

R-M-T

12

368.06 UAL

AD E

Ne voir

3124



Bibliothèque

25-09-98

RAPPORT DU PRESIDENT JACQUES LALLEMENT
SUR L'ASSURANCE AGRICOLE DANS LES PAYS AFRICAINS

2

CONFERENCE INTERNATIONALE
DES CONTROLES D'ASSURANCES
DES ETATS AFRICAINS
(CICA)

B.P. 2750 - LIBREVILLE
REPUBLIQUE GABONAISE
TEL. 73.41.91
FAX 73.42.88

Secrétariat Général

N° E 05 9 6 / L / SG / DTI / DM / SI / SNM / 91 / 4.

Objet : - Rapport du Président
J. LALLEMENT sur l'assurance agricole
dans les pays Africains. / -

Monsieur l'Expert,

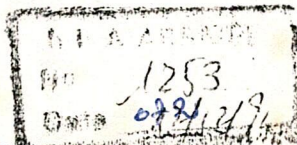
J'ai l'honneur de vous faire tenir un extrait du
rapport du Président LALLEMENT sur "l'Importance de
l'Assurance en Agriculture : possibilités de Développement
dans les pays Africains".

Conformément aux conclusions des travaux du Comité
d'Experts en Assurance Zone Franc, ce document constitue, à
mon avis, une référence essentielle pour les travaux dudit
comité sur le sujet.

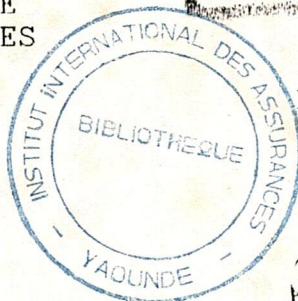
Veuillez agréer, Monsieur l'Expert, l'expression de
ma considération distinguée. / -

Monsieur Julien Jean CODJOVI
Expert CICA, Directeur Général
de l'IIA - B.P. 1575

- Y A O U N D E -
(République du Cameroun)



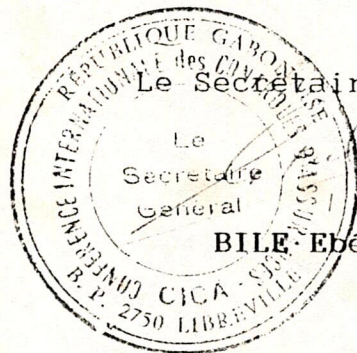
13/12/91



Libreville, le 2 DEC. 1991

Retourer ce doc
à la direction

AD E
Photocopie reliée
du présent document
pour chaque membre
responsable
d'origine
17
17/12/91
23/12/91



II - L'ASSURANCE ET L'AGRICULTURE

La mise en oeuvre de garanties d'assurance dans les activités d'agriculture pose une question préalable et théorique : qu'en est-il de l'assurabilité en agriculture ?

Ensuite, mais ensuite seulement, pour une meilleure compréhension de ce que l'on peut attendre de l'assurance en agriculture, il conviendra de rappeler ce qu'elle est effectivement dans les régions tempérées des pays industrialisés, et notamment en France ?

II.1 - L'ASSURABILITE EN AGRICULTURE :

Trois types de remarques peuvent être développées concernant l'agriculture au regard de contraintes de l'assurance :

- les aléas sont importants
- les risques sont techniquement difficiles à évaluer
- les agriculteurs sont naturellement méfiants à l'égard de l'Assurance.

II.1.a - Les aléas sont importants, parce qu'il est dans l'ordre normal que l'agriculture soit soumise aux caprices de la nature, aux intempéries qui peuvent se manifester selon les régions par la sécheresse ou les inondations, par la foudre ou la grêle, par des coups de vent ou des cyclones ...

De même, les installations agricoles sont susceptibles d'être dévastées par des incendies, et les récoltes anéanties par des endémies ou des invasions de criquets ...

Les périodes de famine et de disette qui jalonnent notre Histoire depuis des temps immémoriaux en sont pour une très large part l'amère conséquence.

Ce sont ces caractères incertains, imprévisibles, irréguliers qui caractérisent les risques agricoles, avec les contraintes aggravantes liées à la situation géographique, et à la nature des sols.

Sans doute est-il possible d'atténuer l'incidence de ces risques sur l'activité agricole par le recours à des techniques appropriées - Le risque de sécheresse peut être considérablement réduit si l'on dispose de ressources en eau et d'un réseau d'irrigation suffisant. Mais ces techniques sont souvent trop onéreuses.

La conscience de ces divers aléas qui font partie de l'activité agricole engendre un besoin de prévoyance, lui-même vivement ressenti au sein des populations rurales. Il se manifeste traditionnellement par des mécanismes d'entraide soit dans les travaux agricoles, soit en cas de malheur, et ceci dans le cadre familial ou dans celui de la communauté villageoise.

Une récente étude sur "le risque en agriculture"(*) dans les pays du Tiers-Monde relève que la volonté de minimiser les risques est courante chez les paysans d'Afrique Noire, et se manifeste par une dispersion des ressources disponibles sur le maximum de surfaces possibles de façon à éviter que les cultures ne soient toutes affectées de la même façon par d'éventuels accidents climatiques ou épidémiques ; il s'agit bien ici d'anticipation volontaire sur un risque, aléatoire mais fréquent.

