



une nouvelle étape pour la diffusion de

L'ASSURANCE RECOLTE

RAPPORT DE

Dominique MORTEMOUSQUE
Sénateur de la DORDOGNE

28 Février 2007

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
RESUME	4
INTRODUCTION: le dispositif de gestion des aléas climatiques	6
le FNGCA, dispositif éprouvé et rustique	
les dispositifs connexes	
I - premier bilan de l'assurance récolte en France	9
les débuts de l'assurance récolte	
une première diffusion rapide du multirisque	
mais fragile et sans perspective de progression	
quelques évolutions prévues pour 2007	
mais avec un risque de désaffection	
II - orientations pour une évolution équilibrée	16
les perspectives européennes : aides directes découplées et gestion des risques	
<i>comparaisons internationales,</i>	
<i>exigences internationales et communautaires,</i>	
<i>le bilan de santé de la PAC</i>	
l'entreprise agricole : des risques à assumer, des risques à assurer	24
<i>la prise de risque doit être assumée</i>	
<i>l'optimisation des moyens n'est pas encore reconnue</i>	
<i>l'articulation des dispositifs est encore insuffisante</i>	
l'organisation de producteurs, base de la protection contre les aléas	28
<i>une approche globale</i>	
<i>une synthèse des informations pertinentes</i>	
<i>l'organisation mutualisée de la protection</i>	
III - scénarios d'évolution	30
bases de calcul des simulations financières	
les trois scénarios de l'assurance récolte	
<i>le confinement aux grandes cultures</i>	
<i>l'élargissement aux cultures spécialisées</i>	
<i>la ferme France assurée</i>	
le besoin d'une démarche volontariste	
nouvelles règles de fonctionnement	
IV - l'offre de réassurance à développer	37
RECOMMANDATIONS	38
CONCLUSION	40
ANNEXES	41

Photos page de couverture : photothèque du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

©Pascal Xicluna/Min.Agr.Fr.: Champs de poireaux inondés suite à la crue de l'Eure.

©Xavier Remongin /Min.Agr.Fr.: Les vignes ont souffert de la sécheresse de l'été

PREAMBULE

J'ai été particulièrement honoré de me voir confier par le Premier Ministre cette mission sur le développement de l'assurance récolte à partir d'un bilan de la phase de lancement menée depuis 2005, sur la base des conclusions du rapport MENARD.

Certes, le problème des risques climatiques m'était familier, d'abord comme exploitant agricole, et aussi par les responsabilités que j'ai exercées en Dordogne, à la présidence de différents organismes, syndicaux, coopératifs, consulaire et économiques.

J'ai par ailleurs participé fin 2005 au sein de la commission des affaires économiques aux débats sur la loi d'orientation agricole, et particulièrement ceux relatifs à l'assurance récolte et à son caractère obligatoire ou non, si bien que je pouvais aussi penser avoir quelques compétences dans le champ de réflexion qu'elle peut susciter.

Je me suis cependant rapidement aperçu que de nombreux rapports de qualité jalonnaient la réflexion des dix dernières années et fournissaient déjà une documentation précise et des propositions construites.

Pour être utile, il fallait donc plutôt viser une démarche pragmatique et opérationnelle, que nous avons essayé de suivre, avec Bernard SENECAI, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, qui m'a été délégué par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux pour la réalisation de cette mission, et que je remercie pour son appui.

Plus précisément, je me suis attaché à trois points concrets :

- Bien préciser de quoi l'on parle, lorsqu'on compare la France et l'Espagne, tant leurs dispositifs de couverture des aléas climatiques sont différents, et de longue date.
- Si le prochain bilan de santé de la PAC en 2008 constitue une opportunité pour promouvoir l'assurance récolte en France, encore faut-il qu'une offre de base, accessible à tous, puisse être proposée rapidement pour toutes les productions notamment grâce à une aide appropriée et à une offre publique de réassurance
- Indiquer un scénario réaliste de transition du régime des calamités agricoles vers un dispositif assurantiel

Si l'on veut tenir le rendez-vous de 2008, il appartient désormais aux responsables de s'approprier ces éléments et de mûrir leur réflexion

Dominique MORTEMOSQUE
Sénateur de la Dordogne

RESUME

Le rapport dresse un premier bilan de la phase de lancement de l'assurance récolte, initiée en 2005 sur la base du rapport MENARD, qui préconisait le recours à un produit multirisque climatique à la culture ou à l'exploitation, plutôt que de multiplier les produits couvrant tel risque sur telle culture, notamment pour des raisons de lisibilité.

