social qui souligne « la nécessité de réformer en profondeur le dispositif actuel de protection du revenu agricole contre les risques climatiques ».

Il formule cependant deux remarques :

- au-delà du développement d'assurances récoltes contre les risques climatiques, l'avis propose d'expérimenter des assurances « chiffres d'affaires » dont le déclenchement de la garantie repose sur le constat d'une baisse de revenu. Cette expérimentation envisagée dans le secteur des grandes cultures et dans celui des fruits, devrait être étendue à l'élevage et particulièrement au secteur porcin. Car, si la clé d'entrée « événement climatique » de l'assurance récolte paraît trop restrictive pour prendre en compte les besoins des productions animales et particulièrement des productions hors sol, elles sont en revanche fortement caractérisées par l'instabilité des prix et des marchés ;

- les entreprises coopératives, acteurs majeurs de l'organisation économique des producteurs et des filières sont particulièrement attentives à ce que l'assurance récolte ou chiffre d'affaires :

- ne constitue pas, pour la production agricole, une incitation à ne pas tenir compte des signaux du marché. En ce sens, des mécanismes tels que les franchises sont probablement nécessaires ;
- n'amoindrisse pas la nécessité de l'organisation des producteurs, ni des efforts qu'il reste à faire pour adapter en quantité et en qualité la production aux besoins des marchés. La « mutualisation des risques », aujourd'hui assurée par l'entreprise coopérative, devrait pouvoir être confortée par ce nouvel instrument dont la complémentarité peut s'exprimer au travers de contrats collectifs.

Pour le groupe de la coopération, il est important d'intégrer ces préoccupations qui sont déterminantes pour la mise en œuvre de l'assurance récolte et l'expérimentation de l'assurance chiffre d'affaires, notamment dans la perspective du rapport que le gouvernement devra présenter au parlement comme l'y engage le projet de loi d'orientation agricole.

Groupe des départements, territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-Mer

Le groupe de l'Outre-Mer retrouve, dans l'avis, les réponses aux préoccupations de l'agriculture outre-mer sur laquelle pèsent deux types de risques, les variations pluviométriques et les perturbations climatiques, entre autres les cyclones, dont souffrent régulièrement et notamment nos productions de bananes.

En Outre-Mer, il est institué un Office départemental de développement de l'économie agricole (ODEADOM) créé par décret du 11 mai 1984, modifié par décret du 18 novembre 1993. C'est un établissement public industriel et commercial dont la compétence territoriale s'étend aux départements d'Outre-Mer, à Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon. Cet office participe à la politique d'orientation des productions, d'organisation des marchés et favorise la

recherche appliquée. Il est organisé en quatre secteurs, « fruits et légumes », « production animale », « banane » et « canne, sucre, rhum et productions spéciales ».

L'agriculture outre-mer, où le risque climatique est encore mal connu, n'a pas opéré de grandes concentrations des exploitations et reste très morcelée. Il apparaît cependant que les risques sont induits par des excès ou des déficits pluviométriques. On enregistre, une année sur dix, un excès ou un déficit de 30 % de la pluviométrie par rapport à la moyenne. Les écarts augmentent lorsqu'on passe des saisons sèches aux saisons humides. Les températures et l'ensoleillement varient peu. Ces données n'ont de sens qu'au regard du cycle des différentes cultures, des caractéristiques physico-chimiques du sol et des techniques de production utilisées. Ces variations de pluviométrie peuvent causer des dégâts irréversibles. Sans parler des régions menacées par les cyclones, c'est à ce niveau que se place, pour l'Outre-Mer, l'appréciation des risques.

L'agriculture outre-mer est encore balbutiante, c'est pour cela qu'il convient de mener un effort soutenu de développement des connaissances, notamment en matière d'aménagements hydro-agricoles et d'irrigation. Aucun programme de recherche ne s'y est intéressé pour l'instant. Il faut donner à la protection contre les risques climatiques sa juste place dans les politiques française et européenne, développer de nouveaux outils d'épargne et d'assurance et replacer l'agriculteur comme véritable gestionnaire du risque.

L'Outre-Mer pêche par la diversité des organismes d'intervention. Il faut, pour cela, réformer la Commission nationale des calamités agricoles, y associer l'OEADOM et lui donner le pouvoir d'élaborer des programmes de prévention. Il en est de même pour les comités départementaux d'expertises. L'Outre-Mer souffre de l'éloignement des principaux marchés agricoles. Le surcoût de transport est couvert en partie par le dispositif Poseidom. Ce coût du transport doit être indemnisé. L'étude d'une assurance chiffre d'affaires s'inscrit dans cette logique.

Groupe des entreprises privées

L'avis constitue une réflexion intéressante sur les dispositifs de protection contre les difficultés liées aux conditions climatiques.

Il apparaît que la couverture des risques climatiques est largement améliorable et que les progrès, bien qu'encore insuffisants, de la météorologie participent à la résolution des problèmes dans ce domaine.

Après un débat dense et vif, le rapporteur a su bien définir la frontière entre les risques d'origine climatique et les risques d'origine économique. Cette distinction s'imposait. En conséquence, le groupe a voté l'avis.

Groupe de la FEN

L'agriculture comme d'autres professions subit les caprices de la nature, mais certainement plus durement, en particulier la filière fruits et légumes, le vignoble, ainsi que la production des céréales.

La protection contre les risques est encore insuffisante, coûteuse et non généralisée. Des contrats d'assurance existent déjà mais sont limités à des aléas climatiques précis.

Le groupe FEN-UNSA et le représentant de la FGSOA estiment que le risque totalement aléatoire et indépendant d'un savoir-faire ou d'une compétence doit devenir un risque assurable.

Si l'on s'accorde à reconnaître que la perte due aux accidents climatiques est de 3 % du revenu agricole annuellement, il s'agit d'une moyenne ; il faut savoir que cela recouvre des réalités totalement différentes.

L'UNSA considère que le rôle de la collectivité est d'assurer un « filet de sécurité » aux producteurs des filières à risque victimes de catastrophes atmosphériques. Cependant, cette couverture ne doit d'aucune manière concerner le risque économique de baisse de revenu dû à des facteurs autres que climatiques.

Dans la garantie dommages, trois niveaux de responsabilité doivent être engagés :

- pour les dommages de faible importance (le risque « normal » d'exploitation), la mise en place d'une solution d'épargne permettrait à l'exploitant de se constituer un capital, pourquoi pas en franchise d'impôt, durant les années favorables, avec possibilité de libérer ce capital en tout ou partie selon l'importance des dommages subis. Ce système doit être basé sur le volontariat ;

- s'agissant des risques importants (absence de récolte donc de chiffre d'affaires sur une ou plusieurs années), seule la solidarité du monde agricole via un système d'assurance doit être envisagé. Celui-ci permettrait une indemnisation équitable, significative et rapide. Il ne peut s'envisager que si une majorité d'agriculteurs y adhère afin d'obtenir une mutualisation des risques.

L'actuel système de calamités agricoles ne donnant pas satisfaction, le principe de l'assurance permettrait d'apporter des réponses à ses manquements.

Par contre, les risques climatiques pouvant dégénérer en véritable catastrophe à l'échelle d'un pays, le principe de l'assurance n'est envisageable que s'il est lui-même protégé par un « filet de sécurité » : le Fonds national de garantie des calamités agricoles pourrait jouer un rôle de réassurance.

Après ces remarques, l'UNSA reconnaît qu'isoler le risque calamités dans la politique actuelle de revenus est parfois difficile à réaliser mais, néanmoins, nécessaire à respecter.

L'avis met en valeur les propositions faites : c'est une bonne chose.

C'est pourquoi, le groupe FEN-UNSA et le représentant de la FGSOA ont voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Chaussebourg : « L'avis a bien cerné les problèmes du monde agricole face aux risques climatiques. Il propose d'améliorer les dispositifs existants en matière d'assurance récolte et que la Commission nationale des calamités

agricoles procède à des études en vue d'instaurer un système d'assurance basé sur le chiffre d'affaires.

Représentant de notre Assemblée au Conseil supérieur de la météorologie nationale, je tiens à souligner ici l'action de Météo-France. Cet organisme facilite le suivi de la campagne agricole en cours et grâce à l'amélioration continue des prévisions permet de planifier les travaux, d'optimiser les quantités des intrants et de mettre en place des mesures limitant les effets des fléaux atmosphériques.

Météo-France a mis au point le logiciel Colchique qui donne un accès immédiat au catalogue complet des données climatologiques. Il existe également des instruments permettant d'avoir une vue nationale de la campagne agricole en cours. Ceux qui désirent aller plus loin dans la prise en compte de l'impact du climat sur leurs activités peuvent faire appel aux équipes spécialisées "agrométéo" de Météo-France, pour réaliser conjointement ou faire réaliser des études.

Il est aussi possible dans un souci de planification et d'anticipation d'obtenir des prévisions météorologiques départementales jusqu'à sept jours pouvant être associées à des bulletins agrométéorologiques.

Météo-France met également à la disposition du monde de l'agriculture un service de prévisions à échelle fine, sur une zone particulière, Atmogramme, qui permet d'avoir une vue précise du temps prévu pour les trente-six heures suivantes.

Météo-France propose aussi Météoflash, un service d'alerte à court terme, par fax et bientôt par téléphone, des risques météorologiques préjudiciables aux cultures et un service alerte foudre.

Le coup de foudre, de nature atmosphérique, est depuis longtemps mis en examen, il est aujourd'hui en garde à vue grâce au réseau de surveillance des orages et aux capteurs d'enregistrement de Météo-France. L'arme de Zeus continuellement surveillée permet dans un rayon de vingt-cinq kilomètres d'alerter les professionnels avec un préavis d'une demi-heure. Enfin Météo-France, par ses centres départementaux, délivre à la demande des victimes des sinistres dus à la foudre, ou à leurs assurances, des certificats d'expertise "foudre", accompagnés d'un document d'interprétation des résultats de l'expertise.

L'offre de services de Météo-France s'est considérablement accrue et modernisée récemment. Les professionnels du monde agricole peuvent en tirer profit pour eux et pour la communauté nationale.

J'ai voté l'avis. »

Groupe de l'UNAF

L'agriculture doit répondre aux demandes nouvelles de la société et à ce défi permanent que représente désormais la mondialisation des activités et des échanges agricoles. Par ailleurs, les années qui viennent préciseront la réforme de la politique agricole commune et les négociations de l'Organisation mondiale du commerce.

La problématique du risque climatique se pose aujourd'hui aux agriculteurs dans un contexte nouveau, la gestion du risque passant par la protection et la stabilisation de leur revenu. Le régime des calamités agricoles, mis en place en 1964, nécessite une adaptation au contexte actuel. Enfin, les politiques agricoles au plan international visent à un rapprochement des instruments de protection du revenu.

L'UNAF a apprécié ce rapport original, très technique, qui traite des calamités agricoles et des risques assurables, mais surtout de la nécessaire mise en place d'instruments de solidarité, face aux risques encourus par l'agriculture, pour une meilleure gestion de ses entreprises.

L'UNAF approuve la proposition de réforme du Fonds national de garantie des calamités agricoles par l'indemnisation des risques climatiques non assurables, l'engagement d'actions de prévention efficaces et le développement de l'assurance. Il serait cependant judicieux de veiller à la maîtrise de certains agrandissements des aires de cultures dans les zones à risques. On pourrait envisager de rendre obligatoires les assurances en examinant les logiques de protection pour l'ensemble des risques, afin de construire une solidarité générale, ce qui représente un vaste chantier !

La France a pris du retard dans le développement des assurances récoltes. Dans les pays qui opèrent sur les mêmes marchés, les pouvoirs publics ont une forte implication, en collaboration avec les assurances, dans des dispositifs très opérationnels, avec une approche élargie des aides au revenu, qui tiennent compte des contraintes nouvelles sur les aides à l'agriculture issues des négociations internationales.

La démarche est pragmatique. Il faut combler le retard pris et, sans plus tarder, étudier, comme le propose l'avis, « les assurances chiffres d'affaires ». Pour réformer en profondeur le dispositif, une forte implication de l'Etat est nécessaire. Les régions, qui sont attachées à leur économie, pourraient contribuer également à cette évolution en intervenant sur les primes afin de soulager les charges des agriculteurs.

Cet avis, qui s'inscrit dans l'évolution des politiques agricoles, fait des propositions tendant à rassembler tous les partenaires de l'agriculture pour mettre en place une meilleure mutualisation du risque, afin de garantir une plus grande sécurité de revenu aux familles vivant, directement ou indirectement, de l'agriculture et, par là-même, à notre économie.

Le groupe de l'UNAF a exprimé un vote positif sur l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom
de la section de l'agriculture et de l'alimentation
par M. Régis BOUCHE, rapporteur**

Au cours de sa réunion du 23 septembre 1997, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un avis sur « L'agriculture face aux risques climatiques ».

La section a désigné M. Régis Bouche en qualité de rapporteur.

Pour son information, elle a procédé aux auditions successives de :

- M. Gérard Joalland, directeur de l'assurance agricole à Groupama ;
- M. Henri-Pierre Culaud, alors directeur des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi au ministère de l'agriculture et de la pêche et Madame Victorine Pérarnaud, responsable de la subdivision agrométéorologique de Météo-France à Toulouse ;
- M. Antonio Fernandez Torano, président d'Agroseguro en Espagne ;
- M. Jean-Claude Debar, consultant ;
- M. Ekhardt Wilkens, président de la commission agricole du Comité européen des assurances.

Le rapporteur tient à remercier vivement les personnalités qui lui ont ainsi apporté leur concours dans l'élaboration de son rapport. Ses remerciements vont aussi à M. Hervé Lejeune pour sa précieuse collaboration.

INTRODUCTION

L'agriculteur engage sa responsabilité personnelle à travers tous ses choix et toutes les décisions prises dans la conduite de son entreprise. Un de ses axes privilégiés d'action consiste à réduire ses risques. En ce qui concerne le risque climatique force est de reconnaître que sa maîtrise reste limitée.

Le problème du risque climatique demeure une constante de l'activité agricole. Le choix des productions et des variétés en fonction des données pédologiques et climatiques, les techniques culturales, les dispositifs de prévention, les interventions publiques ou les assurances ne peuvent que partiellement l'atténuer.

Cependant, ces moyens de protection du revenu des agriculteurs évoluent et le risque climatique lui-même s'insère dans un contexte nouveau dans la gestion du risque au niveau de l'entreprise agricole. L'exploitation agricole est devenue aujourd'hui une véritable entreprise particulièrement sensible à toute baisse de la production et du résultat.

Du point de vue de l'économie et de la politique agricole, cette approche du risque climatique en agriculture doit prendre en compte désormais une nouvelle problématique qui s'insère dans la recherche de nouveaux instruments de protection et de stabilisation du revenu des agriculteurs. Elle doit, dans le même temps, s'attacher à préserver la contribution de l'agriculture à l'emploi en milieu rural, à l'occupation de notre territoire et à la préservation de l'environnement.

Ce contexte est aujourd'hui très différent de celui des années quatre-vingt. En 1983, le rapport présenté au Conseil économique et social par M. André de Bretteville¹ apportait une contribution significative à une meilleure prise en compte des risques climatiques. Pour la première fois aussi, le rapport resituait cette question dans une perspective européenne. Cependant, quinze ans après, l'approche qui peut être faite des conséquences des risques climatiques sur l'agriculture et des moyens d'y faire face doit intégrer des éléments nouveaux ou pondérer différemment certains facteurs. La prise en compte de ces évolutions conduit nécessairement à réactualiser la réflexion pour proposer de nouvelles réponses.

Le risque climatique en agriculture

♦ Définition du risque climatique

Le risque climatique en agriculture peut être défini comme le risque de perte de production en volume et aussi en qualité, du fait de conditions climatiques défavorables. En raison des exigences croissantes en matière de qualité des produits en aval de la production, le risque climatique prend une nouvelle dimension aujourd'hui.

Ce risque climatique concerne principalement les cultures, y compris les cultures sous serres (en cas de tempêtes ou de chutes de neige par exemple). Ces

¹ « *La protection des récoltes des agriculteurs* » - Avis et rapports du Conseil économique et social J.O. n° 16 du 16 août 1983.

conséquences peuvent être directes (grêle, sécheresse, gel) mais aussi indirectes (conditions climatiques favorables au développement de certains parasites ou maladies). Elles peuvent aussi être immédiates (grêle) ou différées (gel ou sécheresse) ou bien encore avoir un impact sur plusieurs récoltes successives (gel arboricole ou viticole) et éventuellement se cumuler (gel au printemps et grêle en été).

Mais le risque climatique peut aussi concerner directement les élevages. C'est le cas par exemple des « coups de chaleur » dans les élevages hors sol ou des sécheresses qui réduisent la production de fourrages.

♦ **Le risque climatique parmi les autres risques auxquels doit faire face l'agriculteur**

La gestion du risque par l'agriculteur devient de plus en plus complexe. Son revenu est dépendant de nombreux risques qui, par leurs conséquences possibles sur le sort de l'entreprise, ont pris une importance croissante au cours des dernières décennies marquées par de grands progrès de productivité liés à la mise en oeuvre de techniques nouvelles, souvent pointues et faisant appel à des financements extérieurs importants.

Parmi tous les risques qui pèsent sur l'agriculteur on peut citer :

- le risque de marché qui se renforce avec les baisses de garantie de prix et l'internationalisation de nombreux marchés ;
- le risque sanitaire qui demeure, malgré les importants progrès réalisés dans ce domaine ; la crise de la « vache folle » ou les accidents dus à la listeria ou aux salmonelles sont là pour le rappeler ;
- le risque technique qui dépend pour une grande part de la capacité de l'agriculteur à maîtriser ses techniques de production et à s'assurer de la validité de celles de ses partenaires ;
- le risque financier qui met en difficulté environ 50 000 exploitations du fait de leur niveau d'endettement et du coût de leurs financements externes ;
- le risque monétaire qui, dans un mouvement accéléré d'internationalisation des marchés, crée un facteur supplémentaire d'instabilité sur lequel l'agriculteur n'a individuellement aucun contrôle ;
- le risque environnemental, vis-à-vis duquel 100 000 exploitations se trouvent en difficulté, recouvre des aspects très divers : pollutions, accès à la ressource en eau, protection des paysages...

Tous ces risques, comme le risque climatique, ont pris une importance croissante au cours des dernières décennies et, dans le même temps, ils sont devenus de plus en plus interdépendants. Ainsi, par exemple, un risque de sécheresse pour des cultures irriguées peut être directement lié à la possibilité d'accéder à la ressource en eau, possibilité qui peut être remise en cause par simple décision administrative.

Au total, tous ces risques ont des conséquences de plus en plus graves, en cas de concrétisation de l'un ou de l'autre, par le déclenchement d'une sorte de

réaction en chaîne susceptible de fragiliser durablement une exploitation ou de remettre en cause purement et simplement sa viabilité.

Les entreprises agricoles, caractérisées par une augmentation des charges fixes et une réduction des marges, sont rendues de plus en plus sensibles aux aléas de toutes sortes. L'aléa climatique, par son ampleur possible et par les difficultés à le prévenir, reste donc un facteur déterminant pour la pérennité des entreprises agricoles. Il justifie une réflexion permanente sur les moyens d'en limiter les effets sur le revenu des agriculteurs.

♦ Le caractère pluridimensionnel du risque climatique

Le risque climatique pèse sur l'agriculteur mais ses conséquences ont, au-delà de lui, des effets sur les entreprises d'amont et d'aval avec des conséquences économiques et budgétaires significatives aux niveaux régional et national en cas d'accident climatique important.

Pour **l'agriculture**, les conséquences des risques climatiques affectent les revenus des agriculteurs et conditionnent les mises en culture et les conditions d'élevage. A ce titre, il faut rappeler que le choix des cultures, le choix des variétés et les techniques culturales restent naturellement liés aux conditions climatiques et pédologiques locales et que toute erreur dans ces choix amplifie le risque lié aux aléas climatiques.

La mesure de l'aléa climatique sur le revenu agricole n'a pas fait l'objet à ce jour d'études précises permettant, sur longue période, une évaluation fiable. Cela peut se justifier par la difficulté à apprécier les pertes de volume ou de valeur d'une production qui ne relèvent que des accidents climatiques. De même, seuls certains accidents climatiques bien mesurables et déclenchant des procédures d'indemnisation (calamités ou assurances) peuvent permettre une évaluation, ce qui reste partiel. Enfin, les pertes de récoltes concernant des productions spécialisées sur des marchés régionaux peuvent, en raréfiant l'offre, conduire à une compensation partielle par les prix. D'où une réelle difficulté à mesurer globalement le poids du risque climatique sur le revenu agricole et son évolution.

Les données connues² du dispositif des calamités agricoles (qui ne sont malheureusement pas homogènes) et de l'assurance permettent d'évaluer à 5 milliards de francs en moyenne par an, au cours des dix dernières années, les pertes ayant fait l'objet d'une indemnisation. Elles ont correspondu à 1,8 milliard de francs de charges annuelles pour les agriculteurs (taxes pour alimenter le fonds des calamités et primes d'assurance récolte confondues) et à 2,6 milliards de francs d'indemnisations (indemnités du fonds des calamités et indemnisations des assureurs) ; soit un coût net annuel moyen (pertes + charges - indemnités) de 4,2 milliards de francs par an, ce qui correspond à 3 % du revenu brut agricole au cours des dix dernières années. Cette approche globale masque de grandes différences selon les productions et prend en compte les seuls aléas climatiques que le dispositif des calamités agricoles ou les assurances permettent d'appréhender.

² Sources : lois de finances successives, comptes annuels du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) et données des compagnies d'assurance.

Il apparaît cependant que le secteur des fruits est particulièrement concerné. S'agissant du seul domaine de l'assurance, les charges correspondantes (primes) y représentent 6 à 7 % des coûts de production, ce qui en fait le deuxième poste de charge après la main-d'oeuvre. Quant aux indemnisations, elles atteignent 6 % de la valeur de la production dans un secteur à plus faibles marges, comparées à celles des autres productions végétales. Ces chiffres ne sont encore que des moyennes qu'une approche plus individuelle nuancerait bien davantage.

Au-delà de l'agriculture, les **industries de transformation ou de commercialisation** des produits agricoles doivent, elles aussi, faire face aux moindres capacités d'approvisionnement dues aux conséquences d'accidents climatiques. Il peut en résulter la nécessité d'acquérir, dans des conditions moins favorables, les produits manquants pour assurer la continuité de l'activité à la suite de gels importants par exemple. C'est le cas notamment de conserveries qui doivent importer des fruits de l'étranger pour continuer de fonctionner. Il peut en résulter aussi un ralentissement d'activité aux conséquences souvent dommageables pour l'emploi et susceptibles parfois de remettre en cause l'entreprise elle-même.

Au-delà de la production agricole et des entreprises de transformation ou de commercialisation, les accidents climatiques influent aussi sur la **mise en oeuvre des politiques**. Ils peuvent être à l'origine du renforcement des contraintes budgétaires du fait de l'octroi d'aides publiques. Ils peuvent aussi peser sur les prix à la consommation. Cela est particulièrement vrai pour les fruits et légumes frais dont les cours sont très dépendants des aléas climatiques. Eventuellement, ils influent également sur l'évolution de l'activité économique générale, a fortiori quand leur impact dépasse le seul secteur agricole.

En outre, les accidents climatiques sont souvent à l'origine de difficultés en matière d'emploi dans l'ensemble de la filière agro-alimentaire et peuvent affecter globalement l'emploi en milieu rural.

Une nouvelle problématique

♦ L'agriculture évolue et la problématique du risque climatique en agriculture évolue nécessairement elle aussi

L'agriculture a connu des évolutions rapides et importantes au cours des dernières décennies et, avec elle, la problématique du risque climatique se pose aujourd'hui dans un contexte nouveau qui peut se résumer assez simplement : alors qu'auparavant l'agriculteur détenait une récolte d'avance pour faire face aux « coups durs », il a aujourd'hui bien souvent hypothéqué ses récoltes futures pour assurer le financement du développement de son activité.

Cette situation pose en des termes nouveaux la gestion du risque par l'agriculteur et, notamment, la gestion du risque climatique avec des demandes nouvelles pour la protection et la stabilisation de son revenu.

Trois éléments en particulier doivent être pris en compte :

- en France, le régime des calamités agricoles mis en place en 1964 s'est avéré très utile mais, faute d'avoir suffisamment évolué, il suscite

aujourd'hui des interrogations qui nécessitent un réexamen du dispositif afin de l'adapter au contexte actuel ;

- les agriculteurs et leurs organisations recherchent des instruments nouveaux, de nature financière, fiscale et juridique ou qui relèvent de l'assurance, pour protéger et stabiliser à court et à moyen terme le revenu agricole. Cette recherche est le résultat d'incertitudes sur l'avenir motivées par le risque croissant d'instabilité des prix liée à l'internationalisation des marchés ;
- progressivement, on peut constater au niveau international certaines similitudes au sein des politiques agricoles. Cette convergence des politiques agricoles, qui pousse vers un rapprochement des instruments de protection du revenu, conduit à examiner les expériences étrangères en ce domaine. car, d'une manière ou d'une autre, la plupart des pays aident et continueront d'aider leur agriculture compte tenu des enjeux sociaux, économiques et politiques qui sont liés à cette activité.

♦ **La question du risque climatique s'inscrit dans une approche globale de la protection et de la stabilisation du revenu**

A côté du dispositif des calamités agricoles et des assurances, ont été mis en place progressivement des instruments complémentaires concourant à une meilleure prise en compte du risque climatique.

Il s'agit notamment en France des prêts calamités, de la possibilité de dégrèvements d'impôts fonciers, d'aides incitatives à l'assurance, de la prévention, d'aides exceptionnelles ou bien encore de l'utilisation de la dotation pour investissement (DPI) en cas de baisse significative du chiffre d'affaires liée à un événement climatique.

Tous ces instruments ont leur intérêt. Leur instauration a répondu à des besoins réels exprimés au fil du temps. Mais il paraît nécessaire aujourd'hui de les repositionner dans une approche globale de la protection et de la stabilisation du revenu agricole qui intègre nécessairement aussi les évolutions de la politique agricole commune (PAC), notamment les aides directes mises en place, ainsi que les prochaines négociations internationales dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

Il s'agit donc de moderniser ou d'optimiser, voire d'inventer, les instruments publics et privés d'intervention (privés au sens où ils relèvent d'abord de l'initiative de l'agriculteur) dans le cadre des contraintes connues ou prévisibles aux niveaux communautaire et international.

♦ **Renouveler l'approche de la gestion du risque climatique, c'est apporter une contribution à la préservation des emplois en milieu rural et à l'aménagement du territoire**

Le développement des instruments de protection du revenu contre le risque climatique, qu'il s'agisse des dispositifs de prévention, d'indemnisation ou de lissage des revenus, contribue à la pérennité de l'activité agricole dans l'ensemble des régions. A ce titre, les outils mis en place doivent intéresser l'ensemble des productions. Ce faisant, les réponses apportées pour une meilleure gestion du

risque climatique constituent aussi une contribution au maintien des emplois en milieu rural et à une mise en valeur de l'ensemble de notre territoire national qui est à 80 % agricole et forestier.

*
* *

Ce rapport expose donc dans sa première partie l'ensemble des dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques climatiques. Il y est traité de la situation française actuelle en prenant en compte l'ensemble des mesures mises en oeuvre. Mais, alors que notre agriculture tient une place importante au sein de l'agriculture européenne (la France est le premier producteur agricole de l'Union européenne) et sur les marchés mondiaux (la France est le deuxième exportateur mondial de produits agro-alimentaires derrière les Etats-Unis), cette présentation doit nécessairement être élargie aux dispositifs existant dans les autres pays de l'Union européenne et, au-delà, aux expériences développées en Amérique du Nord et aux systèmes fonctionnant dans divers autres pays.

Dans une deuxième partie, seront développés une analyse et un bilan des mesures mises en oeuvre en prenant en compte les contextes particuliers économiques, réglementaires et politiques.

Enfin, dans une troisième partie, en replaçant ce débat dans les perspectives d'évolution des politiques agricoles en France, en Europe et dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce, des orientations seront formulées pour améliorer en France les dispositifs de protection du revenu contre les risques climatiques et préparer dans l'Union européenne ceux qui seront les mieux adaptés.

TITRE I

LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES, EN FRANCE, EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Toute réflexion sur une évolution des dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques climatiques doit, aujourd'hui, intégrer la dimension internationale de cette question tant sont devenues interdépendantes, au regard de l'internationalisation des marchés, les économies agricoles comme les politiques agricoles des pays ou des groupes de pays.

Au-delà d'une bonne connaissance de l'ensemble des éléments mis en oeuvre en France, il convient donc d'élargir cette approche au niveau communautaire pour être en mesure d'apprécier les différences entre les dispositifs nationaux et les limites actuelles de l'harmonisation dans ce domaine.

Enfin, au-delà même de l'Union européenne, les expériences conduites en Amérique du Nord justifient une attention particulière, de même que dans d'autres pays qui ont développé des dispositifs méritant aussi notre intérêt.

Il s'agira donc dans cette première partie de présenter ces dispositifs.

CHAPITRE I

LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN FRANCE

S'il est difficile et un peu artificiel de distinguer ici les instruments publics d'intervention des instruments « d'initiative privée », cette approche permet cependant de clarifier le niveau de responsabilité de chacun des acteurs dans leur mise en oeuvre (principalement agriculteurs et pouvoirs publics) ainsi que la complémentarité entre les différents éléments.

I - LES INSTRUMENTS D'INITIATIVE PRIVÉE

Il faut entendre ici, par « initiative privée », la capacité individuelle de l'agriculteur de recourir à tel ou tel instrument de protection du revenu contre les risques climatiques.

Ces instruments d'initiative privée relèvent de trois domaines :

- la technicité de l'agriculteur ;
- sa capacité d'épargne (auto-assurance) ;
- l'assurance.

A - LA TECHNICITÉ DE L'AGRICULTEUR

La technicité, c'est d'abord le respect par l'agriculteur de certains « fondamentaux » liés aux choix des cultures et aux techniques de production mises en oeuvre. Mais cette technicité, c'est aussi la capacité à utiliser des moyens de prévention et de protection contre certains risques climatiques. Il va de soi que la technicité réelle de l'agriculteur peut être réduite, en pratique, du fait de contraintes financières particulières structurelles ou conjoncturelles.

1. Le respect des « fondamentaux » par l'agriculteur

Un ancien ministre de l'agriculture résumait cet ensemble de conditions par la formule suivante : « *On ne fera jamais de bananes dans la Somme* ».

Ces « fondamentaux » relèvent d'une démarche d'optimisation entre des données physiques régionales et locales (climat, pédologie...) et un choix de cultures compatibles, de techniques culturales envisageables (irrigation, drainage,...), des capacités financières de l'entreprise, d'évolutions génétiques appropriées et des débouchés commerciaux. Ces décisions d'optimisation, lorsqu'elles sont faites raisonnablement, demeurent essentielles pour minimiser le risque climatique.

2. Les moyens techniques de protection

La mise en oeuvre de moyens techniques de prévention et de protection des cultures contre les risques climatiques s'avère souvent efficace. Elle mérite une attention particulière pour l'avenir, qu'il s'agisse de la grêle, du gel ou du vent. Mais les avantages et les inconvénients de chacune de ces techniques doivent être bien mesurés.

2.1. 2.1. La protection contre le vent

La technique des « brise-vent » naturels ou artificiels est ancienne et d'une efficacité reconnue. Elle est largement utilisée dans le sud-est de la France qui connaît des vents violents ou dans l'ouest avec les pays de bocage qui traduisent de vieilles traditions dans ce domaine, qu'il s'agisse d'ailleurs du rôle de « brise-vent » ou de protection contre l'érosion.

2.2. 2.2. La protection contre la grêle

Après de nombreuses tentatives infructueuses de prévention « chimique », la prévention « mécanique » s'impose aujourd'hui.

a) L'inefficacité de la lutte chimique contre la grêle

Cette lutte « chimique » contre la grêle consiste à inséminer des nuages supposés chargés de grêle par différents noyaux glaçogènes (iodure d'argent, chlorure de sodium,...). Cette insémination devrait, selon la théorie, avoir pour effet de créer un très grand nombre de petits grêlons rendus inoffensifs en raison de leur fonte au cours de leur chute. L'insémination s'effectue selon divers procédés en fonction du budget de l'organisme de lutte : générateurs au sol, fusées ou avions.

Sur le plan strictement scientifique, il est acquis depuis plus de dix ans que l'efficacité de ces méthodes de lutte active reste entièrement à démontrer :

- l'iodure d'argent est certes employé avec succès dans des expériences de pluies provoquées (zones arides) mais rien ne prouve que ce produit puisse jouer le rôle de « noyaux glaçogènes » tel que les théoriciens de cette technique le souhaiteraient pour la grêle ;
- de plus, il conviendrait de pouvoir « ensemercer » le nuage de façon efficace : au bon endroit, au bon moment et avec une dose suffisante de produit actif ; d'où les travaux de recherche financés conjointement par le ministère de l'agriculture, le fonds national de garantie contre les calamités agricoles, Groupama et les sociétés d'assurance grêle de 1975 à 1982, dans le cadre d'un programme international de recherche scientifique (Allemagne, Italie, Suisse, France) près de Zurich (programme Grossversuch IV).

Les résultats de ces travaux, présentés officiellement en France par le Groupement national d'étude des fléaux atmosphériques en 1983, puis dans différentes publications mondiales spécialisées, ont été particulièrement décevants. Aucun effet desensemencement n'a pu être démontré.

Depuis cette époque, aucun élément nouveau n'est venu modifier les conclusions acquises, bien au contraire. Les physiciens de l'atmosphère et les

météorologues considèrent, en fait, qu'il convient de revenir à une nouvelle approche scientifique, de recherche pure, avant d'élaborer éventuellement une nouvelle théorie de la « lutte active contre la grêle » qui soit scientifiquement crédible et qu'il conviendrait alors de tester.

b) L'intérêt des filets paragrêles en arboriculture

Le verger français, qui couvre 220 000 ha, est constitué pour un tiers de pommiers. Les pommes, qui sont exportées pour 25 %, sont très sensibles à la grêle. La recherche d'une meilleure protection des fruits s'inscrit donc dans un contexte de conquête et de maintien de marchés où la concurrence est très forte au sein de l'Union européenne ou avec des pays plus lointains.

Le recours aux filets paragrêles, déjà très utilisés en Italie, en Autriche et dans certaines régions françaises, apparaît actuellement comme le seul et unique moyen de lutte contre la grêle. Mais le coût d'installation et d'entretien en limite à court terme l'application aux quelques cultures dont le produit brut par hectare est très élevé et pour des surfaces limitées.

L'accès aux prêts de modernisation (PAM) et aux prêts aux productions végétales spéciales (PPVS), annoncé début 1997 par le ministre de l'agriculture au congrès de la Fédération nationale des producteurs de fruits, constitue un facteur important de développement de cette technique qui nécessite un investissement de l'ordre de 50 000 à 80 000 F par hectare, ce qui représente 200 millions de francs d'investissement en rythme annuel pour l'ensemble du secteur.

2.3. 2.3. La protection contre le gel

La lutte contre le gel en viticulture ou en arboriculture est réalisée selon des techniques diverses de réchauffement de l'atmosphère (chaufferettes, feux,...), d'aspersion d'eau ou de circulation d'air (ventilateurs).

Les biotechnologies pourraient aussi à l'avenir apporter leur contribution à cette lutte antigel à l'image d'une expérimentation engagée en viticulture avec l'introduction d'une bactérie « antigel » dans le raisin.

Les techniques traditionnelles de lutte antigel sont efficaces mais leurs limites sont aussi réelles en cas de forte intensité du gel ou en cas de gel durable. Par ailleurs, elles peuvent provoquer quelques nuisances telles que fumées (chaufferettes, feux...) ou bruit (ventilateurs).

B - LA CAPACITÉ D'ÉPARGNE : L'AUTO-ASSURANCE

1. Une capacité de réaction souvent perdue....

Parmi les capacités individuelles de réaction face au risque, et notamment face aux conséquences du risque climatique, l'agriculteur cherche en premier lieu son salut au sein de son entreprise. Mais, ainsi que cela a déjà été souligné, les agriculteurs sont aujourd'hui de moins en moins en mesure de prendre en charge eux-mêmes directement leurs risques en raison des contraintes financières très fortes qui pèsent sur l'activité : la récolte traditionnelle d'avance n'existe plus.

C'est pourquoi l'ensemble de la profession agricole et certains parlementaires se sont mobilisés au cours de ces dernières années pour que soit créée, avec un régime fiscal favorable, une provision pour risques climatiques.

2. et partiellement retrouvée avec la réforme de la dotation pour investissement (DPI)

Négociée lors de la conférence annuelle de février 1996 et formalisée dans la loi de finances pour 1997, la réforme de la DPI (article 72 D du code général des impôts) a porté sur trois points :

- l'augmentation progressive, en 1997, 1998 et 1999, des limites et du taux de la déduction qui atteindra 122 500 F (sauf pour les groupements agricoles d'exploitation en commun et les entreprises agricoles à responsabilité limitée qui bénéficieront d'un plafond plus favorable selon le nombre d'associés : 245 000 F si la société comporte deux associés et 367 000 F si la société comporte trois associés ou plus) ;
- la possibilité de moduler le montant de la déduction dans la limite des plafonds fixés (alors que les niveaux précédemment fixés étaient impératifs et sans possibilité de moduler le montant de la déduction en deçà de ces niveaux ni possibilité de pratiquer la seule déduction complémentaire) ;
- la possibilité, pour les agriculteurs subissant une diminution d'au moins 20 % de leurs bénéfices, notamment en cas d'accident climatique, de réintégrer de façon anticipée les sommes antérieurement déduites au titre de la DPI.

