

# Coordination Rurale Syndicat Union Nationale



BP 590 - 1 rue Darwin - 32022 AUCH Cedex 9  
Tél. : 05 62 60 14 96 – Fax : 05 62 60 14 31  
e-mail : [crun@coordinationrurale.fr](mailto:crun@coordinationrurale.fr) – site internet : [www.coordinationrurale.fr](http://www.coordinationrurale.fr)

Le 22 août 2005

## Réflexions de la Coordination Rurale sur les risques en agriculture dans le cadre de la mission d'enquête parlementaire sur la réforme du FNGCA (Fonds National de Garantie contre les Calamités Agricoles)

*Le présent document s'inspire en grande partie des réflexions que la CR avait en son temps transmises à M. Christian Babusiaux, auteur d'un rapport en octobre 2000 consacré à « l'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture ». Ce rapport reste d'actualité car il replace la nécessaire réforme du FNGCA dans le cadre d'une proposition de réforme global du système de prévention des risques qui a le mérite d'articuler et de mettre en cohérence le rôle des agriculteurs, celui des professionnels de l'assurance et celui des pouvoirs publics.*

### Synthèse

La gestion des risques est un des éléments constitutifs de la pratique du métier d'agriculteur, qui doit donc légitimement en assumer une partie. Il est toutefois nécessaire de mettre en œuvre un système global, prenant en compte les effets des risques climatiques, sanitaires et économiques que l'agriculteur ne peut assumer seul.

La CR souhaite tout d'abord replacer cette question dans la perspective de la nouvelle PAC, susceptible de modifier profondément les comportements des agriculteurs. En effet, si les aléas climatiques sont exclusivement le fait de la nature, les risques sanitaires et les risques de variation de prix sont la plupart du temps les conséquences des politiques agricoles (notamment de la spécialisation des exploitations). Il est ainsi à prévoir que le découplage et la baisse continue des prix agricoles diminueront considérablement l'intérêt économique de la prévention du risque et/ou de l'assurance, tant pour les agriculteurs que pour les acteurs économiques concernés, tels que les compagnies d'assurances.

**La protection et la prévention des risques reposant sur l'investissement** dans un certain nombre d'équipements, cela implique la possibilité de les amortir, qui n'existe qu'en cas de valeur ajoutée suffisante. Le retour à des prix rémunérateurs serait bien plus efficace et logique que de faire indemniser les dégâts par le contribuable. La politique économique aurait tort de se priver de ces outils contribuant à l'expansion économique, contrairement à l'indemnisation pour disparition de production, qui constitue un élément de régression.

La CR est attachée à l'idée d'un développement d'une **épargne de précaution à vocation professionnelle**. Cette sorte d'auto-assurance serait encouragée par un dispositif fiscal simple, permettant de la traiter comme une charge de l'exploitation constatée d'avance, mais dont on ne

connaîtrait pas précisément la date de mobilisation pour faire face aux aléas. Cette vision se rapproche de la notion de provision pour risque dans les entreprises. Le manque à gagner pour la MSA serait compensé par la diminution des remises partielles sur cotisations pour les agriculteurs en difficulté ou pour certains secteurs sinistrés.

La CR reste sceptique vis-à-vis du succès de **l'assurance récolte**, qui dépendra de la bonne articulation entre la démarche des agriculteurs disposant de la capacité économique de s'assurer (difficile dans le contexte économique actuel), celle des professionnels de l'assurance et celle des pouvoirs publics.

L'idée d'étendre le champ des aléas climatiques ne semble intéressante que si elle offre des garanties larges et effectives au plus grand nombre, afin d'éviter que chaque agriculteur, par souci d'économie, ne réduise la liste des aléas à ceux auxquels il croit être le plus exposé. L'assurance récolte ne doit de ce fait être considérée que comme un outil secondaire, du fait des risques de créer une agriculture à deux vitesses, avec la poursuite de la concentration par l'augmentation du seuil de surface, déjà trop élevé, permettant la survie de l'exploitation.

La CR émet en outre beaucoup de réserve à l'égard :

- d'un éventuel **retrait progressif du FNGCA** des risques devenus assurables, région par région, proposé par le rapport Babusiaux. En effet, un agriculteur ne disposant pas de revenu et ne pouvant donc ni constituer une épargne de précaution, ni s'assurer, s'exposerait à des risques pouvant conduire jusqu'au dépôt de bilan. Il est donc indispensable d'envisager une prise en charge partielle ou totale du coût de l'assurance en amont (FNGCA ou DDA), pour limiter le nombre des agriculteurs ayant recours aux AGRIDIF (qui seront probablement un jour à la charge de la puissance publique, via l'aide sociale ou le chômage).
- de la **gestion complexe et coûteuse (au cas par cas) de l'indemnisation**, basée sur les données comptables généralement disponibles avec un fort décalage dans le temps.
- des **capacités mondiales du marché de la réassurance**, insuffisantes pour couvrir la totalité de l'agriculture française.

Dans le nécessaire arbitrage entre assurance et prévention, **le facteur prix est prépondérant**. En effet :

- le coût de l'assurance est proportionnel à la valeur des produits ;
- le moyen de prévention a un coût fixe, avec un effet de seuil lié à la valeur du produit. La décision d'investir ne peut être prise que s'il existe une sécurité des prix, qui sera utilement complétée par des dispositifs d'assurance, soit dans les domaines où la prévention s'avère difficile à garantir, soit parce que la mise en œuvre de la prévention ne peut se faire que dans un délai qui nécessite provisoirement le recours à l'assurance.