(*) Editions de l'ORSTOM, 1989

Ces réflexes de prévoyance et d'entraide, suscités par la nécessité de survivre dans une économie de subsistance, se retrouvent généralement dans toutes les sociétés agricoles, et ont pris une forme moderne plus rationnelle avec l'organisation moderne de coopératives agricoles ou de mutuelles.

II.1.b - Les risques sont techniquement difficiles à évaluer :

La mesure de l'aléa, dont il a été noté qu'il constituait l'un des critères de l'assurabilité, rencontre en matière agricole des difficultés propres à l'insuffisance de statistiques traduisant avec précision l'expérience du passé.

Elles sont pourtant indispensables d'une part pour connaître avec précision la nature des risques assurables ainsi que les caractéristiques liées à leur survenance, et d'autre part pour permettre à l'organisme assureur d'effectuer les calculs actuariels nécessaires à la mise en place d'un programme d'assurances équilibré.

L'impossibilité de se référer à des informations statistiques fiables recommande donc une grande prudence dans la définition des risques à couvrir ; beaucoup de pays ne disposent pas, par exemple, de données climatiques suffisantes pour prévoir la fréquence et l'ampleur de certaines calamités naturelles.

L'appréciation des sinistres sera très arbitraire, voire impossible, si des comparaisons ne peuvent être faites sur plusieurs années, en distinguant les régions de production, les types de culture ou d'élevage, les rendements moyens ...

Une autre évaluation, encore plus subjective celle-là, tient à l'appréciation que doit faire l'assureur de la qualité de l'agriculteur lui-même.

L'assurance ne doit pas en effet se présenter comme une prime à la négligence, ce qui, d'ailleurs, ne manquerait pas de pénaliser les agriculteurs les plus performants dans le cadre de la mutualisation des dommages. Il ne s'agit ni de niveler le résultat des exploitations, ni d'apporter une garantie de bonne fin économique.

Il doit être clair que "l'assurance agricole n'est pas à même de faire en sorte qu'une affaire improductive devienne productive et rentable", comme le rappelait récemment à Dakar au cours du Congrès de la TWIC (*) le Directeur Général du Fonds Mauricien d'Assurance Sucre, M. Manilall PUTTY.

Une connaissance précise des techniques agricoles, des rendements moyens, des pratiques spécifiques à telle ou telle région est indispensable à l'assureur pour qu'il puisse évaluer le risque qu'il prend et les dommages qu'il doit régler.

II.1.c - Les agriculteurs sont naturellement méfiants à l'égard de l'Assurance :

Il y a, pour les agriculteurs, un pas difficile à franchir entre la participation traditionnelle à des initiatives de prévoyance collective plus ou moins organisées et le recours aux techniques de l'assurance.

Pour quelles raisons ?

En premier lieu, parce que le paiement d'une prime est une dépense sans contrepartie immédiate -en dehors d'un réconfortant sentiment de sécurité- jusqu'au moment, éventuel mais désagréable, où survient le sinistre.

(*) Third World Insurance Congress - 1990

C'est, lorsque les moyens financiers sont extrêmement réduits, autant d'argent qui manquera pour satisfaire les besoins courants d'une exploitation.

En second lieu, parce que l'agriculteur est habitué à adopter un comportement fataliste devant des risques contre lesquels il ne peut rien et qui font partie des aléas du métier ; cette résignation ne facilite évidemment pas le recours à l'assurance.

En troisième lieu, enfin, la dépense d'assurance suppose une réelle confiance de l'agriculteur envers l'organisme qui propose l'assurance.

Cette confiance est difficile à obtenir, a priori, de populations qui ont quelques raisons de craindre les exactions de l'usurier ou du prêteur sur gage. Elles leur assimilent facilement un autre intervenant extérieur comme l'assureur.

La méfiance n'est souvent pas moindre entre les agriculteurs eux-mêmes. C'est en somme une moindre défiance du fait d'un sentiment d'appartenance à un même métier, à un même monde, qui a permis le développement remarquable des institutions mutualistes de l'Agriculture, en particulier dans le domaine de l'Assurance.

Ces simples observations le montrent bien :
l'assurabilité des risques agricoles ne va pas de soi, elle ne se présume pas, et les premiers intéressés, les agriculteurs, ne sont pas spontanément disposés à recourir aux services de l'Assurance ;

- pour les assureurs, l'assurance des risques agricoles présente des difficultés techniques évidentes qui

compliquent sa mise en oeuvre, surtout dans un environnement concurrentiel.

- pour les agriculteurs, l'assurance est, a priori, considérée comme un luxe injustifié sans utilité immédiate.

II.2 - L'ASSURANCE EN AGRICULTURE DANS LES REGIONS TEMPEREES DES PAYS INDUSTRIALISES : L'EXEMPLE DE LA FRANCE

L'accès progressif de l'agriculture à l'économie de marché s'est accompagné d'initiatives successives, privées ou publiques, visant à utiliser les techniques de l'assurance pour la couverture de certains risques agricoles.