Si cette phase qui se termine en 2007 est significative, puisque près de 20% des exploitations professionnelles sont assurées après seulement 2 ans, elle ne prépare en rien les étapes suivantes, puisque l'essentiel des contrats concerne les grandes cultures, qui sont aussi les cultures les moins exposées aux risques climatiques. Pour la suite, on se trouve donc confronté à une impasse budgétaire, soit parce que, pour avancer sur les autres productions, il faut une aide à l'assurance plus forte, soit parce que, faute d'avancer, la coexistence avec le régime des calamités agricoles est inutilement coûteuse et contre-productive

Pour sortir de ce dilemme, après consultation des administrations nationale et européenne, des assureurs et des instances professionnelles agricoles, trois grandes orientations paraissent devoir être retenues :

- La gestion des risques et des crises sera un élément majeur des prochains rendez-vous communautaires, notamment en 2008 celui du bilan de santé de la PAC sur l'après 2013, et les propositions françaises en vue d'un cofinancement ne seront crédibles que si l'assurance récolte continue vigoureusement sa progression sur la base d'une feuille de route claire et consensuelle
- Les lourds investissements que l'entreprise agricole doit consentir pour une adaptation plus étroite au marché de l'après 2013 nécessitent une couverture plus forte contre les aléas, donc mieux individualisée tant par une amélioration de la déduction fiscale pour aléa (DPA) que par l'assurance récolte, plutôt que par la procédure forfaitaire du régime des calamités agricoles, qui correspondait aux besoins de premiers secours d'une agriculture en cours de modernisation
- Les aléas économiques, climatiques et sanitaires ne sont pas indépendants et l'organisation de producteur (ou son équivalent) est la base logistique appropriée pour bien raisonner l'adaptation au marché, les investissements et les pratiques de prévention ainsi que les prises de risques individuelles raisonnables. Dans le cadre de la prochaine OCM fruits et légumes, les organisations de producteurs pourraient ainsi faire la part des risques qu'ils décident de couvrir par mutualisation de ceux qui relèvent plus utilement d'une assurance de groupe, dont les tarifs sont plus avantageux

Pour choisir un objectif raisonnable de diffusion de l'assurance récolte, trois scénarios sont étudiés, suivant qu'elle reste cantonnée aux grandes cultures, qu'elle s'étende aussi aux cultures spécialisées (vigne, fruits et légumes) ou que l'ensemble des productions, fourrages compris, de la ferme France soient couvertes

Les simulations qui en découlent s'appuient sur l'exemple de l'Espagne, qui, parmi les pays les plus avancés dans l'assurance récolte, offre le mérite d'être membre de l'Union européenne, si bien que son dispositif est bien compris en complément des diverses organisations communes de marché (OCM). De sa longue expérience de près de 30 ans dans ce domaine, on peut tirer trois leçons :

- il est illusoire de penser atteindre des taux de pénétration importants, puisque l'Espagne plafonne à 50%, quand bien même toute aide exceptionnelle est conditionnée à la souscription d'une assurance récolte
- le développement du marché n'est pas instantané, du fait notamment des pesanteurs psychologiques et du potentiel d'expertise à développer, si bien que les différentes cibles, correspondant aux scénarios, pourraient bien demander 5 à 10 ans pour être atteintes
- la bonne progression de l'assurance récolte demande un engagement constant et résolu de l'Etat, tant par le budget qu'il y consacre, que par l'offre de réassurance publique, nécessaire pour couvrir les aléas climatiques de grande ampleur, s'apparentant aux catastrophes naturelles

Le résultat des simulations tend à montrer que la conversion complète à l'assurance récolte entrerait à terme dans le volume des ressources du FNGCA, mais que la phase de transition nécessiterait des financements supplémentaires.

