

ENSEMBLE 118

Gestion des aléas de production

Sommaire

<p>I. Description du dispositif</p> <p>I. Le dispositif de protection contre les calamités d'origine agricole comprend :</p> <ul style="list-style-type: none">- Le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), qui a vocation à assurer l'indemnisation des agriculteurs ayant subi une calamité, laquelle est définie comme étant "un dommage non assurable, d'importance exceptionnelle, dû à un agent naturel dont on ne peut se prémunir avec les techniques usuelles";- Le développement de l'assurance récolte ;- La déduction pour aléas ;- Les prêts calamités ;- Les aménagements de dette ;- Les autres dispositifs d'indemnisation des calamités agricoles. <p>II. Le fonds d'allègement des charges (FAC)</p> <p>Il finance des dispositifs conjoncturels de prise en charge d'intérêts, ou d'étalement ou de consolidation de dettes à moyen ou long terme pour les exploitants touchés par les crises de marché.</p>	<p>II. Les concours publics : 255 millions € en 2004</p> <p>Les financements ont atteint des montants très élevés en 2003 et 2004, en raison des indemnités versées aux agriculteurs victimes de la sécheresse de l'été 2003.</p> <p>L'Etat a versé 197 millions d'euros au fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) en 2004. Ces versements permettent de compléter les ressources du Fonds, afin de payer les indemnités aux agriculteurs, qui s'élèvent globalement à environ 364 millions d'euros.</p> <p>Les concours publics concernant la gestion des aléas de production sont financés par des ressources exclusivement nationales.</p>
--	--

I. Description du dispositif

Cet ensemble regroupe les concours publics pour les dispositifs et moyens destinés à fournir un appui financier aux exploitations touchées par des crises ou des calamités agricoles. Il comprend ainsi les subventions du ministère au fonds de garantie contre les calamités d'origine agricole (FNGCA), ainsi que les charges de bonification des prêts calamités, le fonds d'allègement des charges des agriculteurs et certaines aides exceptionnelles des offices.

I. Le dispositif de protection contre les calamités d'origine agricole

La protection de l'agriculture contre les risques climatiques relève du secteur privé pour les risques assurables, couvrant quasi exclusivement la grêle jusqu'à la récente extension du système au gel sur vigne et arbres fruitiers et à une combinaison d'aléas climatiques pour les oléo-protéagineux et de l'indemnisation publique pour les autres aléas. L'intervention de l'Etat est régie par la loi n°64-706 du 10 juillet 1964 « organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles ».

Cette loi organise la politique de protection autour de trois objectifs :

- l'indemnisation des agriculteurs ayant subi une calamité, laquelle est définie comme étant un dommage non assurable, d'importance exceptionnelle, dû à un agent naturel dont on ne peut se prémunir avec les techniques usuelles,
- le développement de l'assurance,
- l'information et la prévention.

Trois recommandations principales du rapport sur l'assurance récolte établi en application de la Loi d'orientation agricole de 1999 et remis en octobre 2000 au Parlement par le Gouvernement sont désormais appliquées ou en voie de mise en œuvre pour adapter ce dispositif:

- l'aide aux nouvelles assurances contre certains dommages aux récoltes mentionnés ci-dessus. Cette aide prend la forme d'une prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance afférentes à ces risques¹.
- l'instauration de la déduction fiscale pour aléas (voir ci-après);
- l'adaptation du régime d'indemnisation par le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) des sinistres non assurables.

Le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA)

La réalisation des trois objectifs fixés par la loi est financée par le FNGCA, alimenté par des taxes sur les assurances agricoles et par le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche (cf le tableau 1).

Tableau 1
compte d'exploitation du FNGCA

	2003		2004	
	charges	produits	charges	produits
indemnités versées	422,5		407,5	
subventions à l'assurance	6,7		4,2	
charges d'exploitation	5,8		7,0	
contributions additionnelles versées par les exploitants		93,5		91,6
produits financiers nets		6,3		1,4
subvention de l'Etat		249,0		197,3
restitutions (TPG, sinistrés...)		7,6		43,3
Total	435,0	356,4	418,7	333,6

Unité : million d'euros
 Source: MAP / DAFL

En 2004, 408 millions d'euros d'indemnités ont été versés par le FNGCA, (contre 423 millions en 2003 et 65 millions en 2002).

Les principaux sinistres ayant entraîné des indemnités du FNGCA au cours des deux dernières années sont les suivants :

- gel d'avril 2003 ayant particulièrement touché les bassins fruitiers de Rhône-Alpes, du Val de Loire et du Nord-Est du pays ;
- sécheresse du printemps et de l'été 2003 ;
- inondations de décembre 2003 dans le grand quart Sud-Est du pays
- sécheresse de 2004 dans 11 départements ;
- gel du printemps 2004 dans 4 départements.