Les difficultés rencontrées expliquent le caractère dispersé et contrasté selon les pays, des efforts d'application de l'assurance à l'agriculture.

Il n'existe pas encore d'exemple achevé d'assurance des risques agricoles dans les pays industrialisés, et beaucoup reste à faire ; cependant la France présente un ensemble significatif et déjà satisfaisant de différentes solutions susceptibles d'être préconisées.

II.2.a - Le retard de l'agriculture par rapport aux autres activités économiques s'est progressivement comblé :

L'agriculture a découvert l'Assurance à l'occasion de sa modernisation.

L'agriculture traditionnelle -souvent en retard dans les pays industrialisés par rapport à la modernisation des autres activités économiques-, a fait de très gros progrès

grâce à la mécanisation et à l'amélioration des techniques de culture.

L'agriculteur a peu à peu découvert tout l'avantage qu'il pouvait tirer à utiliser ces techniques nouvelles. Mais corrélativement, l'endettement nécessaire pour en profiter contribuait à accroître sa vulnérabilité individuelle et à lui rendre plus sensible son besoin de garanties nouvelles pour lui permettre d'honorer ses engagements financiers.

Le passage vers l'économie de marché s'est donc accompagné d'une évolution des mentalités - L'assurance n'a plus été considérée comme un luxe, mais comme un élément important pour profiter du progrès-.

Les agriculteurs ont mieux compris alors les avantages qu'offrait la solidarité organisée dans le cadre d'une mutualité d'assurés, et la prime d'assurance est devenue un investissement comme un autre, une dépense normale de production.

La garantie escomptée pour couvrir le risque, le dommage éventuel, a même pu engendrer quelques excès. La tentation est grande en effet d'essayer de faire supporter par l'assurance les imprudences techniques, la mauvaise gestion, ou les négligences en matière de prévention.

Il se vérifie bien ainsi que l'assurance procède du développement économique, mais également qu'elle y contribue parce qu'elle permet à l'agriculture d'avoir accès à des techniques nouvelles en limitant les conséquences désastreuses d'événements aléatoires.

II.2.b - Les difficultés du développement de l'assurance, inhérentes aux spécificités de l'agriculture, n'en demeurent pas moins.

L'accès de l'Agriculture à l'économie de marché ne fait pas disparaître pour autant sa spécificité par rapport aux autres activités économiques.

Cette spécificité demeure avec les contraintes qui s'y rattachent et qui doivent être conciliées avec les contraintes inhérentes à l'Assurance.

Les problèmes que posent aujourd'hui aux pays de l'Europe de l'Est -du seul fait de l'Agriculture, qui tient encore une grande place dans l'économie de ces pays- le passage à un régime non étatique d'assurance, sont significatifs à cet égard :

Ce n'est plus à l'Etat de décider des modalités et du coût des couvertures accordées en matière agricole, ni à supporter la charge des déficits éventuels, mais à l'organisme d'assurance en fonction des critères techniques du métier. Les comportements s'en trouvent modifiés, les rapports entre l'agriculteur et son assureur deviennent contractuels et obligatoirement liés, dans le temps, à un équilibre économique et financier.

La question est alors de savoir très concrètement quelles garanties accorder et à quel niveau.

Dans tous les pays du monde, l'assurance ne s'est étendue à l'activité agricole que très progressivement, de façon pragmatique, branche par branche : la grêle, la mortalité du bétail ..., et d'abord par des expériences régionales et limitées.

Cette lente progression -nécessaire aussi pour solliciter et recueillir l'adhésion des populations agricoles-

est une des caractéristiques du développement de l'assurance en agriculture.

II.2.c - Les progrès considérables réalisés par l'agriculture en France depuis la dernière guerre ont comporté un fort développement de l'assurance agricole :

La France offre un bon exemple du développement de l'idée et de la pratique d'assurance en agriculture, qui s'est fait progressivement et qui aujourd'hui fournit aux agriculteurs un ensemble de garanties, somme toute satisfaisantes, en dépit de critiques qui sont dans la nature des choses.

C'est très largement aux agriculteurs eux-mêmes que revient le mérite d'avoir fait spontanément et cela depuis la fin du XIX^e siècle, des efforts d'organisation pour lutter contre des événements aléatoires pouvant mettre en péril leurs exploitations ; ce fut d'abord, à l'initiative de quelques uns et dans certaines régions plus exposées ou plus actives, la création de mutuelles d'assurance contre la grêle et la mortalité du bétail.

La loi du 4 Juillet 1900 a facilité la formation de caisses d'assurances mutuelles agricoles qui -avec la modernisation de l'agriculture, l'élévation du niveau de vie, et l'évolution des mentalités agricoles- ont pu s'étendre à l'ensemble du territoire français, et couvrir d'autres risques comme l'incendie et les accidents du travail.

Dans le même temps que s'organisaient les mutuelles d'agriculteurs, les sociétés d'assurance traditionnelles, non mutuelles, augmentaient les activités de leur branche agricole et contribuaient à familiariser le monde de l'agriculture avec les techniques de l'assurance.

