

Note sur l'assurance récolte

Jean-Marc Boussard

► **To cite this version:**

| Jean-Marc Boussard. Note sur l'assurance récolte. 1999, 4 p. hal-02836668

HAL Id: hal-02836668

<https://hal.inrae.fr/hal-02836668>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Note sur l'assurance récolte

Par

Jean-Marc Boussard

29 décembre 1999

(Préparé pour le COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉTUDE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES AGRICULTEURS CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES)

L'étude dont il est question ici ne s'intéresse qu'au risque physique, de perte de rendement supporté par l'exploitant agricole, à l'exclusion des risques économiques, en particulier de prix. Ce faisant, elle pose deux sortes de problèmes :

Le système actuel des calamités fonctionne-t-il de façon satisfaisante dans ce cadre, en particulier le système d'indemnisation publique est-il réellement complémentaire des systèmes d'assurance privés existants ?

Le cadre en question n'est pas trop étroit ? et ne faut-il pas envisager la sécurisation des agriculteurs d'une façon globale, risques physiques et risques économiques ensemble ?

Nous essaierons de donner des éléments de réponse à chacune de ces deux questions.

I - Le risque technique et le fonds de calamité.

La critique la plus fréquente entendue contre le fonds de calamité est celle d'être une institution « politique », qui fonctionne sans critères objectifs. A la limite, on lui reprocherait d'être un instrument de manipulation électorale, chargé « d'acheter des voix » sous couvert de l'indemnisation de sinistres plus ou moins imaginaires. Une telle interprétation du fonctionnement du fonds ne résiste pas à l'examen, et on peut même se demander si l'absence d'objectivité des critères n'est pas son intérêt principal, et sa justification première. Expliquons nous :

Le fonctionnement réel du fonds n'a rien de maffieux, d'une part, parce qu'il est sous la responsabilité de fonctionnaires doté d'un sens très fort du service public, d'autre part, parce qu'il existe tout de même un système très complet de contrôles qui rendraient très difficile l'intervention abusive d'un politicien dévoyé. Un symptôme de la validité de cette analyse est à la fois l'existence d'un contentieux devant les juridictions administrative, et, en même temps, la relativement faible importance de ce contentieux : S'il n'y avait pas de contentieux du tout, on pourrait avoir le soupçon de manœuvres d'intimidation. Un contentieux trop important révélerait un

fonctionnement anarchique. Rien de tout cela n'arrive.

L'absence de critères objectifs pour le déclenchement des secours fait la force du système : cela est paradoxal, car on s'attend justement à ce que, pour rendre l'indemnisation aussi objective que possible, son attribution soit soumise à des règles très strictes, et étroitement codifiées. Mais, justement, c'est bien la spécification de ces règles qui serait une tâche impossible, de surcroît à recommencer sans cesse. La raison en est que les pertes de récolte sont définies par rapport à un rendement « normal », qui dépend pour l'essentiel de l'état de la technique. Or celui-ci varie, à la fois dans le temps, à cause du progrès technique, ce qui obligerait à réactualiser les règles tous les six mois, et dans l'espace, parce que le problème technique de chaque agriculteur lui est bien spécifique, de sorte qu'il faudrait adapter le calcul à chaque agriculteur individuellement.

C'est du reste cette difficulté qui rend impossible la « privatisation » du système : Un contrat d'assurance privé devrait spécifier toutes les contingences, en fait décrire avec un très grand luxe de détail toutes les opérations techniques dont la réalisation serait un pré-requis pour l'obtention d'une indemnité éventuelle. Il devrait en outre vérifier la sincérité des déclarations de réalisation de ces travaux : tout cela paraît bien utopique.

Dans le système actuel, le déclenchement des secours résulte d'un jugement collectif sur le caractère anormal d'une situation. La collectivité peut évidemment se tromper. De plus, ses jugements ne sont pas forcément cohérents (telle situation « peu grave » donnera lieu à indemnité, telle autre plus grave ne le fera pas). Il n'en demeure pas moins que ce jugement collectif sur le degré de surprise causé par la situation reflète bien la nature profonde du problème : On veut prémunir l'agriculteur contre les effets néfastes de l'imprévisible, à l'exclusion du prévisible, qui, lui, doit faire l'objet de mesures appropriées de la part du « bon ouvrier ». Mais la définition de l'imprévisible est nécessairement subjective...comme le déclenchement des mesures associées au fonds de calamité. C'est en ce sens que la logique actuelle du fonds de calamité reste incontournable, en dépit des critiques auxquelles il est soumis.