Malgré des dotations de l'Etat plus faibles de 1999 à 2002 qu'au cours de la décennie précédente (pas de dotation en 1999, 7,6 millions d'euros en 2000 et 2001 et 5,3 millions

¹ Décret n°2003-641 du 9 juillet 2003.

d'euros en 2002, avec le fonds viticole), et en l'absence de sinistres majeurs depuis 1992², la situation financière du FNGCA est, jusqu'en 2002, en adéquation avec les besoins. L'ampleur des besoins depuis deux ans a conduit l'Etat à verser 249 millions d'euros au fonds en 2003 et 197 millions en 2004.

Les coûts administratifs et de gestion du fonds sont d'environ 5% de la dépense totale en moyenne sur longue période.

La loi d'orientation agricole adoptée par le Parlement le 22 décembre 2005, apporte des adaptations à la procédure des calamités agricoles afin d'en accélérer les délais dans les cas d'indemnisation des risques non encore assurables.

Le développement de l'assurance récolte

Jusqu'en 2002, la mission d'incitation à l'assurance par le FNGCA se limitait à l'assurance grêle pour les producteurs de fruits et de légumes-feuilles. La répétition d'épisodes de grêle entre 1990 et 1995 a entraîné une hausse très significative du niveau des primes demandées aux producteurs. Depuis 1994, le FNGCA prenait en charge une partie de la prime d'assurance à hauteur de 7,5 % à 20 % suivant le cas, les plus forts pourcentages de prise en charge bénéficiant aux jeunes producteurs. Ce dispositif bénéficiait à environ 14 000 exploitants.

A partir de 2003 le décret n°2003-641 du 9 juillet 2003 intègre la mesure déjà existante, relative à l'assurance grêle et l'étend à de nouveaux contrats d'assurance que les compagnies sont à même de commercialiser : gel-grêle sur vignes et vergers, multirisques climatiques en grande culture. Le décret définit le barème de l'aide en fonction :

- des types de contrats, en privilégiant la garantie la plus difficile à développer du fait du niveau élevé des primes d'équilibre (gel-grêle en arboriculture) ;
- de la qualité de l'exploitant (majoration en faveur des jeunes agriculteurs) ;
- de la participation éventuelle des collectivités territoriales afin d'éviter que le cumul des aides ne conduise à des taux de prise en charge supérieurs à ceux autorisés par la réglementation communautaire.

Ainsi, via une dotation au FNGCA, l'Etat appuie le développement des assurances contre les risques climatiques en prenant en charge une partie des primes d'assurance contre certains risques assurables, afin d'offrir de meilleurs niveaux de couverture aux agriculteurs et de leur proposer des produits plus adaptés à la situation particulière de leur exploitation. Depuis 2005, le Gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion au développement de l'assurance des récoltes contre les aléas climatiques en prenant en charge, jusqu'à 35% et 40% pour les jeunes agriculteurs, une partie des primes de contrats d'assurance récoltes innovants couvrant la plupart des risques climatiques auxquels sont confrontées les exploitations agricoles (gel, grêle, sécheresse, inondation ou excès d'eau). Environ 60 000 contrats de ce type ont été signés en 2005, pour un soutien du FNGCA de 20 millions d'euros.

La loi d'orientation agricole adapte le cadre législatif pour que ce type de garanties puisse être généralisée à toutes les productions agricoles sur l'ensemble du territoire national. Elle instaure, par ailleurs, le Comité National de l'Assurance en Agriculture afin de garantir un partenariat efficace entre les professionnels agricoles, l'Etat et les assureurs.

² Absence de sinistre majeur dont les conséquences financières incombent principalement au FNGCA. La réparation des dégâts provoqués par les tempêtes de décembre 1999 n'a que partiellement relevé du régime des calamités agricoles. Elle a entraîné une augmentation importante des indemnités versées en 2001, sans que leur montant approche ceux des aides versées au titre des calamités subies au début des années 90.

La déduction pour aléas

Comme toutes les autres aides fiscales, le coût pour l'Etat de la déduction pour aléas n'est pas pris en compte dans l'évaluation des concours publics à l'agriculture.

La loi de finances pour 2002 a instauré une déduction pour aléas (DPA) dont le mécanisme s'inspire largement de celui de la déduction pour investissements (DPI). Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2004, les exploitants peuvent pratiquer conjointement ces deux déductions dans le cadre d'un plafond commun. La DPA concerne les exploitants ayant souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail pour la totalité de leur exploitation. Les sommes déduites du bénéfice imposable, nécessairement inscrites sur un compte d'affectation ouvert auprès d'une banque, doivent être utilisées dans les cinq ans en cas de survenance d'un aléa d'exploitation dont la liste est fixée par décret.