X

Le rôle des Pouvoirs Publics -il faut le souligner- a été très important dans l'extension de l'assurance à l'agriculture -tout comme dans le développement du Crédit agricole-. Il est intervenu en mettant en place un cadre législatif et réglementaire favorable. Il est intervenu aussi en apportant des contributions financières non négligeables et notamment sous la forme d'avantages fiscaux.

Dans un souci de simplicité et d'efficacité, ces avantages fiscaux -qui demeurent aujourd'hui pour partie- ont été consentis, directement, aux seuls organismes mutuels d'assurance et non pas aux agriculteurs eux-mêmes ... ce qui est sans doute encore moins justifié aujourd'hui qu'hier, ce qui ne manque pas de susciter des distorsions de concurrence dénoncées par les autres organismes d'assurance non mutuels et ce qui probablement devra disparaître dans le grand marché unique européen de 1992.

Cependant les progrès de l'agriculture, en contrepartie d'une indéniable prospérité, entraînent une plus grande sensibilité aux fluctuations des cours des produits , et la crise économique mondiale est cruelle pour le monde agricole.

La situation de pénurie consécutive à la dernière guerre européenne appelle un développement de la productivité agricole et suscite d'importants investissements, le recours à la motorisation et l'emploi de méthodes plus modernes de culture.

Il apparaît alors à l'évidence que les améliorations et la généralisation des techniques de l'assurance agricole s'avèrent insuffisantes pour répondre aux besoins d'un agriculteur plus vulnérable et en particulier ne permettent pas d'étendre les garanties à certains fléaux naturels -le gel, l'inondation, la sécheresse- dont les caractéristiques dépassent les limites de l'assurabilité.

C'est pourquoi, les Pouvoirs Publics ont accepté d'aller plus loin que l'assurance et d'apporter aux agriculteurs des garanties supplémentaires pour l'indemnisation de risques non assurables et susceptibles de mettre en péril leurs exploitations.

Ces nouvelles garanties utilisent les techniques de l'assurance, auxquelles l'Etat ajoute les contributions financières nécessaires pour s'affranchir, en tant que de besoin, des contraintes que comporte l'obligation de sauvegarder l'équilibre de gestion de toute mutualité d'assurés.

C'est ainsi qu'ont été organisées les procédures dites des calamités agricoles et de catastrophes naturelles.

- La procédure de garantie des calamités agricoles :

Ce fut la création en 1964 du Fonds National de garantie des calamités agricoles, chargé d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations par les calamités d'importance exceptionnelle, et financé à la fois par une contribution additionnelle sur les primes couvrant les assurances agricoles, et par un crédit de l'Etat.

L'indemnisation est complétée par un système d'aides permettant l'obtention de réductions d'impôts, et l'octroi de prêts spéciaux à taux d'intérêt réduit.

Ce Fonds de garantie, d'une utilité incontestable, constitue une avancée considérable dans l'indemnisation des risques agricoles. Il n'empêche que son régime d'indemnisation est souvent contesté et qu'il fasse l'objet de polémiques fréquentes.

En effet, les ressources du Fonds sont limitées à un niveau qui apparaît insuffisant depuis quelques années au regard du montant des sinistres à indemniser : la

sécheresse de 1986 a coûté 2 milliards de Francs au Fonds, celle de 1989 devrait coûter 1,5 milliard ...

Le recours à des emprunts pour couvrir les déficits ne pourra être que transitoire, et il faudra bien réformer le système d'indemnisation et les méthodes de financement.

La question se posera alors d'une plus large contribution financière de la part du monde agricole, ou de la part de l'Etat.

- La procédure d'indemnisation des catastrophes naturelles :

Une nouvelle intervention du législateur a modifié le champ d'application du Fonds de garantie des calamités agricoles par une loi de Juillet 1982 sur les catastrophes naturelles dont le bénéfice était étendu, au-delà du monde agricole, à tous les sinistres.

Tous les contrats d'assurance de biens -agricoles ou non- comportent automatiquement la garantie des dommages matériels causés par les catastrophes naturelles.

Les compagnies d'assurances et les mutuelles agricoles perçoivent les cotisations, mais c'est l'Etat qui fixe le montant de la cotisation couvrant cette garantie obligatoire, et qui constate par arrêté interministériel l'état de catastrophe naturelle.

Désormais, les bâtiments, les récoltes engrangées, les animaux dans les bâtiments et le matériel tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments, relèvent de ce régime d'indemnisation spécifique qui comporte une participation importante de l'Etat au titre d'une garantie de réassurance susceptible d'être souscrite auprès de la Caisse Centrale de Réassurance.

La couverture des tempêtes, ouragans et cyclones pouvaient relever de cette procédure au titre des catastrophes naturelles jusqu'à la loi récente du 25 Juin 1990 qui a généralisé la garantie des tempêtes à tous les contrats d'assurance incendie.

Au total, le développement de l'assurance agricole dans les régions tempérées des pays industrialisés est complexe et les méthodes utilisées encore imparfaites en dépit des efforts consentis par les Pouvoirs Publics et par les agriculteurs eux-mêmes.

Qu'en est-il de l'assurance agricole et de ses possibilités dans les régions tropicales des pays du Tiers-Monde ?