Néanmoins, ceux-ci peuvent être limités et rendre la mobilisation de ressources nouvelles accessible dans la mesure où, pour chaque catégorie de cultures, la sortie du régime des calamités agricoles se fait rapidement. Un calcul de simulation évalue ces besoins supplémentaires à près de 50 M€ / an pour autant que la sortie du régime des calamités s'effectue pour chaque catégorie de cultures 2 ans après que le taux de diffusion de l'assurance y a atteint un niveau significatif, de l'ordre de 15%,

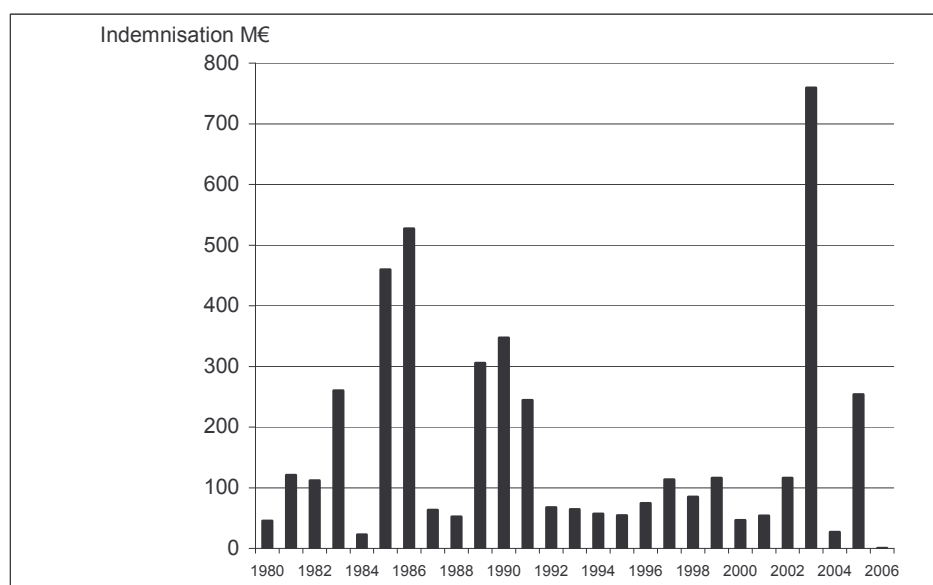
INTRODUCTION

LE DISPOSITIF HISTORIQUE DE GESTION DES ALEAS CLIMATIQUES :

1. le FNGCA, dispositif éprouvé et rustique

Le dispositif de gestion des aléas climatiques s'appuie principalement sur le régime des calamités agricoles organisé à partir du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA). Celui-ci est alimenté pour une part, par une contribution additionnelle de 11% aux primes d'assurance des exploitants agricoles, et pour l'autre part, par une subvention de l'Etat.

Les aides de l'Etat sont décidées en fonction des besoins résultant de la survenance de sinistres dépassant les disponibilités du FNGCA. Le graphique ci-après illustre le caractère irrégulier des sinistres et donc des ouvertures de crédits nécessaires à leur indemnisation



Montant des arrêtés d'indemnisation par année de survenance de sinistres (millions d'euros constants 2005)- source MAP-DAFL

Prévue par l'article L 361 du Code Rural pour être au moins égale à la contribution professionnelle, la subvention de l'Etat l'est effectivement sur longue période, même si, ces dernières années, elle s'avère bien supérieure :

Les paiements du FNGCA sur les dernières années sont les suivantes :

en millions d'€	2003	2004	2005	2006	moyen-ne
Indemnités versées	422	407	90	236	289
Subvention de l'Etat	249	197	8	121	144
Contributions professionnelles	93	92	90	90	91

Sur cette période, les subventions de l'Etat ont donc dépassé de près de 60% les contributions professionnelles

2. les dispositifs connexes

Pour les aléas climatiques, les indemnités au titre des calamités agricoles peuvent être complétées, notamment par des prêts bonifiés et des prêts de consolidation :