La loi d'orientation agricole apporte des améliorations substantielles à ce dispositif, notamment en portant le montant du plafond commun à 26 000 € et en instaurant la possibilité d'inclure les primes d'assurance récolte parmi les utilisations des sommes épargnées au titre de la DPA.

Les prêts calamités

Dès la publication d'un arrêté préfectoral de reconnaissance de calamité agricole, les agriculteurs concernés peuvent contracter des prêts dits "calamités", dont le taux est assorti d'une bonification de l'Etat comprise entre 1,5% et 2,5%, par rapport au taux appliqué par l'établissement de crédit choisi pour les prêts conventionnés. A la suite de sinistres d'une ampleur exceptionnelle, l'Etat a mis en place des prêts calamités assortis de taux d'intérêt particulièrement bas, fixé à 1,5%, comme dans le cas des inondations de l'automne 1999, des tempêtes de décembre 1999 et pour certains agriculteurs sinistrés par la sécheresse de l'été 2003. Il existe par ailleurs une section viticole du fonds de solidarité agricole qui prend en charge une partie des annuités des prêts calamités des viticulteurs disposant de faibles revenus.

Le volume des réalisations de prêts calamités est par nature dépendant de l'ampleur des aléas climatiques. Il a atteint 564 millions d'euros en 2004 (contre 7 millions en 2003), dont 553 millions pour les prêts liés à la sécheresse de 2003 et consentis à des conditions exceptionnelles.

Les aménagements de dette

La survenance de certains sinistres de grande ampleur peut amener l'Etat à mettre en place des mesures d'aménagements de dette prenant la forme de consolidation d'échéance en capital et, dans certains cas, en intérêts portant sur des prêts d'investissements bonifiés ou non bonifiés. Cette mesure a été appliquée en faveur des agriculteurs victimes du gel d'avril 2003, ainsi que pour ceux touchés par la sécheresse de l'été 2003. Les prêts de consolidation ont une durée maximum de 5 ans et sont assortis d'un taux d'intérêts de 1,5% ou 2,5% selon les cas. Au total en 2004, l'aménagement de la dette a mobilisé 100 millions d'euros de prêts (1 million en 2003), dont 99 millions au titre de la sécheresse de 2003.

Les autres dispositifs d'indemnisation des calamités agricoles

En plus des mesures précédentes, le dispositif d'indemnisation est complété par des avances de trésorerie, des aides exceptionnelles aux producteurs ou aux organismes collecteurs, des prises en charge de cotisations sociales, des fournitures de fourrage à prix réduit, ou des aides au transport, et des mesures fiscales, le tout constituant un filet de sécurité alimenté par de nombreuses sources financières, parmi lesquelles les organismes d'intervention agricoles occupent une place particulière.

En 2004, les mesures les plus importantes au plan financier ont été mises en œuvre par :

- L'ONIVINS pour compenser les dégâts occasionnés aux vignobles par la pluviosité excessive dans le sud-est du pays en septembre 2002 ;
- L'OFIVAL pour l'aide à l'approvisionnement et au transport des fourrages nécessaires aux éleveurs victimes de la sécheresse de l'été 2003. Pour l'ensemble de l'opération (2003 et 2004), l'office a reçu 86 000 demandes représentant l'achat de 3,8 millions de tonnes de fourrages. L'aide moyenne versée s'est élevée à 15 euros par tonne.

II. Le fonds d'allègement des charges (FAC)

En plus de la bonification des prêts d'investissements (cf l'ensemble "installation, modernisation et maîtrise des pollutions"), l'Etat met en place différentes autres mesures d'allègement de charges financières par l'aménagement de dettes à moyen et long terme en cours de remboursement. Cet aménagement s'opère par des dispositifs conjoncturels d'étalement, de consolidation ou prises en charge d'intérêts pour les exploitants touchés par les crises de marché. Au cours des dernières années, ce sont les exploitations des secteurs de l'élevage (notamment en liaison avec la crise de l'ESB), de l'horticulture, de l'arboriculture, du maraîchage, et de la viticulture qui ont bénéficié de ces dispositions.

Le support principal de financement de ces mesures d'aménagement de dettes est le fonds d'allègement des charges (FAC) dont les interventions sont intégralement budgétisées depuis l'année 2000³. En 2004, le FAC a principalement été mobilisé en faveur des producteurs touchés par la crise porcine et des agriculteurs victimes de la sécheresse de l'été 2003.

Par ailleurs, certains organismes d'intervention, en particulier l'OFIVAL (porcs et volailles en 2000) et l'ONIVINS (crise du cognac), ont également été amenés à appliquer des dispositifs conjoncturels contribuant à l'allègement des charges financières des producteurs en difficulté.