* * *

III - QUELLE CONTRIBUTION DE L'ASSURANCE A L'AGRICULTURE DANS LES PAYS DU TIERS-MONDE, ET EN AFRIQUE PARTICULIEREMENT

Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour concevoir que l'assurance agricole dans les pays du Tiers-Monde va cumuler les difficultés inhérentes à la fois à l'agriculture dans les régions tropicales et à l'assurance dans les pays "sous-développés".

Et il n'est pas non plus besoin de faire un gros effort d'observation pour constater que ces difficultés sont considérables.

Promouvoir l'assurance agricole dans les régions tropicales des pays du Tiers-Monde est un redoutable challenge. C'est un double défi qu'il faut s'efforcer de relever, afin de faciliter l'intégration de ces pays dans l'économie de marché, et éviter que ne s'aggrave encore le fossé entre le Nord et le Sud, entre les nantis et les défavorisés.

C'est parce que le secteur agricole est d'une importance capitale pour ces pays, qu'il importe -au premier chef- de réduire les aléas susceptibles d'affecter l'agriculture et de mettre en péril les efforts entrepris en vue de leur développement économique et social.

Diverses contraintes d'ordre général et tenant à l'état de pays en voie de développement doivent être surmontées avant qu'il ne soit possible d'envisager de façon réaliste la mise en oeuvre de programmes d'assurance agricole.

III.1. LES HANDICAPS DE L'ASSURANCE DANS LE TIERS-MONDE

L'environnement dans lequel se situent les entreprises d'assurances dans les pays du Tiers-Monde se révèle généralement peu propice au développement de leurs activités.

C'est le moins que l'on puisse dire lorsque l'on considère plus particulièrement les différents marchés africains sur lesquels des contraintes s'imposent aux assureurs, qui sont extérieures à leur activité et à leur responsabilité et qui ne leur permettent pas de repousser très loin les limites de l'assurabilité et d'élargir le champ d'application de l'assurance ...

III.1.a - La crise de l'assurance africaine :

La crise économique profonde subie depuis une dizaine d'années par les pays africains est durement ressentie par les assureurs.

Le Président de la Fédération des Sociétés de Droit National Africaines (FANAF) a dressé un tableau catastrophique, à la fois sévère et alarmant, de la situation de l'assurance dans ces pays, à l'occasion de l'Assemblée Générale annuelle de cette institution à Bamako en Février dernier, dénonçant successivement :

- le comportement des assurés dont les primes restent impayées dans une proportion pouvant atteindre jusqu'à 70 % des primes émises ;
- la situation de quasi faillite du système bancaire ;
- et les ponctions de l'Etat dans la trésorerie des entreprises.

L'activité d'assurance serait elle-même menacée d'une faillite généralisée si des mesures exceptionnelles de grande ampleur et tout à fait révolutionnaires dans leurs modalités, n'intervenaient pas très rapidement pour modifier les conditions d'exercice de la fonction d'assureur, des mesures qui concernent le domaine économique et social ou l'ordre réglementaire et judiciaire.

III.1.b - Le contexte socio-économique :

Il est éminemment défavorable et s'est plutôt aggravé au cours des dernières années.

L'assurance est un concept ignoré et difficilement compréhensible, en particulier en milieu rural où la propriété individuelle n'est pas une donnée sociologique spontanée, supplantée qu'elle est par l'appropriation collective traditionnelle.

Aussi, l'assurance africaine est restée jusqu'à présent concentrée dans les zones urbaines, essentiellement au profit des entreprises et des salariés. Seules se sont développées jusqu'à présent de façon véritablement significative les assurances obligatoires, telle l'assurance auto qui représente en moyenne plus de 40 % de l'activité des assureurs locaux, qui sont soit des entreprises d'Etat en situation de monopole, soit des entreprises, privées ou mixtes, généralement sous-capitalisées, soit des filiales de sociétés étrangères.

La crise économique -dont les causes apparentes sont multiples et tiennent à la fois à la sécheresse, à la chute des cours des matières premières, et aussi -il faut bien le dire- à un gaspillage des concours extérieurs, engendre une détérioration des termes de l'échange : régression du produit intérieur brut, déséquilibre de l'économie et des

comptes extérieurs, baisse du revenu des ménages, alourdissement de la dette ...

Les conséquences en sont évidentes pour l'assurance car l'épargne se trouve affectée par la contraction des revenus, et la baisse de l'activité économique réduit les dépenses d'assurances : la chute des ventes de voiture entraîne une réduction automatique du volume des primes auto. De même, l'affaiblissement du commerce extérieur entraîne une diminution du montant des primes d'assurances de transports des marchandises, maritimes ou autres.

Enfin, la situation de faillite de très nombreux établissements bancaires auprès desquels sont placés les fonds des compagnies d'assurance, constitue un blocage supplémentaire qui empêche les entreprises de disposer et de gérer les provisions nécessaires pour couvrir leurs engagements envers les assurés.

III.1.c - Le contexte réglementaire :

On ne saurait reprocher à ces pays ni leurs traditions ancestrales qui ne les prédisposent pas à apprécier les apports de l'assurance à la vie moderne, ni les contradictions des rapports Nord-Sud dans le domaine des échanges économiques.