Exemple : un viticulteur victime du gel au printemps 1997 sur sa récolte commercialisée en 1998 peut réaliser au titre de 1997 (avec les revenus de sa récolte 1996) une provision pour investissement (87 500 F en 1997) qui pourra être réintégrée en 1998 si les bénéfices sont réduits de plus de 20 %. De cette façon, le producteur ne subit pas les effets de la progressivité de l'impôt sur le revenu qui résulterait de la réintégration ultérieure de la déduction dans les résultats de la cinquième année suivant celle de la réalisation de la provision.

Cette réforme de la DPI, en ouvrant son usage au risque climatique, représente une avancée importante mais encore trop limitée dans le sens d'une nouvelle approche de la prise en compte de ces risques. En créant, de fait, une nouvelle marge d'auto-assurance, elle constitue l'esquisse d'un nouveau pilier d'un dispositif global plus cohérent de prise en compte du risque climatique dans la gestion de l'entreprise agricole.

C - L'ASSURANCE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES

1. La grêle représente presque 100 % de l'assurance récolte actuellement

Les risques climatiques assurables dont la couverture relève d'un régime d'assurances privées pour les dommages aux cultures sont actuellement les suivants :

- la grêle : l'assurance grêle est souscrite par 60 % des exploitants pour un encaissement total de 1,1 milliard de francs de primes en 1997 ;
- la tempête : la garantie tempête, complémentaire de l'assurance grêle, a été mise en place pour les cultures de maïs, de colza, de tournesol et de houblon. Le chiffre d'affaires correspondant a été de 70 millions de francs ;
- le gel : quelques contrats d'assurance contre le gel ont été mis en place à titre expérimental en viticulture, notamment dans le Beaujolais.

A noter aussi que les planteurs de tabac peuvent bénéficier d'une assurance multirisque.

L'assurance contre la grêle représente donc presque la totalité des primes d'assurance récolte, ce qui traduit un développement très limité des assurances récoltes en France aujourd'hui. Les causes relèvent d'un ensemble de facteurs qui seront analysés dans la seconde partie de ce rapport.

L'assurance grêle est très ancienne (début du XVIII^e siècle) et a connu un fort développement dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Cette garantie repose aujourd'hui sur les éléments suivants³ :

- franchises :
 - franchise absolue de 5 à 20 % par parcelle ou selon les productions (5 % en céréales et jusqu'à 20 % en fruits) ;
 - franchise à l'exploitation de 10 %.
- tarification en neuf classes

Classe 1 (blé)	1 %
Classe 2 (orge, avoine, maïs)	1,5 %
Classe 3 (oléagineux, protéagineux)	3 %
Classe 4 (vigne)	4 %
Classes 5 à 8 (cultures maraîchères)	2,5 à 6 %
Classe 9 (fruits)	6 à 18 %

Les encaissements se répartissent en trois tiers (classes 1 et 2, classes 3 à 8 et classe 9).

³ Caractéristiques des contrats Groupama (50 % des encaissements en assurance grêle).

2. L'assurance grêle relève d'un équilibre économique fragile

Depuis le début des années 1990 et jusqu'en 1995, le ratio sinistres/primes s'est très fortement dégradé sous l'effet conjugué de sinistres importants successifs et d'une forte concurrence tarifaire.

Les assureurs ont, de ce fait, dû prendre des mesures très rigoureuses dès 1994, notamment dans les secteurs de l'arboriculture et de la production maraîchère : augmentation des tarifs et des franchises, sélection accrue, renforcement de l'expertise.

Ratio sinistres/primes (S/P) (toutes cultures)		On peut considérer le risque équilibré pour un s/p de $(70 + x) \%$
1990	60	x = produit financier sur décalage de trésorerie entre l'encaissement des primes et le versement des indemnités. La différence entre 70 et 100 % correspond au « chargement » de la prime : frais généraux + commissions des intermédiaires.
1991	40	
1992	110	
1993	170	
1994	140	
1995	50	
1996	55	

La « remise en ordre » du marché dans les secteurs des fruits, du maraîchage et de l'horticulture traduit une des difficultés majeures de l'assurance grêle aujourd'hui : le souci de vérité des prix conduit à des taux de prime de l'ordre de 15 % du capital assuré avec des franchises importantes (de l'ordre de 15 %). Ce taux de prime de 15 % est considéré comme dissuasif par de nombreux producteurs alors que l'idéal prudentiel de l'assureur aurait dû le conduire normalement à retenir un taux encore supérieur, de l'ordre de 25 %.

Entre la nécessité de mutualisation du risque grêle entre tous les producteurs, toutes les régions et toutes les productions et le risque d'antisélection (ne s'assurent plus progressivement que ceux qui ont un risque quasi certain), l'équilibre de l'assurance grêle reste durablement fragile.

3. Une expérimentation de « développement de l'assurance des récoltes » en France

A l'image des expériences développées dans d'autres pays, notamment en Europe où le champ des assurances contre les risques climatiques a été élargi au cours des dernières années, et afin de développer ses compétences en matière d'expertise des dommages aux récoltes en vue d'un élargissement de l'assurance des récoltes en France, le groupe mutualiste d'assurances agricoles a mis en place en 1995 une étude relative au suivi agronomique de différentes cultures et à l'expertise des dommages qu'elles subissent à la suite des divers aléas climatiques.

La durée de l'étude a été fixée à trois années. Les observations réalisées sur le terrain portent sur plus de mille parcelles, dans deux cent-trente exploitations agricoles volontaires pour participer à l'étude et sélectionnées en fonction de différents critères définis au niveau national : taille des exploitations, type de gestion du chef d'exploitation, intérêt des parcelles proposées par rapport à l'étude, représentativité globale de l'échantillon d'exploitations choisies par rapport à l'agriculture régionale.

Quinze natures de récoltes ont été suivies : blé, escourgeon, orge de printemps, maïs grain, maïs semence, colza, tournesol, pois protéagineux, lin textile, betteraves sucrières, houblon, vigne, pommes, poires, abricots.

Les observations agronomiques relatives au suivi des récoltes, réalisées notamment à partir des semis et selon un calendrier défini au niveau national, sont effectuées par des agronomes indépendants provenant des chambres d'agriculture, des écoles d'agriculture, de l'Institut national de la recherche agronomique... Les expertises d'assurance sont pratiquées par des experts employés habituellement en matière d'expertise grêle.

Ces experts définissent pour chaque type d'événement climatique et pour chaque nature de récolte une méthode appropriée d'expertise, indiquent un taux de dommage et la marge d'erreur existante sur le taux de dommage ainsi déterminé. Ils travaillent sur le terrain en liaison étroite avec les agronomes.

L'ensemble des données recueillies, relatives aux exploitations, aux parcelles, aux observations agronomiques et aux expertises est centralisé au niveau national où il est complété par des informations météorologiques provenant de Météo-France.

Les responsables régionaux et nationaux de l'étude, les agronomes et les experts se réunissent régulièrement soit au niveau régional, soit au niveau national pour mettre en commun leurs observations et définir des procédures par nature de récoltes et par type d'événement.

L'intérêt technique de cette étude est évident : il s'agit de recueillir un ensemble de données exploitables en ce qui concerne l'expertise des dommages climatiques aux récoltes sans pour autant qu'existe une assurance réelle. Elle constitue un préalable indispensable à tout développement de l'assurance des récoltes au-delà du seul risque grêle.

Une première conclusion : l'extension de l'assurance récolte à de nouvelles garanties est possible. Cette extension correspond à un élargissement du domaine assurable et répond donc aux mêmes contraintes : l'assurance ne peut couvrir a priori le risque économique. Ne peuvent être couverts que des événements aléatoires dont la corrélation avec les dommages subis est nette et dans la mesure où l'agriculteur, en tant que professionnel, a travaillé « au mieux » (choix des cultures, des techniques culturales, etc.). C'est ainsi que peuvent difficilement être envisagées, sauf exceptions, des assurances contre les maladies ou parasites (l'agriculteur a-t-il travaillé au mieux ?) ou contre des baisses de prix.

L'extension du domaine de l'assurance récolte qu'il apparaît possible d'engager consisterait, dans un premier temps, à couvrir l'agriculteur contre les

aléas climatiques dans le secteur des grandes cultures (assurances multirisques climatiques). L'expérimentation conduite ces trois dernières années permet de disposer d'une base technique fiable pour la mise en place de telles garanties. Ainsi, un produit d'assurance récolte pour les producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux peut être défini, l'indemnisation et l'assiette des cotisations s'appuyant sur les moyennes des recettes ou des marges des dernières années, ce qui réduirait le risque d'antisélection.

La faisabilité technique d'un tel système est donc établie. Sa faisabilité financière relève de conditions qui sont liées à l'évolution globale de l'ensemble des dispositifs de protection contre les risques climatiques et de stabilisation du revenu agricole. C'est l'objet de la troisième partie de ce rapport de dégager des orientations adaptées compte tenu du jugement qui peut être porté sur les dispositifs existants (deuxième partie). C'est donc dans ce cadre que sera prise en compte cette extension possible du domaine assurable.

Cette perspective à plus court terme n'empêche cependant pas des recherches complémentaires dans les autres secteurs pour aboutir là aussi à une extension du champ de l'assurance récolte.

II - LES INSTRUMENTS PUBLICS

Dans cette partie, nous examinerons les dispositifs relevant de l'initiative publique mis en place pour limiter l'impact des accidents climatiques sur le revenu agricole. Ils relèvent de :

- la prévention à travers la prévision météorologique ou les actions de prévention mises en oeuvre par les différents intervenants dont les assureurs ;
- l'indemnisation par le dispositif des calamités agricoles, celui des catastrophes naturelles ou des mesures exceptionnelles complémentaires ;
- l'incitation à l'assurance ;
- les financements particuliers pour aider l'agriculteur à faire face aux sinistres en attendant une éventuelle indemnisation.

A - LA PRÉVISION MÉTÉOROLOGIQUE

La qualité des prévisions météorologiques et leur disponibilité constituent des éléments essentiels à la prévention des risques climatiques. L'évolution des techniques de suivi et de mesure des phénomènes météorologiques et des techniques de communication offre à l'agriculteur des outils nouveaux de gestion du risque climatique sans toutefois que leur fiabilité soit encore complètement garantie.

M. de Laforge, président de la commission agriculture du Conseil supérieur de la météorologie, résumait ainsi les attentes de l'agriculture dans ce domaine au cours de l'assemblée plénière de cet organisme le 13 mars 1997 : « *Les attentes de l'agriculture en météorologie s'expriment autour des termes suivants : prévisions, informations de proximité, climatologie avec mise à disposition de*

séries de données, accès à l'information, collaboration avec les organismes de conseil pour une meilleure valorisation de l'information ».

Force est de reconnaître que, dans ce domaine, des progrès intéressants sont réalisés. Si la prévision météorologique reste une prévision et demeure donc pour partie aléatoire, Météo-France développe de nouveaux services mieux adaptés aux besoins professionnels grâce notamment à la gamme « Atmoservice » qui, avec l'utilisation des moyens actuels de communication (fax, minitel,...), permet aux agriculteurs d'avoir accès à des données plus précises dans les meilleurs délais et à des coûts raisonnables ; d'autant que, outre la prévention du risque climatique, ces prévisions permettent d'optimiser les techniques culturales et l'utilisation des intrants, ce qui peut conduire à des économies de consommations intermédiaires.

Au-delà des actions conduites par Météo-France, il faut aussi souligner de nombreuses initiatives locales réunissant des partenaires divers (syndicats de producteurs, chambres d'agriculture, conseils généraux...) qui, en liaison avec Météo-France, ont mis en place des organismes tel le Centre d'information régional agro-météorologique et économique dans le Vaucluse. Ce centre a vocation, à partir des données et des prévisions météorologiques, à conseiller les agriculteurs sur les périodes les mieux adaptées d'intervention sur les cultures (traitements, plantations, récoltes..).

B - LES « CALAMITÉS AGRICOLES »

La loi du 10 juillet 1964, créant le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) et organisant le régime d'indemnisation, constitue le dispositif public de base pour la protection du revenu des agriculteurs contre les accidents climatiques.

1. Le champ d'intervention du FNGCA

« Sont considérés comme calamités agricoles les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants. ».

Cette définition contenue dans la loi du 10 juillet 1964 crée une distinction très claire entre :

- les risques assurables dont l'indemnisation en cas de sinistre relève de l'assurance privée ;
- les risques non assurables qui, pour leur indemnisation, relèvent du FNGCA constitué sous forme de fonds de solidarité.

Il est important de relever ici que, malgré une pratique qui a fait du FNGCA quasi exclusivement un fonds d'indemnisation, la loi de 1964 lui avait confié à l'origine trois missions d'égale importance :

- l'indemnisation des risques inassurables ;
- la prévention des risques ;

- le développement de l'assurance.

2. Le financement du FNGCA

La loi prévoit un financement paritaire entre :

- **les agriculteurs** qui payent une taxe additionnelle particulière sur leurs contrats d'assurance.

Cette taxe est actuellement de 15 % sur les cotisations incendies, 7 % sur les garanties aux véhicules utilitaires des exploitants et sur les autres garanties de dommages directs aux biens, à l'exception des dommages sur récoltes et bétail pour lesquels le taux est de 5 %. Ces taux sont fixés périodiquement en loi de finances sur proposition du gouvernement afin d'assurer un bon équilibre financier du FNGCA ;

- **l'Etat** qui verse une subvention au FNGCA à partir du budget du ministère de l'agriculture.

Les ressources annuelles du FNGCA s'élèvent actuellement à environ 800 millions de francs. La règle de parité de financement prévue par la loi n'est plus respectée aujourd'hui puisque la contribution professionnelle (taxe additionnelle) représente les trois quarts des ressources du fonds depuis 1993. En effet, en raison des contraintes budgétaires, le gouvernement choisit de maintenir de forts taux de taxe additionnelle (à la charge des agriculteurs) pour compenser la baisse de sa contribution budgétaire.

3. Les dommages couverts par le FNGCA

Les dommages aux récoltes et les pertes de fonds (bâtiments, plantations, superficies...) pour les risques inassurables sont pris en compte par le FNGCA. Pour les risques assurables, l'assurance ne couvrant pas les pertes de fonds, ceux-ci sont pris en compte par le FNGCA.

4. Les indemnisations par le FNGCA

Après reconnaissance du caractère de calamité pour une zone délimitée par arrêté préfectoral, les dommages sont évalués forfaitairement sur la base d'un barème départemental. Les dossiers individuels de pertes de récoltes donnent lieu à indemnisation si les pertes sont supérieures à 27 % de la production considérée et représentent plus de 14 % du produit brut ou du « chiffre d'affaires » total de l'exploitation. Ces conditions ne sont pas applicables pour les pertes de fonds.

Les taux d'indemnisation varient en fonction de la gravité des dommages sur le plan national et des disponibilités du fonds. Ils sont de 30 % des dommages en moyenne.

5. La procédure d'indemnisation

Cette procédure s'établit en deux phases :

- une phase de reconnaissance de la calamité au niveau départemental (comité d'expertise) et national (commission nationale des calamités agricoles), dont la durée varie de six mois à un an ;

- une phase d'indemnisation avec l'établissement des dossiers individuels, une instruction départementale et nationale pour une durée de six mois à un an.

Au total, la procédure d'indemnisation est de l'ordre d'un à deux ans. Les procédures accélérées en cas de sinistres répétés ou d'une gravité exceptionnelle sont comprises entre six mois et un an.

6. La gestion du FNGCA

Le FNGCA est géré par la Caisse centrale de réassurance mais il est piloté par la Commission nationale des calamités agricoles qui réunit environ six fois par an des représentants de l'Etat, de la profession agricole et des assureurs. Cette commission est consultée sur les textes d'application de la loi de 1964. Elle est aussi compétente en matière d'information et de financement de la prévention des risques atmosphériques ainsi que de la fixation des conditions d'indemnisation et des contributions additionnelles.

Le dispositif de la loi de 1964 dépasse la seule question de l'indemnisation des calamités. Or, il fait aujourd'hui l'objet d'une vision réductrice qui masque d'autres composantes de ce dispositif qui sont :

- l'incitation à l'assurance grêle ;
- la possibilité pour les agriculteurs se situant dans le périmètre d'une zone reconnue sinistrée d'obtenir des dégrèvements d'impôts fonciers ;
- l'accès à des « prêts calamités » bonifiés ;
- le fonds de solidarité viticole ;
- des interventions complémentaires sous forme d'aides exceptionnelles.

C - L'INCITATION À L'ASSURANCE

1. L'incitation à l'assurance grêle

La loi de 1964 prévoit que le FNGCA finance une incitation à l'assurance (dégressive et sur une période minimale de sept ans) sous la forme d'une prise en charge partielle des primes dont les conditions sont fixées annuellement par décret. Cette incitation n'a concerné que l'assurance grêle : de 110 millions de francs par an entre 1987 et 1990, les crédits d'incitation à l'assurance grêle ne représentent plus que 25 millions de francs en 1996.

Jusqu'en 1990, la prise en charge partielle des primes relevait d'un dispositif stable aboutissant, selon les cultures et les niveaux de franchise, à des taux de prise en charge de 10 à 34 % avec des plafonds variables selon les cultures (1 500 F/ha pour l'arboriculture et le maraîchage et 200 F/ha pour la vigne). Dans les départements où le conseil général aidait aussi à l'assurance contre la grêle, une subvention complémentaire de 10 % du montant de la prime était versée par l'Etat.

Entre 1991 et 1994, les aides ont été supprimées. A la suite des sécheresses de 1986, 1989 et 1990 qui avaient asséché dans le même temps le FNGCA, les décrets annuels d'application de l'incitation à l'assurance grêle n'étant pas publiés, le FNGCA a fait l'économie de cette dépense.

En 1994, la subvention du FNGCA pour l'incitation à l'assurance grêle a été rétablie pour les « fruits et légumes » dans les départements faisant l'objet de mesures d'aide à l'assurance grêle par le conseil général. L'aide du FNGCA était égale à celle du département dans la limite de 10 % des primes.

En 1995, le système a été étendu aux « légumes-feuilles » avec une aide de 5 % pour tous les départements et de 10 % pour ceux apportant une aide complémentaire d'au moins 5 %.

En 1996, le système a de nouveau été modifié pour tenir compte de la charte nationale des jeunes agriculteurs (qui prévoyait une aide plus importante pour eux) et de la conférence annuelle, tenue en février 1996, qui a décidé d'un réajustement de l'incitation à l'assurance grêle.

Ainsi, l'aide de base est passée de 5 à 7,5 % avec une majoration particulière pour les jeunes agriculteurs et une majoration en cas de participation des départements comme en 1995. La prise en charge peut donc atteindre 30 % dans les cas les plus favorables.

En 1996, la subvention du FNGCA pour l'incitation à l'assurance grêle a été de 25 millions de francs, soit moins du quart des crédits (non actualisés) mis en oeuvre à cet effet en 1990. Ces 25 millions de francs, devenus 40 millions de francs à l'occasion des aménagements réalisés en 1997, doivent aussi être rapprochés des 90 millions de francs correspondant au financement du FNGCA qui résultent de la contribution additionnelle sur les contrats d'assurance grêle (7 % entre 1992 et 1997) : pour son financement, le FNGCA prélève aujourd'hui deux fois plus sur les assurés grêle que ce qu'il redistribue à une partie d'entre eux sous forme d'incitation à l'assurance....

2. L'incitation à l'assurance en général

Les indemnisations du FNGCA sont en principe réservées aux seuls assurés (article 4 de la loi de 1964). En pratique, l'arrêté du 28 mars 1975 (contrairement à l'alinéa 3 de l'article 4 de la loi) a permis de considérer cette exigence comme satisfaite lorsque les bâtiments d'exploitation et leur contenu sont assurés contre l'incendie. Cela aboutit à distinguer un taux majoré d'indemnisation pour les cultures assurées contre la grêle et un taux de base pour les agriculteurs assurés contre l'incendie. Cela revient, en définitive, à indemniser tous les agriculteurs au moins au taux de base.

Depuis 1975, pour ceux qui ont souscrit une assurance grêle pour la totalité de leurs parcelles de la culture sinistrée, et pour un capital garanti d'au moins 35 % du produit des ventes (50 % pour les cultures autres que la vigne et l'arboriculture), les majorations du taux d'indemnisation sont de 10 % pour les arbres fruitiers et la vigne, 13 % pour les autres cultures et 10 % pour les pertes de fonds en viticulture et en arboriculture.

D - LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS FONCIERS

L'article 1398 du code général des impôts prévoit l'octroi, en cas de pertes de récoltes sur pied par suite de grêle, gelée, inondation, incendie ou autres événements extraordinaires, d'un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux parcelles atteintes. Ce dégrèvement est proportionnel à l'importance des pertes subies. Lorsque les pertes affectent une partie notable de la commune, le maire peut formuler, au nom de l'ensemble des agriculteurs concernés, une réclamation collective.

Les demandes de dégrèvement doivent être présentées :

- soit quinze jours au moins avant la date où commence habituellement l'enlèvement des récoltes ;
- soit dans les quinze jours du sinistre.

La date habituelle de l'enlèvement des récoltes est fixée par un arrêté préfectoral inséré dans le recueil des actes administratifs de la préfecture et publié dans chaque commune par voie d'affiche. Outre la procédure de réclamation à l'initiative des agriculteurs concernés ou du maire, les dégrèvements de taxes foncières pour pertes de récoltes sur pied peuvent être prononcés d'office par l'administration.

E - LES PRÊTS CALAMITÉS

Le système des prêts calamités remonte à une loi de 1931. Il est donc antérieur à la loi de 1964 sur les calamités agricoles. Mais cette dernière loi a organisé l'articulation entre le système d'indemnisation par le FNGCA et l'accès aux prêts calamités.

La publication de l'arrêté de reconnaissance de calamité agricole ouvre droit pour les agriculteurs concernés (dans la zone délimitée par l'arrêté et pour des niveaux de perte minimaux) à des prêts calamités à taux bonifiés. Ces prêts sont « hors enveloppe » des prêts bonifiés fixée annuellement.

En cas de **perte de fonds** (sols, plantations, cheptel et bâtiments), les agriculteurs ont accès à des prêts dont le taux de bonification est de 2,5 % (arrêté du 10 juillet 1998) pour une durée de sept ans. Ces financements sont minoritaires dans l'ensemble des prêts calamités.

En cas de **perte de récoltes**, il existe deux catégories de prêts calamités qui correspondent à des caractéristiques différentes :

	<ul style="list-style-type: none"> • Perte > 12 % de la production • et > 25 % du produit de l'exploitation 	Perte >35 % ou sinistre pour la deuxième année consécutive ou jeune agriculteur
Bonification	1,5 %	2 %
Durée	4 ans	7 ans
Plafond	100 000 F/expl	100 000 F/expl

Le plafond de 100. 000 F par exploitation n'a pas été revalorisé au cours des dernières années et se trouve très éloigné des besoins. De même, la limitation des revenus extérieurs au ménage à 150 000 F pose problème aujourd'hui.

Ces difficultés avaient été perçues et prises en compte partiellement en mai 1997, quand le ministre de l'agriculture avait décidé de dégager une enveloppe de 500 millions de francs de prêts calamités à 2,5 % au lieu de 6 % et 4 % au lieu de 6,5 % en portant le plafond à 200 000 F par exploitation, pour que les arboriculteurs ou viticulteurs victimes du gel de printemps puissent recourir aux prêts calamités dans des conditions mieux adaptées.

Les modifications apportées par le gouvernement en 1998 (bonification en point) aboutissant à une baisse des taux n'a pas pris en compte cette difficulté liée au plafond resté inchangé.

F - LE FONDS DE SOLIDARITÉ VITICOLE

Le système des prêts calamités mis en place en 1931 a été complété par la loi du 8 août 1950 pour remédier aux difficultés liées aux conditions d'octroi et de remboursement de ces prêts pour les agriculteurs les plus sinistrés. Ainsi ont été créés deux fonds :

- un fonds spécial de garantie destiné à cautionner les agriculteurs n'offrant pas de garantie suffisante pour bénéficier des prêts spéciaux ;
- un fonds national de solidarité agricole dont seule la section viticole a été mise en place alors qu'il devait être organisé par produits.

La « section viticole du fonds de solidarité agricole » prend en charge, sur décision de sa commission de contrôle, tout ou partie des annuités des prêts calamités dans des conditions favorisant la viticulture à faible ou moyen revenu. Le nombre d'annuités prises en charge varie en fonction des pertes subies (jusqu'à quatre annuités pour des pertes supérieures à 70 %).

Les dépenses de ce fonds ont varié de 14 millions de francs à 81 millions de francs par an depuis 1990, avec une moyenne de l'ordre de 40 millions de francs par an. Son financement est aujourd'hui uniquement de source budgétaire alors qu'à l'origine il bénéficiait d'un abondement financé par une majoration du droit de circulation sur les alcools.

La gestion de la section viticole du fonds de solidarité viticole est confiée à la Caisse nationale de crédit agricole. La commission de contrôle, présidée par un conseiller d'Etat comprend, à parité, des représentants de la profession et de l'administration. Elle veille à la bonne gestion de la section. Il s'agit d'une gestion centralisée, les établissements de crédit transmettant leurs dossiers à la section viticole.

G - LES AIDES EXCEPTIONNELLES

Face à des accidents climatiques exceptionnels par leur ampleur (intensité, surfaces concernées), les pouvoirs publics, au-delà des procédures classiques (prêts calamités, FNGCA,...), peuvent mettre en oeuvre des mesures exceptionnelles d'aides aux agriculteurs. Celles-ci sont de natures et de niveaux très différents selon les cas. Il n'y a pas à proprement parler de typologie de ces aides, par nature particulières.

Il peut s'agir d'aides directes (subventions, prises en charges d'intérêts ou de cotisations sociales, aides à l'affouragement), d'avances sur indemnités futures, de prêts à conditions très favorables, d'abondements exceptionnels du FNGCA, etc.

Le niveau de ces aides exceptionnelles peut aller de quelques millions (aides à l'affouragement dans quelques départements) à quelques milliards (« impôt sécheresse » de 1976). En général financées par le budget du ministère de l'agriculture et éventuellement d'autres ministères (DOM-TOM à la suite des cyclones), les aides peuvent aussi s'appuyer sur des dispositifs particuliers de solidarité nationale (« impôt sécheresse » remboursé aux contribuables par la suite) ou professionnelle (approvisionnement en fourrage de zones sinistrées par la sécheresse).

H - LES « CATASTROPHES NATURELLES »

La loi du 13 juillet 1982 a fondé l'assurance « catastrophes naturelles » sur deux principes : solidarité et gestion par les assureurs. Le dispositif est, dans son essence et dans ses caractéristiques, très différent de celui des calamités agricoles : il s'agit d'une assurance et non d'un fonds de solidarité.

♦ Tout contrat d'assurance « dommages aux biens » (situés en France métropolitaine) est obligatoirement étendu aux conséquences des catastrophes naturelles. Les forêts sont incluses. Les récoltes non engrangées sont exclues. Les champs d'intervention de l'assurance « catastrophes naturelles » et du FNGCA sont donc différents : sur un même bien, les deux procédures ne peuvent jouer simultanément.

♦ La garantie « catastrophes naturelles » est identique à celle du contrat principal.

♦ L'assuré dispose de dix jours après la publication de l'arrêté de reconnaissance pour déclarer ses dommages (trente jours en cas de perte d'exploitation). L'assureur doit verser l'indemnité dans un délai de trois mois à compter de la remise de l'état estimatif des pertes ou de la publication de l'arrêté de reconnaissance.

- ◆ Les tarifs et les franchises sont fixés par les pouvoirs publics.
- ◆ La réassurance en dernier ressort est effectuée par la Caisse centrale de réassurance avec la garantie de l'Etat.
- ◆ En matière de prévention, sont mis en place des plans d'exposition aux risques (PER).
- ◆ Les niveaux de tarifs et de franchises sont les suivants :
 - tarifs : majoration de 9 % des contrats dommages aux biens et 0,5 % en automobile ou 6 % de la partie « dommages » ;
 - franchises : 1 500 F en « vie privée » et 10 % avec un minimum de 4 500 F pour les biens professionnels et les pertes d'exploitations.

La loi du 13 juillet 1982 a été complétée en 1990 (généralisation de la garantie tempête) et en 1992 par une définition plus précise des catastrophes naturelles (« dommages matériels directs non assurables ») et de nouvelles précisions sur les procédures, les zonages et la prise en compte du coût des études géotechniques rendues nécessaires pour la remise en état des constructions affectées par une catastrophe naturelle.

Le régime des « catastrophes naturelles » concerne les agriculteurs au même titre que les autres métropolitains. Il ne doit pas être confondu avec le régime des « calamités agricoles » qui est spécifique à l'agriculture et dont le champ d'intervention est différent.

I - LES AIDES COMMUNAUTAIRES AU REVENU

Les aides compensatrices de perte de revenu mises en place en 1992 dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), en contrepartie de la baisse programmée des prix dans la plupart des productions, doivent être prises en compte dans la réflexion sur la protection du revenu en cas d'accident climatique.

Ces aides sont bien, dans leur principe, des soutiens au revenu et non pas à proprement parler des outils de stabilisation du revenu tels que ceux nécessaires en cas d'accident climatique. Pourtant, en rester à cette première approche serait méconnaître que leur mise en place n'a pas été neutre sur l'évolution des outils de stabilisation du revenu ou sur leur mise en oeuvre, au-delà même du changement de comportement qu'elles ont pu engendrer dans la gestion du risque.

Ainsi, dans le secteur des grandes cultures, les aides à l'hectare créent une garantie de recettes minimales : la réforme de la PAC, en accordant des aides forfaitaires à l'hectare sur la base du bon entretien des cultures et indépendamment des quantités récoltées, permet de réduire les effets des mauvaises conditions climatiques sur les revenus des agriculteurs.

De même, ces aides ont une incidence sur la mise en oeuvre du régime des calamités agricoles dans le secteur des grandes cultures : à la suite de la réforme de la PAC, il a été décidé de tenir compte des aides communautaires au revenu dans l'appréciation des seuils de déclenchement des indemnisations du FNGCA. Cette décision, économiquement justifiée, élimine de fait des indemnisations les céréaliers et les éleveurs. Les indemnisations du FNGCA bénéficient progressivement aux seuls producteurs spécialisés dont les productions ressortent d'organisations communes de marché qui ne prévoient pas d'aides directes ou compensatrices de revenu au niveau communautaire (viticulteurs et arboriculteurs).

CHAPITRE II

LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES DANS LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le rapport du Comité économique et social des Communautés européennes, présenté en 1993 par la section de l'agriculture et de la pêche sur le « Régime communautaire d'assurances agricoles », avait montré la très grande diversité des dispositifs mis en oeuvre par chacun des pays de l'Union européenne tant à travers les interventions publiques, en cas de calamités, que par le biais de l'assurance.

Néanmoins, cette diversité s'analysait en deux grandes catégories de pays selon qu'étaient privilégiées l'assurance privée ou l'intervention publique.

Ainsi, dans la Communauté européenne à douze pays :

♦ La première catégorie de pays (Danemark, Suède, Pays-Bas, Allemagne, Irlande et Royaume-Uni) correspond à un système de protection contre les risques climatiques qui repose sur l'assurance privée, où l'Etat intervient rarement et seulement en cas de sinistre d'une importance exceptionnelle ;

♦ La seconde catégorie de pays (Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg et Portugal) fait une plus large place à l'intervention publique en liaison avec l'assurance privée et selon des modalités variables d'un pays à l'autre.

Notons que le problème des assurances récoltes se pose de façon plus aiguë dans les pays européens du sud où se trouvent la plupart des cultures spécialisées aux organisations communes de marché les moins protectrices.

Depuis l'étude conduite en 1993 et à l'exception du Portugal, les dispositifs nationaux connus ont peu évolué dans leurs principes cependant que trois nouveaux pays ont intégré la Communauté européenne.

La présentation qui suit des expériences d'autres pays de l'Union européenne sera donc sélective.

Nous retiendrons les dispositifs nationaux qui paraissent les plus intéressants du point de vue notamment :

- des liaisons établies entre assurance privée et intervention publique ;
- du niveau de protection apporté aux agriculteurs ;
- du coût de cette protection et de son incidence concurrentielle entre les pays ;
- de comparaisons possibles avec la situation française.

A ce titre, nous examinerons donc successivement les dispositifs allemand, espagnol, italien et portugais.

Nous examinerons aussi l'un des trois pays nouveaux membres de l'Union européenne, l'Autriche, dont la production agricole végétale est orientée vers les grandes cultures et les fruits et légumes, avec une production viticole importante dans un contexte géographique et social contraignant (40 % des exploitations en zone de montagne contre 13 % en France, forte pluriactivité, petites structures, climat continental....).

I - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN ALLEMAGNE

A - L'ABSENCE DE RÉGIME PUBLIC PERMANENT D'INTERVENTION

Il n'existe pas en Allemagne de régime public permanent d'aide aux agriculteurs pour des productions touchées par des calamités naturelles. Cependant, en cas de conditions météorologiques exceptionnelles, des programmes particuliers peuvent être mis en oeuvre. Ces programmes sont d'initiative fédérale s'il s'agit d'une catastrophe naturelle qui touche l'ensemble du pays. Si cette catastrophe est plus localisée, l'intervention relève des Landër avec, éventuellement, une aide complémentaire du gouvernement fédéral.

Les programmes spécifiques précisent la délimitation géographique des interventions, les risques pris en compte et les productions couvertes. Ils sont réglementés et prévoient que les agriculteurs doivent avoir subi une perte minimum pour pouvoir bénéficier des aides prévues.

Ces aides peuvent prendre des formes diverses :

- prêts bonifiés ;
- moratoires sur les crédits en cours ;
- aides diverses.

B - UN RÉGIME FÉDÉRAL D'ASSURANCES AGRICOLES ET DES RÉGIMES SPÉCIAUX DANS CERTAINS LANDËR

Le régime général d'assurance agricole repose sur l'intervention d'assureurs privés sans aucune participation de l'Etat. En revanche, des régimes spéciaux qui s'appliquent dans certains Landër sont fondés sur des aides publiques financées par l'administration régionale. Les risques assurés au titre du régime général sont la grêle et la tempête. Toutes les productions agricoles peuvent être couvertes contre la grêle alors que la garantie tempête n'est accessible que pour les produits horticoles cultivés en serre.

C - LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE ET LA QUESTION DES ASSURANCES RÉCOLTES

Lors de la réunification de l'Allemagne, deux structures agricoles différentes se sont trouvées face à face : l'exploitation agricole sur une surface relativement réduite dans les anciens Länder (36 ha en moyenne) et des grandes

coopératives agricoles avec une surface d'exploitation moyenne de plus de 4 000 hectares se sont retrouvées sur un système de marché agricole unique. De plus, les changements dans la politique agricole de l'Union européenne depuis 1992 ont transformé également la composition des revenus en vigueur jusque-là : le soutien des prix à la production a été remplacé par des paiements compensatoires se référant aux surfaces. Pour l'agriculteur, ce paiement compensatoire sur les surfaces n'était donc plus lié à un risque climatique. La conséquence en a été une nette réduction des capitaux assurés par parcelle. Les grandes exploitations de l'ancienne Allemagne de l'Est connaissaient déjà - du fait de « l'assurance obligatoire » - le paiement d'indemnisations pour pertes dues à tous les événements climatiques.

Cela a conduit à une demande de garantie de la production des végétaux dans le nouveau système économique face aux risques climatiques autres que la grêle. Cette demande a fait l'objet d'une étude auprès de cinq cents exploitations dans une démarche comparable à l'expérimentation engagée en France (Cf. page II-20). Une analyse détaillée des résultats montre que le plus grand potentiel de dommages pour l'exploitation demeure la grêle sur les céréales (la perte quantitative moyenne après grêle est estimée à 25 %).

Au sujet des betteraves à sucre, du maïs et du colza, il apparaît clairement que, vu sur toute la période de végétation, c'est là encore le risque de grêle qui est aussi le plus redouté. Il existe cependant de nettes différences d'appréciation selon les diverses cultures et les stades de végétation.

Mais l'étude conduite par les assureurs a approfondi la possibilité d'extension de l'assurance à d'autres risques : tempête et gel notamment.

Des calculs de tarification ont été réalisés. Il résulte de cette étude sur l'extension des assurances-récoltes au-delà de l'assurance grêle une alternative :

- soit un élargissement de l'assurance des cultures agricoles à d'autres risques climatiques qui n'est possible que si les agriculteurs acceptent une sorte de garantie contre les catastrophes au prix de franchises importantes ;
- soit des subventions de l'Etat pour rendre abordables les primes correspondant aux nouvelles garanties.

Le débat est aujourd'hui ouvert entre les agriculteurs, les assureurs et l'Etat....