La CR estime **nécessaire de conserver le FNGCA, tout en le réformant**, pour 2 raisons fondamentales :

- le caractère économique essentiel de l'agriculture justifie l'existence d'un outil spécifique de gestion de la solidarité nationale
- une réelle efficacité dans la gestion des risques ne pourra être obtenue qu'en distinguant et en articulant de manière cohérente les différents niveaux de risque (responsabilité individuelle de l'exploitant, mutualisation entre professionnels et solidarité nationale), ainsi qu'en hiérarchisant le degré d'intervention publique en fonction de ces niveaux.

La CR partage les **orientations de réforme proposées dans le rapport Babusiaux** : progressivité de l'indemnisation en fonction de la perte de production et suppression de l'effet de seuil (qui crée des différences de traitement importantes pour des variations infimes) ; amélioration du niveau d'indemnisation et simplification des procédures ; abaissement du seuil de perte du chiffre d'affaires et remontée du seuil de perte par production qui permettrait un rééquilibrage au profit des exploitations les plus diversifiées.

La CR y ajoute deux suggestions, inspirées par la canicule de 2003. Il s'agit **d'encourager et de financer des procédures collectives efficaces**, avec travail de relais sur le terrain et de négociation entre les

éleveurs, les fournisseurs de fourrages et les transporteurs, pour éviter au mieux les situations de grande détresse, aggravées par une spéculation, très imparfaitement maîtrisée, sur les prix du fourrage ou des transports (paradoxalement stimulée par les aides publiques). Ces procédures pourraient être financées par le FNGCA compte tenu de leur caractère collectif peu compatible avec l'organisation départementalisée des DDA.

En outre, la prise en compte de la hausse induite des prix des productions dans le calcul des pertes indemnisables et l'appréciation des seuils de taux de pertes aboutit à l'exclusion des calamités agricoles un nombre important d'agriculteurs, qui n'ont en général pas bénéficié de cette hausse des prix. La prise en compte de ce prix va, selon nos calculs, jusqu'à l'exclusion du droit à indemnisation des agriculteurs ayant pourtant subi une perte de rendement équivalente à 50%.

Quant aux autres mécanismes publics d'indemnisation, le **système des prêts calamités** est de moins en moins adapté : les montants maximum sont trop faibles, les conditions d'accès trop restrictives. Par ailleurs, leur principe est dangereux car ils ne font que différer les difficultés, risquant même de les amplifier

Nous partageons enfin l'avis du rapport Babusiaux quant à la nécessité de **rationaliser le dispositif de gestion des risques sanitaires** par l'établissement d'une nouvelle répartition des ressources (où la contribution professionnelle couvrirait les risques courants et l'Etat les risques exceptionnels), la mise en place d'un dispositif unique pour l'indemnisation des accidents climatiques et sanitaires (clarté de l'action publique et traitement équitable aux agriculteurs), et par le traitement des risques sanitaires végétaux, des risques sanitaires animaux et des risques liés à la sécurité alimentaire par des sections spécifiques du FNGCA.

## **Conclusion**

**La prévention devrait être, à chaque fois que c'est possible, le moyen privilégié de gestion des risques. Il faut donc déplorer, en premier lieu, que la baisse continue des prix agricoles dissuade les investissements dans la prévention, dont la rentabilité devient aléatoire.**

**La perspective de détérioration des revenus agricoles rend actuellement illusoire la possibilité de l'épargne pour risques et hors de portée, pour beaucoup d'agriculteurs, l'assurance récolte, dont le coût sera élevé à cause des frais de gestion.**

**Il faut donc reprendre le chemin d'une politique agricole qui rende possible la mise en place d'un système de protection contre les risques agricoles. Comme pour tout secteur économique, le coût de celui-ci devrait être intégré dans les charges de production et répercuté dans les prix à la consommation, de manière à pouvoir faire financer les outils de protection contre les risques courants par les producteurs eux-mêmes, les risques exceptionnels restant du ressort de la solidarité nationale.**

## Introduction et rappel des éléments essentiels du rapport Babusiaux

La gestion des risques est un des éléments constitutifs de la pratique du métier d'agriculteur depuis l'Antiquité. Il est donc légitime que celui-ci assume une partie des risques, même si l'évolution de la politique agricole commune le prédispose de moins en moins à assumer cette responsabilité individuelle qui relève pourtant de la responsabilité normale de tout acteur économique (voir chapitre 1 sur la réforme de la PAC).