En revanche, il est des modes de fonctionnement qui pourraient dès à présent être améliorés ;

- D'abord il est vrai que les professionnels ont encore beaucoup de progrès à faire tant pour maîtriser pleinement les techniques de l'assurance et de l'analyse des risques, que pour gérer avec rigueur leurs entreprises.

A cet égard, il est évident que l'importance des divers Organismes et Instituts de formation à l'usage des praticiens de l'assurance ne doit pas être négligée.

- Ensuite, les compagnies internationales et les grands courtiers qui travaillent avec les pays africains ont un rôle bénéfique à jouer en ne se contentant pas de déplacer les quelques maigres affaires d'un marché squelettique mais en apportant le concours de leur expérience technique et de leur assistance.

L'objectif prioritaire dans ces régions confrontées aux difficiles évolutions vers le monde moderne est bien, en effet, de faciliter l'émergence de véritables marchés nationaux de l'assurance. C'est d'ailleurs là une préoccupation maintes fois exprimée, et à juste raison, par les experts de la CNUCED.

- Il convient surtout de réformer des pratiques très critiquables qui compromettent directement le présent et l'avenir de l'assurance et qui sont de la responsabilité directe des Pouvoirs Publics. Dans la plupart des pays, l'interventionnisme d'Etat va bien au-delà des responsabilités légitimes des Autorités politiques en matière de réglementation dans le souci de la défense de l'assuré.

Il y a là une confusion évidente entre la réglementation professionnelle et la politique financière des gouvernements qui le plus souvent résistent mal à la tentation d'utiliser les ressources financières de l'assurance au profit de leurs besoins budgétaires ou autres.

Ces habitudes éminemment critiquables revêtent des aspects divers et enferment l'exercice du métier d'assureur dans des conditions financières, dramatiquement insupportables :

- fixation des tarifs par l'Etat à des niveaux insuffisants pour les risques à couvrir.
- dépôt obligatoire de tout ou partie des réserves des compagnies d'assurances dans des banques d'Etat avec des taux peu rémunérateurs.
- limitation étroite des possibilités d'investissement, déjà restreintes par la faiblesse des marchés financiers locaux et par le manque d'investissements rentables -bons du Trésor et comptes rémunérés, pour l'essentiel-.
- interdiction de tout placement sur les marchés extérieurs.
- fiscalité élevée, pour financer les déficits budgétaires.

III.1.d - Le contexte judiciaire :

Avec ses ressources limitées -primes et produits financiers-, l'assurance doit régler des indemnisations croissantes fixées libéralement, par une justice "compréhensive" qui, au surplus, s'inspire, en matière de dommages corporels, des développements de la responsabilité civile dans les pays industrialisés, et cela au profit d'un nombre toujours plus grand d'"ayants droits" de la famille africaine "élargie".

Il faut toutefois relever, objectivement, et encourager, les efforts méritoires qui ont été entrepris dans plusieurs Etats -Togo, Cameroun, Côte d'Ivoire, ...-en vue d'établir une "barémisation" des indemnités pour dommages corporels.

Il reste à souhaiter que cette réforme s'étende rapidement à l'ensemble des pays africains qui en ont grand besoin, et d'abord qu'elle soit rapidement appliquée dans les pays où elle a été adoptée.

III.2 - DES AMBITIONS LIMITEES

Aux difficultés propres à l'assurance rencontrées dans un grand nombre de pays du Tiers-Monde - particulièrement en Afrique- s'ajoutent les difficultés propres à l'Agriculture dans les pays tropicaux et aux comportements traditionnels des populations. Aussi les propositions qui peuvent être faites pour la mise en place de "programmes" d'assurance agricole requièrent-elles une démarche prudente et pragmatique.

- Les modèles traditionnels d'épargne qui existent sous une forme plus ou moins élaborée au sein des populations rurales africaines peuvent favoriser la constitution d'une épargne liquide et faciliter l'initiation à un début d'assurance.

- Le rôle de l'Etat est primordial dans l'acceptation et la mise en oeuvre des pratiques d'assurance en agriculture, en particulier dans les pays en voie de développement. A cet égard, et tout en sachant respecter les particularités des cultures et des civilisations, il serait certainement judicieux de s'inspirer des expériences qui ont fait leurs preuves dans d'autres régions du Tiers-Monde.

III.2.a - L'assurance et les modèles traditionnels d'épargne :

La production agricole étant périodique, le paysan dispose périodiquement de ses récoltes et des rentrées d'argent correspondant à leur vente, avec parfois, il est vrai, des règlements étalés dans le temps, du fait des méthodes de commercialisation.

Ce pécule modeste -en nature ou en espèces- constitue une amorce d'épargne destinée aux besoins des

périodes creuses entre les récoltes successives : ce sont les greniers de réserves, individuels ou collectifs, et diverses autres mesures de prévoyance traditionnelles.

Mais il est vrai aussi que cette épargne est fréquemment absorbée par le remboursement des dettes contractées auprès des commerçants locaux, ou par des dépenses sociales improductives (funérailles, festivités, ...).