L'analyse du dispositif allemand met en lumière le rôle important confié aux régions en ce qui concerne l'intervention publique. L'assurance joue un rôle déterminant et, comme en France, une extension de son champ est expérimentée pour répondre à la demande des agriculteurs. Une même problématique apparaît : le développement de l'assurance récolte n'est possible dans des conditions de coût acceptable par les agriculteurs que si les pouvoirs publics subventionnent les primes.

II - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN ESPAGNE

En Espagne, depuis le début du siècle, des formules de couverture des productions agricoles ont été essayées face aux risques climatiques, tant par l'initiative privée que par l'initiative publique.

Le système espagnol actuel d'assurances agricoles a été créé en décembre 1978. Ce système est très ambitieux en ce qui concerne les couvertures proposées et fait apparaître un fort interventionnisme de l'administration dans son concept, d'où une gestion relativement complexe.

Sa philosophie repose sur deux principes distincts :

- d'un côté son utilisation comme instrument de politique agricole ;
- de l'autre, sa conception comme entreprise d'assurance fondée sur des principes techniques en vue d'un équilibre financier.

A - UNE COUVERTURE TRÈS LARGE DES RISQUES CLIMATIQUES

Il est prévu de couvrir :

♦ Les risques sur récoltes : risques de grêle, incendie, gelées, inondations et vents violents ou chauds. La couverture des risques assurables, dans les plans annuels d'assurances, peut être étendue à la neige, au givre, aux excès d'humidité, aux maladies et autres fléaux lorsque l'on dispose d'études suffisantes démontrant la possibilité technique et financière de la couverture ;

♦ Les risques sur le cheptel : la mort, l'abattage obligatoire ou la perte de fonction du cheptel à cause d'un accident, d'une épizootie, lorsque n'ont pu être utilisés les moyens de prévention normaux ou lorsqu'ils ont été partiellement ou totalement inefficaces ;

♦ Les risques forestiers : les incendies des massifs forestiers, les dépenses et les détériorations occasionnées par les travaux d'extinction et les indemnités qui correspondent aux dommages aux personnes qui ont été accidentées en collaborant à n'importe quel travail lié aux incendies.

Dans le système de couverture des risques cités, sont considérées comme productions assurables celles qui, constituant l'objet économique de l'exploitation, se trouvent incluses dans les plans d'assurances et qui remplissent les conditions techniques minimum de culture exigibles ou de prévention. Ces conditions sont définies par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

B - DES GARANTIES DÉFINIES PAR LES POUVOIRS PUBLICS ET MISES EN OEUVRE PAR LES ASSUREURS PRIVÉS RÉUNIS EN ASSOCIATION

Les risques, productions et zones géographiques bénéficiant du régime d'assurance sont déterminés chaque année dans des plans d'assurances agricoles approuvés par le gouvernement.

L'élaboration des plans est de la responsabilité de « l'Entité de l'Etat des assurances agricoles » (ENESA), organisme autonome qui dépend du ministère

de l'agriculture, de la pêche et le l'alimentation et auquel participent les organisations et associations d'agriculteurs.

La couverture des risques se réalise en régime de coassurance par les compagnies d'assurances au travers de l'Association espagnole des compagnies d'assurances agricoles combinées (Agroseguro).

L'association, qui n'est pas une compagnie d'assurances, est constituée en société anonyme dans laquelle les compagnies d'assurances sont actionnaires. Elles participent autant au capital de la société qu'à la couverture des risques. Un consortium de compensation, chargé de la réassurance (voir E ci-après), détient quant à lui les parts non prises par les compagnies privées (environ 10 %).

C - LES FONCTIONS PRIMORDIALES D'AGROSEGURO

Agroseguro est en charge de :

- ♦ La représentation de toutes et de chacune des compagnies d'assurances regroupées ;
- ♦ La distribution des risques entre les compagnies regroupées, dans la proportion qui s'établit annuellement en prenant en compte le volume d'affaires que chaque compagnie a apporté.

Le cadre de coassurance est approuvé par la direction générale des assurances du ministère de l'économie et des finances.

D - LES PLANS ANNUELS PUIS TRIENNAUX D'ASSURANCE

1. Des plans annuels...

Au départ, les plans comprenaient l'ensemble des risques couverts par culture (chaque combinaison de risques couverts par l'assurance pour une culture représente une « ligne »). En 1980, il avait été décidé qu'ils seraient étendus de façon progressive aux productions, aux zones géographiques et aux risques, en fonction de l'importance socio-économique de la production et du nombre possible d'assurés. La prise en charge de nouveaux risques se faisait chaque année.

L'introduction en 1983 d'une garantie « tous risques » sur céréales a provoqué un déséquilibre tel que, en 1987, le fonctionnement a été corrigé pour prendre sa forme actuelle. Désormais le système fonctionne avec un rôle accru des organismes d'assurance privés.

2. puis des plans triennaux

Le plan, depuis 1988, revêt les caractéristiques suivantes :

- plan triennal, de façon à garantir une stabilité du système ;
 - distinction entre les « lignes expérimentales » et les « lignes viables », avec une réassurance différente selon cette distinction.
- ♦ **Les lignes expérimentales** sont les garanties nécessitant un financement et une protection spéciale de l'Etat. Elles correspondent à des risques très

déséquilibrés ou présentant des problèmes, par exemple d'expertise ou d'assurabilité du point de vue agronomique.

♦ **Les lignes viables** (ou expérimentées) sont les garanties pour lesquelles il n'existe pas d'obstacle du point de vue agronomique ou de l'assurance et qui peuvent être prises en charge par les assureurs privés.

Une garantie testée sur plusieurs années en ligne expérimentale peut, si elle est équilibrée, passer en ligne viable dans un nouveau plan triennal.

E - UNE INTERVENTION DÉTERMINANTE DES POUVOIRS PUBLICS

Cette intervention s'effectue par une prise en charge partielle des primes et une garantie de l'Etat en dernier ressort.

♦ Une partie de la prime est subventionnée par l'Etat : entre 25 et 60 % selon les garanties et les cultures, la moyenne se situant à 50 %.

♦ Le « Concorcio de compensacion de seguros » agit comme réassureur obligatoire de tous les risques inclus dans le plan annuel des assurances. Cette activité de réassurance s'effectue au moyen d'un système de compensation d'excédent de sinistre (« Excess »). Le consortium est financé par une cotisation additionnelle sur les contrats automobiles et dommages aux biens couvrant les tempêtes et les événements naturels exceptionnels. Le garant ultime du système est l'Etat.

F - UNE SOUSCRIPTION EN MAJORITÉ COLLECTIVE

La souscription de l'assurance (souscription volontaire) peut s'effectuer de manière individuelle ou collective. Les coopératives ou groupements établis peuvent réaliser la souscription collective, de même que les organisations et les associations d'agriculteurs et d'éleveurs légalement constituées et dotées de la personnalité juridique.

En pratique, 99 % de la souscription est collective et 1 % individuelle car la meilleure subvention aux primes est accordée aux souscripteurs des polices collectives.

N'importe quelle compagnie d'assurance, nationale ou étrangère, peut offrir ce type de couverture en participant au pool de coassurance qui répartit les risques proportionnellement entre tous les associés. La commercialisation se réalise par chacune des compagnies d'assurance qui est en concurrence dans la commercialisation des contrats avec les autres compagnies.

G - UNE RÉELLE FONCTION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET POLITIQUE

Ce système « d'assurances agricoles combinées » permet

- une plus grande responsabilisation des agriculteurs qui passent d'une situation de dépendance vis-à-vis des aides et subventions de l'Etat, en cas de calamités agricoles, à une situation où ils sont des acteurs responsables capables de véritables choix économiques ;
- une meilleure viabilité économique des exploitations ;

- une modernisation des systèmes de production et une orientation des cultures en accord avec les politiques agricoles et économiques mises en oeuvre.

A cela s'ajoutent les économies importantes réalisées par l'Etat espagnol grâce à l'assurance agricole :

- quantification a priori des dépenses de l'Etat à travers les subventions à l'assurance ;
- ajustement précis entre indemnités versées et dommages subis ;
- réduction de la charge publique puisque le coût du système est pris en charge en grande partie par les cotisations des agriculteurs au travers des cotisations ;
- réduction du coût politique, en cas de sinistre, car les critères d'indemnisation sont fixés contractuellement et l'indemnisation reste à la charge des assureurs ;
- renforcement de la solvabilité des agriculteurs facilitant la politique de prêts à l'agriculture.

Le dispositif espagnol de protection contre les risques climatiques est particulièrement intéressant sous différents aspects :

- du point de vue du mode d'intervention publique il apparaît optimal économiquement et politiquement (voir E et G ci-dessus) ;
- les bénéficiaires se trouvent placés dans des conditions concurrentielles plus favorables que les agriculteurs des pays voisins ;
- la part importante de la souscription collective (assurance de groupe) y est encouragée et permet une réduction des coûts.

III - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN ITALIE

A - D'UNE ORGANISATION ÉTATIQUE À UNE ORGANISATION PLUS CONCURRENTIELLE DE L'ASSURANCE

1. Le fonds de solidarité nationale

Ce fonds créé en 1970 intervient dans l'ensemble du pays. Il permet la mise en oeuvre de mesures nécessaires pour remédier aux dommages causés par les catastrophes naturelles ou les aléas climatiques à caractère exceptionnel, quand les pertes de production végétale dépassent 35 %.

Ce fonds de solidarité se distingue du FNGCA français sur de nombreux points :

- son financement est uniquement public (dotation budgétaire annuelle) ;

- les agriculteurs réunis en « consortium » peuvent bénéficier des aides du fonds et de l'indemnisation de l'assurance (le total devant rester inférieur ou égal aux dommages) ;
- les aides peuvent prendre des formes diverses : subventions avec possibilités d'avances, reconstitution du fonds de roulement... ;
- les aides nationales peuvent être complétées par des aides locales ;
- délai d'indemnisation de trois à six mois.

2. L'assurance

♦ **De 1972 à 1995**, les conditions d'assurance et les tarifs des primes grêle étaient débattus entre le consortium pour les risques agricoles spéciaux (Consorzio rischi agricoli speciali), auquel appartenaient toutes les sociétés pratiquant la branche grêle, et les consortiums régionaux puis au niveau national (Asnacodi). Ces conditions d'assurance et ces tarifs étaient ensuite approuvés par le ministère de l'agriculture.

En même temps, les sociétés d'assurance créèrent une organisation, reposant sur une option facultative, qui administrait les contrats d'assurance en commun et répartissait la responsabilité des risques assurés entre les sociétés selon un règlement par quota. L'Etat encouragea cette initiative et prit à sa charge 50 % des frais que les agriculteurs devaient verser aux consortiums régionaux pour l'assurance grêle. A l'origine, cette aide financière était limitée aux productions de fruits, d'olives et à la vigne. Plus tard, elle s'étendit aussi aux autres cultures, particulièrement aux grandes cultures.

Les bases légales donnant droit à cette subvention accordée par l'Etat à l'agriculture résultaient d'une loi de 1970 modifiée et complétée en 1981 et 1992.

Avec la loi de 1970 et le soutien étatique aux sociétés d'assurance, l'Etat italien a franchi un pas important pour la protection du revenu agricole. Il a favorisé la stabilité de la production des exploitations agricoles. Cette loi a aussi eu pour effet de susciter un besoin de prévention : les agriculteurs ont pris conscience de la nécessité de participer eux-mêmes de façon active à la protection de leurs produits en complément du soutien public.

♦ **En 1995**, la constitution italienne a intégré la troisième directive pour l'assurance « non vie » de la CEE. Les prescriptions qu'elle contient (suppression de l'autorisation administrative en ce qui concerne les tarifs et les polices) ont conduit à un changement législatif et à la redéfinition du rôle et de la fonction des pouvoirs publics dans ce domaine.

Ainsi, le ministère de l'agriculture détermine les régions et les cultures qui peuvent bénéficier de l'assurance subventionnée. Il définit également le volume des frais d'assurance pour lequel l'Etat accorde une subvention.

Chaque société d'assurance doit fixer annuellement les normes et les tarifs avec le consortium régional concerné. La législation prévoit que ces consortiums peuvent signer directement les contrats grêle au nom et au compte de leurs membres respectifs.

Les assureurs italiens avaient créé le consortium facultatif CIAG, qui dirigeait la totalité des affaires grêle. L'administration des risques était gérée par un ordinateur central et répartie entre les participants selon un partage convenu. Un corps d'experts unique réalisait le constat et l'évaluation des sinistres. La dernière résolution de « l'antitrust » des années 1997 a été déterminante pour dissoudre cette association dont les sociétés s'étaient détachées déjà en 1996.

♦ **Aujourd'hui**, chaque société est autonome dans ses obligations ; elle gère elle-même les contrats, l'informatique et l'administration ainsi que ses experts. Elle est responsable de l'organisation de ses différentes activités avec ses partenaires, que ce soit avec des consortiums régionaux ou avec des agriculteurs assurés.

Ces changements ont conduit à une situation instable : le marché italien est à la recherche d'un nouvel équilibre qui doit permettre de développer de nouvelles garanties contre les risques climatiques et de stabiliser le système des subventions.

B - VERS LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES GARANTIES

1. De la grêle au gel.....

Sans l'aide étatique en faveur de la prévoyance en matière d'assurance, celle-ci ne se serait pas autant développée.

Cette évolution s'est, au début, uniquement exercée sur le risque grêle. Quelques années plus tard, les compagnies d'assurance italiennes ont commencé avec grande prudence à s'aventurer sur le difficile chemin des garanties d'autres risques climatiques, spécialement dans le but de répondre à la législation (loi n° 364 du 25 mai 1970) qui avait prévu de retenir la grêle et le gel comme des aléas climatiques susceptibles de bénéficier d'une aide étatique. En 1982, le ministère de l'agriculture a, pour la première fois, consenti à accorder une subvention à l'assurance contre les dégâts de gel aux fruits et à la vigne. La couverture du risque gel a été accordée en tant que garantie supplémentaire à l'assurance grêle avec une franchise de 30 %.

Même si cette assurance s'est limitée à quelques provinces, elle a été très importante car les produits couverts sont essentiels à l'économie locale (pommes et vigne dans la province de Trento, artichauts dans la région des Pouilles et en Sardaigne). La comparaison entre le marché grêle et celui du gel montre que ce dernier a considérablement augmenté ces derniers temps ; il restera toujours cependant une branche d'assurance moins importante : en 1986 et 1995, la valeur des récoltes assurée contre la grêle a été multipliée par treize et demi alors qu'elle a été multipliée par quatre-vingts en gel (pour un total gel égal à 0,4 % du total grêle).

Alors que le risque présente un bon équilibre en gel de printemps (ratio sinistre/prime - S/P - de 35 % en moyenne entre 1986 et 1996 hors frais d'expertise), le gel hivernal présente un mauvais résultat (S/P de 110 %). Au total, le risque est en équilibre fragile (S/P de 90 %).

Le développement de la couverture d'assurance en matière de gel a suivi un cheminement semblable à celui de la grêle : de la prise en charge de la traditionnelle perte de quantité, on est passé à l'indemnisation d'une certaine perte de qualité du produit.

2. au-delà de la grêle et du gel

Pour répondre à la demande du milieu agricole, les assureurs italiens ont entrepris en 1992 une étude afin d'élargir la couverture d'assurance grêle à d'autres risques climatiques en s'inspirant de la nouvelle législation nationale.

En 1992 et 1993, les risques suivants ont été couverts :

- toutes les formes de vents violents et tempêtes ;
- les pluies en surabondance ;
- le gel et le givre.

La couverture a été séparée de la couverture grêle. Elle a été offerte en un seul paquet avec une franchise de 30 % et une indemnisation maximum de 50 % de la valeur assurée pour un nombre limité de cultures agricoles (maïs, riz, blé, tournesol, soja, etc). Une des conditions de prise en charge du sinistre a été que dans un rayon d'un à cinq km de la parcelle assurée, les mêmes dommages puissent être constatés sur plusieurs autres cultures.

En même temps, le centre de recherche de l'université de Piacenza a entrepris des expériences sur les dégâts de verse provoqués par le vent sur l'orge et le blé. La même expérience a été engagée sur le maïs à partir de 1994 afin d'établir des bases scientifiques à des fins d'expertise.

Ainsi, les compagnies d'assurance italiennes étaient prêtes en 1994 à relever le défi lancé par la loi n° 185 de 1992 qui avait élargi les possibilités de subvention à de nouvelles garanties.

La nouvelle police ne constitue pas un produit en lui-même. Elle est complémentaire du contrat grêle. De ce fait, on peut tirer avantage de la couverture principale ; en outre il devrait être possible d'obtenir un résultat technique équilibré. La franchise a, conformément à la loi, été réduite à 10 %.

Les risques assurés seront étendus comme suit : les cultures assurées jusqu'à présent contre les diverses formes de tempête, contre les pluies diluviennes et contre le gel seront désormais aussi couvertes contre les coups de chaleur (cultures brûlées par le soleil), la sécheresse, les maladies des plantes ainsi que les dommages aux arbres fruitiers.

Tous ces types de dommages couverts, à l'exception des deux derniers, font partie du contrat grêle et sont indemnisés sans qu'il y ait en même temps un dégât grêle. Les maladies des plantes et les dégâts causés aux plantations fruitières sont des éléments complémentaires et ne sont indemnisés que s'ils aggravent beaucoup les dégâts résultant d'un aléa climatique couvert. Les dégâts dus aux maladies des plantes ne sont indemnisés que s'ils font leur apparition juste un peu avant la récolte. En tout cas, l'aléa climatique doit avoir causé les mêmes dégâts sur les autres cultures des alentours de la parcelle assurée afin que celle-ci soit indemnisée, comme le stipulait déjà le contrat d'assurance en 1992.

Après avoir annexé la couverture des « risques naturels » au contrat grêle, il allait de soi que toutes les cultures assurées contre la grêle bénéficiaient automatiquement de cette couverture.

L'expertise acquise par la pratique de cette nouvelle couverture au cours de la première année a montré que, sur la base du résultat des affaires et selon les avis recueillis auprès des experts grêle, les compagnies d'assurance doivent réajuster la couverture concernant les risques naturels.

Ainsi, par exemple, la garantie des coups de chaleur (brûlures des cultures par le soleil) doit faire l'objet d'une nouvelle définition telle que « brûlures par insolation », afin d'exclure les brûlures occasionnées par d'autres causes (tel l'échaudage des céréales). Le nombre des cultures pour lesquelles pourra être souscrite une couverture conventionnelle sera réduit.

En ce qui concerne les nouveaux risques couverts, la couverture sur le risque tempête a été la plus demandée. Elle a été de 76 % de la valeur assurée au cours des deux années 1994 et 1995. Il est certain que l'évolution des sinistres dans cette forme de garantie influence tout le secteur. C'est la raison pour laquelle les compagnies d'assurance ont décidé d'investir dans la recherche sur les dégâts aux céréales provoqués par la tempête. Pour ce qui est des cultures assurées, le tabac et le maïs constituent globalement 60 % des affaires.

L'exemple italien indique une évolution d'un système d'assurance, limité au départ, vers une extension du domaine assurable sous l'impulsion des assureurs qui reprennent en charge directement leurs responsabilités d'assureur (tarification, expertise, gestion des contrats...), avec une contribution significative des pouvoirs publics qui continuent de subventionner de façon importante les primes. Il convient d'ajouter en Italie, comme en France, en Allemagne ou en Espagne, l'approfondissement des recherches ces dernières années pour élargir le champ de l'assurance récolte. Il s'agit manifestement d'une préoccupation partagée au niveau européen par les principaux pays agricoles.

IV - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU PORTUGAL

Un décret-loi de 1996 a profondément modifié le dispositif portugais de protection du revenu agricole contre les risques climatiques. Cette réforme est fondée sur le développement de l'assurabilité des risques climatiques. Il repose sur un dispositif d'assurance récolte, appelé « SIPAC ». Il combine les efforts des pouvoirs publics, ceux des assureurs et ceux des agriculteurs. En complément, un « fonds de calamités » intervient pour l'indemnisation des risques non assurables.

Vis-à-vis de cette réforme, nous ne disposons pas aujourd'hui de suffisamment de recul et donc de résultats pour apprécier les équilibres financiers du système.

A - UN EFFORT IMPORTANT DE L'ÉTAT POUR DÉVELOPPER L'ASSURABILITÉ DES RISQUES

Les pouvoirs publics portugais ont décidé d'encourager le développement de l'assurance récolte en s'engageant sous deux formes : une réassurance publique et une prise en charge importante des primes « pures » (aides à la souscription).

1. Une réassurance publique

Dès lors qu'un certain niveau de perte est atteint, l'Etat prend en charge le coût des indemnisations au-delà de ce seuil (système de réassurance en « stop loss »). Ce seuil est variable selon les régions qui sont classées en cinq catégories : A, B, C, D et E. Le critère est le ratio sinistre/ prime.

La réassurance publique intervient au-delà des seuils suivants :

- régions de la zone E : 65 % ;
- régions de la zone D : 80 % ;
- régions des zones A, B et C : 110 %.

Le coût des expertises, dans la limite de 10 % des primes, est pris en compte dans les coûts des sinistres.

Le financement de cette réassurance est assuré en partie par une contribution des assureurs :

- 7 % des primes dans les zones A, B et C ;
- 10 % des primes en zone D ;
- 12 % des primes en zone E.

2. Des aides à la souscription « limitées » à 85 %

En plus de l'intervention publique sous forme de réassurance, l'Etat prend en charge une partie des primes d'assurance dans des proportions importantes. Cette intervention permet de ramener le coût de la prime « pure » à un niveau acceptable par l'agriculteur.

Ce système appelé « bonus system » permet des prises en charge selon :

- les productions pour la couverture de base ;
- les productions pour les couvertures complémentaires ;
- les tarifs ;
- l'assurance individuelle ou en groupe.

Taux de prise en charge

couverture de base	- céréales : 50 % - autres cultures : 45 %
couvertures additionnelles	10 à 20 %
prime de 1,8 à 6 %	10 %
prime de 6 à 8 %	15 %
plus de 8 %	20 %
assurance de groupe	10 %

Le cumul de ces prises en charge est limité à 85 %.

B - UN « FONDS DE CALAMITÉS » COMPLÉMENTAIRE

Afin de prendre en compte les sinistres non assurables, un « fonds de calamités » a été mis en place. Ses indemnisations sont accessibles aux agriculteurs qui ont :

- souscrit aux polices couvrant les risques assurables ;
- cotisé au fonds.

Le « fonds de calamités » intervient après décision interministérielle (agriculture et finances). Cette décision définit la date du sinistre, les mesures mises en œuvre, les cultures et les zones concernées.

Les cotisations des agriculteurs au « fonds de calamités » varient selon les zones et les cultures entre 0,06 % et 0,41 % du montant des primes.

Le dispositif portugais de protection du revenu agricole contre le risque climatique se caractérise par :

- la priorité donnée au développement de l'assurance récolte, le « fonds de calamités » n'intervenant qu'en cas de risque non assurable au titre de l'assurance récolte ;

- le très fort engagement des pouvoirs publics par une prise en charge importante des primes, une réassurance publique et le « fonds de calamités ».

Notons d'ailleurs que les contributions demandées aux agriculteurs et aux assureurs dans le financement du système reposent sur des niveaux de primes directement liés à l'intervention des pouvoirs publics.

Enfin, il convient de remarquer, en dépit de l'absence de résultats permettant une analyse plus approfondie de cette réforme, que ce nouveau dispositif introduit l'assurance récolte comme un élément essentiel de la politique agricole portugaise.

V - LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN AUTRICHE

A - UNE LARGE COUVERTURE DES CULTURES CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES

Depuis 1995, il existe en Autriche une couverture des dégâts liés aux accidents climatiques pour les risques suivants :

♦ **Gel et inondation des cultures** : cette couverture concerne tous les fruits assurés contre la grêle ainsi que les cultures de céréales, les pommes de terre, les oléagineux et protéagineux.

Cette assurance est souscrite en complément de l'assurance grêle : pour les cultures annuelles, sont remboursés les frais de replantation dans le cadre d'une somme assurée qui est fixée chaque année. Il existe une assurance spécifique contre le gel pour la vigne.

♦ **Sécheresse** : cette couverture est possible pour le soja, les fèves, les lupins, les pommes de terre, le maïs et le tournesol, en complément de l'assurance grêle et pour le même niveau de garantie.

Les dégâts de moins de 50 % de la valeur assurée ne sont pas remboursés. Au-delà, les dégâts sont indemnisés comme suit :

Pertes de revenu en % de la somme assurée	Somme versée en % de la somme assurée
50-70	10
70-90	30
plus de 90	50

La prime due est calculée sous forme d'un faible supplément à la prime d'assurance contre la grêle.

♦ **Gel et inondation des prairies permanentes** : cette couverture est là aussi complémentaire de l'assurance grêle. Seule la replantation était couverte de 1995 à 1997. Depuis 1997, la perte de revenu est également couverte.

♦ **Couverture spéciale pour les betteraves** : un contrat spécial garantit contre la grêle, le gel, les coulées de boue ou la dispersion par le vent.

Les dégâts sont remboursés dans la limite d'une somme fixée chaque année (actuellement 1 200 F/ha). Sont prises en compte les pertes de revenu en tenant compte de l'époque à laquelle il a fallu replanter : 15 - 25 avril : 1 200 F/ha, 26 avril - 5 mai : 1 500 F/ha, au-delà du 5 mai : 2 300 F/ha.

Les garanties interviennent sans franchise, sauf en cas de grêle où une franchise de 5 % sur la somme assurée est appliquée.

B - UNE AIDE PUBLIQUE SIGNIFICATIVE POUR L'ASSURANCE GRÊLE

L'Etat fédéral et les Länder paient ensemble la moitié de la prime pour l'assurance contre la grêle. Il n'existe pas d'aide de l'Etat pour les autres risques.

C - L'ASSURANCE GRÊLE COMME ÉLÉMENT DE BASE DE L'ASSURANCE RÉCOLTE

L'obligation de souscription à l'assurance grêle comme élément de base pour bénéficier des autres garanties permet une large mutualisation des risques sur récoltes alors que des risques isolés comme la sécheresse ou les inondations seules sont difficilement assurables.

La prise en charge par les pouvoirs publics de la moitié des primes d'assurance grêle permet un large accès à l'assurance grêle et, de ce fait, une meilleure compensation avec les autres garanties complémentaires.

<p>L'exemple autrichien conforte l'idée d'une participation significative nécessaire des pouvoirs publics au développement des assurances récoltes. Il montre aussi comment ce développement peut être organisé autour d'une garantie de base (grêle) aidée qui peut ainsi être développée et être complétée par d'autres garanties, non aidées, mais moins coûteuses du fait d'une large mutualisation entre les nombreux agriculteurs assurés contre la grêle.</p>
--

CHAPITRE III

LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES EN AMÉRIQUE DU NORD

L'internationalisation des marchés et la convergence, au moins partielle, des politiques agricoles des deux côtés de l'Atlantique obligent à examiner plus en profondeur les dispositifs de protection du revenu contre les risques climatiques et, parmi les aides aux agriculteurs, celles qui interviennent dans ces dispositifs notamment en Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) où les variations climatiques et les catastrophes naturelles sont d'une ampleur supérieure à celles connues en Europe.

I - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AUX ÉTATS-UNIS

L'assistance contre les calamités naturelles représente une part non négligeable du soutien à l'agriculture aux Etats-Unis. Sur la période 1991-1995, le programme d'assurance récolte et les plans ad hoc contre les calamités ont coûté au gouvernement américain environ 2 milliards de dollars par an, soit l'équivalent de 14 % des concours budgétaires du Département américain de l'agriculture (USDA) à l'agriculture productive et 35 % des aides directes aux grandes cultures (hors bonifications des prêts particuliers accordés).

L'évolution du contexte économique et politique, depuis une dizaine d'années, a favorisé une modification des programmes d'aide contre les calamités naturelles et une extension des mesures de couverture du risque économique. Les aides d'urgence ont été réduites au profit du programme d'assurance récolte. Ce programme a lui-même été complété plus récemment par des dispositifs expérimentaux d'assurance revenu.

A - DE L'ASSURANCE RÉCOLTE À L'ASSURANCE REVENU

1. Une lente maturation jusqu'en 1994

Un programme fédéral d'assurance récolte existe aux Etats-Unis depuis 1938. Ce programme rénové est devenu aujourd'hui un des piliers du soutien à l'agriculture outre-Atlantique.

♦ **Le Federal Crop Insurance Act de 1938** crée un régime fédéral d'assurance récolte, administré au sein de l'USDA par la Federal Crop Insurance Corporation (FCIC). Ce régime d'assurance récolte est limité à quelques cultures et applicable dans quelques comtés des Etats-Unis. Les agriculteurs désireux de se couvrir contre les risques de production souscrivent une assurance auprès de la FCIC. Ils reçoivent des indemnités lorsque leur rendement de référence (égal au rendement moyen du comté où se situe leur exploitation) tombe sous un certain seuil, exprimé en pourcentage du rendement de référence. L'indemnité est égale

à la perte de récolte multipliée par un prix fixé à l'avance lors de la souscription du contrat.

♦ **Le Federal Crop Insurance Act de 1980** étend le système d'assurance récolte, dénommé Multiple Peril Crop Insurance Program (MPCI). Cette nouvelle législation :

- autorise la FCIC à assurer toutes les cultures dans tous les comtés où existent des données actuarielles suffisantes pour permettre la fixation des taux de primes adéquats ;
- prévoit des subventions jusqu'à hauteur de 30 % des primes, pour inciter les agriculteurs à souscrire au MPCI (pour une garantie égale à 65 % du rendement moyen) ;
- autorise les compagnies privées à proposer les garanties FCIC commercialisées par l'USDA jusque-là ;
- améliore le fonctionnement du programme et en réduit le coût : les primes sont fixées sur la base des rendements individuels des exploitations plutôt que des rendements du comté.

La FCIC joue le rôle de réassureur. Elle rembourse également et de façon forfaitaire les frais encourus par les compagnies pour la vente et la gestion des polices d'assurance récolte.

Le développement du MPCI est cependant limité par la poursuite de versements d'aides d'urgence en cas de catastrophes importantes. La fréquence des plans d'urgence et l'importance des aides versées dans ce cadre réduisent l'intérêt de souscrire au MPCI.

2. Depuis 1994 : une réorganisation du dispositif avec des programmes expérimentaux d'assurance « revenu »

♦ **Le Federal Crop Insurance Reform Act de 1994** a révisé l'ensemble du dispositif.

Les plans d'urgence perdent leur statut budgétaire de « mesures d'urgence » qui leur permettait d'échapper à la contrainte budgétaire. Leur mise en oeuvre devient plus improbable. Ils ne constituent donc plus un frein à la souscription de l'assurance récolte.

Cette réforme revoit également le taux des subventions des primes d'assurance afin d'encourager la couverture des rendements jusqu'à 75 % du rendement historique de l'exploitation.

Par ailleurs, le MPCI est aménagé et comprend deux éléments :

- une assurance catastrophe (« CAT »). C'est une assurance minimale pour les pertes supérieures ou égales à 50 %. La CAT est principalement financée par les pouvoirs publics (USDA). La contribution des agriculteurs couvre les frais de gestion ;
- une assurance complémentaire (« *buy up* ») commercialisée par les compagnies privées qui couvre les pertes de rendement supérieures à 25 %. Les primes correspondantes sont subventionnées par l'USDA.

En plus du MPCl, un programme spécial (*« Non insured Assistance Program »*: NAP) est mis en place pour les cultures non couvertes par le programme d'assurance récolte (fruits et légumes et fourrages). Le NAP remplace les programmes d'urgence dont bénéficiaient ces cultures.

Les agriculteurs voulant percevoir des aides fédérales au revenu doivent souscrire au moins à la « CAT ».

♦ **Le Fair Act de 1996** supprime l'obligation de souscription à la « CAT » pour pouvoir bénéficier des aides fédérales mais les agriculteurs qui ne participent pas au moins à l'assurance catastrophe s'engagent par écrit à renoncer aux aides d'urgence qui pourraient être éventuellement accordées par le gouvernement. Le programme d'assurance récolte reste donc, pour les productions assurables, le seul mode de protection usuel des agriculteurs contre les aléas climatiques. Le Fair Act met aussi en place des programmes pilotes d'assurance revenu pour les années 1997-2000.

La « *Risk Management Agency* » (RMA) est créée au sein de l'USDA. Elle supervise l'ensemble des programmes d'assurance.

Le secteur privé commercialise désormais seul la « CAT ». Ainsi, « CAT » et « *buy up* » sont commercialisés par les seuls assureurs privés.

Dans le même temps, l'USDA est autorisé à reconduire le programme pilote d'options créé par le Farm Bill précédent (utilisation par les producteurs d'options sur les marchés à terme) et à développer des programmes de formation et de vulgarisation auprès des agriculteurs pour les familiariser avec les outils de gestion du risque.

B - L'ASSURANCE RÉCOLTE (MPCI)

1. Les éléments du programme d'assurance récolte (MPCI)

Le programme d'assurance récolte couvre les dommages liés aux aléas climatiques, aux maladies des plantes et aux attaques des insectes. Il est disponible pour une soixantaine de cultures, dans la plupart des comtés des États-Unis (toutes les cultures ne sont pas assurables dans tous les comtés).

L'agriculteur qui souscrit à l'assurance récolte reçoit une indemnité égale à un certain rendement, multiplié par un certain prix. Le prix et le rendement garantis dépendent du niveau de couverture choisi par l'agriculteur.

♦ **L'assurance catastrophe (« CAT »)**

L'assurance catastrophe (*catastrophic insurance*: CAT) garantit à l'exploitant 50 % du rendement historique de la culture concernée à 60 % du prix projeté par la FCIC.

L'agriculteur paye un coût forfaitaire de gestion de 50 dollars par culture. Les autres coûts sont supportés par les pouvoirs publics fédéraux. Les exploitants à faible revenu sont exonérés de cotisation.

♦ **Le « buy up »**

Le « *buy up* » est la forme la plus répandue d'assurance récolte. Il représentait, en 1996, 55 % de la surface assurée, 75 % des primes totales et 89 % des indemnités versées au titre du MPCl.

Le « *buy up* » offre une garantie comprise entre 50 % et 75 % du rendement historique de l'exploitation à un prix variant entre 60 et 100 % du prix projeté par la FCIC. Le taux de couverture le plus fréquemment choisi par les agriculteurs est de 65 % du rendement historique à 100 % du prix projeté.

Le montant moyen des primes payées par les producteurs pour souscrire au « *buy up* » en 1996 (hors frais de gestion dus aux compagnies d'assurance) s'élevait à 9,8 \$/ha pour le blé, 15,1 \$/ha pour le maïs et 12,7 \$/ha pour le soja. Ces primes sont subventionnées par l'USDA à un niveau moyen de 40 %.

Le montant des subventions (en dollars par quintal) s'accroît avec le rendement garanti, de façon à inciter les agriculteurs à choisir des taux de couverture élevés.

Des compagnies d'assurance proposent des garanties complémentaires de celles offertes par le « *buy up* ». L'agriculteur peut ainsi assurer la fraction non couverte de sa récolte ou mieux se protéger contre des risques spécifiques mal couverts par le « *buy up* ».

♦ L'assurance de groupe

L'assurance récolte de groupe (« GRP ») est proposée pour huit cultures (dont le blé, le maïs et le soja) dans un tiers des comtés des Etats-Unis. Les surfaces assurées en 1996 ne représentaient que 1 % des superficies totales couvertes par le programme d'assurance récolte.

Un agriculteur qui participe au GRP ne reçoit des indemnités que si le rendement réel du comté (mesuré par l'USDA) est inférieur au rendement attendu du comté. Les indemnités sont indépendantes de l'évolution du rendement de l'exploitation.

L'assurance de groupe est intéressante pour les agriculteurs dont les rendements sont étroitement corrélés avec le rendement moyen du comté et qui estiment l'assurance individuelle trop coûteuse par rapport à la protection offerte. Les agriculteurs participant au GRP n'ont pas à fournir de références individuelles de production, comme c'est le cas pour la détermination du rendement historique de l'exploitation.

Pour l'USDA, l'avantage du « GRP » est essentiellement économique. Il supprime les coûts administratifs liés à la prise en compte de références individuelles et limite les risques de fraude.

♦ **La protection des cultures non assurables**

Le Non insured Assistance Program (NAP) couvre les cultures pour lesquelles aucune assurance récolte fédérale n'est disponible : fruits et légumes et fourrages.

Les agriculteurs ne paient aucune prime ni aucun frais de gestion pour y participer. Ils doivent présenter un minimum de références de production pour bénéficier du programme.

Les aides sont versées au titre du NAP quand le rendement moyen dans la région de l'exploitation baisse d'au moins 35 %. Lorsque ce seuil est atteint, les agriculteurs sont indemnisés pour les pertes dépassant 50 % de leur rendement moyen individuel à 60 % du prix moyen de marché.

2. Les aspects financiers du MPC1

Les éléments connus sur la période 1992-1996 laissent apparaître un coût important pour le gouvernement fédéral de l'ordre de 1,5 milliard de dollars par an pour un gain net des producteurs de l'ordre de 0,5 milliard de dollars par an.

♦ Le coût annuel pour le **gouvernement fédéral** (primes reçues, y compris les subventions, moins les indemnités, la garantie apportée aux assureurs, les subventions aux agriculteurs, les primes reversées aux compagnies, le remboursement de leurs frais de gestion et les coûts de gestion de la FCIC) est de 1,1 milliard de dollars ; quand l'agriculteur verse 1 dollar, l'USDA en dépense 1,75, ce qui correspond à un taux de subvention du dispositif de 65 %.