Quoi qu'il en soit, l'agriculteur seul n'a pas la capacité de couvrir tous les risques qui doivent être également pris en compte dans le cadre de la mutualisation et de la solidarité nationale. La Coordination Rurale partage donc l'analyse du rapport Babusiaux qui propose :

- 1) de distinguer trois niveaux dans le risque (responsabilité individuelle de l'exploitant, mutualisation entre professionnels et solidarité nationale)
- 2) de « hiérarchiser le degré d'intervention publique en fonction de ces trois niveaux »
- 3) d'« assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif entre ces trois niveaux et entre les divers types d'instruments. Ces principes conduisent à préconiser, notamment, le développement d'une épargne de précaution à vocation professionnelle, un doublement du champ de l'assurance récolte, une réforme du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) et une rationalisation du dispositif de gestion des risques sanitaires. »

La CR partage également l'avis du rapporteur sur la nécessité de mettre en œuvre un système global car il est difficile de dissocier les risques climatiques, sanitaires et économiques qui peuvent se succéder ou s'additionner : « l'objectif doit être de passer d'une indemnisation ponctuelle des calamités agricoles à un système plus global de gestion des risques [...] ». »

Le rapport aborde ensuite une série de 4 propositions :

- 1) mettre en place une épargne de précaution à vocation professionnelle : cette épargne, sorte d'auto-assurance, devrait être encouragée par des dispositifs fiscaux
- 2) développer l'assurance récolte : une série de propositions est faite en vue d'« une meilleure indemnisation des risques climatiques afin de libérer des capacités d'intervention de l'Etat vers des risques insuffisamment pris en compte. Il suppose : de nouvelles formes de contrats [...], une intervention publique dans la réassurance, sur certains risques, [...] dès lors que les contrats seraient souscrits par une forte proportion d'exploitants, un retrait progressif du FNGCA des risques devenus assurables [...] Dans ces conditions, trois risques très importants pourraient devenir assurables : le gel sur fruits, notamment par des contrats gel plus grêle, [...] le gel sur vigne et enfin les multirisques grandes cultures. L'objectif pourrait être ainsi de doubler en 3 à 5 ans le champ des dommages couverts par l'assurance, qui passeraient de 1,2 à 2,4 milliards de francs. »

- 3) réformer le FNGCA et les autres mécanismes publics d'indemnisation : « *Les limites techniques de l'assurabilité des risques rendent inévitables de conserver le FNGCA. [...] En revanche, celui-ci doit être profondément réformé :*
- *indemnisation progressive en fonction de la perte de production, allant de 10 à 60% (actuellement le taux est constant et, sauf exception, de l'ordre de 30%) et supprimant l'effet de seuil*
  - *amélioration de l'indemnisation de certains sinistres, par exemple la sécheresse sur fourrages lorsqu'elle est importante [...]*
  - *abaissement de 14% à 12% du seuil de perte du chiffre d'affaires, et remontée de 27% à 30% du seuil de perte par production ouvrant droit à l'indemnisation. Ceci permettrait un rééquilibrage au profit des exploitations les plus diversifiées*
  - *simplification des procédures pour accélérer l'indemnisation*
  - *règles et procédures spécifiques en cas de sinistre majeur, pour éviter le recours improvisé à des circuits hors FNGCA*
  - *établissement d'un nouveau principe de répartition des ressources du FNGCA : une parité de moyen terme où la contribution professionnelle couvrirait les risques « courants » et l'Etat les risques exceptionnels. »*
- 4) rationaliser la couverture des risques sanitaires : le rapport propose que la profession finance les risques courants et l'Etat les risques majeurs. Il propose par ailleurs qu'une section spécifique du FNGCA traite les risques sanitaires végétaux et qu'une instance spécifique soit créée pour l'indemnisation des risques sanitaires animaux.

La Coordination Rurale souligne l'intérêt de ces propositions. Elle souhaite néanmoins préalablement replacer la question des risques en agriculture dans la perspective de la PAC et de la réforme actuelle qui est susceptible de modifier profondément les comportements des agriculteurs. En effet, si les aléas climatiques sont exclusivement le fait de la nature, les risques sanitaires et les risques de variation de prix sont la plupart du temps les conséquences des politiques agricoles

### **1) Les risques en agriculture dans la perspective de la réforme de la PAC**

C'est la PAC qui régit l'agriculture française et qui a modelé la grande majorité des exploitations, modifiant progressivement leur sensibilité aux différents aléas et leur capacité à y faire face. Cet aspect mérite d'être pris en compte dans la réflexion, non sous l'angle de la seule compatibilité avec les contraintes réglementaires européennes ou de l'OMC, mais en considérant aussi les défauts de la PAC ; le négliger nous obligerait à traiter les dégâts sans faire cesser les causes.

Aujourd'hui, il est à la fois très difficile et sans doute très prématuré d'imaginer les conséquences de la prochaine réforme de la PAC. Il est cependant certain que la mise en œuvre du découplage, que celui-ci soit partiel ou total, va considérablement modifier le comportement des agriculteurs, et particulièrement leur appréhension des risques, qui devrait très probablement évoluer de manière considérable dans les prochaines années. Les 2 réformes de la PAC en 1992 puis dans le cadre de l'Agenda 2000 avaient déjà très entraîné une profonde mutation de l'agriculture française, par la substitution progressive dans le revenu des prix par des aides. La prédominance des aides dans le revenu agricole était déjà considérée en 2000, au moins par la CR, comme un important facteur de dissuasion, pour les agriculteurs, de gérer leurs risques. Ce facteur dissuasif pourrait devenir de plus en plus prégnant.

Une des conséquences perverses de la baisse continue des prix agricoles a été de neutraliser l'intérêt économique ou la « rentabilité » de tout investissement dans les moyens de prévention.