II. Les concours publics

Tableau 2

Concours publics de l'ensemble 118 (gestion des aléas de production)	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2004 / 2003	budget national 2004	budget UE 2004
Fonds national de garantie des calamités agricoles	45,0	7,6	7,6	5,3	249,0	197,3	-20,8%	197,3	0,0
Aide aux transport de fourrages	0,0	0,0	0,0	0,0	19,5	38,6	97,9%	38,6	0,0
Coût de la bonification des prêts calamités	16,5	3,0	2,9	3,5	3,4	6,3	85,3%	6,3	0,0
Fonds d'allègement des charges des agriculteurs	0,0	27,4	30,5	24,7	21,2	7,0	-67,0%	7,0	0,0
Autres mesures	0,0	78,8	10,0	0,0	33,2	6,1	-81,8%	6,1	0,0
Total	61,5	116,9	51,0	33,5	326,3	255,3	-21,8%	255,3	0,0

Unité : million d'euros
 Source: les concours publics à l'agriculture - MAP

Sont comptabilisés dans les concours publics, les subventions du MAP au FNGCA et au fonds viticole, les charges de bonification des prêts spéciaux, ainsi que le coût des allègements des charges financières des agriculteurs et les aides exceptionnelles des

³ Avant 2000, Les interventions du FAC mobilisaient principalement des ressources internes au Crédit agricole. L'utilisation de ces ressources était régie par une convention signée avec l'Etat et constituait la contrepartie de l'avantage procuré au Crédit agricole par son accès privilégié aux dépôts des notaires dans les zones rurales. Ces interventions, qui ne généraient pas de dépenses pour l'Etat, n'étaient pas comptabilisées dans l'évaluation des concours publics. Il existait, par contre, un FAC budgétisé destiné aux clients des autres établissements de crédits, dont les dépenses ont été prises en compte, dès l'origine, dans l'évaluation des concours publics.

offices. Les dégrèvements fiscaux et les aides des collectivités locales ne sont pas pris en compte.

Les financements comptabilisés dans l'ensemble "gestion des aléas de production" ont nettement décru de 1993 à 2002 car le secteur agricole n'a pas connu, au cours de cette période, de sinistres de l'ampleur de ceux survenus en 1990 et 1991 (pertes sur fourrages provoquées par la sécheresse) et en 1992 (dégâts aux productions fruitières dus au gel). Ils ont, en revanche, atteint des montants très élevés en 2003 et 2004, en raison des indemnités versées aux agriculteurs victimes de la sécheresse de l'été 2003.

Avec 255 millions d'euros en 2004, les aides concernant la gestion des aléas de production se maintiennent à un niveau exceptionnellement élevé (la moyenne annuelle des dépenses pour la gestion des aléas de production s'élève à 52 millions d'euros pour la période 1995-2002), bien qu'elles diminuent de 21,8% par rapport au montant record atteint en 2003⁴.

L'indemnisation des exploitants victimes du gel d'avril 2003 (viticulteurs et arboriculteurs) ou sinistrés par la sécheresse estivale s'est poursuivie et celle des agriculteurs frappés par les inondations ayant affecté le grand quart sud-est de la France en décembre 2003 a été engagée. L'Etat a ainsi versé 197 millions d'euros au fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) en 2004. Ces versements permettent de compléter les ressources du Fonds, afin de payer les indemnités aux agriculteurs, qui s'élèvent globalement à environ 364 millions d'euros pour 2004 (montant net de restitutions).

Pour les autres mesures liées à la sécheresse de l'été 2003, on observe, d'une part, l'augmentation des paiements de l'OFIVAL pour l'aide aux transports de fourrages (38,6 millions d'euros en 2004 contre 19,5 en 2003) et, d'autre part, la tendance à l'accroissement des dépenses pour la bonification des prêts calamités, compte tenu du volume très important de prêts réalisés en 2004.

En outre, la dotation au fonds d'allègement des charges des agriculteurs s'est élevée à 7 millions d'euros en 2004, mais la majeure partie des 21 millions d'euros versés en 2003 a été utilisée en 2004, en particulier au profit des agriculteurs mis en difficulté financière par la sécheresse estivale.

Par ailleurs, les financements de l'ONIVINS et de l'ONIFLHOR pour les différentes mesures d'aides liées aux inondations de l'automne 2002 sont en voie d'achèvement.

Les concours publics concernant la gestion des aléas de production sont financés par des ressources exclusivement nationales.

⁴ Le montant 2003 constitue le maximum atteint au cours de la période d'observation des concours publics à l'agriculture couverte par la méthodologie actuelle, qui débute en 1990.