♦ Le bénéfice des **agriculteurs** : pour 700 millions de dollars de primes (en moyenne annuelle sur la période 1994-1996), les indemnités reçues se sont élevées à 1 170 millions de dollars, soit un gain net de 470 millions de dollars, ce qui correspond à 1 % du revenu.

♦ Les **assureurs** dégagent un avantage de l'ordre de 160 millions de dollars par an : l'accord de réassurance entre l'USDA et les compagnies est favorable à ces dernières de même que le mode de partage retenu pour les gains ou les déficits par rapport aux primes payées.

C - L'ASSURANCE REVENU

Le Fair Act de **1996**, en formalisant la notion d'assurance « revenu », accompagne une rupture dans le soutien aux grandes cultures. Cette rupture, par une baisse des soutiens (- 30 % prévue à l'échéance 2002 par rapport à la période 1991-1995) et la mise en place d'aides « découplées » (aides fixes indépendantes des cours des produits), introduit une plus forte exposition des producteurs aux aléas du marché et elle transfère aux producteurs le risque de prix supporté par les pouvoirs publics dans le système de soutien antérieur.

Dans le même temps, le risque sur le rendement s'est accru avec leur augmentation continue au cours de ces dernières années.

En **1997**, trois programmes d'assurance revenu sont expérimentés. Ils couvrent 9 % des surfaces éligibles (9 millions d'hectares) avec un doublement entre 1996 et 1997. Ces trois programmes reposent sur un principe identique :

garantir un niveau de recettes au moins égal, en moyenne, à un certain pourcentage du rendement historique de l'exploitation multiplié par le prix projeté au moment du semis. L'indemnisation correspond à la différence entre la recette garantie et la valeur de la production.

L'USDA joue à l'égard des programmes d'assurance revenu le même rôle qu'à l'égard de l'assurance récolte : remboursement forfaitaire des frais administratifs des compagnies d'assurance, financement des primes payées par les producteurs et réassurance publique.

1. L'Income Protection (IP)

Ce programme est piloté par l'USDA. Il couvre les cultures de blé, de maïs, de coton et de sorgho dans certains comtés de onze Etats.

La recette garantie est le rendement historique de l'exploitation multiplié par le taux de couverture choisi (entre 50 et 75 %) et par le prix projeté avant les semis. Ce prix est le prix observé au moment du semis sur le marché à terme de référence pour l'échéance correspondant à la récolte.

La valeur de la production servant de base au déclenchement éventuel de l'indemnisation correspond au rendement réel constaté multiplié par le prix sur le marché à terme de référence au moment de la récolte.

L'indemnisation de l'agriculteur est égale à la différence entre ces deux valeurs.

Les primes à la charge des producteurs en 1996 étaient de 13 \$/ha pour le blé, 17 pour le maïs et 12 pour le soja.

2. Le Crop Revenue Coverage (CRC)

Démarrée en 1996 dans l'Iowa et le Nebraska, cette garantie proposée par l'assureur privé REDLAND s'adresse aux producteurs de maïs, de soja, de blé, de sorgho et de coton dans une vingtaine d'Etats en 1997.

Cette garantie accorde au producteur une indemnisation quand la valeur de la production est inférieure à la recette garantie.

La valeur de la production correspond au rendement réel obtenu multiplié par le prix constaté à la récolte sur le marché à terme de référence.

La recette garantie correspond au rendement historique de l'exploitation, compte tenu du taux de couverture choisi (entre 65 et 75 % du rendement historique) multiplié par le plus haut des deux prix : prix de base (95 % du prix moyen observé sur le marché à terme de référence pour l'échéance retenue pour la culture en question) ou prix constaté à la récolte (95 % du prix moyen observé sur le marché à terme de référence).

Le montant des primes payées par les producteurs en 1997 était de 25,5 % \$/ha pour le maïs, 17,5 \$/ha par hectare pour le soja et 15,5 \$/ha pour le blé. Les subventions de l'USDA au dispositif sont de l'ordre de 30 % du coût réel.

Ce programme est celui qui a le plus de succès auprès des agriculteurs. En 1997, il couvrait plus de 95 % des surfaces totales sous assurance « revenu ». Ce

succès s'explique, notamment, par l'accroissement du niveau de garantie offert en cas de baisse des cours entre la période de semis et celle de la récolte.

3. Le Revenu Assurance (RA)

Cette couverture a été proposée en 1997 par le principal syndicat agricole américain (le Farm Bureau) aux producteurs de maïs et de soja dans l'Iowa, sans grand succès.

L'agriculteur qui souscrit à ce programme reçoit une indemnisation qui correspond à la différence entre la recette garantie et la valeur de la production sur les bases suivantes :

- la recette garantie comprend un rendement historique, compte tenu du taux de couverture choisi (entre 65 et 75 % du rendement historique) multiplié par le prix projeté dans le comté (prix moyen observé sur le marché à terme à l'échéance de la récolte compte tenu d'un facteur d'ajustement propre au comté) ;
- la valeur retenue de la production correspond au rendement constaté sur l'exploitation multiplié par le prix moyen dans le comté.

Les primes payées par le producteur sont de 11 \$/ha compte tenu d'une subvention de l'ordre de 35 % du coût réel.

Au total, pour ces trois programmes, les primes payées par les producteurs se sont élevées à 104 millions de dollars en 1996 (3 % des coûts de production des cultures de blé, de maïs et de soja) pour des indemnités atteignant 38 millions de dollars, soit un coût net pour les producteurs de 66 millions de dollars.

D - LA MONTÉE EN RÉGIME DES PROGRAMMES D'ASSURANCE

En 1997, 60 % des surfaces plantées en blé, en maïs, en sorgho, en soja et en coton étaient couvertes par les programmes d'assurance récolte ou d'assurance revenu. En 1998, le CRC a été étendu à un grand nombre d'Etats représentant environ 80 % de la production américaine de blé, de maïs et de soja. L'assurance « revenu » a ainsi dépassé le stade expérimental.

Au-delà de la protection contre les risques climatiques et les risques économiques, le succès de ces programmes est aussi lié à d'autres facteurs : accès au crédit, réduction du coût du crédit, gestion plus précise compte tenu de l'anticipation possible d'un accident climatique. En outre, la garantie de recettes offerte par le CRC incite les agriculteurs à passer des contrats à livraison différée avec les organismes stockeurs, donc à mieux se prémunir contre les fluctuations des cours sans crainte de subir des pénalités en cas de déficit de production.

E - VERS UN ÉTAGE SUPPLÉMENTAIRE DE PROTECTION : LE FARRM

Le congrès américain discute actuellement de la mise en place d'un compte de stabilisation du revenu agricole dénommé FARRM (Farm and Ranch Risk Management) pour inciter les producteurs à placer 20 % de leur revenu avant impôt sur un compte spécial provisoirement défiscalisé.

Si ce projet est adopté, les Etats-Unis disposeront d'un système de gestion du risque « à deux étages » : d'une part, un compte de stabilisation utilisable pour

toutes les productions et, d'autre part, les assurances récoltes et assurances « revenu » spécifiques à certaines cultures.

Le dispositif américain d'assurance récolte et d'assurance « revenu » révèle un changement profond engagé depuis 1994 pour lui donner une place importante au sein des dispositifs d'aide à l'agriculture. Le niveau des subventions aux primes d'assurance et la montée progressive en régime des programmes d'assurance « revenu », avec une forte participation des compagnies privées et une réorganisation de l'USDA en conséquence, sont la marque d'un choix politique qui doit s'analyser dans le cadre des contraintes politiques et budgétaires internes mais aussi sous l'éclairage particulier des prochaines négociations de l'organisation mondiale du commerce. A noter aussi que la forte implication des compagnies privées d'assurance n'empêche pas l'USDA de subventionner fortement les primes, de prendre aussi en charge tous les frais de gestion et d'assurer la réassurance de l'ensemble du dispositif en dernier ressort.

II - LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU CANADA

A - DU BESOIN À LA LOI : VINGT ANS

Le problème de l'assurance récolte fut soulevé dans les années 1940 au Canada par les provinces de l'Ouest, à une époque où les mauvaises récoltes étaient continuelles. Une loi générale « d'aide aux fermiers des prairies » retarda l'adoption de l'assurance récolte jusqu'en 1959.

A cette date, sous la pression du Manitoba et du Saskatchewan, fut promulgué un programme d'assurance récolte largement subventionné par le gouvernement fédéral d'Ottawa.

Cette loi associe le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux dans la mise au point et la gestion de l'assurance récolte.

B - BIENTÔT QUARANTE ANS D'EXPÉRIENCE EN ASSURANCE RÉCOLTE

Chaque province a ainsi créé son propre système à des époques différentes. Le système des Etats-Unis sert d'exemple. Mais son peu de succès auprès des agriculteurs à cette époque s'expliquant par le niveau jugé trop élevé des cotisations, il a été décidé que l'assurance canadienne serait fortement subventionnée.

Dans toutes les provinces, l'assurance récolte est publique : elle est gérée et proposée soit directement par le ministère de l'agriculture de la province, soit par une agence spécialisée de ce ministère.

La contribution fédérale, outre les conseils techniques, revêt trois aspects :

- contribution aux frais d'indemnisation ;
- subvention à la souscription ;
- réassurance.

Dans le cadre d'accords quinquennaux Etat fédéral - Etat provincial, les garanties proposées sont de type MPCl, variables par province et par nature de récolte. En 1970, huit provinces avaient proposé l'assurance récolte, représentant quatre-vingt-cinq programmes différents (Colombie Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, Nouvelle Ecosse, Ile du Prince Edouard). En principe, un plan d'assurance ne peut être créé que si 25 % des exploitants réalisant une culture déterminée souscrivent, ou encore si 25 % des surfaces de cette culture sont assurés.

De même qu'aux Etats-Unis, des programmes ad hoc d'aides en cas de dommages catastrophiques ont existé avec un impact considérable : en 1990, une aide sécheresse au Saskatchewan a concerné 68 000 agriculteurs.

Dans les années 1990, le programme d'assurance récolte canadien a été réexaminé. Il est resté public quant à son organisation mais, de même qu'aux Etats-Unis, on a souhaité disposer de garanties plus élevées et plus proches des rendements réels des exploitants.

Les aides du gouvernement fédéral ont été harmonisées entre toutes les provinces. Depuis 1991, tous les coûts administratifs sont partagés par moitié entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de chaque province et toutes les assurances récoltes sont subventionnées à 50 % des primes. Cette subvention est prise en charge par moitié entre le niveau fédéral et le niveau provincial.

C - DE L'ASSURANCE RÉCOLTE À L'ASSURANCE « REVENU »

1. La période 1960-1990 : le développement de l'assurance récolte

♦ Les cultures assurables

Les récoltes assurables ont été fixées à l'origine par la loi fédérale. Elles étaient les suivantes : blé, avoine, seigle, graines de lin, maïs-grain, sarrasin, soja, pommes de terre, betteraves à sucre, tabac, tournesol, colza, pommes, poires, prunes et abricots. En fait, dès la fin des années 1970, du fait de l'extension du dispositif à de nouvelles cultures, on comptait soixante-dix-neuf cultures assurables au total.

De même qu'aux Etats-Unis, toutes ces cultures ne sont pas assurables dans chaque province : un accord intervient entre l'Etat fédéral et la province qui précise les cultures assurables ainsi que les régions de la province où elles le sont.

L'adhésion des exploitations agricoles au programme d'assurance récolte de la province est facultative. Elle est possible s'il existe bien un programme d'assurance récolte pour la culture donnée dans la province considérée et si 25 % au moins des agriculteurs d'une région, intéressés par un tel programme, y ont adhéré. Ce seuil peut également être exprimé en capitaux, en nombre d'exploitants ou en surfaces.

♦ Les risques garantis (formule MPCl)

La situation, en ce qui concerne les risques assurés, est la même qu'aux Etats-Unis. Les risques atmosphériques et les risques épidémiques peuvent être

assurés. Les risques couverts sont expressément mentionnés par province et par culture. Par exemple :

- en Ontario, le blé est assuré contre la sécheresse, l'humidité et la pluviosité excessives, les inondations, le gel, la grêle, les insectes, les maladies des plantes, le vent, les animaux sauvages et les parasites ;
- au Manitoba, les cultures sont assurées contre la grêle, la sécheresse, la pluviosité et l'humidité excessives, les inondations, le gel, le vent (y compris les tornades), les maladies (y compris la rouille) ;
- au Québec, les céréales sont garanties contre :
 - les risques climatiques suivants : la neige, la grêle, l'ouragan, l'excès de pluie, la sécheresse, le gel, les animaux sauvages, l'excès de vents, l'excès d'humidité, l'excès de chaleur, les inondations, les insectes (criquets, nématodes sur céréales, cécidomyies sur céréales) ;
 - les maladies des plantes suivantes : rouille noire du blé et de l'orge, rouille brune du blé et de l'orge, rouille couronnée de l'avoine, ergot de l'orge et du blé, coulure de céréales, échaudage non parasitaire des céréales.

Au Québec également, le maïs grain est garanti contre la neige, la grêle, l'ouragan, l'excès de vent, l'excès d'humidité, l'excès de chaleur, les inondations, le perce-tige sur le maïs. Les maladies suivantes sont aussi couvertes : kabatielle du maïs, helminthosporiose du maïs, rouille commune du maïs.

Les pommes de variétés tardives sont assurables au Québec contre la neige, la grêle, l'ouragan, l'excès de vent, l'excès de pluie, la sécheresse, le gel, les animaux sauvages, les inondations.

♦ **La garantie accordée.**

Elle est identique à celle des Etats-Unis.

Elle consiste également en un pourcentage du rendement moyen à long terme de la culture assurée dans une région donnée (garantie des seuls frais de production).

La période d'observation du rendement moyen à long terme est comprise entre cinq ans (cultures récentes) et vingt ans (céréales). L'exploitant peut, sur cette base, choisir une garantie limitée à 60, 70 ou 80 % au maximum du rendement moyen régional à long terme. Le prix unitaire est choisi par l'exploitant dans une liste de prix proposés par l'organisme d'assurance en début de campagne.

De même qu'aux Etats-Unis, l'indemnité est calculée par unité d'assurance, c'est-à-dire pour l'ensemble des parcelles portant une même nature de récolte sur l'exploitation.

De façon à éliminer le facteur « antiproduktivité » de cette garantie, l'assurance récolte canadienne s'est efforcée de proposer des garanties adaptées aux rendements propres de chaque exploitation :

- le pourcentage du rendement moyen régional assuré peut être d'autant plus élevé pour un exploitant que celui-ci n'a pas reçu d'indemnité au cours des dernières années ;
- le rendement moyen à long terme à partir duquel est calculée la garantie tend de plus en plus à être celui de l'exploitation.

La garantie canadienne est donc très fortement inspirée de celle des Etats-Unis, avec une adaptation plus ancienne aux rendements réels des exploitants agricoles. Au Québec, existe une variante collective de ces programmes individuels. L'expertise s'effectue sur une zone déterminée correspondant à un nombre important d'exploitants. L'indemnité est versée forfaitairement en fonction de cette expertise. Le programme collectif s'applique aux cultures fourragères, aux céréales et au maïs grain.

♦ Le mode de calcul des cotisations

Le mode de calcul des cotisations d'assurance récolte est identique à celui employé aux Etats-Unis : il s'agit également d'appliquer un taux de cotisation à la valeur des récoltes assurées.

Chaque province est divisée en zones homogènes et les taux des cotisations y sont fixés par récolte en fonction des résultats enregistrés et de la garantie accordée.

Il existe aussi des systèmes de bonus-malus, applicables aux cotisations. Ces systèmes sont variables par province.

2. La naissance de l'assurance « revenu » en 1991

De même qu'aux Etats-Unis en 1980, le système canadien a été révisé en 1990. Contrairement aux Etats-Unis, il a été décidé de ne pas inclure les sociétés d'assurance dans l'assurance récolte. Le dispositif a donc gardé son caractère de monopole étatique avec des variantes par province. Les garanties MPCCI n'ont pas été sensiblement modifiées mais de plus en plus basées sur les rendements individuels.

Pour compléter le dispositif MPCCI, deux formules ont été créées en 1991 :

- le régime d'assurance du revenu brut (RARB) ;
- le compte de stabilisation du revenu net (CSRN).

3. Le régime d'assurance du revenu brut : garantie de rendement et de prix

Le RARB offre aux agriculteurs une protection de recette par hectare. Celle-ci est assurée par une indemnité égale à la différence entre une « recette d'objectif » et une « recette de marché » représentative des recettes réelles de l'agriculteur pendant l'année considérée.

3.1. 3.1. Fonctionnement

L'agriculteur peut souscrire au RARB selon quatre options :

- une protection intégrée en un seul programme, avec pleine compensation entre les rendements et les prix (option a) ;

- une protection en deux volets, composée de l'assurance récolte et de l'assurance prix (option b) ;
- l'assurance récolte seule (option c) ;
- l'assurance prix seule (option d).

Les options proposées varient selon les provinces. Les cultures couvertes par le RARB sont les céréales, les oléagineux et certaines légumineuses (pois et lentilles).

♦ Une **recette d'objectif** est calculée pour chaque culture. Elle est égale au produit de quatre variables :

- le « rendement probable » de l'agriculteur (moyenne historique des rendements sur l'exploitation) ;
- la surface cultivée sur l'exploitation ;
- la moyenne mobile des prix de marché indexés sur les coûts de production pendant les quinze années précédentes dans la province où est située l'exploitation ;
- le taux de couverture (70 à 90 %).

♦ On calcule également une **recette de marché** par culture, en multipliant les paramètres suivants :

- le rendement réel de l'agriculteur pendant l'année considérée ;
- la surface cultivée sur l'exploitation ;
- le prix moyen pondéré de marché dans la province où est située l'exploitation.

♦ Si la recette de marché est inférieure à la recette d'objectif l'**aide reçue** par l'agriculteur est égale à la différence entre :

- la recette d'objectif, d'une part ;
- la somme de la recette de marché et, pour les agriculteurs ayant choisi les options (b) et (d) du programme, de l'indemnité perçue (option b) ou supposée perçue (option d) au titre de l'assurance récolte, d'autre part.

L'assurance récolte garantit à l'agriculteur un certain pourcentage de son rendement historique au prix moyen pondéré de marché.

La recette effectivement perçue par l'agriculteur est différente de la recette d'objectif. Le « revenu » réel de l'agriculteur continue donc de dépendre, en partie, de ses performances propres (rendement et valorisation de sa production).

♦ **Le paiement des aides** s'échelonne sur plus d'un an, suivant le calendrier suivant (exemple de la campagne 1995-1996) :

- après la récolte (août-septembre 1995) : paiement de l'indemnité d'assurance récolte ;
- novembre-décembre 1995 : premier acompte de l'aide globale (ou de l'aide d'assurance prix, selon l'option choisie) limité à 35 % de l'aide totale estimée ;

- avril 1996 : deuxième acompte, jusqu'à 75 % de l'aide totale estimée ;
- juin-décembre 1996 : calcul du montant final de l'aide et, le cas échéant, versement du reliquat de l'aide.

♦ **L'adhésion** au RARB est pluriannuelle. Un producteur qui continue de produire une culture admissible au titre du RARB peut se retirer du régime d'assurance revenu en donnant un préavis écrit de trois ans. Une fois cet avis donné, le producteur est tenu de participer au RARB pendant trois exercices financiers en sus de celui au cours duquel l'avis est donné. Aucune réinscription au RARB n'est possible avant une période de deux ans minimum suivant la prise d'effet du préavis. En outre, les paiements sont substantiellement réduits pendant les deux premières années pour les producteurs qui se réinscrivent au programme.

3.2. 3.2. *Financement*

Le RARB est financé conjointement par les agriculteurs et les pouvoirs publics. Les agriculteurs contribuent à hauteur d'un tiers du budget, les provinces, à hauteur d'un quart, et le gouvernement fédéral à raison de 42 %. Ces proportions sont légèrement différentes en ce qui concerne le programme d'assurance récolte (50 % producteurs, 25 % provinces, 25 % gouvernement fédéral).

Les agriculteurs canadiens ont reçu 1,34 milliard de dollars canadiens (C\$) de la part de l'Etat fédéral et des provinces au titre du RARB en 1993. Les indemnités d'assurance récolte (hors assurance grêle) payées par les pouvoirs publics se sont élevées à 0,73 milliard C\$. Ces montants représentent respectivement 47 % et 26 % des aides directes versées aux agriculteurs en 1993.

Les primes payées par les agriculteurs (RARB, assurance récolte et autres programmes) ont atteint, quant à elles, 0,93 milliard C\$. A titre de comparaison, la valeur totale des livraisons de céréales et d'oléagineux par les exploitations canadiennes en 1993 était de 5,62 milliards C\$. Le bénéfice net des exploitations spécialisées en céréales et oléagineux (qui fournissent plus de 80 % des livraisons totales de ces récoltes) s'élevait à 1,80 milliard C\$.

Pour les agriculteurs, l'avantage retiré du RARB et de l'assurance récolte était donc de 1,14 milliard de C\$ en 1993, soit près de 65 % du bénéfice net des exploitations spécialisées en céréales et oléagineux.

3.3. 3.3. *Adhésion des producteurs*

La grande majorité des producteurs de céréales et d'oléagineux ont souscrit au RARB dès sa mise en place en raison du bon niveau des garanties proposées. Toutefois, le coût élevé du programme tant pour les pouvoirs publics que pour les agriculteurs, conjugué au redressement sensible des prix de marché des récoltes depuis deux ans, ont entraîné une désaffection croissante à l'égard du système.

Le Saskatchewan, principale région productrice de céréales au Canada, s'est retiré du RARB en 1994-1995 ; l'Alberta et la Colombie Britannique ont

assoupli les conditions de retrait du programme en 1995-1996. L'Alberta devait abandonner le RARB en 1996-1997. D'autres provinces devraient suivre.

4. Le compte de stabilisation du revenu net

Le CSRN encourage les agriculteurs à épargner en période de hauts revenus afin de pouvoir retirer des fonds dans les périodes difficiles. A la différence du RARB, il vise d'abord à atténuer les variations de revenu pour l'ensemble des productions d'une exploitation agricole.

L'agriculteur adhérent au CSRN affecte chaque année à un compte spécial 3 % de ses « ventes nettes admissibles » de produits agricoles. Les ventes nettes admissibles sont égales aux ventes de produits admissibles (c'est-à-dire couverts par le programme) moins les achats de produits admissibles (semences, fourrages, etc). En contrepartie et en complément, le gouvernement fédéral verse sur le compte CSRN de l'agriculteur un montant égal à 2 % des ventes nettes admissibles et la province 1 %.

Le taux des contributions diffère selon les produits et les provinces. Par exemple, en 1994, les producteurs de céréales et d'oléagineux du Saskatchewan pouvaient déposer sur leur compte jusqu'à 4 % des ventes nettes admissibles de ces produits. La contribution fédérale s'élevait à 2,2 % et la contribution provinciale à 1,8 %. Les produits couverts par le CSRN varient selon les provinces. Mais ils comprennent en général la quasi-totalité des récoltes et des produits animaux, sauf le lait, les oeufs et les volailles qui bénéficient de programmes spéciaux de contrôle de l'offre.

Le montant des ventes nettes admissibles servant de base au calcul des contributions est plafonné à 250 000 C\$ par particulier et par an, ce qui limite la contrepartie des pouvoirs publics. L'agriculteur peut également déposer sur le compte CSRN jusqu'à 20 % de ses ventes nettes admissibles, sans contrepartie des pouvoirs publics.

Le solde du compte (retraits déduits) ne peut excéder un montant correspondant à une fois et demie la moyenne des ventes nettes admissibles des cinq derniers exercices se terminant avec l'exercice courant. Les comptes CSRN sont déposés auprès de la Banque du Canada ou dans les dix-sept institutions financières agréées par les pouvoirs publics. Les contributions des agriculteurs sont rémunérées au taux du marché, plus un bonus de 3 % versé par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

♦ **Les fonds** peuvent être retirés du compte CSRN dans les deux cas suivants :

- la marge brute de l'exploitation pour l'année en cours (par exemple 10 000 C\$) est inférieure à la marge brute moyenne des cinq années précédentes (par exemple 12 000 C\$). L'agriculteur peut alors retirer de son compte un montant égal ; dans cet exemple, 12 000 C\$ - 10 000 C\$ = 2 000 C\$. La marge brute de l'exploitation est égale à la différence entre les « ventes nettes » (qui comprennent les aides directes) et les « dépenses admissibles » (salaires, intrants, frais de réparation du matériel, etc) ;

- le revenu global de l'agriculteur (par exemple 8 000 C\$), y compris les revenus hors exploitation, est inférieur à un seuil minimum (fixé par la loi à 10 000 C\$ par particulier), auquel s'ajoute le dépôt maximum admissible aux contributions de contrepartie sur le compte CSRN pour l'année en cours (par exemple 1 000 C\$). Dans ce cas, l'agriculteur peut retirer du compte un montant égal à $10\,000\text{ C\$} + 1\,000\text{ C\$} - 8\,000\text{ C\$} = 3\,000\text{ C\$}$. S'agissant d'un ménage, le seuil de revenu minimum est de 20 000 C\$.

Si les deux situations ci-dessus s'appliquent, le producteur a le droit de retirer le montant le plus élevé résultant de l'un ou l'autre calcul. Toutefois, ce montant ne pourra jamais être plus élevé que le solde du compte (le compte ne peut pas être déficitaire).

Les retraits sont, en premier lieu, tirés des contributions de contrepartie des pouvoirs publics et des revenus d'intérêts accumulés sur le compte CSRN. Ces retraits sont soumis à l'impôt. Ce n'est que lorsque les contributions publiques et les revenus d'intérêts sont épuisés que l'agriculteur peut tirer sur ses propres dépôts. Les retraits effectués à partir des dépôts de l'agriculteur ne sont pas soumis à l'impôt, car ils ont déjà été taxés où le dépôt a été réalisé.

Le participant est autorisé à conserver dans son compte le montant total ou partiel des retraits auxquels il a droit, à la condition que le solde du compte soit inférieur à la moyenne des ventes nettes admissibles des cinq dernières années. Par la suite, il peut refuser de retirer le plein montant auquel il a droit une fois tous les cinq ans.

Le participant peut se retirer du programme et récupérer le solde de son compte en un seul versement ou en plusieurs versements annuels, échelonnés sur un maximum de cinq ans. L'agriculteur qui s'est retiré du CSRN peut y être réadmis après une période de trois ans. Une réinscription anticipée est possible à condition que l'agriculteur rembourse tous les fonds qui lui ont été remis par suite de son retrait.

♦ **Le financement** du CSRN repose sur un effort conjoint des producteurs et des pouvoirs publics. A la fin mars 1995 (terme de l'année fiscale 1994-1995), le montant net cumulé des dépôts au titre du CSRN s'élevait à 667 millions de C\$, dont 366 millions de C\$ épargnés par les agriculteurs.

L'adhésion des producteurs au CSRN est forte : 53 % des exploitations canadiennes ont adhéré au CSRN depuis 1991. Si l'on exclut les productions avicoles et le lait, non couverts par le programme, ainsi que les fermes ayant un chiffre d'affaires inférieur à 25 000 C\$ (qui sont essentiellement des résidences rurales), on estime qu'environ 80 % des exploitations « professionnelles » admissibles adhèrent au CSRN.

La plupart des participants contribuent à hauteur du montant maximum admissible aux contreparties des pouvoirs publics sans fournir de contributions supplémentaires.

A moyen terme, le gouvernement canadien souhaite faire du CSRN l'instrument principal, sinon unique, du soutien à l'agriculture. Cette évolution répond à plusieurs objectifs :

- réduction des dépenses fédérales ;
- inscription des aides dans la « boîte verte » du GATT ; suppression des aides à l'exportation (loi sur le transport du grain de l'Ouest) pour éviter toute contrainte multilatérale ;
- réduction des aides susceptibles d'entraîner des différends commerciaux avec les Etats-Unis dans le cadre de l'accord de libre-échange nord américain ;
- volonté de ne pas entraver le processus de diversification de la production agricole.

L'exemple canadien repose sur un dispositif public, sans intervention des assureurs privés. Il repose aussi sur un système d'épargne bonifiée tout à fait particulier qui, progressivement, devient le principal élément du dispositif dans la mesure où les programmes d'assurance récolte et d'assurance « revenu » apparaissent coûteux à pérenniser par les pouvoirs publics aux niveaux fédéral et provincial. Là encore, qu'il s'agisse de l'assurance ou du compte de stabilisation, l'aide publique est importante.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DU REVENU CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU JAPON

I - UN DISPOSITIF PUBLIC TRÈS ENCADRÉ

Au Japon, la mise en place de l'assurance récolte résulte formellement d'une loi du 1er avril 1938 mais son démarrage effectif date de 1947, au moment de la réforme agraire et après remaniement de la loi de 1938.

L'organisation actuelle de l'assurance agricole s'appuie sur une tradition mutualiste forte et s'inscrit dans les particularités de l'agriculture japonaise (exploitations de 1,5 ha en moyenne n'occupant que 15 % de la surface du pays où la pluriactivité est la règle et des conditions climatiques qui peuvent être extrêmes : typhons, raz de marée, tremblements de terre....)

L'assurance agricole comporte deux organisations distinctes :

- l'assurance agricole classique : incendie, accidents, vie ;
- l'assurance récolte.

A - UNE ORGANISATION MUTUALISTE PYRAMIDALE

A la base, on trouve une coopérative agricole ou une association mutualiste qui réalise l'assurance.

Cet échelon de base est réassuré auprès d'un échelon régional ou préfectoral, lui-même réassuré au niveau national : il s'agit du système Zenkyoren.

En ce qui concerne l'assurance récolte, on trouve à la base 2 500 associations d'assurance mutuelle (créées par la loi) qui fixent les garanties (rendements assurés), collectent des cotisations, effectuent les expertises et le versement des indemnités.

L'assurance est obligatoire pour les principales productions (riz, céréales, horticulture, sériciculture) dès lors qu'une surface minimale est atteinte.

Les associations locales sont réassurées auprès des quarante-sept préfectures, dans le cadre d'une fédération des caisses locales qui contrôle et coordonne les associations locales. Les quarante-sept fédérations préfectorales sont réassurées par un organisme public. Renforcent cette structure un organisme privé de recherche et de développement de l'assurance récolte, le National agricultural insurance association (NAIA) et un Fonds national de prêts calamités agricoles.

B - UN SYSTÈME TRÈS SUBVENTIONNÉ PAR L'ÉTAT

Le gouvernement subventionne largement ce système :

- 55 % des cotisations en moyenne ;
- 65 % des frais de gestion ;
- 50 % des prêts calamités.

II - LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF

A - LES CULTURES ASSURÉES

L'assurance comprend plusieurs « programmes » :

◆ Riz et autres cultures à graines (riz de montagne, blé et orge) : l'assurance est obligatoire à partir d'un minimum de surface cultivée, fixé par chaque préfecture.

◆ Sériciculture : assurance obligatoire.

◆ Fruits et arbres fruitiers (mandarines, oranges, autres variétés d'agrumes, pommes, raisins, poires, pêches, nèfles, cerises, kakis, noisettes, prunes) : sont assurables les arbres fruitiers correspondants, dès lors qu'ils sont en âge de porter des fruits. Cette garantie est facultative.

◆ Cultures de plein champ (pommes de terre, soja, haricots, betteraves sucrières, houblon et théiers) : assurance facultative.

◆ Serres : assurance facultative.

B - LES RISQUES GARANTIS

Ils sont fixés par la loi : typhons, inondations, sécheresse, été trop frais, chutes de neige, tout événement météorologique exceptionnel, tremblement de terre et éruption volcanique, maladies des plantes, oiseaux et animaux sauvages.

Les associations locales mutuelles qui disposent d'un programme de lutte intégrée peuvent être autorisées à ne pas s'assurer pour certaines maladies ou animaux nuisibles.

C - LES GARANTIES ACCORDÉES

Il s'agit de garantir un prix de revient.

Chaque association mutuelle locale fixe, en liaison avec les préfectures et le ministère de l'agriculture japonais, le rendement standard d'une culture dans la région considérée. Le rendement est exprimé pour dix ares. Il est fixé à partir des statistiques enregistrées sur longue période.

Trois types de garanties existent :

- à la parcelle : l'indemnité est versée dès lors que le dommage dépasse 30 % du rendement standard de la parcelle ;
- à la récolte : l'indemnité est versée dès lors que les dommages excèdent 20 % du rendement total attendu de toutes les parcelles portant la même récolte ;

- à l'exploitation : les dommages doivent excéder 10 % de l'ensemble de la production totale, toutes récoltes confondues.

Dans la formule à la parcelle, l'assurance porte sur 70 % du rendement de la parcelle, 80 et 90 % dans les deux autres cas.

Les prix garantis sont fixés par les associations mutuelles locales, à partir de « prix catalogues » eux-mêmes fixés par les préfetures.

D - LES COTISATIONS

La multiplication (rendement garanti) X (prix garanti) X (surface assurée) détermine la somme assurée à laquelle s'applique le taux de cotisation régional par récolte correspondant, fixé lui-même à partir du taux moyen de perte des vingt dernières années.

Les cotisations sont fortement subventionnées en fonction d'un système complexe qui a fortement évolué depuis l'origine. Pour le riz paddy, par exemple, le taux de subvention varie entre 50 et 60 % selon le taux de cotisation.

Par ailleurs, les frais administratifs sont entièrement pris en charge par l'Etat.

E - LES EXPERTISES

Les expertises sont complexes. Elles s'effectuent dans le cadre des associations mutuelles locales, suivant une procédure standardisée d'auto-contrôle :

- les parcelles déclarées sont d'abord expertisées une à une et, si des rendements réels sont disponibles auprès d'une coopérative, ils sont utilisés ;
- une expertise globale, à base d'échantillons, est réalisée pour le compte de l'association mutuelle locale ;
- un comité d'ajustement des pertes compare les expertises individuelles et l'expertise globale et dépose ses conclusions ;
- l'association mutuelle locale fixe définitivement les pertes, en accord avec la préfecture régionale qui a procédé elle-même à ses propres expertises.

F - L'ASSURANCE DES FRUITS

Cette assurance est facultative. Un arboriculteur doit cultiver une surface minimale pour être assurable. Cette surface est variable selon les préfetures. Toutefois, si l'association locale le décide en assemblée générale, l'assurance est obligatoire au-delà du minimum de surface requis.

L'assurance prend en compte les pertes de quantité et les pertes de qualité mais l'assurance perte de qualité n'existe que dans certaines zones où l'expertise est possible. L'indemnisation est basée sur des prix « coopératives ».

L'assurance couvre les typhons, inondations, sécheresse, hiver trop froid, chutes de neige, événements météorologiques catastrophiques, incendie, maladies, insectes, oiseaux et animaux sauvages.

Des contrats couvrant des risques spécifiques existent : tempête, grêle, baisse de température....

Trois types de garantie concernent les fruits :

- ensemble des parcelles d'une même production ;
- ensemble de l'exploitation ;
- assurance revenu : une indemnité est versée si le revenu réel est inférieur au revenu attendu (baisse de rendement ou perte de qualité).

S'agissant des arbres eux-mêmes, ils sont assurés contre les risques précédents, le maximum garanti étant égal à 80 % de la valeur et les associations locales fixant les valeurs garanties dans une fourchette de 40 à 60 % du prix du marché réel.

Au-delà de ses caractéristiques particulières liées aux spécificités de l'agriculture japonaise, cette expérience fait apparaître :

- le recours à l'assurance obligatoire dans certains cas et notamment pour la culture du riz ;
- un système d'assurance revenu dans le secteur des fruits ;
- une forte participation des pouvoirs publics dans un fonctionnement mutualiste sous leur tutelle étroite.

A l'issue de cet examen de différents dispositifs nationaux de protection du revenu agricole contre les risques climatiques (et parfois au-delà : Cf. assurance « revenu »), deux observations méritent d'ores et déjà d'être soulignées en conclusion de cette première partie.

♦ Notre dispositif français, articulé autour de celui des calamités agricoles, a rendu de bons services mais aujourd'hui, faute d'avoir évolué, il apparaît en retard par rapport aux dispositifs en place dans de nombreux pays qui sont aussi nos concurrents au sein de l'Union européenne ou sur les marchés mondiaux.

♦ La diversité des dispositifs dans les pays de l'Union européenne est significative d'une absence de coordination des politiques nationales dans ce domaine alors que la protection contre le risque climatique représente un coût de production non négligeable pour la plupart des secteurs de production.

Ces observations sont reprises dans la suite de ce rapport pour mieux mesurer les enjeux actuels et futurs de cette question en vue de proposer les mesures les mieux adaptées pour réformer notre dispositif national.