Aujourd'hui, la question des risques en agriculture ne peut faire l'abstraction de deux attitudes fondamentales de tout acteur économique responsable :

- on s'assure d'autant plus que la valeur de ce que l'on assure est estimée importante aujourd'hui et demain
- on s'assure d'autant mieux que l'on a les moyens de garantir une prévention ou une assurance efficaces dont les coûts seront en rapport avec les valeurs assurées

Il est à prévoir que la réforme de la PAC et la plus ou moins prochaine mise en œuvre du découplage vont diminuer considérablement l'intérêt économique de la prévention du risque et / ou de l'assurance, tant pour les agriculteurs que pour les acteurs économiques concernés tels que les compagnies d'assurances :

- le découplage consacre durablement - puisque qu'il établit les aides découplées sur la base d'historiques - la part des aides dans le revenu au détriment du revenu par les prix si bien que l'intérêt d'assurer la récolte semble de moins en moins probant
- il déconnecte encore plus la politique agricole de la rationalité économique si bien que l'on voit mal comment l'on pourra construire des produits d'assurance performants si l'on ne dispose pas d'un marché effectif permettant à des compagnies d'assurance de vendre des produits à des agriculteurs disposant à la fois de la capacité financière et d'un intérêt économique à les souscrire
- la baisse des prix agricoles est un handicap majeur pour la constitution d'une épargne de précaution à vocation professionnelle qui ne peut être réalisée que dans le cadre d'une exploitation dont la rentabilité économique est assurée : le rapport Babusiaux soulignait, à juste titre, que la constitution de cette épargne, sorte « d'auto-assurance », devait être favorisée, notamment par des dispositions fiscales simples permettant de traiter l'épargne comme une charge de l'exploitation « *au même titre qu'une prime d'assurance ou que la contribution au FNGCA.* » Cette disposition fiscale est certes nécessaire mais elle n'est pas suffisante dans les cas malheureusement de plus en plus fréquents d'exploitations qui voient leur rentabilité se détériorer.

Au-delà des aspects techniques liés à l'actualité communautaire la plus récente, la Coordination Rurale rappelle également que d'autres risques doivent être considérés comme des effets pervers de l'évolution de la PAC.

Au premier rang de ces effets, on ne peut omettre de citer la spécialisation de plus en plus marquée des exploitations qui, pour gagner en compétitivité, se sont exposées beaucoup plus fortement :

- aux risques sanitaires, par la concentration des élevages ou par la monoculture qui déstabilise la faune et la flore
- aux risques économiques : cas, par exemple, des élevages « hors-sol »
- aux risques climatiques, dont les effets sont de moins en moins dilués vu la spécialisation.

**Il convenait donc de replacer l'ensemble des considérations sur les risques agricoles dans le contexte récent des politiques agricoles. En effet, les politiques agricoles conditionneront durablement les comportements des agriculteurs. Il faut aussi souligner, a contrario, que toute modification de la gestion des risques entraînera une modification des pratiques agricoles, qui auront des incidences sur l'environnement et sur la qualité des produits.**

**Ces interactions complexes, fréquentes dans le domaine économique, doivent conduire les décideurs à une grande prudence : les effets, positifs ou négatifs, ne seront constatables qu'à posteriori. On doit donc considérer que la mise en place d'une politique de gestion des risques agricoles pour s'adapter à l'évolution de l'agriculture, peut transformer elle-même cette agriculture.**

## 2) La prévention et la protection par l'investissement

Cette première démarche appelle quelques remarques :

- la prévention et la protection reposent sur l'investissement (filets pare grêle, irrigation, dispositifs anti-gel, drainage ...). Elle suppose donc la possibilité d'amortir économiquement les équipements nécessaires.

- cette possibilité n'existe qu'en cas de valeur ajoutée suffisante : elle repose sur le retour à une politique de prix rémunérateurs car il est plus efficace et logique de faire financer la prévention du risque par le consommateur achetant le produit final plutôt que de faire indemniser les dégâts par le même consommateur au titre de sa qualité de contribuable.
- la prévention par l'investissement est une contribution à l'expansion économique alors que l'indemnisation pour disparition de production est un élément de régression économique. La politique économique aurait tort de se priver d'un tel outil.

Le rapport Babusiaux souligne au sujet de ces investissements que « *chacun des outils de prévention et de protection présente donc des limites assez étroites.* »

Il faut néanmoins remarquer que ces limites sont souvent plus économiques (coût à l'hectare, coûts de fonctionnement ...) ou techniques (contraintes d'utilisation ...) que liées aux aléas climatiques (destruction des serres par la grêle, fortes chutes de neige ou tempêtes).

La perception de ces limites nous ramène donc pour une grande part à une vision de l'agriculture, à une conception de la politique agricole, et plus largement, de la politique économique.

Elle appelle alors deux considérations de la Coordination Rurale :

- la capacité de l'agriculteur à investir dépend de sa capacité à retrouver de la valeur ajoutée
- il est urgent de reconsidérer l'agriculture comme un secteur source de croissance, non seulement par son rôle évident dans le tissu rural, mais, sur un plan macro-économique, comme un secteur trop longtemps oublié pouvant pleinement jouer son rôle dans la relance de l'investissement.