D'après l'étude du Président DAUBREY (*) présentée au Vè Congrès Mondial du Crédit Agricole en 1985, il existerait deux formes traditionnelles d'épargne dans les zones rurales africaines :

- des systèmes non monétaires, que sont les réserves de produits vivriers dans un but de prévoyance et de sécurité proche de l'idée d'assurance, et les "trésors" familiaux qui représentent une part importante de l'épargne, mais une épargne fossilisée, parce que inaliénable.
- des systèmes monétaires, que sont les tontines ou les associations mutuelles qui constituent un système original d'associations, fréquentes dans les zones rurales, consistant à concentrer successivement l'épargne de tout un groupe entre les mains de chaque individu de ce groupe : au jour de tontine, un collecteur ramasse les versements de tous les membres et remet le total au bénéficiaire du jour ...

Il s'agit là d'une épargne échappant aux circuits contrôlés des institutions financières mais dont l'importance économique est réelle dans certains pays.

(*) Président de la Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale.

D'autres formes associatives, un peu plus élaborées, correspondent à de véritables sociétés ou caisses mutuelles de prévoyance et contribuent au financement de services collectifs : puits, moyens de transport, ...,.

Mais "ces associations ne s'intègrent pas dans un système d'intermédiation financière organisé et elles contribuent donc à limiter les influences des politiques de mobilisation et d'accumulation de l'épargne" (*).

Aussi, la recommandation des experts est-elle, tout naturellement, d'utiliser ses habitudes, ses coutumes anciennes pour servir à la mobilisation de l'épargne dans les zones rurales africaines :

"la formule la plus appropriée de collecte de dépôts serait un plan d'épargne contractuel, l'épargnant déposant régulièrement une somme donnée, en échange du versement d'intérêt ou du droit d'obtenir des services financiers. Cette dernière solution semble préférable puisque les épargnants pourraient se voir accorder ainsi des facilités de crédit ou d'assurance" (*).

Cependant il ne faudrait pas que le crédit ainsi accordé à l'agriculteur pour les besoins de son exploitation -y compris les besoins d'assurance- se transforme exclusivement en un prêt à la consommation, un "prêt de vache maigre" qui permet au paysan de se libérer de l'emprise des usuriers et de faire vivre sa famille, provisoirement. Cette destination donnée à l'épargne collective est sans doute très souhaitable, mais insuffisante si la garantie de la récolte future est négligée par l'absence d'une couverture d'assurance.

(*) S. LIGETI, in "Epargne et développement", ouvrage collectif, Economica 1985.

Le recours à l'assurance serait grandement favorisé par des incitations offrant à l'agriculteur un avantage immédiat et tangible en contrepartie de son effort d'épargne :

- prise en charge par l'Etat d'une partie de la prime d'assurance agricole.
- octroi de prêts liés à la souscription d'une assurance en garantie de l'investissement à réaliser, et consentis à des taux préférentiels pour tenir compte de l'amélioration de la solvabilité de l'agriculteur du fait de la garantie consentie par l'assureur.
- assistance technique à l'agriculteur, notamment dans un but de prévention, en accessoire de la souscription d'une assurance.

Dans tous les cas de figure susceptibles d'être envisagés, les incitations à l'assurance en agriculture -dans les pays du Tiers-Monde comme dans les pays industrialisés, et plus encore sans doute- requièrent une participation, un engagement important de l'Etat.

III.2.b - Le rôle de l'Etat

Offrir un environnement satisfaisant aux opérateurs économiques, en concertation avec eux, est l'une des finalités, non contestables, des interventions de l'Etat en vue du développement économique et social.

Il faut donc -dans les pays en voie de développement tout spécialement- encourager les Etats à exercer leurs responsabilités par une politique de l'épargne qui prenne en compte la contribution de l'assurance au développement économique.

Les raisons en ont été -maintes fois et très bien- décrites par la CNUCED (*) :

"L'assurance agricole peut faciliter l'application d'une politique agricole cohérente ... elle peut réduire la nécessité pour l'Etat d'administrer des programmes spéciaux de secours aux paysans sinistrés, dans lesquels l'aide accordée est souvent affaire de charité ou de considérations politiques. L'assurance récolte peut servir à canaliser une plus grande part du revenu national vers le secteur agricole, principalement grâce à l'amélioration de sa productivité, mais aussi grâce aux subventions accordées sur ses recettes fiscales."

C'est à l'Etat en premier lieu de stimuler l'activité agricole avec des systèmes incitatifs appropriés -subventions, exonérations fiscales, assistance d'organismes spécialisés, ...- qui permettront de faire un lien entre l'épargne rurale et le développement de l'agriculture, notamment par le recours aux techniques d'assurance.

C'est à la même préoccupation de faciliter le développement de la production agricole en la garantissant, au moins en partie, contre les trop grandes variations des cours sur les marchés mondiaux, que correspond l'institution des "marketing boards", des Caisses de stabilisation des produits.

(*) L'assurance récolte dans les pays en développement, New York, 1981

Dans leur fonctionnement, dans leurs rapports avec les agriculteurs, l'assurance a une fonction importante : garantir l'ensemble de l'organisation contre les aléas qui ne sont plus directement ceux des marchés mais ceux qui se situent en amont des marchés, ceux de la production agricole elle-même.