Tableau comparatif des dispositifs de protection
du revenu agricole contre les risques climatiques
dans différents pays

		ALLEMAGNE	ESPAGNE	ITALIE
A S S U R A N C E S	"Filet de sécurité" <i>Fonds de solidarité interventions exceptionnelles</i>	Programme spécifiques en cas de conditions météorologiques exceptionnelles. (Etat fédéral + Lander).	Programme spécifiques en cas de conditions météorologiques exceptionnelles. (Etat fédéral + provinces)	Fond de solidarité nationale.
	<i>Régime général</i>	Assurance privée.	Système mixte (Assurance privée avec intervention publique notamment en réassurance)	Assurance privée.
	<i>Risques couverts</i>	Grêle, tempête.	Grêle, incendie, gel, inondation vents violents... (95 "lignes").	Grêle, gel, tempête, pluies abondantes....
	<i>Prise en charge des cotisations par les pouvoirs publics</i>	Rare. Eventuellement au niveau du Lander.	Entre 25 et 60% (50% en moyenne)	De l'ordre de 50%.
	<i>Réassurance publique</i>		Le garant ultime du système est l'Etat après intervention du "concorcio de compensacion de séguros".	
	<i>Niveau global d'intervention des pouvoirs publics</i>	Néant.	Quand l'agriculteur verse 1 franc de cotisation, il perçoit 2 francs d'indemnisation. (moyenne depuis 1980)	Non mesuré.
	<i>Type de souscription (Individuelle ou collective)</i>	Individuelle.	Majoritairement collective.	Majoritairement collective.
A S S U R A N C E S	<i>Couverture</i>			
	<i>Intervention publique</i>			
	<i>"Auto Assurance" Epargne</i>			

		PORTUGAL	AUTRICHE	U.S.A.
A S S U R A N C E S R E C O L T E S	"Filet de sécurité" <i>Fonds de solidarité interventions exceptionnelles</i>	Fonds de calamités.	Programmes spécifiques en cas de conditions météorologiques exceptionnelles.	NAP (non insured program).
	<i>Régime général</i>	Système mixte.	Assurance privée.	Système mixte.
	<i>Risques couverts</i>	Grêle, gel, tempête...	Grêle, gel, inondations, sécheresse.	Multirisques (accidents climatiques et épidémiques).
	<i>Prise en charge des cotisations par les pouvoirs publics</i>	entre 45 et 85%.	50% des cotisations d'assurance grêle.	"CAT" : l'agriculteur paye un coût forfaitaire de 50\$ par culture "buy-up" : cotisation subventionnée à 40%.
	<i>Réassurance publique</i>	L'Etat est le garant du système en dernier ressort.		Accord de réassurance qui laisse aux pouvoirs public la majeure partie des pertes potentielles des polices à risques (90% des polices).
	<i>Niveau global d'intervention des pouvoirs publics</i>	Système récent, recul insuffisant.	Non mesuré.	Quand l'agriculteur verse 1 franc de cotisation, il reçoit 1,7 franc d'indemnisation en moyenne. Les frais de gestion des compagnies leur sont remboursés. Les concours publics aux programmes d'assurance récolte représentent 14% des concours budgétaires de l'USDA à l'agriculture productive.
	<i>Type de souscription (Individuelle ou collective)</i>	Encouragement à la souscription collective.	Individuelle.	Individuelle avec possibilité d'assurance de groupe.
A S S U R A N C E S	<i>Couverture</i>			Garantie d'un niveau de recette au moins égal, en moyenne, à un certain pourcentage du rendement historique multiplié par le prix projeté au moment du semis.
	<i>Intervention publique</i>			Cotisations subventionnées de 30% à 50%. Fonds de réassurance publique particulier. Prise en charge forfaitaire de frais de gestion des compagnies de l'ordre de 25% des primes.
	<i>"Auto Assurance" Epargne</i>			

		CANADA	JAPON	FRANCE
		Programmes spécifiques en cas de conditions météorologiques exceptionnelles (Etat fédéral + provinces).	Programmes spécifiques en cas de conditions météorologiques exceptionnelles.	Fonds national de garantie contre les calamités agricoles et assurance "Catastrophes Naturelles".
A S S U R A N C E S R E C O L T E S	"Filet de sécurité" Fonds de solidarité interventions exceptionnelles			
	Régime général	Assurance publique.	Système mixte Assurance obligatoire dans certains cas.	Assurance privée.
	Risques couverts	Multirisques (accidents climatiques et épidémiques).	Multirisques.	Grêle, tempête (gel sur vigne rarement).
	Prise en charge des cotisations par les pouvoirs publics	50% de la cotisation.	Entre 50% et 60% de la cotisation.	7.5% à 30% de la cotisation à l'assurance grêle sur fruits et légumes soit en moyenne 10 à 15% des cotisations concernées.
	Réassurance publique	L'Etat garantit le système.		
	Niveau global d'intervention des pouvoirs publics	Quand l'agriculteur verse 1 franc de cotisation, il reçoit 1,5 franc d'indemnisation en moyenne. Les frais de gestion des compagnies leur sont remboursés. Les concours publics aux programmes d'assurance récolte représentent 46% des aides directes.		40MF d'incitation à l'assurance grêle soit 1,8% des cotisations d'assurance récolte et 0,05% des crédits à l'agriculture productive.
A S S U R A N C E S R E C O L T E S	Type de souscription (Individuelle ou collective)	Individuelle.	Individuelle.	Individuelle avec quelques contrats "groupe".
	Couverture	Garantie d'un certain pourcentage (70%) des recettes historiques de l'exploitation.		
	Intervention publique	Les agriculteurs contribuent à hauteur d'un tiers du budget. Garantie publique directe Les indemnités d'assurance revenu représentent 26% des aides directes.		
	"Auto Assurance" Epargne	"Compte de stabilisation du revenu net" (CSRN) : compte d'épargne de l'agriculteur, bonifié par les pouvoirs publics et utilisable en cas de baisse du revenu agricole.		Dotation pour investissement (DPI) : Incitation fiscale à l'investissement dont l'avantage est conservé, sans investissement en cas d'accident climatique qui justifie l'utilisation des crédits

TITRE II

ANALYSE DES DISPOSITIFS MIS EN OEUVRE ACTUELLEMENT ET ENJEUX POUR L'AVENIR

La connaissance des dispositifs de protection du revenu agricole contre les aléas climatiques, en France et à l'étranger, permet une analyse et une évaluation de ces interventions en vue de proposer des réformes adaptées en France et peut-être, au-delà, au niveau communautaire. En effet, la convergence des politiques agricoles dans le monde peut induire certaines convergences dans les interventions publiques en faveur de l'agriculture.

Pour progresser dans le sens d'une meilleure protection du revenu des agriculteurs français face aux risques climatiques, une évaluation du dispositif national est indispensable, dans un premier temps, pour en mesurer les forces et les faiblesses. Ainsi, les expériences étrangères et les perspectives budgétaires ou réglementaires pourront être mieux appréciées au regard de cette première évaluation pour envisager, ensuite, les réformes nécessaires et tenir compte des enjeux présents et à venir.

CHAPITRE I

EN FRANCE : RÉUSSITES ET LIMITES DU DISPOSITIF ACTUEL

Le dispositif français de protection du revenu agricole contre les risques climatiques apparaît mal adapté aux évolutions récentes de l'agriculture et à ses perspectives d'évolution. Cette inadaptation actuelle résulte d'une obsolescence du dispositif des calamités agricoles qui, subissant les événements, s'est éloigné des objectifs fixés initialement par la loi (prévention, indemnisation et développement de l'assurance) en ne répondant plus que très partiellement aux besoins des agriculteurs.

Au-delà, faute d'anticipation, les autres éléments complémentaires du régime des calamités agricoles ont subi des sorts divers au gré des aléas budgétaires, sans que ces évolutions s'inscrivent dans une réelle cohérence d'intervention de la part des pouvoirs publics.

Il en ressort une dérive vers une conception plutôt sociale des interventions du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), sans que les autres dispositifs complémentaires ne puissent véritablement rééquilibrer cette tendance et sans que les agriculteurs français disposent aujourd'hui d'instruments complètement adaptés à leurs besoins en matière de gestion du risque climatique.

I - LES CALAMITÉS AGRICOLES : UN FAIBLE « FILET DE SÉCURITÉ »

Mis en place il y a plus de trente ans par la loi du 10 juillet 1964, le système des calamités agricoles est aujourd'hui déprécié. Il a toujours quelques intérêts professionnel, politique et parfois économique. Cependant, le désengagement des pouvoirs publics, notamment au cours de ces dernières années, l'abandon de fait d'une partie des objectifs de la loi de 1964 sur les « calamités agricoles », des indemnisations aléatoires très partielles et tardives en réduisent la portée auprès de la majorité de ceux à qui il est censé venir en aide. Ce dispositif plus que trentenaire demeure malgré cela le pilier du système français de protection des agriculteurs contre les risques climatiques.

C'est dire, alors qu'entre temps la politique agricole a été réformée, l'accord de Marrakech a été conclu et plusieurs lois d'orientation, de modernisation ou d'adaptation ont été mises en oeuvre, que dans ce domaine notre pays a subi un retard important. Les expériences présentées précédemment, particulièrement en Europe et aux Etats-Unis, le mettent encore davantage en lumière. Pour un pays dont l'agriculture constitue un des premiers secteurs économiques, joue un rôle important sur les marchés mondiaux et assure encore la valorisation de la plus grande partie de notre territoire, ce retard dans l'approche du risque climatique en agriculture doit être rattrapé.

A - LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT CONTRAIRE AU PRINCIPE DE PARITÉ

1. Le désengagement assez récent de l'Etat

L'article 3 de la loi du 10 juillet 1964 prévoit que la contribution budgétaire de l'Etat au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles est, au moins, égale au produit des contributions additionnelles payées par les agriculteurs sur certains de leurs contrats d'assurance.

De 1964 à 1972 cette parité a été assurée annuellement. Au-delà, pendant vingt ans, jusqu'au début des années 1990, la parité de financement fut assurée par l'Etat sur longue période au travers de dotations exceptionnelles justifiées par des sinistres de grande importance indemnifiables par le FNGCA. Depuis 1993, en revanche, le désengagement de l'Etat est réel au regard de l'obligation de parité et la contrainte budgétaire rend moins probable que par le passé des abondements exceptionnels et significatifs en cas de sinistre grave.

A plusieurs reprises, pour faire face aux indemnisations de sinistres climatiques, l'Etat a recouru à l'emprunt, soit directement auprès des Français comme en 1976 pour la sécheresse (4,3 milliards de francs d'indemnisation hors FNGCA), soit par emprunt du FNGCA auprès du Crédit agricole dans des conditions particulières de taux et de modalités de remboursement à chaque fois (1986 et 1993).

De 1993 à 1997, la contribution professionnelle a été deux fois et demie supérieure à celle de l'Etat avec un écart cumulé sur la période de 1,7 milliard de francs.

En millions de francs	Contributions additionnelles professionnelles au FNGCA	Subvention de l'Etat
1993	564	243
1994	573	236
1995	594	240
1996	590	230
1997	557	200
TOTAL	2 878	1 149

2. Le désengagement de l'Etat c'est moins de solidarité nationale

La parité de financement du FNGCA entre les contributions professionnelles et la subvention de l'Etat, telle qu'elle était prévue par la loi de 1964, correspond à la mise en jeu d'une double solidarité : la solidarité professionnelle et la solidarité nationale.

Le désengagement de l'Etat, sur la période la plus récente, symbolise une moindre manifestation de la solidarité nationale et un renforcement du rôle de la solidarité professionnelle. Cette évolution peut s'expliquer, pour partie, par l'augmentation des aides directes à l'agriculture au cours de ces dernières années, notamment les aides communautaires. Leur versement, garanti indépendamment

d'un éventuel accident climatique, réduit les conséquences de ce risque sur le revenu. Ce désengagement appelle cependant deux remarques :

- d'une part, la réduction de la subvention de l'Etat au FNGCA, et donc sa plus faible capacité d'intervention, pénalise les productions principalement bénéficiaires que sont les fruits et légumes qui, au titre de la politique agricole commune, sont les moins aidés ;
- d'autre part, si l'argument de l'augmentation des aides directes est utilisé, il rend plus nécessaire encore une réflexion sur l'intégration des dispositifs de protection du revenu contre les risques climatiques au sein des débats sur l'évolution des aides nationales ou communautaires à l'agriculture.

3. Les « ajustements d'opportunité » sur les taxes payées par les agriculteurs

Face à la réduction de l'engagement annuel de l'Etat, ce dernier a recherché et trouvé, par des augmentations de taxes et un élargissement de la base taxable, une compensation à son désengagement et une consolidation du dispositif à un niveau financier permettant d'engager les indemnisations nécessaires ces dernières années.

Dans un premier temps (loi de finances de 1971), le niveau des contributions additionnelles au titre des calamités agricoles a été fixé à 10 % pour les contrats « incendie » des exploitants agricoles et 5 % pour les autres contrats « dommages aux biens » (tempête sur bâtiments, catastrophes naturelles, grêle, bétail).

A la suite des sécheresses de 1985 et de 1986, et pour respecter la parité de financement Etat-profession, ces taux ont été portés, en 1987, respectivement à 13 % et 7 % pour une période de cinq ans. De plus, la loi de finances rectificative pour 1987 a créé une contribution nouvelle exceptionnelle de 5 % sur les véhicules utilitaires des exploitants, pour une période de dix ans.

En 1992, compte tenu des difficultés financières persistantes du fonds, les taux de 13 et 7 % ont été portés, pour une nouvelle période de cinq années, à 15 % en incendie, 7 % pour les autres contrats « dommages aux biens » et la contribution applicable aux véhicules utilitaires a été portée de 5 à 7 %.

Le fonds dispose ainsi, actuellement, de ressources annuelles de l'ordre de 750 millions de francs, constituées de 550 millions de produits des contributions additionnelles et de 200 millions de francs de subvention de l'Etat. Il a consacré régulièrement environ 400 millions de francs chaque année au remboursement de l'emprunt sécheresse 1986, ne disposant en définitive que d'une somme équivalente ou inférieure pour l'indemnisation. La dernière annuité de l'emprunt 1986 a été remboursée en juin 1996. Les taux des contributions additionnelles auraient en conséquence dû revenir à leur niveau primitif de 10 et 5 % au 1er janvier 1997, la contribution additionnelle exceptionnelle sur les véhicules utilitaires disparaissant quant à elle en juin 1997.

Le vote de la loi de finances pour 1997 a contrarié cette logique au nom du maintien de la capacité financière du FNGCA, alors même que la subvention de

l'Etat était fixée à 200 millions de francs, soit 20 % de moins qu'en 1996. Ainsi, le gouvernement a obtenu du parlement la prorogation des contributions additionnelles sur les contrats d'assurance contre l'incendie (15 %), sur ceux concernant les bâtiments (autres que l'incendie) et sur ceux relatifs aux véhicules utilitaires (7 %).

Cette prorogation de la majoration des taux a assuré une recette correspondante de 147 millions de francs de contributions professionnelles. Dans le même temps la surtaxe de 2 % sur les autres contrats dommages aux cultures (grêle et tempête) et mortalité du bétail a été supprimée conformément à la loi de finances pour 1992 qui avait prévu cette surtaxe pour cinq ans.

Contributions additionnelles au Fonds national de garantie
contre les calamités agricoles

	1996	1997	1997
	Sans surtaxes	Sans surtaxes	Avec surtaxes
	Taux	Taux	Taux
Incendie	15 %	10 %	15 %
Grêle, tempête			
- bâtiments	7 %	5 %	7 %
- cultures	7 %	5 %	5 %
- cheptel	7 %	5 %	5 %
Responsabilité civile et dommages des véhicules utilitaires	7 %	-	7 %

Le gouvernement a invoqué son souci d'encourager le développement de l'assurance dommages aux récoltes pour justifier positivement la suppression de la surtaxe de 2 % sur les contrats d'assurance récolte et de mortalité du bétail. Il apparaît surtout (notamment pour la grêle) qu'il a présenté un choix d'optimisation budgétaire pour réduire les effets prévisibles de la sortie du système des surtaxes et des contributions additionnelles prévues auparavant.

Ainsi, les contrats d'assurance grêle, incités par ailleurs à se développer grâce à une aide du FNGCA, restent taxés pour financer le FNGCA à des niveaux qui produisent une recette bien supérieure aux crédits d'incitation.

Pour 1998, les taux fixés en 1997 ont été reconduits sans changement afin de maintenir la capacité d'intervention du FNGCA.

B - LOIN DES OBJECTIFS DE LA LOI DU 10 JUILLET 1964

Concernant le développement des moyens de prévention comme celui de l'assurance, la situation est aujourd'hui très éloignée des objectifs fixés par la loi.

1. La prévention délaissée

Les articles 2 et 13 de la loi de 1964 traitent de la prévention :

- l'article 2 conditionne l'accès à l'indemnisation par le FNGCA à la mise en oeuvre des moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement en agriculture ;
- l'article 13 qui crée la Commission nationale des calamités agricoles lui fixe notamment pour mission l'information du FNGCA en ce qui concerne la prévention des risques et la détermination des conditions de prise en charge des calamités.

Force est de constater, après plus de trente années de fonctionnement, que ce domaine n'a pas bénéficié d'un intérêt bien significatif. Après quelques épisodes liés à la vérification des méthodes de lutte active contre la grêle au début des années 1980, plus rien de notable n'a été entrepris par la Commission nationale des calamités agricoles.

On regrettera, en particulier, que dans la lutte contre la grêle au moyen de filets paragrêle, la profession seule, en collaboration avec les assureurs, ait dû conduire les travaux d'évaluation et de vulgarisation.

De même, toujours dans le domaine de la lutte contre la grêle, sachant la nécessité des recherches fondamentales, on peut regretter aussi le refus récent de la Commission nationale des calamités agricoles de s'engager dans cette voie.

Au total, c'est un volet important de la loi de 1964 qui a été délaissé. La logique d'indemnisation l'a indiscutablement emporté sur une logique de prévention et de responsabilisation.

Cette situation est liée à un mode de fonctionnement qui privilégie les routines d'indemnisation. Elle est probablement liée aussi à des processus de transfert d'information qui fonctionnent mal entre les différents intervenants tant au niveau local que national. Dans ce sens, la responsabilité de plusieurs directions du ministère de l'agriculture, à l'égard d'éléments différents d'un même sujet, ne facilite pas les démarches positives de prévention et d'évaluation des risques et des sinistres climatiques. Pour l'avenir, il y a indiscutablement en matière de prévention une action particulière à engager autour de l'accès à la prévision météorologique et aux moyens techniques de lutte préventive et curative.

Une action mieux structurée doit être menée dans ce domaine tant par les pouvoirs publics que par la profession.

2. Le développement de l'assurance a été peu encouragé

L'article 1 de la loi du 10 Juillet 1964 charge le FNGCA « d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitants agricoles par les calamités... Ce fonds est, en outre, chargé de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles ».

L'article 4 (complété en 1968) indique que « peuvent seuls prétendre au bénéfice de ladite indemnisation les sinistres justifiant que les éléments principaux de l'exploitation étaient assurés contre l'un au moins des risques reconnus, dans le cadre de la région, normalement assurables, par arrêté ministériel pris sur proposition de la Commission nationale des calamités agricoles ».

Il est précisé dans un troisième alinéa que, à titre transitoire et pendant une période d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'assurance contre l'incendie des bâtiments, des récoltes et du cheptel mort ou vif pourra suppléer aux conditions énoncées précédemment.

L'article 5 de la loi prévoit aussi le financement par le FNGCA d'une partie des cotisations d'assurance afférentes aux risques agricoles (sur une période minimale de sept ans avec une prise en charge dégressive de 50 % la première année à 10 % la dernière année). Cet article stipule que « pour l'application de ces dispositions, le fonds est alimenté par une dotation spéciale du budget de l'Etat ».

Tous ces éléments montrent la volonté du législateur de développer l'assurance pour conférer aux interventions du FNGCA un rôle complémentaire. Or dans les faits, c'est le contraire qui s'est produit.

♦ En pratique, le dispositif transitoire a été pérennisé

Il apparaît clairement que la loi, en précisant une obligation d'assurance contre l'un au moins des risques reconnus dans le cadre de la région, visait des garanties liées aux récoltes.

En pratique, cette exigence est considérée comme satisfaite quand les bâtiments d'exploitation et leur contenu sont assurés contre l'incendie. Cette tolérance est appliquée de la même manière aux prêts calamités. L'esprit comme le texte de la loi (art. 4 alinéa 3) ne sont pas respectés : la condition d'assurance a été transformée en un niveau d'exigence permettant à l'agriculteur de bénéficier d'une indemnisation supérieure. Ainsi, depuis 1975, celui qui a souscrit une assurance grêle, couvrant la totalité des parcelles portant une même culture sinistrée, bénéficie d'un taux d'indemnisation majoré s'il est assuré pour un capital minimum garanti différent selon les cultures (35 % du produit brut pour la plupart des cultures spécialisées et 50 % pour les autres). Cette majoration est de 10 à 13 % selon les cultures.

En conséquence, la non-application de l'obligation d'assurance visée par la loi sape en grande partie le possible développement de l'assurance des récoltes. Ainsi, par exemple, alors que l'assurance contre le gel pourrait se développer pour la vigne dans certaines régions, le FNGCA a continué d'indemniser les viticulteurs non assurés. L'intérêt pour l'assurance s'en est trouvé annihilé.

♦ L'incitation à l'assurance grêle n'a jamais été stabilisée

La gestion du volet « incitation à l'assurance » est révélatrice, de la part des pouvoirs publics français, d'une conception assez statique et étatiste de la protection du revenu agricole contre les risques climatiques. L'incitation à l'assurance a toujours été suspectée de profiter davantage aux assureurs qu'aux assurés. Mais cette critique traduit plus la crainte de perdre un outil

d'intervention publique qu'une réalité économique (cf. les ratios sinistres/primes des années 1992 à 1994 en page II-20). Il en est résulté cependant une réduction, une suppression puis une limitation des interventions au fil du temps.

Au cours de la première décennie d'application de la loi, le système d'incitation à l'assurance a fonctionné correctement avec des financements publics particuliers comme le prévoyait l'article 5 de la loi. En 1972, ce système a été remis en cause par les pouvoirs publics et, depuis lors, les subventions à l'assurance grêle, quand elles existent, sont financées sur les ressources du FNGCA normalement affectées aux indemnisations. Ainsi, par exemple, en 1969, les crédits publics d'incitation à l'assurance grêle étaient équivalents à 25 % des crédits d'indemnisation du FNGCA. En 1997, ils n'en représentent plus que 3 %.

A cette évolution il convient d'ajouter quelques éléments qui caractérisent, bien au-delà de la contrainte budgétaire, le manque d'intérêt des pouvoirs publics pour le développement de l'assurance.

Entre 1976 et 1979, les organismes d'assurance mettent au point, en commun avec la Caisse centrale de réassurance, un contrat d'assurance contre le gel de printemps (plus gros poste de dépense du FNGCA à cette époque). Malheureusement, pour être accessible aux exploitants, ce contrat nécessiterait des incitations qui ne sont pas accordées. Le projet est abandonné.

Au moment de la réforme de la PAC, **en 1992**, l'incitation à l'assurance grêle a été suspendue pour faciliter le rééquilibrage du FNGCA rendu déficitaire par les sécheresses de 1986, 1989 et 1990. C'était pourtant un moment critique pour l'équilibre de l'assurance grêle : la mise en place des aides directes au secteur des grandes cultures engendrait un phénomène de « désassurance » en grêle (réduction des capitaux assurés plutôt que suppression totale de l'assurance).

Cette évolution remettait en cause les équilibres financiers de l'assurance grêle en renchérissant les coûts pour les arboriculteurs ou les viticulteurs, du fait d'une moins bonne mutualisation du risque entre toutes les productions. Au moment où les coûts d'assurance augmentaient, la subvention disparaissait : double renchérissement. La spirale de la « désassurance » et de l'antisélection était engagée. D'où les difficultés rencontrées depuis le début des années 1990 dans le secteur des fruits et légumes en assurance grêle, difficultés aggravées par la pression concurrentielle et technologique que doivent affronter les agriculteurs.

Quelles que soient en définitive les critiques à l'égard des comportements passés pour lesquels chacun des acteurs a une part de responsabilité, on peut, pour envisager plus positivement l'avenir, s'accorder sur les éléments suivants en matière d'assurance grêle et donc d'incitation à l'assurance grêle :

- sauf situations particulières, où le filet paragrêle peut être efficace dans l'écrêtement du risque, il n'existe pas d'alternative de masse satisfaisante à l'assurance ;
- le dispositif d'incitation doit être simplifié et stabilisé après concertation entre l'ensemble des acteurs au niveau national et local (modalités de participation des collectivités locales régionales et départementales) ;
- le champ de l'incitation à l'assurance grêle doit être élargi à d'autres secteurs que les fruits pour améliorer la mutualisation du risque (vigne notamment) ;
- les modalités de mise en oeuvre de l'assurance doivent garantir que le producteur ne tire pas profit du système (cas des productions fruitières indemnisées puis commercialisées ou mises au retrait, des raisins indemnisés au-delà des quotas de production fixés par l'appellation...).

Au-delà de l'assurance grêle, rien ne justifie que de nouvelles garanties, si elles sont proposées par les assureurs, soient exclues a priori de l'incitation prévue par la loi. La contrainte budgétaire ne peut être sérieusement et durablement invoquée. C'est en fonction de cette contrainte justement que les choix prennent un sens. Par ailleurs, en période de restrictions budgétaires, il est essentiel de rechercher des outils d'intervention qui privilégient « l'effet de levier » des crédits publics, fût-ce au prix d'une perte de maîtrise partielle du système par l'administration.

C - LES INDEMNISATIONS, FAIBLES ET TARDIVES, DU FNGCA

Le FNGCA n'indemnise que faiblement et tardivement les agriculteurs victimes des calamités agricoles. Les causes en sont à la fois budgétaires (les moyens du FNGCA ne sont pas à la mesure des besoins d'indemnisation), administratives (les délais d'instruction et d'indemnisation sont très longs) et réglementaires (les règles d'indemnisation excluent du bénéfice des aides de nombreux agriculteurs).

1. Un accès de plus en plus sélectif à l'indemnisation

Les conditions d'accès à l'indemnisation des sinistres climatiques par le FNGCA, au-delà de l'obligation d'assurance incendie et de paiement des contributions additionnelles, sont liées à des seuils de perte : 27 % par nature de récolte et 14 % de la production brute de l'exploitation.

Pour le calcul de ces seuils, sont désormais intégrées les aides forfaitaires résultant de la réforme de la PAC, ce qui a eu pour effet en pratique d'évincer de l'accès à l'indemnisation les grandes cultures et une partie de l'élevage qui ne peuvent plus justifier de ces niveaux de perte. Il en résulte que les principaux

bénéficiaires des indemnisations sont les secteurs de production qui ne perçoivent pas d'aides au revenu au niveau communautaire, essentiellement les fruits et légumes et la vigne. De la même manière, ces seuils jouent en faveur des producteurs spécialisés.

Cette évolution, qui a tendance à recentrer les interventions du FNGCA vers certains secteurs de production (productions spécialisées), peut inquiéter les autres secteurs (grandes cultures et élevage), progressivement évincés, au moment où les pouvoirs publics eux-mêmes se désengagent et confèrent à la solidarité professionnelle l'essentiel de la prise en charge du risque climatique à travers le FNGCA. (Voir tableau ci-après).

année	gel	inondations	intempéries	sécheresse	tempête	neige	parasites	conchycult.	autres	total en MF
87	105	25	51	2	66		2	3		254
88	14	43	177	1	7		1		1	244
89	22	22		1 514	11		2			1 571
90	77	10		1 342	5	1	42	6	23	1 506
91	930	3		294			59	4		1 290
92	5	126	152	44	1	32	3		1	364
93	144	165	20		17		3			349
94	166	95	4	35	2		3	3	2	310
95	87	26	14	130	11		8	14		290
96	24	42	1	215	11		1	1		295
Total sur 10 ans	1 574	557	419	3 577	131	33	124	31	27	6 473
%	24%	9%	6%	55%	2%	1%	2%	0%	0%	100%
Total sur 92/96	426	454	191	424	42	32	18	18	3	1 608
%	26%	28%	12%	26%	3%	2%	1%	1%	0%	100%

Source CCR.

2. Les longs délais d'indemnisation

La procédure d'indemnisation dure plus d'un an et souvent deux à trois ans. Ce long délai résulte de la préoccupation des représentants des pouvoirs publics et de la profession agricole d'indemniser le plus justement possible en raison des capacités limitées d'indemnisation du FNGCA.

Toutefois, ce délai est très critiqué :

- alors que l'indemnisation est plus faible et a un caractère forfaitaire (avec de fortes différences selon les barèmes départementaux), les procédures sont plus longues que pour l'assurance ;
- entre le sinistre et l'indemnisation, l'agriculteur doit résoudre ses problèmes de trésorerie si son entreprise est structurellement incapable de surmonter le sinistre. Cette difficulté est plus grande encore aujourd'hui du fait des conditions des prêts calamités qui sont peu avantageuses.

Pour contourner ces délais d'indemnisation, les pouvoirs publics et la profession ont tenté à diverses reprises de verser des avances sur indemnisation. Mais de telles avances, interdites par les textes pour les interventions du FNGCA, supposent des montages financiers et juridiques compliqués et présentent, du fait de certaines incertitudes sur le niveau des dommages ainsi pris en compte, des aléas financiers pour le FNGCA et aussi pour les agriculteurs qui pourraient se voir demander des remboursements partiels ou totaux de telles avances.

Si la sécurité des procédures doit être conservée dans les interventions du FNGCA, il est aussi important d'examiner les possibilités de les alléger. De même, la possibilité de verser des avances devrait être formellement prévue par les textes selon des modalités à préciser dans le cadre complexe de l'ensemble des aides auxquelles ont accès les agriculteurs.

3. Les faibles niveaux d'indemnisation

Les taux d'indemnisation sont de 28 % (taux de base) ou 35 % (taux majoré) en règle générale. Après un à deux ans d'attente, les niveaux d'indemnisation laissent souvent sceptiques les bénéficiaires. Ils sont cependant inhérents au système qui est celui d'un fonds de solidarité limité par ses ressources, contrairement à l'assurance qui correspond à un engagement contractuel où le niveau d'indemnisation est connu dès le départ. En fait, le FNGCA joue le rôle d'un « filet de sécurité ». Il le joue de plus en plus en raison des secteurs de production vers lesquels s'orientent ses indemnisations, secteurs peu ou pas soutenus au niveau communautaire et dont les capacités contributives en assurance sont limitées.

Mais ce rôle d'amortisseur du FNGCA en cas d'accident climatique est assez réduit. Il est très dépendant de ses ressources, structurellement décroissantes, qui ne permettent pas de penser qu'il serait en mesure aujourd'hui de faire face à un sinistre de grande ampleur (gel, sécheresse ou inondations de forte intensité et sur des superficies importantes).

Au regard des analyses et des commentaires qui précèdent, il ressort que la loi de 1964 n'est plus que partiellement appliquée.

La gestion du FNGCA a privilégié des routines d'indemnisation plutôt qu'un réel développement de l'assurance. Les réformes présentées ont toujours été retardées et progressivement étouffées sous le poids de la contrainte budgétaire et par absence de choix clairs.

Cette situation n'est pas satisfaisante pour des chefs d'entreprise qui veulent pouvoir s'appuyer sur des approches nouvelles de gestion du risque. Il convient donc de redonner au FNGCA un sens au sein de la politique agricole française et de redéfinir dans le même temps la place de l'assurance. La loi d'orientation en débat au parlement en donne l'occasion.

II - AU-DELÀ DU FNGCA D'AUTRES INSTRUMENTS D'INTERVENTION SONT PERFECTIBLES

L'obsolescence du dispositif des calamités agricoles s'accompagne d'autres difficultés qui résultent là aussi de l'inadaptation au fil du temps des autres dispositifs concernés, soit qu'intrinsèquement ils deviennent moins efficaces, soit que leurs complémentarités apparaissent de moins en moins évidentes.

A ces différents titres, on relèvera la question de la complémentarité entre le régime des « calamités agricoles » et celui des « catastrophes naturelles », celle des prêts « calamités », celle du Fonds national de solidarité prévu par la loi du 8 août 1950 et, enfin, celle de la dotation pour investissement.

A - LA COMPLÉMENTARITÉ DISCUTABLE DU RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES ET DU DISPOSITIF DES CALAMITÉS AGRICOLES

1. Des limites discutables

Le champ d'intervention des « catastrophes naturelles » a été défini compte tenu de l'existence préalable du régime des « calamités agricoles ». Ainsi, le champ des « calamités agricoles » a été exclu de celui des « catastrophes naturelles ». De ce fait, pour un même événement climatique, une inondation par exemple, selon que l'on est ou non agriculteur, le régime d'indemnisation est différent suivant les biens : intervention d'un fonds de solidarité pour les « calamités agricoles » et intervention d'une assurance « catastrophes naturelles » dans l'autre cas, ce qui correspond à des différences importantes d'indemnisation.

On peut s'interroger aujourd'hui sur la pertinence de cette distinction dès lors que le régime des « calamités agricoles » est très critiqué (indemnisations faibles, tardives et très sélectives) tandis que celui des « catastrophes naturelles » joue pleinement son rôle vis-à-vis des sinistrés.

2. Une évolution souhaitable

Dès lors que le caractère de « catastrophe naturelle » est reconnu pour une zone déterminée, les dommages correspondants devraient pouvoir relever d'une même procédure si les règles d'accès aux indemnisations sont également respectées, qu'il s'agisse de récoltes engrangées ou non.

B - ORIENTER DANS L'IMMÉDIAT LA PRÉVENTION CONTRE LA GRÊLE VERS LES FILETS PARAGRÊLES

Les éléments scientifiques dont nous disposons sur la lutte chimique contre la grêle amènent à considérer que tous les programmes de soi-disant « lutte active contre la grêle », qu'il s'agisse d'insémination de nuages par avions ou par fusées ou éventuellement de « canons paragrêles » (l'onde de choc étant dans ce cas supposée briser les grêlons ! ...), se sont avérés jusqu'à ce jour inopérants.

De ce fait, en dehors de toute nouvelle approche scientifique de recherche pure, préalable indispensable à toute avancée dans ce domaine, il convient d'arrêter toutes les dépenses nouvelles dans des expériences de ce type.

Cependant, la prévention contre la grêle s'avère efficace dans certaines conditions grâce aux filets paragrêles en arboriculture. C'est dans ce sens que devraient converger les recherches et les applications dans l'immédiat. D'ores et déjà, au sein des différents types de filets expérimentés, les filets à couverture intégrale à élastiques offrent une bonne efficacité contre la grêle et permettent, sans difficulté particulière, une intervention sur les arbres (traitements) et le passage des engins. La qualité des matériaux et du montage du système sont dans tous les cas déterminants.

L'installation de filets paragrêles à élastiques conduit à aménager en conséquence les conditions d'assurance contre la grêle des producteurs concernés, dans la mesure où les vergers ne sont pas complètement couverts par les filets et parce que ces installations elles-mêmes doivent être assurées contre certains risques climatiques (tempêtes, chutes de neige....). Il faut souligner aussi que l'accès des agriculteurs à des financements adaptés pour ces nouveaux investissements constitue un facteur déterminant de leur développement.

C - MIEUX UTILISER LA PRÉVISION MÉTÉOROLOGIQUE

L'intérêt du développement des nouveaux outils de prévision météorologique, de leur large utilisation par les agriculteurs repose, pour l'avenir, sur de nouvelles collaborations à organiser et à développer entre les échelons locaux de Météo-France, les chambres d'agriculture et les groupements d'agriculteurs afin de réduire les coûts d'accès aux services spécialisés, à l'image, par exemple, du CIRAME (Centre d'information régionale agro-météorologique et économique) dans le Vaucluse. Ainsi, dans le cadre d'accords entre Météo-France et certaines chambres d'agriculture, le coût d'accès annuel par agriculteur peut être réduit à environ 400 F pour ces nouveaux outils.

Ces progrès sont malheureusement réalisés indépendamment des interventions du FNGCA en matière de prévention, ce dernier axe étant négligé par lui. On peut s'interroger sur ce désintérêt vis-à-vis d'un domaine de sa compétence qui peut jouer un rôle important dans la prévention des risques et la réduction des charges des agriculteurs.

D - RÉHABILITER LES « PRÊTS CALAMITÉS »

L'agriculteur victime d'un sinistre climatique doit continuer de payer ses charges qui sont de plus en plus des charges fixes. Il doit aussi, dans certains cas,

engager des charges spécifiques supplémentaires liées au sinistre ou bien encore poursuivre, malgré le sinistre, des investissements programmés. Cela, il doit le faire sans tout ou partie des recettes attendues. Les délais de versement des indemnités du FNGCA ainsi que leur faible niveau justifient l'existence d'un système de « prêts calamités », sorte de « prêts relais » permettant d'assurer la trésorerie de l'entreprise quand celle-ci est trop réduite pour faire face aux échéances.

L'objet même des « prêts calamités » leur confère par nature certaines caractéristiques :

- des taux nécessairement bas pour que les conséquences financières du sinistre ne soient pas aggravées par des charges financières nouvelles ;
- des niveaux de financement (plafonds) cohérents avec la réalité économique des entreprises concernées.

♦ Des taux toujours inadaptés

Le souhait implicite des pouvoirs publics au cours de ces dernières années a été, compte tenu de la baisse générale des taux d'intérêt, de rapprocher les taux des « prêts calamités » des taux du marché. Cette évolution a inquiété la profession qui a craint leur suppression.

L'action insistante de la profession agricole a permis de préserver quelques avantages aux « prêts calamités » et a évité leur banalisation totale. En 1997, à l'occasion du gel de printemps, une mesure de baisse significative des taux a été décidée sur une enveloppe de 500 millions de francs. En 1998, le gouvernement a décidé d'une baisse des taux en introduisant une bonification en point rendant plus attractifs dans l'immédiat les « prêts calamités ».