### **3) La mise en place d'une épargne de précaution à vocation professionnelle : cette épargne, sorte d'auto-assurance, devrait être encouragée par des dispositifs fiscaux**

La Coordination Rurale est très favorable à cette mesure qui rejoint profondément sa conception d'un agriculteur disposant d'un revenu, fruit de son travail, qui lui permet de retrouver sa dignité et de faire face aux aléas courants, fréquents en agriculture.

Cette mesure renoue donc avec la tradition et le bon sens même si elle représente, compte tenu de ce qui vient d'être rappelé, un véritable virage à 180° de la politique agricole. En effet, pour qu'elle ne reste pas un vœu pieux, il faut considérer que la fiscalité est un aspect nécessaire mais non suffisant, si l'on veut obtenir un résultat tangible dans ce domaine. La fiscalité ne représentera en effet un levier efficace que pour les agriculteurs qui disposeront d'un revenu « brut » - correspondant au différentiel entre les recettes d'exploitation et les charges courantes d'exploitation - qui rend possible l'absorption de charges complémentaires telles que les amortissements, les charges financières relatives aux emprunts ou l'épargne qui est ici considérée.

Il est tout à fait juste par ailleurs, sur les plans économique et comptable, de considérer cette épargne – légitimement appelée épargne de précaution à vocation professionnelle – comme une charge de l'exploitation car elle représente de fait une charge constatée d'avance. La nuance introduite ici, par rapport à la notion comptable classique de charge - ou de produit – constatés d'avance, est que l'on ne connaît pas précisément la date où cette épargne est susceptible d'être mobilisée pour faire face aux aléas, même si l'on sait que le risque est probable, voire certain, sur un période relativement longue. On se rapproche, d'une certaine manière, de la notion de provision pour risque, qui peut être affectée à une créance ou à un produit d'exploitation, mais on voit bien que le contexte de l'agriculture est différent, puisqu'il impliquera nécessairement une durée pluriannuelle correspondant aux aléas naturels supérieure à la durée habituelle des provisions constituées dans les entreprises.

Au sujet de cette épargne professionnelle, la Coordination Rurale souligne que :

- la part de l'épargne passant en charges de l'exploitation, donc soustraite à l'assiette des cotisations sociales, serait une incitation forte pour l'agriculteur. Le manque à gagner pour la MSA serait atténué par le fait que, souvent, celle-ci est amenée à accorder des remises partielles sur cotisations pour les agriculteurs en difficulté ou pour certains secteurs sinistrés.

- la déduction pour investissement (DPI) est d'une gestion complexe pour les agriculteurs. Par ailleurs, elle ne laisse pas suffisamment de souplesse par rapport à la constitution d'une épargne qui ne soit pas obligatoirement dévolue à un investissement précis. Le rapport Babusiaux préconise donc utilement de créer un système spécifique de déduction pour épargne (DPE). Ce système est simple et facilement compréhensible par les exploitants.
- la solution d'une épargne passant en charge de l'exploitation, pour être transférée à l'actif net du bilan, est le système le plus lisible. Celle-ci doit cependant être effective et attestée chaque exercice par un certificat de l'organisme gestionnaire des fonds.
- les conditions de récupération de l'épargne en sortie d'exploitation mais aussi en cas de réorientation des productions de l'exploitation, de réduction des activités, de succession suite à un décès doivent être envisagées avec précision car elles représentent un élément important pour l'acceptation de cette formule par les agriculteurs.
- le lien doit être fait entre la mise en œuvre de la DPE et l'évolution nécessaire du barème fiscal du forfait qui est devenu inadapté et qui devrait être réévalué dans de fortes proportions (de 76 300 € à 500 000 €)
- l'impossibilité pour les jeunes agriculteurs en phase d'installation ou pour les agriculteurs en difficulté de disposer d'épargne suffisante doit être compensée par la solidarité nationale.

**En conclusion, on pourrait disposer, avec l'épargne de précaution, d'un premier instrument utile et efficace qui ne trouvera son application que si l'on s'oriente résolument de nouveau vers une politique de revenu agricole par les prix. On ne voit pas en effet comment concilier l'encouragement à l'épargne professionnelle avec les politiques d'aides qui substituent durablement la logique d'assistance à la logique économique propre à l'auto-assurance.**

#### 4) Le développement de l'assurance récolte

Il s'agit d'un second instrument dont l'utilité est évidente et dont la mise en œuvre permet « *de libérer des capacités d'intervention de l'Etat vers des risques insuffisamment pris en compte* » ce qui représente un avantage considérable compte tenu à la fois des limites évidentes des finances publiques et de la nécessité rappelée plus haut :

- « *de distinguer trois niveaux dans le risque (responsabilité individuelle de l'exploitant, mutualisation entre professionnels et solidarité nationale)*
- *de « hiérarchiser le degré d'intervention publique en fonction de ces trois niveaux »*
- *d'« assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif entre ces trois niveaux et entre les divers types d'instruments. »*

Il est certain que la puissance publique ne pourra pleinement jouer son rôle indispensable en matière de solidarité nationale que si les niveaux intermédiaires fonctionnent de manière efficace. L'Etat ne peut être efficace que si son rôle est circonscrit.