II - Risques techniques et risques économiques

L'évolution de la politique économique a sensiblement changé la nature des risques auxquels sont soumis les agriculteurs. Avant 1992, il existait deux sortes de cultures : Les cultures « sûres », à prix garantis, comme les grandes cultures, et les cultures « risquées », comme les fruits et légumes, dont les prix fluctuent au grès des vents, parfois du simple au quadruple en quelques jours. Presque tous les agriculteurs géraient ces risques en « diversifiant leur portefeuille », avec un fond de cultures sûres, qui garantissait la vie courante et le remboursement des emprunts, et quelques cultures spéculatives, qui donnaient une chance de toucher le jackpot. Les risques techniques sur

les cultures sûres étaient évidemment les plus redoutés, car ils remettaient en cause tout le système. En outre, ces risques étaient démultipliés par les prix relativement élevés de ces cultures, car la perte d'un quintal se traduisait par une perte financière égale au prix de ce quintal. C'est pour cette raison que les itinéraires techniques étaient axés sur la sécurité, avec des doses de fertilisants et de pesticides souvent « excessives », mais justifiées par la nécessité de « l'assurance ».

Avec la réforme Mc Sharry, les « primes » garantissent presque le remboursement des charges de base, cependant que les prix payés sont bien plus faibles, rendant le risque technique moins grand. C'est pourquoi on a observé de fortes réductions d'intrants « sécuritaires », au moins dans les premières années de la réforme. Dans le même temps, la diversification est moins attractive, dans la mesure où l'ampleur du risque est finalement la même partout. Elle n'est plus justifiée que par l'indépendance supposée des lois de probabilité des prix et des rendements, dont les avantages sont peut être inférieurs aux coûts de mise en œuvre (le coût de la diversification se trouve dans la nécessité d'avoir des connaissances techniques pointues sur un grand nombre de cultures).

On voit par là que la nature du risque économique et de ses manifestations sont très loin d'être sans conséquences sur la façon d'appréhender les conséquences des risques techniques en agriculture. S'il y a une raison de réformer le système des calamités agricoles, c'est bien le principe du « découplage » et la façon dont il est appliqué.

- °
- ° °

Il reste que, même avec les primes, à cause des risques de prix, le métier d'agriculteur semble être devenu plus dangereux depuis la réforme. C'est pourquoi, d'ailleurs, tant de gens s'agitent autour des idées d'assurances. Il est un point qui ne semble pas être au premier rang des préoccupations des penseurs sur la question, et qui, pourtant, est de la plus haute importance : Il ne faut pas croire un instant que l'institution d'un système d'assurance, quel qu'il soit, puisse être neutre vis à vis du volume et de la composition de la production agricole, non plus que vis à vis de ses nuisances éventuelle, en particulier environnementales.

Beaucoup de calculs, en particulier ceux qui sont présentés dans cette commission, sont basés sur le fait que les décisions de production seraient les mêmes « avec » et « sans » assurance. Mais cela est grossièrement faux, comme le montrent les raisonnements précédents sur la façon dont les agriculteurs gèrent leurs risques . Les risques, au même titre que les prix, contribuent à façonner la physionomie de la production agricole, son volume global, la nature des produits qui la composent. Augmenter ou diminuer les risques sur une culture a exactement les mêmes effets que diminuer ou augmenter le prix du produit correspondant. C'est pourquoi il est impossible d'envisager

une politique des risques agricoles sans la mettre en relation avec la politique des prix. Il est en même temps impossible d'en négliger les effets sur la production et les « structures ». Une politique de réduction des risques devrait probablement, toutes choses égales d'ailleurs, conduire en dynamique à de plus grandes structures, mais ce point devrait être vérifié par des modèles adéquats.

Cette réflexion, à son tour, conduit à élargir encore le problème : On n'échappe pas à la question de savoir pourquoi il faut assurer les agriculteurs : Pour des motifs d'équité, parce qu'il n'est pas juste que certains soient malheureux quand d'autres le sont (mais cette rationalité pourrait conduire à indemniser ceux qui n'ont pas gagné aux courses) ? Parce qu'il faut maintenir en vie les agriculteurs dont on a besoin pour nourrir la Nation (mais ce serait peut être plus avantageux de compter pour cela sur les approvisionnements extérieurs)? Parce que réduire les risques permet d'augmenter l'efficacité de la production agricole nationale par une meilleure utilisation des ressources (je crois assez à ce motif, qui conduirait à recommander à la fois une protection élevée et des baisses de prix au bénéfice des consommateurs) ? Il y a sans doute d'autres raisons. Les examiner en détail sortirait du cadre de cette note .

J Z Õ Ö È à b c Ü