Ces évolutions récentes sont intéressantes mais insuffisantes car elles masquent une réalité beaucoup moins favorable : la persistance, après la baisse de 1998, de taux réels positifs de 3 à 4 % qui demeurent des freins à l'accès aux « prêts calamités ».

♦ Des plafonds de réalisation sans rapport avec les besoins

Le plafond de réalisation des « prêts calamités » est resté fixé à 100 000 F par exploitation depuis 1979, ce qui, aujourd'hui, apparaît très en deçà de la réalité économique des entreprises agricoles dans la plupart des secteurs. Une actualisation de ce plafond est nécessaire, là encore, pour rendre à ces prêts le rôle qu'ils doivent tenir en cas d'accident climatique important.

E - LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AGRICOLE : UN OUTIL INSUFFISAMMENT EXPLOITÉ

Au-delà de la seule section viticole mise en œuvre au sein du Fonds national de solidarité et à la lumière des évolutions de certains secteurs, il convient de s'interroger sur l'élargissement d'un tel dispositif, en particulier en faveur du secteur des fruits et légumes qui se trouve depuis plusieurs années dans une situation économique structurellement difficile. Dans ce secteur, les

interventions habituelles en cas d'accidents climatiques importants non assurables apparaissent souvent insuffisantes et inadaptées.

Cette situation justifierait que les producteurs de fruits et légumes aient accès, au même titre que les viticulteurs, aux interventions du Fonds national de solidarité agricole.

F - LA DOTATION POUR INVESTISSEMENT : UN OUTIL INTÉRESSANT QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

La possibilité ouverte en 1997 d'utiliser la dotation pour investissement (DPI) en cas de réduction d'au moins 20 % du chiffre d'affaires en raison d'un accident climatique, épizootique ou économique, constitue un nouvel outil important de stabilisation et de lissage du revenu agricole.

Cet outil privilégie une approche individuelle d'auto-assurance qui préserve le pouvoir d'initiative de l'agriculteur et ses capacités de gestion du risque. Son usage suppose en préalable une capacité de « provisionnement » dont ne disposent pas tous les agriculteurs. Il n'en demeure pas moins que cette réforme de la DPI constitue une avancée notable. Elle apporte un nouveau type de réponse possible dans la gestion du risque climatique. Elle ouvre aussi des voies nouvelles pour une réflexion sur de nouveaux outils d'épargne au profit des agriculteurs en vue de faire face au risque climatique.

La réforme de 1997 de la DPI a constitué un pas important. Cette voie devrait être poursuivie en conférant au dispositif toute sa dimension économique par un calibrage du plafond de déductibilité à un niveau mieux adapté à la réalité des entreprises agricoles et des secteurs de production. Le plafond de 122 500 F prévu pour 1999 apparaît à ce titre sous-dimensionné pour la plupart des secteurs de production. S'agissant d'un dispositif de lissage du revenu et non pas d'une défiscalisation, un relèvement de ce plafond doit être examiné.

Ainsi, ce dispositif acquerrait toute sa dimension d'instrument de gestion du risque en s'imposant comme un troisième pilier d'un dispositif global de gestion du risque climatique à côté du régime des « calamités agricoles » et de l'assurance. Cette évolution doit cependant se faire sans remettre en cause le développement de l'assurance qui, mieux mutualisée, devrait profiter à davantage de bénéficiaires. Cet avantage consenti par les pouvoirs publics devrait aussi être lié à des initiatives des bénéficiaires dans le même sens.

CHAPITRE II

L'INTÉRÊT DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Le jugement qui peut être porté sur le dispositif français de protection du revenu contre les risques climatiques doit être complété aussi par sa comparaison avec les dispositifs étrangers. Ceux-ci sont riches d'enseignements dans la perspective d'une réforme du dispositif français.

Les expériences étrangères font apparaître trois éléments déterminants pour orienter une telle réforme :

- le retard dans le développement des assurances récoltes en France ;
- la forte implication des pouvoirs publics, en collaboration étroite avec les assureurs, dans les dispositifs les plus opérationnels à l'étranger ;
- une intégration de ces dispositifs dans une approche élargie des aides au revenu tenant compte des contraintes nouvelles sur les aides à l'agriculture issues des négociations internationales.

I - LE RETARD FRANÇAIS

Ce retard est flagrant pour un grand pays agricole comme la France qui, en étant fortement présent sur les marchés internationaux, devrait permettre à ses agriculteurs de disposer d'outils de gestion du risque bien adaptés à une concurrence croissante sur les marchés agricoles, qu'il s'agisse de nos marchés intérieurs (français et européen) ou extérieurs.

Ce retard est dû à quatre éléments qu'il est nécessaire de bien identifier pour proposer les évolutions nécessaires. Parmi ces éléments, citons :

- le faible développement de l'assurance ;
- le désengagement des pouvoirs publics ;
- la sous-estimation des dispositifs de protection du revenu contre les risques climatiques comme facteurs concurrentiels ;
- une conception et une organisation administrative inadaptées.

A - L'ASSURANCE MOINS DÉVELOPPÉE

La principale cause du retard réside, comme nous l'avons vu, dans les conditions d'intervention du FNGCA qui se sont réduites à des routines d'indemnisation en délaissant la prévention ou le développement de l'assurance.

1. La traduction d'une politique agricole qui ne se renouvelle pas

Les exemples portugais, espagnol, américain ou canadien montrent clairement comment les dispositifs de gestion du risque climatique peuvent être des composantes à part entière de la politique agricole de ces pays. Ces dispositifs ont fortement évolué au cours de ces dernières années avec un

développement important des assurances récoltes. En France, cet aspect n'a pas trouvé place dans les évolutions de la politique agricole depuis 1964.

Cette situation est assez révélatrice de blocages persistants qui empêchent des collaborations constructives entre partenaires privés et publics, alors que tous ont un rôle à jouer dans les changements nécessaires, dès lors que les savoir-faire et les responsabilités financières doivent être partagés pour répondre aux besoins des agriculteurs.

La présence dans l'actuel projet de loi d'orientation d'un article engageant vers une réforme des « calamités agricoles » et le développement des assurances récoltes marque une évolution intéressante qui permet d'envisager que nos dispositifs de protection du revenu contre les risques climatiques puissent rattraper leur retard.

2. Incitation à l'assurance, obligation... ?

Le développement des assurances récoltes contre les risques climatiques suppose des coûts acceptables par les agriculteurs. Avant même la question de la participation financière des pouvoirs publics à l'équilibre d'un tel système, une très large mutualisation du risque est indispensable. D'où la nécessité d'y impliquer le plus grand nombre possible d'agriculteurs.

La première idée qui vient est, en général, celle de l'obligation réglementaire de portée générale. A l'examen, cette hypothèse ne peut être retenue :

- par nature, le risque climatique sur récolte ne constitue pas un enjeu social ou économique vis-à-vis de tiers qui justifierait cette obligation ;
- dans aucune des expériences étrangères connues, une telle obligation générale n'existe ; dans l'ancienne RDA, l'obligation est tombée avec le mur de Berlin et, au Japon, si certaines obligations d'assurance existent, elles sont ponctuelles et interviennent dans un contexte agricole et alimentaire très particulier.

Cependant, au-delà de la question de l'obligation réglementaire de portée générale qu'il est peu probable de voir déboucher, des obligations d'assurance peuvent être soit contractuelles, soit liées à certaines réglementations particulières : les fournisseurs des agriculteurs (fournisseurs de matières premières, fournisseurs de crédits, bailleurs...) ont intérêt à ce que les agriculteurs conservent, en dépit des accidents climatiques, leurs capacités de paiement. De même, les pouvoirs publics ont intérêt à s'assurer de la pérennité des entreprises face aux accidents climatiques, dès lors que des financements publics sont engagés pour l'installation de nouveaux agriculteurs, la modernisation des exploitations ou le soutien au revenu.

Dans ce cas, l'octroi de telle ou telle de ces aides pourrait être conditionné à la souscription d'un minimum d'assurance récolte. Une telle approche apporterait aussi une justification supplémentaire à tout dispositif public d'incitation à l'assurance.

B - UN DÉSENGAGEMENT DES POUVOIRS PUBLICS UNIQUEMENT EN FRANCE

Au cours de ces dernières années, malgré un contexte budgétaire difficile (comme en France), l'Espagne, le Portugal, le Canada, entre autres, ont su maintenir, voire développer, des dispositifs de protection du revenu contre les aléas climatiques alors qu'en France ceux-ci ont plutôt tendance à diminuer, victimes des réductions de crédits.

Alors que d'autres pays ont fait des choix novateurs pour l'avenir, la profession et les pouvoirs publics français n'ont pas su réformer notre système : manque d'anticipation, poids des routines, absence de vision globale....

A ce titre, l'évolution aux Etats-Unis au cours de ces dernières années doit nous interroger. Elle traduit une approche innovante en matière de politique agricole où, progressivement, les aides aux « assurances récoltes » et aux « assurances revenu » vont occuper une place croissante et significative au sein des aides à l'agriculture : pour la période 1991-1995, le programme d'assurance récolte et les plans « *ad hoc* » contre les catastrophes naturelles ont coûté au gouvernement américain 2 milliards de dollars par an, soit l'équivalent de 14 % des concours budgétaires de l'USDA à l'agriculture productive et 35 % des aides directes aux grandes cultures (hors prêts bonifiés). Au cours des prochaines années, les aides directes sous forme de « deficiency payments » devraient diminuer, d'où, dans un proche avenir, une part relative encore supérieure des aides liées à l'assurance dans l'ensemble des aides à l'agriculture aux Etats-Unis.

C - UN HANDICAP CONCURRENTIEL

Pour un coût réel d'assurance récolte de 100 F, l'agriculteur français paye en moyenne 97 F après déduction de l'incitation à l'assurance (grêle). L'agriculteur espagnol paye 50 F, soit moitié moins, et l'agriculteur américain paye 36 F. Pour des agriculteurs en concurrence sur les mêmes marchés, les aides apportées au travers des dispositifs d'assurance récolte deviennent manifestement des facteurs importants de distorsion de concurrence.

Ce constat est particulièrement vérifié dans le secteur des fruits et légumes dont les marchés sont très sensibles aux aléas climatiques et pour lequel les charges d'assurances représentent le deuxième poste de charges après la main-d'œuvre. Dans la comparaison avec l'Espagne, pour ce secteur des fruits et légumes, on ne peut que constater de très fortes distorsions sur le premier et le deuxième postes de charges des entreprises concernées (main-d'œuvre et assurance), deux postes qui sont très dépendants de choix de politique agricole.

D - UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE DISPERSÉE

Alors que, par exemple, le ministère de l'agriculture espagnol dispose d'une agence publique d'assurance agricole (Enesa), le ministère canadien de l'agriculture et de l'agro-alimentaire dispose d'une direction des assurances (au sein de sa direction générale des politiques) et que l'USDA aux Etats-Unis a créé en 1994 une agence de gestion des risques (Risk Management Agency), le ministère français de l'agriculture et celui des finances mettent à contribution au moins quatre directions d'administration centrale à divers titres (soutien et

orientation des productions, indemnisation des calamités, prêts, prévision météorologique...) avec des approches partielles et des intérêts divers qui confirment que, contrairement aux autres pays cités ci-dessus, la gestion du risque climatique et la problématique de l'assurance ne sont pas traitées comme un enjeu de politique agricole.

Cette situation peut devenir réellement dommageable. En effet, si pour des raisons budgétaires (recherche d'une optimisation de la dépense publique et meilleure solvabilisation du secteur), juridiques (conformité du système d'aides aux règles de l'organisation mondiale du commerce), politiques (recherche d'une meilleure médiation entre agriculteurs sinistrés et pouvoirs publics en cas de sinistre) ou économiques (calibrage a priori de l'aide publique), des dispositifs nouveaux, relevant au moins pour partie de l'assurance, sont recherchés, une amélioration de notre système administratif devra être engagée.

II - VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Le risque climatique peut atteindre une grande intensité sur des surfaces importantes et avec de fortes fréquences sur une courte période. Dans ces situations, seul l'assureur peut proposer des solutions techniques adaptées mais parfois avec des tarifs dissuasifs compte tenu de la nature des risques. C'est pourquoi, pour ce type de risques, presque par nature, l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire sous une forme ou sous une autre (prise en charge d'une partie des primes ou des frais de gestion, réassurance...) afin de stabiliser durablement des garanties à un coût acceptable par les agriculteurs.

Mais aujourd'hui, en raison de la forte maîtrise des dépenses budgétaires et de la remise en cause des aides traditionnelles à l'agriculture, les aides publiques à la protection du revenu contre les risques climatiques sont susceptibles aussi de présenter d'autres intérêts pouvant conduire à des interventions publiques via les systèmes d'assurance récolte ou d'assurance revenu.

A - DE NOUVELLES SYNERGIES OPÉRATIONNELLES : INTERVENTION PUBLIQUE, RESPONSABILISATION DES AGRICULTEURS ET PARTICIPATION DES ASSUREURS

Les expériences espagnole, portugaise et américaine, qui présentent les dispositifs les plus aboutis de protection du revenu agricole contre les risques climatiques, ont la particularité d'avoir su associer, selon des formules d'ailleurs assez différentes, l'intervention publique et l'initiative privée (c'est-à-dire à la fois celle de l'agriculteur et celle des assureurs).

Plutôt que la survie d'un dispositif public inadapté et bloquant les progrès en matière d'assurance récolte, ces pays ont admis assez tôt que :

- la participation des pouvoirs publics est indispensable à l'équilibre financier des systèmes de protection du revenu agricole contre les risques climatiques ;
- cette participation est la première condition du développement des assurances récoltes.

Les dispositifs mis en place qui associent les pouvoirs publics et les assureurs présentent aussi bien d'autres avantages. En acceptant que l'Etat ne fasse pas tout et en laissant faire à ceux dont c'est le métier ce qu'ils savent faire, ils révèlent en fait des conceptions plus opérationnelles de l'intervention publique.

B - LES AVANTAGES POUR LES AGRICULTEURS

1. Une juste indemnisation

L'assuré reçoit une indemnité ajustée au dommage subi selon les règles établies contractuellement avec l'assureur.

2. Une indemnisation rapide

L'indemnisation est versée par l'assureur dans un délai raisonnable (quatre-vingts jours maximum en Espagne par exemple).

3. Une meilleure gestion prévisionnelle

Connaissant son délai et son niveau d'indemnisation, l'agriculteur est mieux à même de réagir à la suite d'un accident climatique.

En dehors même d'un accident climatique, sa meilleure protection permet à l'agriculteur d'envisager plus sereinement ses investissements.

4. Une meilleure solvabilité

Mieux protégé contre les risques climatiques, l'agriculteur est davantage solvable vis-à-vis de ses créanciers potentiels (bailleurs, banques, fournisseurs...).

C - LES AVANTAGES POUR LES POUVOIRS PUBLICS

1. La maîtrise de la dépense publique

- l'Etat est en mesure de fixer à l'avance le montant des postes budgétaires qui financent les aides afférentes aux calamités agricoles ;
- l'indemnité est ajustée à la réalité du dommage subi ;
- l'Etat gère mieux sa politique d'attribution de crédits grâce à une situation financière renforcée des agriculteurs.

2. Un meilleur « effet de levier » de la dépense publique

La participation de l'Etat est subordonnée et proportionnelle à l'engagement de l'agriculteur qui assume une partie du coût du système.

3. Des avantages politiques

- l'implication politique de l'Etat correspond à sa participation financière et, dans le cas de l'Espagne ou des Etats-Unis, ce sont les assureurs qui sont contractuellement engagés à indemniser ;
- au regard des opinions publiques comme des règles internationales (PAC ou OMC), ces interventions présentent un caractère de discrétion parfois utile.

CHAPITRE III

LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU REGARD DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

L'intervention des pouvoirs publics nationaux (aides directes ou indirectes) au sein des dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques climatiques, renvoie aux débats plus généraux sur les aides aux agriculteurs et au cadre juridique qui les régit, qu'il s'agisse de la politique agricole commune (PAC) ou de l'organisation mondiale du commerce (OMC). C'est dans ce cadre que doit s'inscrire toute approche prospective, dès lors que la protection du revenu agricole contre les risques climatiques est susceptible d'acquérir une véritable dimension au sein des politiques agricoles et que ces politiques agricoles ont tendance à converger au niveau international.

Mais cette réflexion prospective est rendue d'autant plus difficile, mais aussi utile, que la PAC doit être réformée au cours des prochains mois et que les négociations agricoles, qui vont être réouvertes à l'OMC dans les prochains mois, devraient constituer une étape importante à moyen terme pour l'évolution des aides à l'agriculture.

En raison de l'incertitude qui pèse sur ces réformes annoncées, nous ne disposons que de tendances à prendre en compte. Toutefois, vouloir les ignorer reviendrait à négliger des enjeux essentiels pour l'évolution des dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques climatiques.

I - LES AIDES PUBLIQUES À LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU REGARD DE LA PAC

Les seules règles communautaires qui régissent les aides aux agriculteurs en cas d'accidents climatiques sont celles relatives aux règles de concurrence inscrites dans le Traité de Rome. Leur ancienneté au regard des évolutions de l'agriculture et des règles de l'OMC a conduit les différents acteurs, pouvoirs publics, organisations professionnelles ou assureurs à envisager de les réactualiser.

A - LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

1. Les règles de concurrence au sein du Traité de Rome

En cas d'accident climatique, la compatibilité des interventions des Etats membres en faveur des agriculteurs avec la réglementation communautaire relève de l'article 92 du Traité de Rome ainsi que l'a confirmé la Commission dans une

réponse à une question écrite du président de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, M. Christian Jacob, en 1995 :

Question posée :

« L'article 92, paragraphe 2, alinéa b, prévoit que « sont compatibles avec le marché commun...les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Ainsi, dans différents Etats membres de l'Union européenne, des aides à la souscription d'assurances récoltes par les agriculteurs ont été mises en place.

Dans ce cadre, le niveau des subventions accordées par les différents Etats membres est aujourd'hui très variable : par exemple, 10 % des cotisations en France dans quelques départements et jusqu'à 60 % en Espagne.

Comment la Commission européenne analyse-t-elle ce facteur de distorsion de concurrence entre les agriculteurs des Etats membres pour les secteurs de production tels que les fruits et légumes et la vigne, qui sont particulièrement exposés aux aléas climatiques et recourent fortement à l'assurance pour protéger leur revenu ?

Ces distorsions ne sont-elles pas contraires aux dispositions générales du traité relatives aux règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations ?

Dans quelle mesure une solution à ce problème ne peut-elle trouver place dans les débats concernant la réforme des organisations communes de marché (OCM) correspondantes ? ».

Réponse donnée par M. Fischler, commissaire à l'agriculture et au développement rural au nom de la Commission :

« L'analyse des mesures d'aides d'Etat pour tout secteur agricole est faite sur la base des dispositions suivantes : lorsque l'assurance vise uniquement les pertes que les Etats membres pourraient, en cas d'absence d'une assurance, indemniser à 100 %, au titre de calamité naturelle ou autre événement extraordinaire, en vertu de l'article 92, paragraphe 2b) du traité (perte d'au moins 30 % ou 20 % dans les zones défavorisées), l'aide étatique à la prime d'assurance peut, de façon permanente, couvrir jusqu'à 80 % de la prime due par l'exploitant (50 % en cas d'assurance couvrant aussi d'autres risques de pertes de la récolte ou du bétail dont l'Etat ne pourrait répondre en cas de sinistre effectif).

Dans le cas des aides à la prime d'assurance ne couvrant pas les risques de calamités naturelles au sens de l'article 92, paragraphe 2b) du traité (perte de moins de 30 % ou 20 % dans les zones défavorisées), sont compatibles au titre de l'article 92, paragraphe 3c) des aides d'une durée maximale de dix ans et dégressives à partir d'un pourcentage initial de 30 % de la prime d'assurance.

A condition que des mesures d'aide d'Etat respectent ces critères, la Commission considère qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du traité ».

2. Une réglementation cadre peu opérationnelle

Les difficultés d'application de la réglementation communautaire la rendent en pratique très peu opérationnelle.

L'opacité des dispositifs, liée notamment aux formes diverses de participation des Etats (prise en charge des coûts de gestion, d'une partie des primes, réassurance publique...) et l'absence d'un véritable contrôle de la Commission donnent des marges d'intervention importantes en pratique.

La réglementation communautaire est suffisamment souple pour que la Commission considère comme compatibles tous les dispositifs existants qu'elle n'est d'ailleurs pas véritablement en mesure de contrôler au-delà des déclarations des Etats.

L'approche par les organisations communes de marché ?

On notera, dans la question du parlementaire présentée ci-dessus, l'allusion faite aux organisations communes de marché (OCM) qui structurent la PAC et lui donnent son véritable contenu. Cet aspect mérite un intérêt particulier.

Dans la mesure où, au-delà de la réglementation générale existante, le problème des indemnisations en cas d'accidents climatiques prend une véritable dimension concurrentielle et qu'il peut jouer sur l'orientation des productions, il faut s'interroger sur l'opportunité de l'aborder dans le cadre de certaines OCM. Ainsi, dans la mise en œuvre de la nouvelle OCM fruits et légumes, dans la préparation de la réforme de l'OCM vin et dans celle prévue des grandes cultures (par « l'agenda 2000 »), une telle approche doit être approfondie.

Elle permettrait, mieux qu'un dispositif général difficile à bâtir au niveau communautaire, de prendre en compte les problèmes et les réponses spécifiques qui pourraient être apportées dans ce domaine. On notera d'ailleurs que la question des accidents climatiques est prise en compte (très partiellement), par exemple, au sein des OCM « céréales », « oléagineux » ou « viandes bovines » dans la gestion des dossiers de déclarations avec des aménagements de délai et de conditions d'accès aux aides en cas de « force majeure ».

B - LES INITIATIVES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE POUR FAIRE ÉVOLUER LA RÉGLEMENTATION

Au cours de ces dernières années, la protection du revenu des agriculteurs contre les risques climatiques a fait l'objet de travaux très divers mais, somme toute, assez limités de la part des différents acteurs. Si la profession agricole et les assureurs européens ont entretenu une réflexion constante conduisant à des propositions pour le développement des assurances récoltes, on ne peut que regretter, du côté des pouvoirs publics, la timidité des travaux engagés dans ce domaine.

1. Le Comité économique et social européen propose en 1992 un régime communautaire d'assurances agricoles

La section de l'agriculture et de la pêche du Comité économique et social européen a présenté en 1992 un rapport d'information sur le « Régime

communautaire d'assurances agricoles » débouchant sur un avis d'initiative du Comité économique et social adopté à l'unanimité le 23 septembre 1992.

Cet avis d'initiative propose l'établissement de systèmes communs d'intervention au titre des calamités ou des catastrophes naturelles affectant le secteur agricole, ainsi que la mise en œuvre d'un régime communautaire d'assurances agricoles.

1.1. 1.1. Interventions au titre des dommages causés par des phénomènes ou des événements à caractère exceptionnel dans le secteur agricole qui ne peuvent être couverts par l'assurance

« Les Etats membres garantiront, par des mesures appropriées, que les producteurs agricoles seront indemnisés pour les dommages causés à leurs exploitations par les calamités agricoles... ».

Le Comité propose de retenir la définition suivante de la « calamité agricole » : dommages occasionnés par des phénomènes à caractère exceptionnel qui se distinguent par :

- leur nature : tremblements de terre, inondations, avalanches, glissements de terrain, accidents nucléaires, typhons et cyclones ;
- et leur ampleur : gel, vent, sécheresse, ouragans, pluies,... dans la mesure où les pertes atteignent une certaine importance et étendue et où les risques encourus ne sont pas assurables (définition de seuils de pertes à dépasser et d'étendue minimale touchée).

Il est proposé que le financement de ce dispositif soit assuré conjointement par l'Etat membre et la Communauté selon des modalités à définir en Conseil des ministres.

1.2. 1.2. Interventions au titre des assurances agricoles

Le Comité propose que ces interventions reposent sur trois éléments :

- l'encouragement à la souscription d'assurances agricoles par les Etats membres et la Communauté ;
- l'élaboration de programmes nationaux d'assurances agricoles déterminant l'accès aux aides à la souscription dans un régime de libre concurrence ;
- la définition d'un plan communautaire d'assurances agricoles indiquant les productions couvertes, les risques garantis, le régime correspondant de subventions à la souscription.

Le système de subventions proposé repose sur un cofinancement entre chaque Etat membre et la Communauté, avec la possibilité pour chaque Etat membre de compléter cette subvention après accord du Conseil des ministres.

1.3. 1.3. Interventions au titre de la défense active

Le Comité propose d'inclure dans les interventions éligibles au titre des « plans d'amélioration matérielle » (règlement 2328/91 sur la modernisation des exploitations) les méthodes ou systèmes individuels ou collectifs de défense active contre le gel, la grêle, le vent... destinés à protéger l'activité agricole.

2. Le Conseil des ministres de l'agriculture étudie le problème des risques climatiques en 1995

En réunion informelle à Burgos, le 18 septembre 1995, les ministres de l'agriculture étudient, à la demande de l'Espagne fortement touchée par une longue période de sécheresse, la question des risques climatiques et de l'indemnisation des pertes subies par les agriculteurs de ce fait.

Cette réunion s'est tenue sur la base d'un document de travail préparé par l'Espagne et concluant à :

- un assouplissement des règles de la PAC afin que les accidents climatiques n'empêchent pas de poursuivre les objectifs de maintien du revenu et de garantie d'approvisionnement des marchés ;
- la création d'un cadre commun de référence pour la mise en œuvre des aides nationales ;
- la prise en charge par la Communauté d'une partie des interventions financières en faveur des agriculteurs victimes d'accidents climatiques, sans qu'il y ait accroissement des dépenses du FEOGA.

Dans leur majorité, les ministres ont réservé un accueil positif à ce texte en admettant l'intérêt, au nom de la solidarité, de prévoir une action communautaire complémentaire des interventions nationales. Certains ont souligné la possibilité déjà existante d'interventions de la Communauté en cas d'accidents climatiques importants tels que les cyclones par exemple. Par ailleurs, l'idée d'une généralisation d'un système d'assurance obligatoire souscrite par les agriculteurs a aussi été évoquée.

Le commissaire, M. Fischler, a annoncé des propositions concrètes pour faire suite à ces débats, en précisant que de telles mesures ne pourraient être financées que dans le cadre des crédits actuels prévus pour les mesures structurelles. Ces propositions sont encore aujourd'hui attendues....

3. Le Comité européen des assureurs préconise la création d'un système communautaire d'assurance agricole en 1995

Dans le cadre du congrès de l'agriculture européenne réuni à Strasbourg en septembre 1995, une motion relative aux risques atmosphériques et aux catastrophes en agriculture, présentée au nom des assureurs agricoles européens, a été adoptée. Elle se conclut ainsi :

« ...Dans ce contexte général du monde agricole et rural en Europe, la définition et l'organisation par l'Union européenne d'un système d'assurances agricoles couvrant les conséquences des aléas climatiques est un moyen essentiel de stabilisation des résultats économiques des exploitations et partant un élément de pérennisation de l'activité agricole et rurale des régions.

Il apparaît donc important que soient rapidement mises en place au niveau européen des réglementations permettant la création de systèmes d'assurances afin d'indemniser les dommages causés par les aléas climatiques aux biens, aux récoltes et aux cheptels des agriculteurs dans les différents Etats. Ces systèmes d'assurances comporteraient la constitution, par les assureurs, de réserves hors impôt, pour faire face aux variations exceptionnelles des aléas.

- *En ce qui concerne, d'une part, les bâtiments, machines, véhicules, stocks, ce système d'assurance communautaire pourrait dans ses principes s'inspirer du système dit des « catastrophes naturelles », tel qu'il a été créé en France en 1982, qui s'applique à l'ensemble des catégories socio-professionnelles, est géré par les organismes d'assurance présents sur les marchés nationaux et qui a très largement démontré son efficacité à l'occasion des divers événements de nature catastrophique qui se sont produits depuis sa création : tempêtes, ouragans, inondations ... généralisées à toute une région, voire à plusieurs régions.*

- *En ce qui concerne, d'autre part, les productions végétales et animales, il convient de mettre en place une réglementation européenne permettant aux organismes d'assurance privés ou publics opérant dans chaque Etat membre et en fonction des besoins d'assurance ressentis dans chacun de ces Etats de proposer aux agriculteurs des garanties d'assurance élargies sinon à l'ensemble, du moins à une majorité d'aléas climatiques. Le Comité économique et social des Communautés européennes a effectué dès 1992 des propositions en ce sens. L'agriculteur moderne doit pouvoir souscrire, s'il le souhaite, une assurance lui apportant une garantie minimale des dommages causés par les aléas naturels à ses récoltes et animaux, assurant ainsi la pérennité de son entreprise, économisant aux Etats membres les différents dédommagements qu'ils sont, en l'absence d'assurances, amenés à verser sur fonds publics. En contrepartie les pouvoirs publics tant nationaux qu'européens doivent promouvoir ce nouveau type d'assurance, notamment en facilitant sa souscription par le biais de diverses aides et subventions : la compétitivité des agriculteurs de l'Union européenne s'en trouvera ainsi fortement renforcée, de même que l'est celle aux Etats-Unis des agriculteurs américains qui bénéficient depuis de très nombreuses années d'aides particulièrement conséquentes pour souscrire de telles formules d'assurances ».*

4. La Confédération européenne de l'agriculture demande un « cadre d'orientations générales » (1997)

Réunie en congrès à Lausanne, en 1997, la Confédération européenne de l'agriculture revenait sur le développement de l'assurance agricole dans une motion se concluant ainsi :

« ... Dans ce développement le rôle des pouvoirs publics tant au niveau européen qu'au niveau de chaque Etat membre est complémentaire. Les pouvoirs publics doivent, en effet, éviter les éventuelles distorsions de concurrence et faciliter la création et le développement des nouveaux produits d'assurance par les organismes d'assurance grâce à la mise en place d'un cadre d'orientations générales.

Ce cadre d'orientations générales, modulable par pays, devrait permettre aux assureurs agricoles de proposer des garanties nouvelles qu'ils ne peuvent eux-mêmes directement proposer et comporter en conséquence des dispositions concernant notamment les garanties elles-mêmes, les aides à la souscription éventuellement accordées aux exploitants et les modalités de réassurance de ces nouveaux produits ».

5. En 1997 et 1998, le Parlement européen suggère la mise en place de nouveaux outils communautaires de protection du revenu agricole contre les variations de prix et de production consécutives aux aléas climatiques

Fin 1997, dans son rapport pour avis au nom de la commission de l'agriculture et du développement rural pour la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense sur l'« Agenda 2000 » présenté par la Commission, le rapporteur, M. Edouard des Places, indique : « ...*La réforme de la PAC telle que proposée dans Agenda 2000 reste irréaliste dans son approche : baisse des prix compensée partiellement par des aides.*

De nouveaux outils, demandant peu de moyens financiers, doivent permettre aux agriculteurs de se protéger des variations de prix (consécutives à l'alignement sur les cours mondiaux) et des variations de production consécutives aux aléas climatiques. Ce type d'outils, permettant une sécurisation des revenus des agriculteurs, a été créé récemment dans certains pays tels que les Etats-Unis et le Canada ».

En juin 1998, la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen a adopté un amendement à l'avis sur l'Agenda 2000 en incitant « *la Commission européenne à mettre à l'étude des mécanismes de remplacement ou des mécanismes complémentaires, tels que les systèmes de prêts et de garanties de campagne et de commercialisation, dans l'optique d'un écoulement des produits sur les marchés intérieurs et extérieurs, ainsi que du système d'assurance récolte et d'assurance « revenu » dans l'optique de la préparation de la PAC aux nouvelles négociations de l'OMC* ».

La question des interventions publiques en cas d'accidents climatiques et celle du développement de l'assurance des récoltes au niveau communautaire s'inscrivent aujourd'hui dans un cadre réglementaire succinct et peu opérationnel du point de vue des équilibres concurrentiels au sein de l'Union européenne. Plusieurs acteurs plaident pour une évolution de ce cadre réglementaire mais la Commission européenne, qui détient l'initiative des propositions en ce domaine, s'est montrée peu encline ces dernières années à le faire évoluer dans un contexte budgétaire très contraint.

Mais au-delà des aspects de concurrence interne, cette question se pose aussi désormais sur le plan de la concurrence externe dès lors que d'autres pays tels les Etats-Unis ou le Canada développent de nouveaux outils basés sur l'assurance ou l'épargne et bénéficiant d'aides publiques importantes. C'est pourquoi le problème de la définition d'un nouveau cadre communautaire ne peut pas être éludé. Il s'inscrit nécessairement aujourd'hui dans les débats ouverts sur la réforme de la PAC et dans le cadre de la préparation des prochaines négociations à l'OMC.

II - LES AIDES PUBLIQUES À LA PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES AU REGARD DE L'OMC

L'examen de nouveaux dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques climatiques qui intègrent des aides publiques dépasse aujourd'hui la seule analyse de la compatibilité avec les règles communautaires.

Il convient aussi d'examiner cette compatibilité au regard des règles de l'OMC et de l'évolution possible de ces règles à l'occasion des prochaines négociations.

De même, compte tenu des évolutions constatées aux Etats-Unis et au Canada au cours de ces dernières années, le débat s'élargit aussi, au-delà du risque climatique, au risque économique en raison de nouveaux systèmes d'assurances couplant le risque climatique au risque économique (assurance « revenu »). C'est donc dans le cadre des aides publiques à l'agriculture, au titre des soutiens internes, que se situe en grande partie le débat au niveau international.

L'accord de Marrakech, en 1994, oblige les pays signataires à soumettre l'ensemble des mesures de soutien à l'agriculture à des disciplines contraignantes portant à la fois sur le niveau et la forme des aides. L'accord sur l'agriculture distingue les mesures de soutien interne, les subventions à l'exportation et les protections à l'importation. Dans le cadre du présent rapport, ce sont les règles relatives aux mesures de soutien interne qui nous intéressent particulièrement. Encore convient-il de distinguer :

- les aides aux dispositifs d'assurance « revenu » (l'indemnisation est déclenchée en cas de baisse de rendement et/ou de baisse du prix par rapport à des références de rendement et de prix) ;

- et les aides aux dispositifs d'assurance récolte (l'indemnisation est déclenchée par la survenance d'un événement climatique identifié ayant pour conséquence une baisse de rendement).

A - LA FORME DES AIDES : BOÎTE BLEUE, VERTE OU JAUNE ?

L'accord sur l'agriculture distingue trois formes d'aides selon le degré de distorsion qu'elles sont censées exercer sur la production ou les échanges.

♦ Les aides de la « boîte jaune » correspondent au soutien par les prix. Considérées comme contraires aux objectifs de libéralisation du commerce, elles doivent diminuer de 20 % entre la période de référence 1986-1988 et l'an 2000 (« mesure globale de soutien »).

Notons que le dispositif canadien d'assurance revenu (RARB), existant au moment des accords du GATT, a été classé dans la « boîte jaune ».

♦ Les aides de la « boîte bleue » sont liées à un programme de limitation de la production. Ces aides sont exemptées d'engagement de réduction si elles sont versées sur la base de références fixes de production (surface, rendement ou têtes de bétail). Les aides de la PAC et celles du Farm Bill précédent ont été rangées dans cette « boîte » lors de la négociation de l'Uruguay Round.

♦ Le classement d'une aide dans la « boîte verte » est possible dès lors que cette aide a des effets « nuls ou, au plus, minimes » sur la production ou les échanges. L'aide doit pour cela répondre à deux conditions :

- le soutien doit être financé par un programme budgétaire n'impliquant pas de transfert de la part du consommateur ;
- le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.

L'accord sur l'agriculture reconnaît une dizaine de types d'aides qui peuvent entrer dans la « boîte verte » et être exemptées, à ce titre, d'engagements de réduction. En particulier, les aides « découplées » entrent dans cette liste qui précise les critères correspondants.

C'est pourquoi, les Etats-Unis invoquent aujourd'hui la compatibilité avec la réglementation OMC de leur nouveau dispositif d'aides, issu du Fair Act en place depuis 1996, pour faire pression sur l'Union européenne en vue des prochaines négociations à l'OMC.

C'est là un des enjeux essentiels dans la recherche de nouveaux dispositifs de protection du revenu agricole tant en France qu'au niveau communautaire.

Il convient de noter ici que l'accord OMC retient, pour l'exemption des contraintes liées à la réduction des soutiens, la notion de « versements » qui recouvre les « versements directs », les « recettes sacrifiées » et les « paiements en nature ». (accord sur l'agriculture, annexe 2, 5).

B - L'OMC FAVORISE LES AIDES À L'ASSURANCE « REVENU »

Alors que le classement des aides à l'assurance revenu dans la « boîte verte » est discutable au titre du « découplage » (accord sur l'agriculture, annexe 2, 6), il est expressément prévu au titre de la « participation de l'Etat à

des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus » (accord sur l'agriculture, annexe 2, 7), sous réserve de quatre conditions :

- ♦ *« Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera subordonné à une perte de revenu, déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30 % du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou de programmes similaires) pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. Tout producteur qui remplira cette condition aura droit à bénéficier de ces versements.*
- ♦ *Le montant de ces versements compensera moins de 70 % de la perte de revenu du producteur au cours de l'année où celui-ci acquiert le droit à bénéficier de cette aide.*
- ♦ *Le montant de tout versement de ce genre sera uniquement fonction du revenu ; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés.*
- ♦ *Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 8 (aide en cas de catastrophe naturelle), le total de ces versements sera inférieur à 100 % de la perte totale qu'il aura subie ».*

La réglementation OMC ouvre donc l'accès aux indemnisations par l'assurance « revenu » bénéficiant d'un soutien public aux producteurs pouvant justifier d'au moins 30 % de perte de revenu par rapport à une référence historique. Cette aide ne doit pas dépasser 70 % de la perte subie.