##### a) Comment développer l'assurance récolte ?

Le rapport Babusiaux cite ensuite un certain nombre de pistes susceptibles d'assurer le développement de l'assurance récolte :

- « *de nouvelles formes de contrats centrés sur les « coups durs », moins coûteux en gestion et couvrant simultanément plusieurs aléas climatiques* »: l'idée d'étendre le champ des aléas climatiques couverts par l'assurance semble intéressante dans la mesure où elle permet d'éviter la multiplication hasardeuse de polices spécifiques. La mutualisation n'a en effet de sens que si elle offre à chacun des garanties larges et effectives en matière d'aléas climatiques, afin de rendre accessible l'assurance récolte au plus grand nombre et afin d'éviter que chaque agriculteur, dans un souci légitime d'économie, ne réduise la liste des aléas à ceux auxquels il croit être le plus exposé.



- « *une intervention publique dans la réassurance, sur certains risques, le gel sur certaines cultures par exemple, dès lors que les contrats seraient souscrits par une forte proportion d'exploitants sur une très large partie du territoire* » : cette idée nous semble représenter également une bonne articulation entre le rôle des professionnels et le rôle de la puissance publique. Elle nous semble être la condition nécessaire de la première mesure évoquée plus haut puisqu'elle est sans doute indispensable à la mise en œuvre de garanties mutuelles à des coûts accessibles au plus grand nombre. L'Etat joue ici pleinement son rôle de catalyseur des initiatives privées en intervenant au niveau de la réassurance et en se donnant des critères objectifs, indispensables à la lisibilité de toute politique publique, pour le faire (forte proportion d'exploitants, large partie du territoire ...)
- « *un retrait progressif du FNGCA des risques devenus assurables, région par région, après un délai de l'ordre de deux ans* » : cette proposition appelle une réserve de taille. Il n'est pas suffisant de constater qu'un risque est devenu assurable. Il nous semble tout aussi indispensable de vérifier que la totalité des agriculteurs exposés a la possibilité financière (et non l'obligation) d'accéder à l'assurance. Si tel n'était pas le cas, et dans l'attente d'un retour à des conditions économiques plus favorables pour les agriculteurs concernés, il est indispensable d'envisager une prise en charge du coût de l'assurance – partiellement ou totalement selon les cas – par la puissance publique, que ce soit par le FNGCA ou par les DDA. Il importe en effet d'éviter à tout prix qu'un agriculteur ne disposant pas de revenu – ne pouvant donc ni constituer une épargne de précaution, ni s'assurer – s'expose de ce fait à des risques quels qu'ils soient, risques dont la réalisation le placerait aussitôt dans le cercle vicieux de l'endettement et du dépôt de bilan. L'intervention en amont doit donc tout tenter pour limiter le nombre des agriculteurs se retrouvant ensuite dans les dispositifs AGRIDIF, qui risquent de toute façon d'être un jour à la charge de la puissance publique, que ce soit par les dispositifs d'aide sociale ou par le chômage.

*« Dans ces conditions, trois risques très importants pourraient devenir assurables : le gel sur fruits, notamment par des contrats gel plus grêle, [...] le gel sur vigne et enfin les multirisques grandes cultures. L'objectif pourrait être ainsi de doubler en 3 à 5 ans le champ des dommages couverts par l'assurance, qui passeraient de 1,2 à 2,4 milliards de francs. »*

L'ambition des objectifs affichés est de bon aloi. L'évaluation macro-économique qui est faite gagnerait à être enrichie de considérations personnelles et techniques : proposition de dispositifs d'information et de formation des agriculteurs, bilans statistiques fiables et annuels sur l'accès à l'assurance (nombre et pourcentage des agriculteurs assurés, nombre et pourcentage des agriculteurs ne pouvant accéder à l'assurance faute de revenu, surfaces et pourcentages des récoltes assurées ...).

**Le succès de l'assurance récolte dépendra donc de la bonne articulation entre la démarche des agriculteurs, disposant de la capacité économique de s'assurer, celle des professionnels de l'assurance et celle des pouvoirs publics.**

Les agriculteurs sont prêts à faire cette démarche s'ils peuvent assumer le coût de l'assurance : l'exemple de l'assurance tabac montre que, si le coût de prévention du risque est intégré dans le prix de vente, la sécurisation du revenu est possible sans recours à la solidarité nationale, sauf sinistre exceptionnel comme la tempête de 1999.

#### **b) Les limites de l'assurance récolte**

- le développement de l'assurance récolte est, on l'a vu, lié à la capacité économique des agriculteurs : cette condition indispensable est aujourd'hui loin d'être réalisée. **La Coordination Rurale est donc sceptique sur le succès de cet outil tant que la politique agricole ne retrouve pas une autre direction**