L'exemple du Fonds d'assurance sucre de l'Ile Maurice est intéressant, et ceci pour deux raisons :

- * d'une part parce que le sucre est une activité économique significative de l'Ile Maurice (10 % du PNB et 15 % de la main d'oeuvre) soumise à des risques naturels importants (cyclones, inondations, sécheresse) ;

- * et d'autre part parce que l'existence de ce Fonds favorise le développement d'une assistance mutuelle entre la banque, l'industrie sucrière, les agriculteurs et les Pouvoirs Publics, dans laquelle l'assurance tient une place essentielle.

D'après M. Manillal PUTTY (*), les caractéristiques principales de cet organisme sont les suivantes :

1/ Des contacts étroits sont entretenus entre les industries et organismes sucriers, les banques et les pouvoirs publics : l'industrie sucrière fournit un soutien matériel (stockage, transport, exportation), technique (formation, recherche), et commercial (relations publiques, coopératives), les banques apportent un soutien financier, et les pouvoirs publics gèrent les aspects liés à la sécurité sociale et à la retraite.

(*) Directeur Général du Fonds d'assurance Sucre de l'Ile Maurice

2/ Des statistiques météorologiques existent depuis plus de 30 ans et permettent une connaissance assez précise à la fois de la variété de canne à sucre qui convient le mieux à chaque parcelle de terrain, et des pertes de production dues à la sécheresse, à une pluviosité excessive, ou à des cyclones.

3/ Des statistiques cadastrales permettent d'identifier avec précision les parcelles et les caractéristiques de celles-ci.

4/ Des statistiques agricoles collectées depuis la mise en place du Fonds permettent de déterminer avec relativement de précision le rendement potentiel de chaque parcelle et de chaque agriculteur.

5/ L'assurance couvre environ 50 % des pertes subies -avec un plafond d'indemnisation fixé par la loi- mais celles-ci peuvent être réduites en cas de négligence prouvée de l'agriculteur -les plantations sont inspectées trois fois par an-. La survenance d'un sinistre sera ensuite utilisée pour fixer les conditions d'assurances futures et le niveau de la prime à payer par l'agriculteur.

L'élément important de ce Fonds d'assurance réside dans sa coordination avec tous les agents économiques du pays, et notamment les banques et les autres fournisseurs de l'agriculture, ce qui permet des actions concertées pour améliorer le rendement par l'investissement et les méthodes de prévention, et d'obtenir aussi une réduction des coûts de gestion de l'assurance.

Le Fonds d'assurance Sucre de l'Ile Maurice n'est qu'un exemple et il n'est sans doute, ni parfait ni directement transposable dans beaucoup d'autres pays du Tiers-Monde.

Mais il illustre bien, semble-t-il, tout à la fois la fonction de l'assurance dans une organisation de marché étroitement liée à la production, l'efficacité d'une conjonction suivie des producteurs et de leurs fournisseurs, y compris financiers, et surtout le rôle qui incombe aux Pouvoirs Publics dans le fonctionnement de l'ensemble.

* * *

L'Agriculture dans tous les pays -et dans les régions tropicales des pays du Tiers-Monde en particulier- présente des spécificités qui ne facilitent pas le recours aux techniques d'assurance : les aléas sont nombreux, variables et mal connus statistiquement, d'une amplitude considérable dans leurs conséquences, parfois catastrophiques, et les assurés potentiels, les agriculteurs, le plus souvent impécunieux et fatalistes, aussi longtemps qu'ils n'ont pas atteint un certain niveau de revenus.

Et pourtant s'il est un secteur d'activité où se vérifie que l'assurance est à la fois la conséquence et la condition du développement économique et social, c'est bien celui de l'agriculture. L'assurance est tout à la fois, pour les agriculteurs, un moyen de maîtriser quelques unes des difficultés qu'ils rencontrent dans le processus de production et le critère de leur capacité à maîtriser ces difficultés.

C'est bien pourquoi l'extension de l'assurance à la production agricole et aux agriculteurs a sa place dans toute politique de développement, une place importante, même si, compte tenu des obstacles rencontrés, multiples et de tous ordres, il convient de ne pas en attendre ce qu'elle ne peut pas garantir.

La constatation faite par la CNUCED à propos de l'assurance récolte, n'est nullement désabusée. Elle est seulement l'expression de la sagesse traditionnelle des Hommes de la terre ... et elle est valable pour toutes les branches d'assurance et pas seulement en agriculture.

"L'assurance récolte doit être considérée comme un élément de toute une série d'activités coordonnées et solidaires visant à développer le secteur agricole du pays. La considérer autrement reviendrait à lui assigner trop de mérites pour les réussites qui pourraient en résulter, ou trop de torts en cas d'échecs". (*)

Jacques LALLEMENT
Président de la Fédération
Française des Sociétés d'Assurances
15 Octobre 1990

* * *

(*) CNUCED, étude déjà citée.

RAPPORT DU PRESIDENT JACQUES LALLEMENT
SUR L'ASSURANCE AGRICOLE DANS LES PAYS AFRICAINS