Le critère de la perte de revenu, prise globalement et indépendamment des critères de prix et de rendement, correspond à l'idée générale de découplage qui guide les évolutions actuelles.

Cette approche est assez simple à concrétiser en pratique, comme le montrent les expériences américaines qui associent étroitement les techniques d'assurance privée et d'interventions publiques pour assurer l'équilibre d'un système qui, sans cela, ne pourrait exister.

Cependant, le classement du dispositif canadien d'assurance revenu dans la « boîte jaune » lors des dernières négociations du GATT montre qu'il ne suffit pas qu'un dispositif soit baptisé « assurance revenu » pour qu'il soit automatiquement dispensé des contraintes au titre de la réduction de la mesure globale de soutien (MGS). De même, en 1995 et 1996, les Etats-Unis ont classé leurs aides à l'assurance « revenu » dans la « boîte jaune » au motif que les subventions attribuées dans ce cadre sont susceptibles de compenser plus de 70 % de la perte de revenu subie par l'agriculteur.

C - L' AIDE PUBLIQUE À L' ASSURANCE RÉCOLTE EST RENDUE DIFFICILE À METTRE EN OEUVRE PAR LES RÈGLES DE L' OMC

1. Une réglementation moins favorable pour l'assurance récolte

L'accord sur l'agriculture, annexe 2, 8, prévoit que les « versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance récolte) à titre d'aide en cas de catastrophe naturelle » sont dans la « boîte verte » sous cinq conditions.

- ◆ *« Le droit à bénéficier de tels versements n'existera qu'après que les autorités publiques auront formellement reconnu qu'une catastrophe naturelle ou une calamité similaire (y compris les épidémies, les infestations par les parasites, les accidents nucléaires et la guerre sur les territoires du membre concerné) s'est produite ou se produit ; il sera subordonné à une perte de production qui excède 30 % de la production moyenne des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible.*
- ◆ *Les versements prévus en cas de catastrophe ne seront effectués que pour les pertes de revenu, de bétail (y compris les versements en rapport avec le traitement vétérinaire des animaux), de terres ou d'autres facteurs de production consécutives à la catastrophe naturelle en question.*
- ◆ *Les versements ne compenseront pas plus du coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future.*
- ◆ *Les versements effectués pendant une catastrophe n'excéderont pas le niveau requis pour empêcher ou atténuer de nouvelles pertes, telles qu'elles sont définies ci-dessus.*
- ◆ *Dans le cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe 7 (programmes de garantie des revenus et programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus), le total de ces versements sera inférieur à 100 % de la perte totale qu'il aura subie ».*

2. Une réglementation inadaptée à l'assurance

La réglementation OMC dégageant de toute contrainte les aides publiques en cas de catastrophe naturelle (y compris les programmes d'assurance récolte) est bien compréhensible dans le cas de dispositifs publics d'aides directes.

Concernant les programmes d'assurance récolte, elle fait apparaître une difficulté particulière qui tient à l'obligation d'une reconnaissance formelle, au cas par cas, de l'état de « calamité naturelle » par les pouvoirs publics pour faire intervenir les dispositifs prévus mettant en jeu les aides publiques. Cette règle est, en fait, quasiment inapplicable dans les dispositifs d'assurance récolte qui font participer des assureurs privés : elle contrevient au principe contractuel de droit

privé qui lie l'assureur à chaque agriculteur et qui l'engage à indemniser en cas d'accident climatique.

Elle ne trouverait éventuellement à s'appliquer qu'au travers d'une réassurance publique, déclenchée par la reconnaissance officielle d'un état de catastrophe naturelle, pour des sinistres de grande ampleur et par le biais de conventions particulières de réassurance établies entre assureurs et pouvoirs publics au-delà de 30 % de perte de récolte, ce qui exclurait des prises en charge partielles de prime a priori.

Aucun des dispositifs connus d'assurance récolte, aux Etats-Unis, en Espagne, au Portugal, en Italie ou au Canada ne respecte cette règle. C'est pourquoi les dispositifs canadien et américain d'assurance récolte sont placés dans la « boîte jaune ».

Dans la mesure où ces dispositifs n'ont pas été dénoncés et que leur prise en compte s'avère particulièrement difficile, en raison des montages financiers assez complexes qui ont guidé leur mise en place, une marge de manœuvre supérieure à la lettre des textes subsiste et subsistera probablement encore assez longtemps. Notons que la réglementation OMC envisage expressément le cumul possible entre les interventions publiques au titre des assurances « revenu » et celles au titre des assurances récoltes, ce qui donne des marges de manoeuvre plus grandes au titre de l'intervention publique.

D - LE CALENDRIER DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS À L'OMC

Dans la perspective d'une éventuelle adaptation de ces règles à l'occasion des prochaines négociations à l'OMC et celle du développement de dispositifs d'assurance récolte ou d'assurance « revenu » en France ou dans le cadre de la PAC, il apparaît utile à ce stade de rappeler le calendrier de ces prochaines négociations.

L'accord actuel couvre une période de six ans (1995-2000). Son article 20 précise que des négociations seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, soit le 1er janvier 2000, en vue de la poursuite du processus de réforme qui doit conduire à des « réductions progressives substantielles du soutien et de la protection ».

Les aides compensatoires communautaires actuelles bénéficient d'une « clause de paix » pendant neuf ans si elles respectent les engagements sur le niveau des soutiens internes.

L'Union européenne disposera donc d'une période de trois ans, après l'expiration de l'accord sur l'agriculture, pour négocier de nouvelles règles sur l'agriculture à l'OMC, soit jusqu'en 2003.

CHAPITRE IV

INTÉRÊT ET LIMITES DE L'ASSURANCE « REVENU »

L'expérience canadienne d'assurance « revenu » (« assurance du revenu brut ») et le développement des dispositifs expérimentaux aux Etats-Unis ont mis en avant le concept d'assurance « revenu »⁴ qui intéresse aujourd'hui de nombreux acteurs publics ou professionnels de la politique agricole. Il est donc important d'éviter, dans ce mouvement rapide d'engouement, que ne se développent de fausses idées, voire certaines illusions, sur de tels dispositifs. Pour cela, il apparaît utile de bien préciser la réalité de ce qu'on appelle communément l'assurance « revenu ».

I - L'INTÉRÊT DE L'ASSURANCE « REVENU »

Cet intérêt est de deux ordres : tout d'abord une série d'avantages liés à la mise en œuvre des techniques d'assurance, ensuite les avantages que peuvent en retirer les pouvoirs publics pour les modalités de soutien à l'agriculture.

A - LES AVANTAGES LIÉS À LA MISE EN OEUVRE DES TECHNIQUES D'ASSURANCE POUR LES AGRICULTEURS

Ces avantages ont été présentés en détail précédemment (Cf. p. II-97-B) :

- une juste indemnisation ;
- une indemnisation rapide ;
- une meilleure gestion prévisionnelle ;
- une meilleure solvabilité.

Ils sont importants pour les agriculteurs dans une approche micro-économique de gestion du risque, au niveau des entreprises, qui valorise la responsabilité de l'agriculteur dans la construction de son revenu.

B - LES AVANTAGES LIÉS À L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Certains de ces avantages ont été développés précédemment (Cf. p. II-97-C) :

- maîtrise de la dépense publique ;
- meilleur « effet de levier » de l'intervention publique ;
- atténuation du risque politique.

Il faut ajouter que, conformément aux accords de l'OMC, les dispositifs d'assurance « revenu » sont considérés comme conformes *a priori* avec les règles établies (Cf. p. II-106-II), dès lors que le critère de déclenchement de

⁴ Le terme « d'assurance revenu » figurant dans l'accord de Marrakech (dans la traduction française de l'accord) est impropre dans la mesure où « revenu » en américain recouvre une notion de chiffre d'affaires.

l'intervention est le constat d'une baisse significative de revenu, sans qu'il soit besoin de distinguer si elle est due à une baisse de récolte ou à une baisse de prix.

On notera aussi que certaines des critiques faites aux aides communautaires au cours de ces dernières années, parce qu'elles ont pu « surcompenser » des baisses de prix prévues qui ne se sont pas réalisées, ne seraient pas encourues par des dispositifs d'assurance « revenu » qui n'interviennent qu'en cas de baisse réellement constatée et suffisamment significative du chiffre d'affaires.

II - LES LIMITES DE L'ASSURANCE « REVENU »

Pour savoir tirer parti des expériences nord américaines d'assurance « revenu », il convient de bien les replacer dans un contexte climatique et entrepreneurial particulier à l'Amérique du nord. Il est indispensable aussi de bien considérer que l'appellation d'assurance « revenu » est, en fait, impropre car il s'agit plutôt d'une garantie de chiffre d'affaires.

A - LES EXPÉRIENCES AMÉRICAINES NE SONT PAS DIRECTEMENT TRANSPOSABLES EN EUROPE

1. Les faibles amplitudes climatiques en Europe

En Amérique du nord, des variations de rendement de l'ordre de 30 à 40 % sont assez courantes dans des systèmes de production plus proches de la monoproduction que de la polyculture. En Europe, de telles variations sont plus rares en raison du climat plus tempéré que nous connaissons et des systèmes de production plus équilibrés.

Ainsi, par exemple, la transposition des critères de déclenchement de « l'Income Protection » ou du « Crop Revenu Coverage » (perte de 25 à 50 % de revenu, Cf. p. II-54) rendrait ces dispositifs inopératoires en France pour les grandes cultures. En revanche, dans le secteur des fruits et légumes cette appréciation devrait être atténuée, sous réserve que les critères de déclenchement d'éventuelles indemnités puissent être clairement établis et contrôlables.

2. Les marchés à terme sont insuffisamment développés en Europe pour établir des références de prix

Les expériences américaines d'assurance « revenu » s'appuient sur des références de prix établies sur les marchés à terme de référence déterminés pour chacune des productions.

En l'état actuel du développement des marchés à terme en France ou en Europe, le recours à cette référence apparaît assez peu opérationnel. Toute référence doit être reconnue par les agriculteurs eux-mêmes pour que la garantie proposée soit réellement appréciable.

Toutefois, l'absence d'une référence reconnue sur des marchés à terme en France ou en Europe peut être palliée, soit par le recours à une référence sur un marché à terme extérieur à la France ou à l'Union européenne, soit par la définition d'une autre référence peut-être moins directement en phase avec le marché mais qui sur longue période évoluera de la même manière. C'est

d'ailleurs ce qui est pratiqué aujourd'hui dans certains contrats d'assurance grêle qui garantissent un rendement à un prix défini contractuellement au départ chaque année.

3. La dotation pour investissement fait un premier pas vers la définition de critères liés au revenu.

La réforme de la dotation pour investissement (DPI), sans correspondre en quoi que ce soit à une assurance « revenu », a constitué un pas important, sur le principe de l'intervention publique, en liant l'avantage fiscal correspondant à une baisse minimum de revenu de 20 % et non pas à la reconnaissance officielle d'événements climatiques, épizootiques ou économiques ayant provoqué ces baisses de revenu.

En introduisant cette nouvelle approche qui s'applique à chaque entreprise considérée individuellement, la réforme de la DPI entre dans la logique de la réglementation OMC et s'apparente au projet FARRM actuellement discuté aux Etats-Unis.

Elle introduit un critère, celui d'une baisse de 20 % minimum du revenu, qui n'a été contesté par aucun secteur de production et qui peut donc être considéré comme globalement bien adapté.

B - L'ASSURANCE « REVENU » NE GARANTIT PAS UN REVENU

Paradoxalement, l'assurance « revenu » ne garantit un revenu ni à un instant donné, ni dans le temps. Il est donc indispensable de rester prudent dans le maniement de tels dispositifs pour ne pas créer de faux espoirs : l'agriculteur reste en dernier ressort le principal artisan de son revenu.

1. L'assurance « revenu » garantit un chiffre d'affaires

Les dispositifs d'assurance « revenu » correspondent à une garantie d'un rendement minimum à un prix fixé sur des bases définies contractuellement.

De tels systèmes existent déjà en France et dans d'autres pays, au sein des assurances récoltes proposées. Leur différence avec les systèmes d'assurance « revenu » réside dans le déclenchement de la garantie qui reste un événement climatique contrôlable et mesurable.

Dans les expériences d'assurance « revenu », aux Etats-Unis, la référence de prix est celle du marché à terme de référence qui donne une visibilité à quelques mois. Mais cela ne garantit pas un niveau de revenu. Il ne s'agit que d'une garantie de chiffre d'affaires, comme dans le cas précédent.

2. L'assurance « revenu » ne garantit un chiffre d'affaires qu'à court terme quand elle s'appuie sur les marchés à terme

L'assurance « revenu » telle qu'elle existe aux Etats-Unis garantit un chiffre d'affaires pour l'année considérée mais ne garantit rien au-delà. Dans de tels dispositifs, les références de prix sont variables et directement dépendantes des évolutions sur les marchés à terme. Autrement dit, l'assurance « revenu » laisse

entière, sur le moyen et long terme, la question de la baisse du revenu liée à une baisse tendancielle des prix sur très longue période.

Cette limite importante aux dispositifs connus d'assurance « revenu » conduit à une réflexion plus profonde sur la valeur ajoutée que pourrait encore apporter l'assurance à la protection du revenu agricole.

Au-delà de la mutualisation des risques, dans le temps et dans l'espace, les entreprises d'assurance sont principalement vendeuses d'options en cas de réalisation de risques non financiers. Et les marchés financiers ont notamment pour fonction d'instrumentaliser les conditions dans lesquelles ces entreprises peuvent transférer les risques qu'elles portent. Ils fournissent la valeur ajoutée de l'assurance, son réel savoir-faire qui fait porter les risques de la nature, en les « titrisant », par des opérateurs, les assureurs, qui peuvent et ont intérêt à le faire.

Posée en ces termes, l'intervention de l'assurance, dans une approche du type assurance « revenu » en agriculture (qu'il convient plutôt d'appeler assurance « chiffre d'affaires »), renvoie à des techniques plus sophistiquées qui sont au cœur du métier de l'assureur, si l'on veut pouvoir envisager des garanties fiables de chiffre d'affaires sur plus long terme, cela à un moment où les aides publiques directes seraient, partiellement ou totalement, remises en cause dans leur forme et leur niveau actuels.

3. L'agriculteur demeure responsable de la création de son revenu

Il est important de souligner, en définitive, que tout système d'assurance « revenu », aussi sophistiqué et adapté soit-il à la protection du revenu agricole, ne pourra garantir que partiellement un niveau de chiffre d'affaires. Cette garantie est importante pour la protection du revenu de l'agriculteur. Mais il restera que, dans tous les cas, l'agriculteur comme tout chef d'entreprise continuera d'être celui qui construira son revenu par son savoir-faire, sa gestion, etc.

La maîtrise de ses charges et de la commercialisation de ses produits, en fait sa propre valeur ajoutée, demeurera le principal facteur de son revenu. L'assurance peut l'aider à faire face aux risques qu'il aura choisi de transférer partiellement ou totalement à un assureur moyennant la cotisation correspondante. Mais l'agriculteur restera le premier créateur de son revenu.

Les interventions publiques au travers de dispositifs d'assurance prévoyant des compensations fondées sur la baisse globale du revenu des agriculteurs et non liées directement à une baisse de rendement ou à une baisse de prix s'inscrivent dans la logique de l'OMC. Les dispositifs du type assurance « revenu » sont donc à privilégier au regard de la réglementation OMC et de ses évolutions possibles. Toutefois, sous certaines conditions, les dispositifs du type assurance « récolte » ne doivent pas être négligés, d'autant que le cumul des interventions publiques dans l'un et l'autre cas est possible.

Dans tous les cas, dans une situation où le revenu agricole devrait être de plus en plus sensible aux baisses de rendement (du fait d'un accident climatique) et aux cours des produits sur le marché mondial (du fait d'une réduction des prix moins bien compensée par les aides de la PAC en Europe ou par celles du dernier Farm Bill aux Etats-Unis), le développement de tels dispositifs devient un réel enjeu pour la protection du revenu des agriculteurs.

TITRE III

ORIENTATIONS POUR UNE REFORME DU DISPOSITIF DE PROTECTION DU REVENU AGRICOLE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES

Proposer une réforme des dispositifs de protection du revenu agricole contre les risques climatiques en France conduit nécessairement à resituer une telle réforme dans un cadre réglementaire international ainsi que nous l'avons vu précédemment. Il est indispensable de le faire dès lors que tous les dispositifs réellement opérationnels supposent l'intervention des pouvoirs publics dont le niveau, comme la forme des soutiens, sont soumis à des règles contraignantes, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Mais cet aspect ne doit pas être seulement traité comme une contrainte. Il correspond à la prise en compte du risque climatique en tant que réel outil de politique agricole par un nombre croissant de pays qui pensent en tirer de nouveaux avantages économiques, budgétaires ou politiques.

De ce point de vue, toute réforme de notre dispositif national ou communautaire doit prendre en compte cette nouvelle dimension qui conduit à rechercher un nouvel équilibre entre les interventions des pouvoirs publics, celles des assureurs et l'engagement des agriculteurs dans la gestion de leurs risques.

Les orientations pour une réforme du dispositif de protection du revenu agricole contre les risques climatiques, telles qu'elles sont présentées ci-dessous, sont guidées par trois idées :

- conférer à la protection du revenu agricole contre les risques climatiques sa juste place au sein de la politique agricole pour l'avenir ;
- développer de nouveaux outils de protection du revenu agricole facilitant l'épargne, le financement et le développement de l'assurance récolte au profit de l'ensemble des agriculteurs ;
- replacer l'agriculteur comme véritable gestionnaire de son risque d'entreprise, individuellement ou en groupe.

Il est évident qu'il ne peut s'agir de transposer directement des expériences étrangères. Il faut partir de l'existant, avec ses faiblesses qui justifient les réformes proposées mais aussi avec certains acquis utiles aux évolutions envisagées.

CHAPITRE I

UN RÉEL OUTIL DE POLITIQUE AGRICOLE ET UNE NOUVELLE ARCHITECTURE RÉGLEMENTAIRE

Les évolutions que nous constatons aux Etats-Unis, en Espagne ou au Portugal notamment, indiquent une tendance très forte à utiliser l'assurance récolte comme un véritable outil de politique agricole, à la fois comme outil de protection du revenu et comme outil d'orientation des productions par la différenciation des aides accordées selon les productions et les régions.

Il s'agit certes de pays où les accidents climatiques atteignent des intensités bien souvent supérieures à celles que nous connaissons en France. Mais c'est justement ce qui rend ces évolutions intéressantes car, dans un mouvement de convergence des politiques agricoles, elles peuvent être analysées comme les signes précurseurs d'évolutions plus profondes au sein des politiques agricoles.

Elles nous engagent, avec les demandes nouvelles des agriculteurs dans ce domaine, à adapter en conséquence nos dispositifs nationaux en retenant quelques principes pour définir une nouvelle architecture réglementaire qui prenne en compte l'existant.

I - UN CHOIX DE POLITIQUE AGRICOLE

A - UNE PERSPECTIVE QUI DÉPASSE NOS FRONTIÈRES

Jusqu'au début de cette décennie, les interventions publiques en faveur des agriculteurs victimes d'accidents climatiques n'ont pas dépassé le cadre de débats nationaux. Cette question a ensuite pris une dimension nouvelle au niveau communautaire, sans cependant y être véritablement traitée. Mais surtout elle a pris, aux Etats-Unis, une dimension toute particulière avec le dernier Farm Bill et la perspective des prochaines négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui peut conduire à une remise en cause des aides actuelles de la politique agricole commune (PAC). En réalité, ces évolutions sont susceptibles de placer les outils de protection du revenu agricole contre les risques climatiques, non plus comme de simples dispositifs de solidarité et de compensation, mais comme de véritables outils de politique agricole favorisant la compétitivité des entreprises, l'orientation des productions et plaçant le chef d'entreprise, plus que par le passé, au coeur de ses choix d'optimisation pour créer et protéger son revenu. Ces nouveaux outils ne peuvent par nature se substituer aux organisations communes de marché qui interviennent au niveau communautaire, mais ils pourront utilement les compléter.

1. Un outil favorisant la compétitivité des systèmes de production

Derrière la complexité des dispositifs d'intervention aux Etats-Unis, en Espagne, en Italie ou au Portugal, la réalité est assez simple : il s'agit dans ces pays d'utiliser les systèmes d'assurance pour faire transiter une aide publique qui.

- place la production nationale considérée dans une position avantageuse sur les marchés extérieurs (avantage concurrentiel) ;
- confère une solvabilité durable aux entreprises bénéficiaires qui peuvent ainsi mieux résister aux aléas climatiques ou économiques ;
- échappe aux contraintes de l'OMC au titre des mesures nationales de soutien.

Au-delà, il faut bien considérer aussi que, dans le cadre des prochaines négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le pays qui disposera de dispositifs opérationnels du type assurance « revenu » compatibles avec la réglementation OMC peut être en mesure d'en tirer un avantage de compétitivité intéressant pour l'avenir si ses principaux concurrents, n'ayant su évoluer, se voient contester le niveau et la nature de leurs soutiens.

C'est pourquoi il est important, dès à présent, d'étudier au sein de l'Union européenne les dispositifs de ce type.

2. Un outil d'orientation des productions

Dans les dispositifs étrangers étudiés, l'intervention des pouvoirs publics peut jouer comme un outil d'orientation des productions en modulant les interventions en fonction des productions, des régions ou de certaines zones.

Au sein de l'Union européenne, cette capacité d'orientation des productions au niveau national a été très émoussée par la PAC et ses réformes successives. La retrouver indirectement par ce biais, au niveau national ou communautaire, peut être intéressant en complément des interventions en ce sens des OCM.

B - EN FRANCE, DÉPASSER CERTAINS BLOCAGES

L'évolution des interventions du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), progressivement réduites à des routines d'indemnisation faibles et tardives, comme d'ailleurs l'idée de rechercher de nouvelles solutions globales au plan national ou communautaire, ont créé des blocages empêchant la mise en oeuvre de réformes significatives au cours de ces dernières années. C'est pourquoi il convient de rechercher aujourd'hui de nouvelles complémentarités entre tous les acteurs concernés et, en même temps, bien adapter les réponses aux réalités des différents secteurs de production au regard du risque climatique.

1. Rechercher de nouvelles complémentarités entre l'engagement du producteur, l'intervention des pouvoirs publics et le savoir-faire des assureurs

1.1. 1.1. Pour de nouvelles synergies

Chacun des acteurs potentiels (producteur, Etat, collectivité locale et assureur) a un rôle particulier à jouer dans un dispositif global qui doit permettre la meilleure synergie possible des contributions de chacun pour fournir à l'agriculteur les instruments d'une véritable gestion du risque climatique.

♦ L'**agriculteur** s'engage personnellement en s'assurant, en mettant en oeuvre des techniques de prévention ou en contribuant au financement des indemnités.

♦ Les **pouvoirs publics**, quant à eux, doivent encourager le développement des outils les mieux adaptés en rendant accessible aux agriculteurs un maximum de couverture d'assurance et en garantissant, in fine, les équilibres financiers dans le respect de la responsabilité de l'agriculteur et de la contrainte budgétaire. Ils doivent aussi, au titre de la solidarité nationale et professionnelle, organiser les dispositifs d'aide pour tous les sinistres qui ne sont pas assurables.

♦ Enfin, les **assureurs** doivent proposer les produits d'assurance les mieux adaptés et développer cette offre selon des règles clairement établies de partage du risque avec ou sans les pouvoirs publics selon la nature et le niveau du risque considéré. Pour cela, ils doivent aussi proposer des méthodes fiables d'expertise et d'indemnisation.

Pour fédérer les actions de chacun, les orienter ou les réorienter, les évaluer et les faire évoluer, une instance de synthèse est nécessaire, à l'image de celles dévolues à la gestion du risque en agriculture aux Etats-Unis, au Canada ou en Espagne. Ce devrait être l'occasion, pour notre ministère chargé de l'agriculture, de s'adapter aux nouveaux enjeux liés au développement des instruments de protection du revenu, au-delà des aides traditionnelles et de réviser le rôle de l'actuelle Commission nationale des calamités agricoles.

1.2. 1.2. Mieux impliquer les collectivités locales (régions et départements)

La participation des collectivités locales à la protection du revenu agricole contre les risques climatiques doit, chaque fois que cela est possible, pouvoir s'appuyer sur les dispositifs développés au plan national. Ainsi, les meilleures complémentarités doivent être trouvées dans l'intérêt même des producteurs.

Il convient donc d'envisager, dans toutes les réglementations organisant les interventions relevant de l'Etat, des possibilités d'intervention complémentaires pour les collectivités locales afin d'optimiser l'impact des crédits publics mis en oeuvre.

2. Adapter les dispositifs aux réalités des secteurs de production

L'extrême diversité des productions au regard des marchés, des réglementations de marché communautaires (organisations communes de

marché - OCM), des conditions de production et de la sensibilité aux aléas climatiques permet de moins en moins un traitement uniforme de la protection de revenu des agriculteurs contre les risques climatiques. Ces risques présentent des caractéristiques très variables selon les productions.

Dans une démarche qui privilégierait le développement de l'assurance, cet aspect est essentiel car seule une approche précise du risque et de ses conditions d'expertise et d'indemnisation permet d'envisager des dispositifs et des tarifications réellement adaptés.

Au niveau communautaire, tous les outils d'application de la politique agricole commune relèvent concrètement des organisations communes de marché qui organisent notamment les modalités de mise en oeuvre des soutiens communautaires, secteur de production par secteur de production. Plutôt qu'un dispositif communautaire général de protection du revenu agricole contre les risques climatiques, c'est donc dans ce cadre plus opérationnel, sans s'y substituer, que peuvent être recherchées de nouvelles réponses limitant les distorsions intra communautaires en ce domaine.

II - UNE NOUVELLE ARCHITECTURE RÉGLEMENTAIRE

A - LA RÉGLEMENTATION DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE DÉTERMINE LE CADRE COMMUNAUTAIRE

1. Un régime communautaire d'assurance récolte n'apparaît pas opportun

Contrairement au Comité économique et social européen qui proposait en 1992 la mise en place d'un régime communautaire d'assurance, cette hypothèse ne paraît plus répondre à la problématique actuelle et future pour au moins quatre raisons.

- ◆ L'Union européenne a signé l'accord de Marrakech qui précise un cadre pour les interventions publiques en faveur de la protection du revenu du fait d'accidents climatiques (assurance récolte) ou dans des dispositifs du type assurance « revenu » (cf. page II-106) existe donc aujourd'hui un cadre réglementaire qui s'applique à l'Union européenne.

- ◆ Les modalités et les niveaux d'intervention des Etats membres sont tellement différents actuellement qu'une réglementation spécifique n'est pas réaliste. Ne pouvant être qu'incitative, laissant aux Etats la possibilité de faire ou de ne pas faire, elle équivaldrait au statu quo et serait inutile.

- ◆ Les règles communautaires actuelles, rappelées en 1995 (cf. page II-99) sont très diversement appliquées et difficilement contrôlables.

- ◆ Les situations très différentes selon les secteurs de production correspondent aussi à des OCM aux finalités et aux modalités d'intervention très diverses. Un régime communautaire d'assurance serait probablement inadapté et budgétairement difficile à aborder. C'est plutôt au sein de chaque organisation commune de marché que cette problématique doit donc être abordée.

2. Un seul cadre communautaire : les règles de l'Organisation mondiale du commerce

♦ L'application des règles de l'OMC remet en cause les règles communautaires actuelles concernant les assurances récoltes sur quelques points :

- la distinction entre les zones défavorisées et les autres, prévue par la réglementation communautaire, est absente de la réglementation OMC ;
- la réglementation OMC subordonne la participation publique à une reconnaissance publique préalable de la calamité.

Ce dernier point n'étant pas opérationnel, par nature, dans le cas des assurances récoltes (sauf à limiter en pratique l'intervention publique à des modalités particulières et très restreintes de réassurance), les règles communautaires sont globalement cohérentes avec les règles de l'OMC qui aboutissent seulement à aligner les règles d'intervention dans les zones défavorisées sur celles des autres zones (intervention publique autorisée dès lors qu'il y a une perte de revenu d'au moins 30 %).

♦ Concernant l'assurance « revenu » (que nous choisirons plus loin d'appeler assurance « chiffre d'affaires » pour mieux correspondre à la réalité), faute d'existence en tant que telle au niveau communautaire aujourd'hui, son étude devrait s'inspirer autant que possible des règles de l'OMC, tout en considérant aussi que la compatibilité des dispositifs canadiens et américains n'est pas avérée aujourd'hui.

Les règles communautaires limitant les interventions des Etats membres en cas de calamités et dans les dispositifs d'assurance récolte ne devraient donc pas être modifiées.

En revanche, dans le cadre des OCM, des possibilités de mise en œuvre d'assurances « chiffre d'affaires » sont susceptibles d'être étudiées en prenant en compte les règles prévues par l'accord de Marrakech au titre des assurances « revenu » et dans les limites évoquées plus loin (cf. p. II-141).

B - UN DISPOSITIF NATIONAL MIEUX ADAPTÉ, PLUS COHÉRENT ET PLUS INNOVANT

1. Plus de responsabilité d'entrepreneur

1.1. 1.1. Redonner à l'agriculteur des capacités de réaction immédiate

L'agriculteur doit pouvoir réagir rapidement en cas d'accident climatique. Cette possibilité de réaction est très différente selon les secteurs de production et la période de l'année mais, quelle que soit la situation, sa capacité de réaction financière repose sur deux éléments : son épargne et la possibilité de recourir rapidement à des financements extérieurs.

En ces domaines, l'intervention publique doit permettre de renforcer cette capacité de réaction par des dispositifs adaptés. C'est le rôle de la dotation pour investissement (DPI) et des prêts calamités. Répondant mal aux besoins sous leur forme actuelle, ils doivent être améliorés.

1.2. 1.2. Développer l'assurance

Entre l'agriculteur qui se trouve souvent seul face au sinistre et l'hypothétique intervention du FNGCA, il y a aujourd'hui tout un espace, largement inexploré encore en France, qui est celui de l'assurance récolte.

Cet espace est celui où l'agriculteur peut « externaliser » son risque auprès d'un assureur sur la base d'un choix économique clair relevant d'une véritable approche de gestion du risque.

Il s'agit, avant tout recours à « l'intervention publique », d'épuiser les capacités d'intervention de tous les acteurs économiques et, particulièrement, de tous leur savoir-faire dès lors que leur contribution permet d'apporter un meilleur service pour un coût inférieur.

1.3. 1.3. Garantir un filet de sécurité minimum par la solidarité nationale et la solidarité professionnelle

Au-delà des dispositifs du ressort de l'initiative individuelle de chacun des agriculteurs et des possibilités de développement de l'assurance des cultures, la garantie d'un « filet de sécurité » demeure indispensable pour tous les risques non assurables. Elle existe dans tous les pays de façon ponctuelle ou permanente. Elle est toujours la manifestation de la solidarité nationale. Elle peut être aussi le support de l'exercice d'une solidarité professionnelle par des modalités diverses de péréquation entre les secteurs de production.

Pour que l'ensemble du dispositif réponde véritablement au besoin de protection du revenu contre les risques climatiques, compte tenu des capacités budgétaires actuelles et futures des Etats en faveur de leur agriculture, la garantie du « filet de sécurité » ne peut constituer, pour l'agriculteur, le pôle d'indemnisation autour duquel tout le reste s'organise subsidiairement. C'est l'inverse qu'il faut maintenant envisager : le « filet de sécurité » doit devenir subsidiaire au reste du dispositif qui doit reposer d'abord sur des choix de chefs d'entreprise responsables vis-à-vis de la gestion du risque dans leur entreprise.

2. Mieux d'Etat

L'intervention publique liée aux accidents climatiques doit être adaptée dans sa nature, c'est-à-dire répondre aux véritables besoins. Elle doit aussi avoir lieu au bon moment et avoir un juste coût pour la collectivité au regard de la mise en œuvre de la solidarité nationale. Elle ne doit pas non plus être en contradiction avec d'autres interventions. Il s'agit en définitive de contribuer à optimiser l'intervention publique dans le sens d'une meilleure protection du revenu agricole contre le risque climatique sur le long terme.

Dans ce sens, l'intervention publique actuelle mérite d'être réexaminée en recherchant la possibilité « d'effets de leviers » plus intéressants, une simplification de la gestion publique et de plus justes indemnisations.

Au-delà, les dispositifs mis en place, en faisant une plus large place aux techniques de l'assurance, peuvent contribuer dans des systèmes du type assurance « chiffre d'affaires », tels qu'ils sont développés au Canada ou aux Etats-Unis, à supprimer des risques de « surcompensation » (aides publiques

supérieures aux baisses de revenu qu'elles sont censées compenser) et à concourir à une meilleure sensibilité des agriculteurs aux signaux des marchés.

3. Une refonte globale du dispositif sur cinq ans

Sur la base des orientations développées ci-dessus, une profonde réforme des dispositifs existants doit être envisagée. Elle concerne la loi de 1964 et notamment le FNGCA mais elle va au-delà pour bien intégrer l'ensemble des outils nécessaires. Ce projet doit aussi s'inscrire dans un calendrier national, communautaire et dans celui des prochaines négociations à l'OMC.

Au regard des négociations à l'OMC, pour pouvoir négocier dans des conditions satisfaisantes, compte tenu des expériences américaines d'assurance « revenu » qui auront été largement développées, l'Union européenne doit rester vigilante et envisager les études nécessaires concernant d'éventuels dispositifs d'assurance « chiffre d'affaires ».

En France, le projet de loi d'orientation soumis au parlement propose de donner au gouvernement un délai de six mois, à l'issue du vote définitif de la loi, pour déposer un rapport sur la réforme de la loi de 1964 et le développement des assurances récoltes. Cela reporte, au mieux, les propositions gouvernementales fin 1999 et d'éventuelles modifications de la réglementation en 2000.

CHAPITRE II

QUATRE ORIENTATIONS POUR UNE REFORME

I - AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ÉPARGNE ET DE FINANCEMENT

Afin que l'agriculteur victime d'un accident climatique soit en mesure de faire face à des frais de remise en culture, de remise en état de ses capacités de production ou à ses échéances financières, fiscales ou sociales, dans des conditions qui n'aggravent pas davantage encore sa situation, trois dispositifs particuliers relevant de cette orientation doivent être améliorés pour qu'ils trouvent ou retrouvent une meilleure utilité et efficacité : la dotation pour investissement (DPI), les prêts calamités et le Fonds national de solidarité agricole.

A - LA DOTATION POUR INVESTISSEMENT AMÉLIORÉE

La DPI, réformée en 1997, doit encore être améliorée pour constituer un véritable outil de lissage du revenu en cas d'accident climatique, épizootique ou économique. L'usage de la DPI à cette fin n'en constitue pas l'objet principal puisqu'elle a été créée comme une incitation fiscale à l'investissement. Cependant, les aménagements proposés présentent un intérêt là aussi.

1. Une revalorisation du plafond de la dotation pour investissement

Cette revalorisation doit permettre de mieux intégrer dans cette approche le maximum d'agriculteurs, ce qui justifie que le niveau de déductibilité sur la plus basse tranche de bénéfice demeure supérieur.

2. Un avantage conditionné à l'obligation d'assurance

Cette revalorisation du plafond de la DPI, correspondant à des considérations de protection du revenu agricole face aux accidents climatiques, épizootiques ou économiques, justifierait que le bénéfice de cette mesure soit conditionné à un effort de l'agriculteur pour se préserver autant que possible d'événements de ce type.

C'est pourquoi une obligation d'assurance contre les risques climatiques pourrait être envisagée : pour utiliser sa DPI en cas d'accident climatique, l'agriculteur devrait justifier que ses cultures sont assurées contre tous les risques climatiques assurables dans la région.

3. Vers la création d'un compte de stabilisation du revenu

A l'image de l'expérience canadienne de compte de stabilisation du revenu, un dispositif comparable au plan financier et fiscal doit être étudié afin de conforter cette démarche de « provision pour risque climatique » qui, au-delà de son aspect comptable ou fiscal, doit acquérir une dimension supplémentaire. En

complétant l'épargne de l'agriculteur et en bonifiant la rémunération de cette épargne, les pouvoirs publics peuvent renforcer la capacité « d'auto-assurance » des agriculteurs qui est complémentaire du processus de développement des assurances récoltes.

B - LA RÉHABILITATION DES « PRÊTS CALAMITÉS »

Le recours à des financements externes est souvent nécessaire pour passer le cap d'une calamité agricole. Les capacités d'épargne parfois limitées dans certains secteurs de production ou pour certains agriculteurs (jeunes, victimes de calamités successives...) rendent indispensable un dispositif adapté de prêts bonifiés particuliers dont le coût doit rester sensiblement inférieur aux taux du marché.