- **L'assurance récolte ne peut donc pas représenter un outil suffisant pour compenser les défauts de la PAC : elle doit être considérée comme un outil utile, certes, mais secondaire.** A défaut, le risque existerait alors de créer une agriculture à deux vitesses - une qui a les moyens de s'assurer, l'autre non. La conséquence serait la poursuite de la concentration du fait de l'augmentation du seuil de surface, déjà trop élevé, permettant la survie de l'exploitation
- **il faut prendre en compte la complexité de la gestion de l'indemnisation** : l'indemnisation basée sur les données comptables va engendrer un surcoût de gestion pour l'examen au cas par cas, sur des données comptables généralement disponibles avec un fort décalage dans le temps par rapport à l'événement. On ne doit pas oublier la nécessité de la clôture comptable effective de l'exercice. L'expertise comptable ne peut se substituer à l'expertise sur place car elle peut induire un comportement laxiste vis à vis des exigences techniques de la part des producteurs.
- **l'insuffisance des capacités mondiales du marché de la réassurance pour couvrir la totalité de l'agriculture française** (voir rapport Babusiaux page 88)
- **les exemples étrangers démontrent les limites de l'assurance :**
  - les systèmes nord-américains sont jugés coûteux (8,2 milliards de \$ sur 5 ans) et peu efficaces
  - le Canada a mis en œuvre des dispositifs publics d'assurance récolte et d'assurance revenu qui, dans leur fonctionnement, s'apparentent plus à une épargne retraite qu'à une couverture effective des risques
  - *« depuis 1978, l'Espagne a développé un système d'assurance récolte ayant pour objectif de couvrir tous les risques et toutes les surfaces. »* Si ce système a le mérite d'être large, il a fait l'objet d'une grave crise financière et ne couvre aujourd'hui qu'environ 35% de la production finale. Coûteux en gestion, il ne donne aujourd'hui pas satisfaction aux autorités espagnoles qui veulent le réformer.
- **il faut aussi souligner le risque d'une prise inconsidérée de risques couverts par l'assurance** : la variabilité des risques vis-à-vis de la sécheresse, par exemple, étant très forte, y compris entre les différentes parcelles de l'exploitation, l'agriculteur pourrait se mettre à cultiver des espèces sensibles à la sécheresse sur des terres "séchantes" à partir du moment où son assurance récolte le couvre contre ce risque. On ne doit donc pas cautionner imprudemment une politique du « tout assurance » qui reviendrait à susciter des comportements agronomiques aberrants.
- **Il faut enfin éviter une perte de dynamisme pour l'agriculture car le progrès passe aussi par la prise de risque ...** L'agriculture est déjà extrêmement handicapée par la prépondérance des aides, elle pourrait être définitivement asphyxiée par la lourdeur d'un système d'assurance qui achèverait de la couper de la réalité économique.

### c) Conclusion : assurance ou prévention ?

Dans le nécessaire arbitrage entre assurance et prévention, le facteur prix est prépondérant. En effet,

- d'un côté le coût de l'assurance est proportionnel à la valeur des produits
- de l'autre, le moyen de prévention a un coût fixe, avec un effet de seuil qui est lié à la valeur du produit : la décision d'investissement ne peut être prise que s'il existe une sécurité des prix.

**Pour les raisons évoquées plus haut, la Coordination Rurale a une préférence pour la démarche de prévention. Celle-ci sera utilement complétée par des dispositifs d'assurance, soit dans les domaines où la prévention s'avère difficile à garantir, soit parce que la mise en œuvre de la prévention ne peut se faire que dans un délai qui nécessite provisoirement le recours à l'assurance.**

## 5) La réforme de Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles et des autres mécanismes publics d'indemnisation :

### a) La réforme du FNGCA

Le rapport Babusiaux souligne que « *Les limites techniques de l'assurabilité des risques rendent inévitables de conserver le FNGCA. [...] En revanche, celui-ci doit être profondément réformé.* »

La Coordination Rurale partage cet avis pour deux autres raisons fondamentales :

- l'agriculture est un secteur essentiel de l'économie qui justifie, pour cette seule raison, un outil spécifique de gestion de la solidarité nationale
- une réelle efficacité dans la gestion des risques ne pourra être obtenue que par l'articulation des trois niveaux : la responsabilité individuelle de l'exploitant, la mutualisation entre professionnels et la solidarité nationale

La Coordination Rurale partage les orientations de réforme proposées dans le rapport Babusiaux :

- *« indemnisation progressive en fonction de la perte de production, allant de 10 à 60% (actuellement le taux est constant et, sauf exception, de l'ordre de 30%) et supprimant l'effet de seuil*
- *amélioration de l'indemnisation de certains sinistres, par exemple la sécheresse sur fourrages lorsqu'elle est importante [...]*
- *abaissement de 14% à 12% du seuil de perte du chiffre d'affaires, et remontée de 27% à 30% du seuil de perte par production ouvrant droit à l'indemnisation. Ceci permettrait un rééquilibrage au profit des exploitations les plus diversifiées*
- *simplification des procédures pour accélérer l'indemnisation*
- *règles et procédures spécifiques en cas de sinistre majeur, pour éviter le recours improvisé à des circuits hors FNGCA*
- *établissement d'un nouveau principe de répartition des ressources du FNGCA : une parité de moyen terme où la contribution professionnelle couvrirait les risques « courants » et l'Etat les risques exceptionnels. »*

Par ailleurs, la Coordination Rurale ajoute à ces orientations générales deux suggestions qui lui ont été inspirées par ce qu'il s'est passé en 2003 (sécheresse sur fourrages et indemnisations de perte sur culture dans un contexte de hausse des prix des céréales):

- les problèmes d'approvisionnement en fourrages ont montré la nécessité d'encourager et de financer des procédures collectives efficaces pour différentes raisons :
  - le temps de réaction a été trop long et a entraîné des situations de grande détresse, conduisant parfois même les éleveurs à vendre leur cheptel
  - la raréfaction du fourrage a généré des phénomènes de spéculation sur les prix du fourrage ou des transports, qui ont été paradoxalement stimulés par les aides publiques : ainsi l'aide au transport, au lieu de venir en déduction des coûts supportés par les éleveurs, a parfois contribué à élever le coût du transport et a donc provoqué l'effet inverse de ce qui était prévu.
  - l'afflux des demandes dans un temps limité et le goulot d'étranglement des transports ont encore accru l'effet de la spéculation, qui n'a pu qu'être très imparfaitement maîtrisée par la gestion nationale du problème par le comité sécheresse
  - il est donc utile de soutenir des procédures collectives qui feront sur le terrain un travail de relais et de négociation indispensable entre les éleveurs, les fournisseurs de fourrages et les transporteurs. Ces procédures pourraient être financées par le FNGCA compte tenu de leur caractère collectif qui est peu compatible avec l'organisation départementalisée des DDA.
- le mode de calcul des seuils de déclenchement semble parfois très injuste :
  - il faut supprimer l'effet de seuil qui crée artificiellement, pour des variations infimes, des différences de traitement ressenties comme d'autant plus insupportables qu'elles interviennent dans un contexte de crise
  - autre anomalie constatée, la prise en compte de la hausse récente des prix des productions tant dans le calcul des pertes indemnisables que dans l'appréciation des seuils de taux de pertes de 27% et 14% : en effet, celle-ci aboutit à exclure des mesures d'indemnisation des

calamités agricoles, déjà très restrictives, un nombre important d'agriculteurs. Il faut tout d'abord signaler que la grande majorité des agriculteurs touchés par la sécheresse ont dû vendre leur récolte avant la moisson ou dès la moisson faute de moyens de stockage et parce qu'ils étaient engagés par contrats. Par conséquent, ils n'ont pu bénéficier de la hausse des prix. Par ailleurs, le prix réel de vente réévalué des producteurs était de 13,09 € par quintal de blé, alors même que ce seuil n'a été atteint que fin octobre ou début novembre 2003. La prise en compte de ce prix n'a permis qu'aux seuls agriculteurs ayant enregistré un rendement très faible d'avoir accès à une indemnisation sur les cultures et a, selon nos calculs, exclu du droit à indemnisation des agriculteurs ayant pourtant subi une perte de rendement équivalente à 50%.

## **b) Les prêts calamités**

Le système des prêts calamités est de moins en moins adapté : les montants maximum sont trop faibles, les conditions d'accès trop restrictives. Par ailleurs, leur principe est dangereux car ils ne font que différer les difficultés, et risquent même de les amplifier

## **6) La rationalisation de la couverture des risques sanitaires**

Le rapport Babusiaux propose que la profession finance les risques courants et l'Etat les risques majeurs. Il propose par ailleurs qu'une section spécifique du FNGCA traite les risques sanitaires végétaux et qu'une instance spécifique soit créée pour l'indemnisation des risques sanitaires animaux.

La Coordination Rurale partage le souhait du rapporteur « *qu'un dispositif unique assure l'indemnisation des accidents climatiques et sanitaires.* » Il est certain que la diversité actuelle des systèmes d'indemnisation implique qu'il faille du temps pour mettre en place ce dispositif. Néanmoins, cette direction est indispensable pour la clarté de l'action publique et pour garantir un traitement équitable aux agriculteurs, quelles que soient leurs productions.

La Coordination Rurale appelle de ses vœux une concertation rapide avec les organisations agricoles pour que soit mise en chantier la couverture des risques sanitaires animaux et des risques liés à la sécurité alimentaire. Ces risques ont pris un relief particulier au regard de l'actualité récente. Ils justifient donc pleinement une intervention publique pour que les agriculteurs, et notamment les éleveurs, aient le sentiment d'être soutenus par la collectivité.

## **7) Le renforcement de la prévention des risques naturels**

La Coordination Rurale partage l'idée du rapporteur d'un renforcement du rôle préventif du FNGCA. Néanmoins, les organisations agricoles devront être étroitement associées aux décisions de financement des actions de prévention.

En ce qui concerne l'irrigation comme moyen de lutter contre la sécheresse et le gel, la Coordination Rurale souligne qu'il ne faut pas refuser tout principe d'augmentation de rendement. En effet, l'augmentation du rendement par rapport à la culture sèche est une obligation économique pour couvrir les frais d'exploitation de l'irrigation. Celle-ci a souvent été entreprise avec l'objectif de sécuriser les revenus avec, par conséquent, une augmentation du rendement.

### **En conclusion**

**La prévention devrait être, à chaque fois que c'est possible, le moyen privilégié de gestion des risques. Il faut donc déplorer, en premier lieu, que la baisse continue des prix agricoles dissuade les investissements dans la prévention dont la rentabilité devient aléatoire.**

**La perspective de détérioration des revenus agricoles rend actuellement illusoire la possibilité de l'épargne pour risques et hors de portée, pour beaucoup d'agriculteurs, l'assurance récolte, dont le coût sera élevé à cause des frais de gestion.**

**Il faut donc reprendre le chemin d'une politique agricole qui rende possible la mise en place d'un système de protection contre les risques agricoles. Comme pour tout secteur économique, le coût de celui-ci devrait être intégré dans les charges de production et répercuté dans les prix à la consommation de manière à pouvoir faire financer les outils de protection contre les risques courants par les producteurs eux-mêmes, les risques exceptionnels restant du ressort de la solidarité nationale.**