1. Des taux réels quasi nuls

Malgré les baisses de taux en 1998, ceux-ci restent élevés si l'on raisonne en taux réel et compte tenu de l'objet spécifique des prêts calamités. De même, l'application d'une bonification « en points » (depuis cette année) n'est pas satisfaisante sur le long terme.

C'est pourquoi, il convient d'envisager de nouveaux prêts calamités dont les taux seraient calculés annuellement, en revenant à une bonification différentielle et donc à des taux identiques quels que soient les réseaux bancaires, en fonction du taux d'inflation de l'année précédente majoré au maximum d'1 à 2 %.

2. Des conditions de plafond et d'accès correspondant à la réalité économique et sociale

L'actuel plafond de réalisation de 100 000 F résulte d'un arrêté de 1979. Il n'a pas été actualisé depuis. Ce même arrêté stipule aussi, comme condition d'accès aux prêts calamités, que les revenus imposables autres qu'agricoles du ménage doivent être inférieurs à 150 000 F.

L'actualisation du plafond de 100 000 F devrait conduire à le multiplier par deux et demi aujourd'hui. C'est donc à 250 000 F qu'il doit être porté pour correspondre à une juste prise en compte des sinistres au moins comparable à celle d'il y a vingt ans.

La règle des 150 000 F de revenus extérieurs au ménage apparaît aujourd'hui très « décalée » par rapport à la réalité sociale agricole. Elle n'a plus de raison d'être et devrait donc être disparaître.

Cependant, dans la logique retenue de développement de l'assurance, il convient de veiller à ce qu'une amélioration des prêts calamités ne remette en cause cette démarche. Comme pour l'accès à l'indemnisation par le FNGCA, une distinction claire entre risques assurables et non assurables devrait donc déterminer l'accès aux prêts calamités : dans cette optique, ces prêts seraient alors accessibles aux agriculteurs victimes de sinistres liés aux seuls risques non assurables. Il convient aussi de s'interroger sur les garanties à présenter en cas

d'emprunt car elles peuvent constituer des obstacles au recours aux prêts calamités.

C - UNE SECTION « FRUITS ET LÉGUMES » AU SEIN DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AGRICOLE

A l'image de ce que nous avons présenté en première partie (cf. page II-28) concernant les interventions de la section viticole du Fonds national de solidarité agricole, et compte tenu de la situation particulière du secteur des fruits et légumes aujourd'hui, un tel dispositif apparaît bien adapté aux difficultés rencontrées par ce secteur. Il peut aussi répondre en partie au difficile problème évoqué ci-dessus des garanties demandées par les banques.

1. Pourquoi le secteur des fruits et légumes ?

Ces dernières années ont révélé la crise de nature structurelle qui affecte le secteur des fruits et légumes en France à la suite d'une succession d'accidents climatiques ou de déséquilibres de marché, alors même que les conditions de concurrence entre les pays sont déséquilibrées (charges sociales, fiscalité, coût des assurances récoltes...).

Cette situation place les agriculteurs concernés dans l'impossibilité de pouvoir recourir aux dispositifs d'encouragement à l'épargne du type dotation pour investissement. Cela a pu être constaté en 1997 comme en 1998 à l'occasion des gels de printemps.

Pour proposer aux agriculteurs de ce secteur des niveaux de réaction comparables à ceux des autres secteurs, qui peuvent mieux tirer parti des avantages de la réforme de la DPI, il est donc utile de compléter le dispositif des « prêts calamités » par une mesure adaptée au secteur.

2. Aller au-delà de la réforme des prêts calamités dans ce secteur

La réforme proposée des « prêts calamités » permet une réduction significative du coût de ce financement externe pour l'agriculteur victime d'un accident climatique. Mais la situation du secteur rend problématique, au-delà même du paiement des intérêts, le remboursement du capital alors que le revenu a été partiellement ou totalement amputé et que l'épargne a disparu.

C'est pourquoi les producteurs de fruits et légumes devraient pouvoir bénéficier, comme les viticulteurs, d'une section spécifique au sein du Fonds national de solidarité agricole, qui permettrait des prises en charge de tout ou partie des annuités des « prêts calamités » réalisées dans des conditions comparables à celles de la section viticole (jusqu'à quatre annuités pour des pertes supérieures à 70 %).

II - DÉVELOPPER LES ASSURANCES RÉCOLTES

Nous sommes ici dans le domaine des garanties liées à la survenance d'un événement climatique clairement identifié et responsable de pertes quantitatives et (ou) qualitatives.

Le développement des assurances des cultures contre les risques climatiques en France apparaît possible au regard :

- des risques d'ores et déjà assurables du type grêle (toutes cultures) ou gel (sur vigne) en développant significativement les surfaces assurées ;
- de nouvelles garanties à mettre en œuvre telles qu'une assurance « multirisques climatiques » pour les grandes cultures ou une garantie « gel sur fruits ».

Ces nouveaux développements peuvent s'inscrire dans une première phase d'évolution du champ des assurances récoltes avec la perspective d'autres développements ultérieurs. Ils supposent que cette voie soit privilégiée par les pouvoirs publics au sein de la politique agricole mise en œuvre.

Le secteur de l'élevage se trouve dans une situation particulière au regard des conséquences des accidents climatiques sur cultures. En effet, des sinistres sur prairies ou maïs ensilage, par exemple, peuvent ne pas aboutir à une baisse du chiffre d'affaires de l'entreprise. C'est par une augmentation des charges (achat d'aliments à l'extérieur par exemple) que se traduisent en fait les dommages aux cultures. Cela conduit donc, pour ce secteur, à envisager, au-delà des assurances récoltes ou d'assurances « chiffres d'affaires », des garanties « perte d'exploitation » liées à des sinistres climatiques. Il s'agit d'un axe possible de développement des assurances contre les risques climatiques en élevage, secteur qui occupe 40 % des terres agricoles françaises.

A - UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Cette démarche doit reposer sur les fondements suivants :

- ◆ Le développement de l'assurance prime sur le recours aux dispositifs de solidarité, toujours nécessaires subsidiairement.
- ◆ Ce développement de l'assurance s'appuie sur la définition et la diffusion des garanties par les entreprises d'assurance.
- ◆ Les pouvoirs publics accompagnent ce développement par des interventions appropriées qui ont pour objectif d'aider à l'assurabilité des risques qui, sans cela, resteraient exclus du domaine de l'assurance (réassurance publique, prévention) ou (et) de rendre accessibles les coûts d'assurances récoltes pour les agriculteurs (prise en charge partielle des cotisations).
- ◆ L'accompagnement des pouvoirs publics est différencié selon que les garanties sont reconnues « viables » ou « expérimentales ».
- ◆ Le recours à l'assurance ne doit pas être facteur de déresponsabilisation de l'exploitant qui, en conséquence, supportera des franchises adaptées.

La distinction entre garantie « viable » et garantie « expérimentale » devrait être fondée sur le besoin du dispositif en réassurance publique (partage de risque entre les assureurs et l'Etat) pour assurer sa pérennité :

- pour les garanties « viables », les assureurs utilisent leurs techniques habituelles de couverture (notamment la réassurance privée) ;

- pour les garanties « expérimentales », la réassurance publique intervient au-delà d'un niveau de ratio sinistres/cotisations qui doit être apprécié annuellement et sur une plus longue période.

B - LES CONSÉQUENCES DE LA DISTINCTION ENTRE GARANTIES « VIABLES » ET « EXPÉRIMENTALES »

1. Intervention des pouvoirs publics en réassurance

Dans les deux cas (garanties « viables » ou « expérimentales »), la prise en charge partielle de la cotisation par les pouvoirs publics devrait être envisagée en cas de cotisation technique non incitatrice pour la garantie concernée. En effet, selon les caractéristiques techniques du risque et du niveau de garantie apporté, l'assureur calcule une « prime d'équilibre » correspondante. Mais cette prime peut être dissuasive car, de son côté, l'agriculteur se réfère à un « prix psychologique » correspondant à sa capacité contributive et qui déclenche la souscription. Hors de ce « prix psychologique », les assurances ne peuvent se développer ; d'où la nécessité de rapprocher la « prime d'équilibre » du « prix psychologique » grâce à l'intervention publique dans certains cas. Au-delà, l'incitation peut aussi être utilisée pour développer les formules d'assurance de groupe. Cela est possible en différenciant par exemple les niveaux d'incitation selon que la souscription est individuelle ou groupée en favorisant cette dernière formule.

Il faut souligner ici le rôle complémentaire des différents modes d'intervention publique proposés : l'existence de la réassurance publique permet de réduire le coût des primes et donc les besoins de prise en charge partielle des cotisations. De même, l'incitation, établie à un niveau adapté et suffisamment généralisée, permet un bon développement des surfaces assurées qui améliore le ratio sinistres/cotisations et aboutit à réduire les besoins en réassurance.

Pour la mise en oeuvre de la réassurance publique, l'expérience de la Caisse centrale de réassurance devra être mise à profit par les pouvoirs publics selon les modalités adaptées aux objectifs de la démarche proposée.

2. Pilotage des évolutions : programmes pluriannuels et instance de pilotage

La distinction à établir entre garanties « viables » et « expérimentales » doit s'inscrire dans un dispositif évolutif permettant de vérifier que des garanties « expérimentales » deviennent « viables » et que de nouvelles garanties sont mises en expérimentation. C'est ainsi que pourront se développer les assurances récoltes sur la base d'équilibres financiers et de règles techniques durables.

Pour cela, des programmes pluriannuels devraient être établis et une instance de pilotage mise en place.

2.1. 2.1. Les programmes pluriannuels

Etablis pour cinq ans par l'instance de pilotage du dispositif, ils permettent d'organiser périodiquement les relations entre les différents acteurs sur la base des classements entre garanties « viables » et garanties « expérimentales ». Ces

classements sont réexaminés à l'occasion de chaque renouvellement. Pour engager ce processus, un premier programme de trois ans couvrant la période 2000-2002 permettrait de préparer et d'adopter les textes correspondants tout en s'inscrivant dans le calendrier des négociations communautaires et de l'OMC.

2.2. 2.2. L'instance de pilotage

Réunissant les organisations professionnelles agricoles, les représentants des assureurs et des pouvoirs publics, cette instance, dont l'objectif est le développement des assurances récoltes, prépare les programmes pluriannuels (nature et niveau des garanties proposées, cultures couvertes, franchises, ...) soumis à l'agrément des pouvoirs publics (forme et niveau de l'intervention publique) et propose le développement de mesures de prévention des risques.

Constituée sous une forme juridique qui devra être précisée, elle doit être un lieu de synthèse technique et politique pour l'ensemble des partenaires. Afin de ne pas multiplier les structures ou les instances, sa création doit être conçue en liaison avec la réforme nécessaire de la Commission nationale des calamités agricoles.

La mise en place des programmes pluriannuels de développement des assurances récoltes confère au dispositif global une dynamique particulièrement intéressante, tant au regard de la responsabilisation des agriculteurs que de l'intervention publique : des risques non assurables aujourd'hui couverts par le FNGCA, sont « sortis » du champ d'indemnisation du fonds dès lors qu'ils entrent dans le domaine des garanties « expérimentales ». Ces garanties « expérimentales » ayant vocation à devenir « viables » dès après le premier programme pluriannuel, certains risques non assurables aujourd'hui pourront ainsi rejoindre le domaine des garanties viables. Au fur et à mesure, le champ d'intervention du FNGCA se rétrécit tandis que le domaine assurable s'élargit.

C - LES ASSURANCES RÉCOLTES QUI PEUVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES

1. L'assurance grêle (garantie « viable »)

En raison de l'expérience acquise en ce domaine par les entreprises d'assurance et sur la base des règles techniques établies ces dernières années, cette garantie peut être classée dans les garanties « viables » sans réassurance publique.

1.1. 1.1. Un maximum de surfaces pour un maximum de cultures

Le développement de l'assurance grêle doit permettre de couvrir un maximum de surfaces pour un maximum de cultures. C'est ainsi qu'une mutualisation maximale pourra être obtenue qui permettra de réduire les coûts des cotisations pour les cultures les plus fragiles. C'est ainsi donc que les phénomènes d'antisélection (ne s'assurent que ceux qui en ont le plus besoin) seront réduits.

Le développement des autres garanties que la grêle contre les risques climatiques doit relever d'un « codéveloppement » résultant du fait que toute

souscription à une autre garantie que la grêle supposera la souscription à la garantie « grêle ».

Ce lien formel entre les garanties (qui existe en Autriche, par exemple) peut résulter des politiques de souscription des assureurs mais il pourra plus directement s'imposer s'il résulte d'orientations claires des pouvoirs publics dans ce sens, orientations qui peuvent se traduire dans les règles d'incitation par exemple.

1.2. 1.2. Un développement raisonné des surfaces assurées par l'utilisation des « filets paragrêle »

Il peut paraître paradoxal de proposer ici de développer l'utilisation des « filets paragrêle » alors que leur installation réduit, en fait, les surfaces assurables. Mais dès lors que le développement de l'assurance grêle ne peut reposer que sur des équilibres techniques et financiers durables, il est préférable d'inciter au développement des outils efficaces de prévention qui permettent de limiter a priori les accidents climatiques et qui contribuent ainsi à améliorer le risque assuré et donc à influencer favorablement le coût de l'assurance.

Ce développement de l'usage des « filets paragrêle » n'est envisageable que si le financement des installations est facilité par l'accès à des prêts bonifiés adaptés (productions végétales spéciales, modernisation...) et si les installations elles-mêmes sont assurées contre les risques auxquels elles sont exposées (neige, tempête...).

2. L'assurance « gel de printemps sur vigne » (garantie « expérimentale »)

L'assurance « gel de printemps sur vigne AOC » est une garantie qui peut être délivrée aujourd'hui. Mais son développement reste limité du fait des interventions du FNGCA. Elle pourrait être classée dans un premier temps en garantie « expérimentale » en ayant vocation à devenir assez rapidement une garantie « viable ». Le développement d'une telle garantie devra se prémunir de risques de dérapages liés au maintien de ces cultures dans des zones particulièrement gélives. A ce titre, l'incitation pourrait être limitée aux zones présentant des risques « normaux ».

2.1. 2.1. Une garantie « coup dur » justifiant une franchise adaptée

Cette garantie devrait être conçue comme une garantie « coup dur » n'intervenant qu'en cas de pertes significatives (pour une bonne moralisation du risque et afin de proposer des tarifs satisfaisants).

2.2. 2.2. Des « contrats groupe »

Afin de réduire l'antisélection et de proposer des tarifs adaptés au risque (nécessité de disposer d'un historique suffisant), cette garantie peut se développer grâce à des « contrats groupe » au sein de groupements de producteurs tels que les coopératives ou les comités interprofessionnels de telle ou telle appellation. L'exemple du contrat en préparation avec le Syndicat des Côtes du Rhône conforte ce type de démarche pour le développement de nouvelles garanties dans

le secteur viticole (gel notamment) et laisse penser que, pour certains risques, le caractère obligatoire de l'assurance peut être acquis par voie professionnelle.

3. L'assurance « multirisques climatiques » pour les grandes cultures (garantie « expérimentale »)

Les travaux de recherche conduits ces dernières années permettent d'envisager à court terme la mise en place et le développement d'une garantie « multirisques climatiques » pour les grandes cultures.

4. L'assurance « gel de printemps sur fruits » (garantie « expérimentale »)

La mise en place et le développement d'une assurance « gel de printemps sur fruits » peut être envisagée dès lors que ses effets sont bien considérés dans le cadre économique général de la filière.

Si ce choix est fait par les pouvoirs publics en faveur de la mise en place et du développement d'une telle assurance, il convient d'en préciser les conditions de mise en œuvre dans un cadre « expérimental ». Ces conditions (dont celle d'un éventuel zonage de l'incitation) sont en grande partie comparables à celles du développement de l'assurance « gel sur vigne », à la réserve près qu'il s'agirait ici d'une garantie totalement nouvelle.

4.1. 4.1. Des « contrats groupe »

Afin de réduire l'antisélection et de proposer des tarifs adaptés au risque (nécessité de disposer d'un historique suffisant), cette garantie peut se développer grâce à des « contrats groupe » au sein des groupements de producteurs.

4.2. 4.2. Des franchises adaptées

Une telle garantie ne peut être qu'une garantie « coup dur » (intervenant pour des pertes significatives) afin d'éviter des utilisations anormales du système.

4.3. 4.3. La nécessité de données individuelles fiables

Le développement de cette assurance auprès des producteurs suppose de disposer de données comptables fiables des exploitations concernées (sur le passé) pour établir des tarifications de groupe adaptées. C'est là une difficulté non négligeable qui doit être bien prise en compte au préalable.

5. L'assurance « pertes d'exploitation pour risque climatique en élevage » (garantie « expérimentale »)

Au-delà du développement des assurances récoltes dans les secteurs des productions végétales, l'élevage doit aussi pouvoir bénéficier de couvertures adaptées en cas d'accidents climatiques. La problématique particulière à ce secteur conduit à envisager le développement de garanties « pertes d'exploitation » pour remédier aux conséquences des pertes de récoltes qui entraînent des achats supplémentaires d'aliments par les producteurs. Dans ce sens, une réflexion particulière doit être engagée entre la profession, les assureurs et les pouvoirs publics pour bien préciser les éléments de démarrage d'un éventuel projet.

III - LA RÉFORME DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES ET DE LA COMMISSION NATIONALE DES CALAMITÉS AGRICOLES

La loi de 1964 « organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles » doit être réformée pour prendre en compte les évolutions proposées. Ces réformes concernent au premier chef les interventions du FNGCA dont l'utilité reste entière en tant que fonds de solidarité pour l'indemnisation des risques climatiques non assurables, pour l'engagement d'actions de prévention efficaces et pour l'incitation à l'assurance. Au-delà, il s'agit aussi d'organiser l'intervention des pouvoirs publics en matière de réassurance et de transformer l'actuelle Commission nationale des calamités agricoles en lui donnant une place et un rôle nouveaux au sein des instances d'orientation et de mise en oeuvre de la politique agricole.

A - LES INTERVENTIONS DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES

Pour correspondre aux axes d'intervention nécessaires, le FNGCA devrait être organisé en trois « sections » distinctes correspondant aux trois missions qui peuvent lui être assignées et qui figuraient déjà dans la loi de 1964 : indemnisation, développement de l'assurance et prévention.

1. La section « indemnisation » du FNGCA : la manifestation de la solidarité professionnelle et de la solidarité nationale

En tant qu'outil d'indemnisation et instrument de mise en œuvre des solidarités professionnelle et nationale, le principe de parité de financement de la section « indemnisation » du FNGCA doit être réaffirmé. Le maintien de ce principe ne devrait pas préjuger d'éventuelles modifications de ses modalités de financement.

1.1. 1.1. Un fonds qui indemnise assez rapidement

Le retard de versement des indemnisations au-delà d'un an ne s'explique pas, même par la nécessité d'indemniser des sinistres certains et mesurables (reconnaissance d'un événement climatique exceptionnel et mesure des pertes effectivement constatées à la récolte).

Une indemnisation proportionnée à la perte réelle oblige, en général, à attendre la récolte pour en avoir une juste mesure. C'est là une contrainte forte sur le délai d'indemnisation. Mais, tout en conservant une procédure en deux phases (reconnaissance puis indemnisation), au moins trois améliorations doivent être envisagées pour accélérer l'indemnisation par le FNGCA.

♦ Prévoir formellement la possibilité d'**avances sur indemnisations** : cette réforme doit être engagée en prenant en compte les difficultés qui sont réelles, mais en considérant aussi les évolutions récentes de l'intervention publique dans le sens du développement des aides directes. En effet, l'expérience de 1996 dans le secteur de l'élevage, dans quelques départements de l'ouest victimes de la sécheresse, montre que c'est aujourd'hui techniquement et

juridiquement possible dès lors que l'agriculteur concerné peut gager d'autres aides publiques en cas de trop-perçu ou d'indemnisation indûment perçue.

♦ Accélérer les **procédures nationales** : le rythme des réunions de la Commission des calamités pèse sur les délais d'indemnisation. Une meilleure réactivité doit être recherchée, en fonction des accidents climatiques à traiter, en privilégiant le service aux agriculteurs.

♦ Accélérer les procédures locales par une révision des **procédures d'expertise** : depuis vingt ans (date des textes d'application actuels), les moyens de reconnaissance et de mesure des accidents climatiques, la mesure de leurs effets, les moyens de communication, les références techniques et économiques, l'expérience acquise,... en fait, tout a évolué. Cette évolution justifie que l'on réexamine aujourd'hui les procédures mises en œuvre, les délais prévus... car la routine de vingt années de fonctionnement ne garantit pas la pertinence du dispositif pour l'avenir. La profession et l'administration doivent rechercher en commun ces nouvelles voies d'accélération des procédures en s'appuyant sur les technologies et les moyens de communication du futur plutôt que sur ceux du passé.

1.2. 1.2. Un fonds qui indemnise suffisamment

Cette évolution nécessaire renvoie à deux questions différentes :

- d'une part, l'accès à l'indemnisation avec une adaptation des seuils de perte pour ouvrir droit à l'indemnisation du fonds ;
- d'autre part, le niveau de l'indemnisation qui devrait être relevé.

2. La section « prévention »

Au sein du FNGCA, au même titre qu'une section « indemnisation », doit être identifiée une section « prévention » pour que le système intègre cette dimension trop négligée jusqu'à présent.

La section « prévention » du FNGCA doit permettre :

- d'engager ou de participer à des programmes de recherche plus fondamentale ou de recherche appliquée propres à réduire la fréquence, l'intensité des accidents climatiques ou leurs effets sur les cultures ;
- de faciliter le développement des techniques de prévention par la mise en place de programmes incitateurs adaptés.

3. La section « développement de l'assurance »

L'assurance de certains risques n'est envisageable qu'avec des cotisations réduites grâce à la prise en charge partielle des pouvoirs publics temporairement ou durablement.

Cette intervention qui permet le développement de l'assurance récolte auprès d'un maximum d'agriculteurs conduit à réduire :

- les coûts de base des cotisations individuelles du fait d'une meilleure mutualisation du risque ;

- les coûts de réassurance (qu'il s'agisse de réassurance privée ou publique).

Ainsi peut se créer un « cercle vertueux » qui confère à cette intervention publique un effet de levier particulièrement intéressant.

B - LES RÈGLES DE FINANCEMENT DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES

Il convient ici de distinguer les trois sections pour y adapter des modalités de financement cohérentes avec leurs interventions.

1. Un financement à parité profession-pouvoirs publics pour les sections « indemnisation » et « prévention »

♦ S'agissant de la section « **indemnisation** », cette parité se justifie par la nature même de cette intervention : un « fonds de solidarité » qui doit mobiliser des ressources traduisant la solidarité professionnelle, d'une part et la solidarité nationale, d'autre part.

♦ S'agissant de la section « **prévention** », cette parité se justifie par une participation normale des agriculteurs qui sont les bénéficiaires des interventions correspondantes, et par une participation des pouvoirs publics pour accompagner les producteurs dans la recherche et le développement de nouveaux outils qui contribuent à la réalisation des objectifs de la politique agricole conduite.

2. Un financement des pouvoirs publics pour la section « développement de l'assurance »

Le choix qui est proposé, en privilégiant le développement des assurances récoltes, constitue un véritable choix de politique agricole concernant la protection du revenu des agriculteurs contre les risques climatiques et les modalités de mise en œuvre de l'aide publique dans ce domaine.

De plus, il serait contradictoire de pérenniser ou d'augmenter les contributions des agriculteurs pour financer cette « incitation » ; on aboutirait à taxer les contrats pour en financer le développement, ce qui se passe aujourd'hui par exemple pour les contrats d'assurance grêle : ils contribuent pour 90 MF au financement du FNGCA qui, en contrepartie, assume la charge des 40 MF d'incitation à l'assurance grêle. C'est bien pourquoi la loi de 1964 avait déjà prévu un financement budgétaire particulier de l'incitation.

Sur ce point, il ne s'agit donc pas de modifier la loi mais de l'appliquer en finançant l'incitation sur le budget du ministère de l'agriculture (article 5 de la loi de 1964) avec éventuellement les crédits complémentaires que les collectivités locales pourront mobiliser à cet effet.

C - LA RÉASSURANCE PUBLIQUE PAR LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE

La mise en place des dispositifs de réassurance publique proposés en fonction du développement des garanties possibles, devrait être réalisée avec la Caisse centrale de réassurance qui a déjà l'expérience de la garantie publique

dans le dispositif des « catastrophes naturelles » et qui assure aujourd'hui la gestion du FNGCA.

D - ÉTUDIER LA TRANSFORMATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES CALAMITÉS AGRICOLES

Placée sous la tutelle du ministre de l'agriculture, la Commission nationale des calamités agricoles, renouvelée dans sa forme et dans son rôle, pourrait mettre en œuvre directement les crédits des trois sections du FNGCA (prévention, développement de l'assurance et indemnisation). Instrument de coordination et d'animation de l'intervention publique, elle aurait en charge :

- la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de programmes favorisant la prévention des accidents climatiques ;
- la définition des conditions d'intervention et d'indemnisation des accidents climatiques par le FNGCA ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des programmes pluriannuels de développement de l'assurance contre les risques climatiques pour en faciliter l'accès au plus grand nombre ;
- le conseil aux pouvoirs publics sur l'adaptation de la politique agricole aux nouveaux outils de stabilisation du revenu des agriculteurs.

Pour jouer ce rôle plus large, la Commission nationale des calamités agricoles ainsi renouvelée et composée à parité de représentants de la profession et des pouvoirs publics devrait être conçue différemment. Elle devrait disposer en propre de moyens humains et financiers correspondant à son rôle élargi. Pour autant, il ne s'agit pas de superposer une nouvelle structure aux moyens déjà existants : ses moyens humains résulteraient de la réunion des différents bureaux ou collaborateurs du ministère de l'agriculture qui travaillent actuellement sur les dossiers correspondants : bureau des calamités de la direction des exploitations de la protection sociale et de l'emploi (DEPSE), collaborateurs de la direction de la production et des échanges (DPE), de la direction de l'espace rural et de la forêt ou de la direction des affaires financières et économiques (DAFE). Elle pourrait aussi recourir à des collaborations extérieures (INRA, Météo-France, Instituts techniques, ...). En ce qui concerne la mise en œuvre de la section « indemnisation » du FNGCA, la Commission nationale des calamités agricoles ainsi renouvelée serait consultée dans la phase de reconnaissance et elle conduirait directement la phase d'indemnisation.

IV - ÉTUDIER L'ASSURANCE « CHIFFRE D'AFFAIRES »

L'assurance « chiffre d'affaires » (ACA) est très différente par nature de l'assurance récolte : en l'état actuel des dispositifs connus en Amérique du Nord, la première intervient dès lors qu'une baisse minimale de « chiffre d'affaires » est constatée tandis que la seconde est liée à l'apparition d'un événement climatique objet du contrat.

Cependant, toutes deux calculent une indemnisation sur la base d'un rendement de référence multiplié par un prix de référence. Seul donc le facteur de déclenchement de la garantie les différencie fondamentalement.

Mais c'est cette différence qui justifie, en fait, l'appréciation qui est faite de l'intervention publique dans l'un et l'autre cas au sein de la réglementation OMC : sous l'appellation assurance « revenu », ce que les accords du GATT ont voulu privilégier, c'est l'idée d'un soutien au revenu des agriculteurs sans qu'il soit besoin de reconnaître un événement défavorable climatique (effet rendement) ou économique (effet prix). Cette approche est très liée à celle du « découplage » qui pourrait régir de plus en plus les aides publiques à l'agriculture.

Cela conduit, dans une étude possible sur le développement de ce type d'assurance, à adopter une approche très pragmatique qui :

- permette d'utiliser les savoir-faire en matière d'assurance récolte comme le font les Etats-Unis et le Canada ;
- s'inscrive, autant que possible, dans le cadre de la réglementation OMC encore susceptible d'évoluer au cours des prochaines négociations ;
- présente un intérêt pour les agriculteurs.

Le premier comme le dernier point relèvent d'une approche par type de production car les enjeux réglementaires, économiques et sociaux sont assez différents selon les secteurs. C'est pourquoi deux études d'assurances « chiffre d'affaires » paraissent envisageables, l'une dans le secteur des grandes cultures et l'autre dans le secteur des fruits.

Il reste alors à inscrire autant que possible ces approches dans la réglementation OMC car, d'une manière ou d'une autre, des financements publics devront être mobilisés.

Trois principes pourraient être retenus pour engager la réflexion :

- ◆ Mise en place et développement par les assureurs en concertation avec les pouvoirs publics et la profession.
- ◆ Le facteur de déclenchement de l'indemnisation serait une baisse de chiffre d'affaires : constatée sur la base d'une comparaison avec un « revenu » de référence et liée à une baisse de rendement du fait d'un accident climatique.
- ◆ Intervention publique sous forme de réassurance et de prise en charge partielle des cotisations :
 - réassurance publique quand le ratio sinistres/cotisations dépasse un certain niveau (avec, comme pour l'assurance récolte l'intervention de la Caisse centrale de réassurance) ;
 - prise en charge partielle des cotisations par l'Etat avec possibilité de modulation pour favoriser les « contrats groupe ».

A - ÉTUDE DE L'ASSURANCE CHIFFRE D'AFFAIRES « GRANDES CULTURES »

Compte tenu des réflexions engagées dans ce domaine aujourd'hui en France, de la possibilité de proposer et de développer une assurance « multirisques climatiques » grandes cultures et de l'importance prise par les dispositifs de ce type aux Etats-Unis, l'étude d'un programme « ACA grandes cultures » pourrait être envisagée en complément du premier programme pluriannuel de développement de l'assurance récolte.

B - ÉTUDE DE L'ASSURANCE CHIFFRE D'AFFAIRES « FRUITS »

Au-delà des éléments généraux devant guider cette étude, l'ACA « fruits » pose des difficultés particulières de mise en œuvre même si l'on voit bien l'intérêt d'une telle proposition. Les risques couverts au titre des assurances récoltes sont limités aujourd'hui et les bases de tarification sont floues en raison de l'insuffisante transparence fiscale et commerciale du secteur. Le coût potentiel des cotisations implique d'envisager a priori des prises en charge de cotisations durables et significatives par les pouvoirs publics.

CHAPITRE III

UNE APPLICATION POSSIBLE DES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Sur la base des orientations proposées, une application peut en être présentée. Elle ne constitue qu'un éclairage particulier sur la mise en oeuvre possible de ces orientations. Cependant, cette application permet de mieux appréhender la globalité de la réforme considérée en :

- resituant cette réforme dans une perspective de moyen et long terme ;
- mesurant les conséquences du « statu quo ».

D'autres applications peuvent être construites. Mais il est apparu utile de fixer des ordres de grandeur quant aux conséquences des orientations proposées.

I - RAISONNER AU-DELÀ DU COURT TERME

En raison de ses conséquences économiques et des contraintes techniques qui pèsent sur le développement de l'assurabilité des risques climatiques en agriculture, les évolutions doivent être conduites sur une période suffisamment longue d'au moins trois programmes pluriannuels de développement de l'assurance récolte.

II - UNE DYNAMIQUE INTERNE AU DISPOSITIF

Cette dynamique repose sur les fondements mêmes des orientations proposées puisque l'objectif de développement des assurances récoltes auprès du plus grand nombre possible d'agriculteurs réduit le champ d'intervention du FNGCA et qu'au sein même des garanties proposées, les garanties « expérimentales » ont vocation à devenir « viables ».

Cette nouvelle dynamique permet de passer en une dizaine d'années de la situation actuelle (une couverture par l'assurance des risques grêle et tempête en plus de l'intervention du FNGCA pour l'indemnisation partielle de tous les autres accidents climatiques) à des assurances pouvant couvrir jusqu'à deux tiers des surfaces en grandes cultures et un tiers des surfaces en fruits, cela avec le maintien de l'intervention du FNGCA sur un périmètre décroissant (en fonction du développement des assurances récoltes) mais avec un niveau moyen d'indemnisation des pertes supérieur aux 30 % actuels.

III - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES QUI PEUVENT FONDER CETTE NOUVELLE DYNAMIQUE

Au-delà des éléments présentés auparavant en vue du développement des assurances contre les risques climatiques, il faut aussi compter sur les interactions entre les évolutions résultant des réformes proposées.

A - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES

◆ Tous les risques rendus assurables au titre de garanties « expérimentales » ou « viables » quittent le champ du domaine d'indemnisation du FNGCA.

◆ Les indemnisations moyennes versées par le FNGCA sont relevées de 30 à 50 %.

◆ Le FNGCA est reconfiguré en trois sections : indemnisation, développement de l'assurance et prévention.

◆ Son financement est paritaire (Etat-agriculteur) pour les sections indemnisation et prévention. L'Etat finance seul la section « développement de l'assurance ».

◆ Les dépenses « d'incitation » sont révisables en fonction des niveaux de développement atteints.

B - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LES ASSURANCES

◆ L'incitation est réévaluée et étendue à l'ensemble des garanties à des niveaux de 20 à 50 %. Plus qu'une incitation au sens traditionnel, il s'agit plutôt d'une réelle prise en charge partielle des cotisations.

◆ Les surfaces couvertes progressent selon les types de garanties et cette progression amène des réductions de primes grâce à une meilleure mutualisation du risque.

◆ Des garanties « expérimentales » deviennent « viables » entre le premier et le deuxième programmes et entre le deuxième et le troisième.

C - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LES PRÊTS CALAMITÉS ET LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ AGRICOLE

◆ Le développement de l'assurabilité réduit en conséquence le champ d'intervention des « prêts calamités » et donc progressivement le coût de la bonification correspondante.

◆ La réduction du champ des prêts bonifiés limite l'impact de l'introduction de la section « fruits » au sein du Fonds national de solidarité agricole.

D - LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES CONCERNANT LA RÉASSURANCE PUBLIQUE

Le passage de garanties « expérimentales » en garanties « viables », au fil du temps, limite les conséquences financières de ce nouveau mode d'intervention publique qui est proposé.

En fonction des hypothèses présentées pour mettre en oeuvre l'application ici envisagée des orientations qui précèdent, deux éléments ressortent prioritairement :

- sur une période d'une dizaine d'années, cette application suppose un engagement progressif des pouvoirs publics à un niveau de l'ordre de 1 à 2 % des aides à l'agriculture productive ;
- « l'effet de levier » de cette intervention est important : avec 1 à 2 % des aides publiques à l'agriculture productive, jusqu'à 25 % du chiffre d'affaires agricole pourraient être protégés en cas d'accident climatique.

CONCLUSION

L'analyse des dispositifs français et étrangers de protection du revenu des agriculteurs contre les risques climatiques, comme la mesure des enjeux liés au développement des assurances contre les risques climatiques, amène à concevoir une réforme importante de notre dispositif français centré sur le FNGCA créé en 1964 sous la forme d'un fonds de solidarité.

Cette réforme doit s'articuler autour de quatre orientations :

- l'amélioration des capacités d'épargne et de financement des agriculteurs pour faire face aux accidents climatiques (pertes de rendement et de qualité) ;
- le développement des assurances récoltes qui peut être abordé dans de nombreux secteurs de production et qui doit bénéficier à un maximum d'agriculteurs ;
- une réforme du FNGCA et de la Commission nationale des calamités agricoles pour adapter les instruments publics d'intervention à cette nouvelle configuration du dispositif de protection du revenu agricole contre le risque climatique ;
- l'étude d'assurances « chiffre d'affaires » liées à un accident climatique.

Ces orientations confèrent à chacun des acteurs (agriculteurs, pouvoirs publics, assureurs, financeurs...) un rôle nouveau dans de nouvelles complémentarités à organiser. Celles-ci doivent correspondre à une modernisation des modes d'intervention publique et à une volonté de faire participer le maximum d'agriculteurs au développement des assurances récoltes.

Il ne s'agit pas de créer un dispositif public d'assurance : la concurrence entre les entreprises d'assurance demeure un élément déterminant de moindre coût, de qualité de service et de recherche de nouveaux produits.

Il s'agit plutôt, en prenant en compte les demandes nouvelles des agriculteurs, de proposer les réponses les mieux adaptées qui, quand elles ne peuvent être mises en oeuvre dans un cadre commercial normal, conduisent les pouvoirs publics à faciliter leur développement auprès de l'ensemble des agriculteurs.

Dès lors, pour engager les réformes nécessaires, c'est la réponse aux besoins de protection du revenu des agriculteurs qui doit être privilégiée par les pouvoirs publics qui doivent s'engager dans une telle démarche de service à la profession et par les entreprises d'assurances qui devraient s'y associer.

Mais, au-delà des réponses qui peuvent être apportées et qui sont du ressort de l'assurance, la réforme proposée s'appuie aussi sur la mise en place ou le développement d'outils d'épargne et de financement mieux adaptés qui eux aussi nécessitent d'innover à la fois sur le type de réponse à apporter et sur les modalités de leur mise en oeuvre, à l'image de l'expérience canadienne (CSRN) ou des débats en cours aux Etats-Unis (projet FARRM).

Notre pays, principal producteur agricole en Europe, se doit d'engager ces réformes qui, autant qu'une réponse aux besoins exprimés par les agriculteurs pour préserver leur compétitivité et leur revenu, peuvent constituer une approche nouvelle de l'intervention publique tant en France qu'au niveau communautaire, en vue de protéger le revenu agricole contre le risque climatique.