664 M€ réalisés en 2004,
82 M€ en 2005 et
250 M€ prévus au budget 2007 (25 M€ en charge de bonification).

On notera que la forêt ne relève pas du FNGCA, d'abord parce qu'elle est assurable pour ses principaux risques que sont l'incendie et la tempête. Néanmoins, la tempête de 1999 a fait l'objet d'une intervention lourde de l'Etat non pas en termes d'indemnisation, mais pour le financement des travaux de dégagement des chablis et de stockage des bois. Certes, cet événement a entraîné en général une revalorisation substantielle des primes d'assurance

Pour la partie agricole, les trois exemples suivants illustrent l'importance de la couverture apportée par les pouvoirs publics aux différents aléas et la diversité des dispositifs mobilisés suivant les circonstances (le rapport VIAL parlait des différents « filets de sécurités »)

EXEMPLE 1

Pour la sécheresse de 2003, à fin novembre 2006, avaient été versés, en millions d'€ :

632 M€ d'indemnités du FNGCA
553 M€ de prêts calamités à 1,5 et 2,5% (**49 M€** de subvention équivalente)
99 M€ de prêts de consolidation aux mêmes taux (**9,6 M€** de subvention équivalente)
20 M€ de prise en charge d'intérêts par le FAC, fonds d'allègement des charges
50 M€ d'aide au transport de fourrage

S'y ajoutent l'exonération de la TFNB (taxe foncière non bâtie), réductions d'impôt ou de fermage, évaluée à **200 M€** ainsi que le report de cotisations sociales (pm)

Le total avoisine donc le milliard d'€

EXEMPLE 2

Pour les années 2005 et 2006, la couverture des aléas autres que climatiques a été la suivante, elle s'ajoute aux crédits du FNGCA précisés au point 1 ci-dessus :

Source : MEFI-DB

dépense publique en M€	2005		2006	
	AE	CP	AE	CP
Grippe aviaire :				
- soutien aux éleveurs			30,9	30,9
- soutien aux entreprises			41,1	41,1
- mesures sanitaires	6,3	6,3	16,0	16,0
EST ovine			38,0	35,0
Fièvre catarrhale ovine (FCO)			1,9	1,9
Sous –total sanitaire	6,3	6,3	127,9	124,9
Crise arboricole et viticole			68,0	52,0
-				
Soutien de crises				
- FAC	2,4	2,4	25,6	25,5
- Prêts bonifiés- aléas de production	28,5	28,5	17,7	18,7
Sous-total économique	30,9	30,9	111,3	96,2
TOTAL GENERAL	37,2	37,2	239,2	221,1

AE : autorisations d'engagement

CP : crédits de paiement

En 2006, la couverture de ces autres aléas a donc représenté un montant équivalent à celui versé par le FNGCA

EXEMPLE 3

Enfin, au budget 2007 du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : pour l'ensemble des aléas, climatiques et économiques, ainsi que pour le soutien aux filières, 711 M€ sont prévus sur le programme 227: « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » .

S'y ajoutent les crédits prévus pour la lutte contre les maladies animales et pour la protection des animaux, soit 109 M€ du programme 206 : « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », dont 7,5 M€ pour la FCO, fièvre catarrhale ovine

Ainsi, indépendamment des soutiens communautaires, qui représenteront plus de 10 milliards d'€ en 2007, les exploitations agricoles bénéficient-elles en France d'une couverture importante des aléas climatiques, sanitaires et économiques, de l'ordre de 820 M€ en y incluant les soutiens aux filières

Dans cet ensemble, l'assurance récolte est encore embryonnaire mais devrait prendre une place plus importante

1. les débuts exploratoires de l'assurance récolte

une incitation longtemps réduite à l'assurance grêle

L'essentiel de la couverture du risque climatique étant assuré par le régime des calamités agricoles, l'assurance récolte n'a longtemps concerné que la grêle; une aide incitative à l'assurance grêle a existé jusqu'en 1990, pour toutes les cultures. L'enveloppe moyenne de crédits était de 25 M€.. Elle a été supprimée en 1991.

Compte tenu de la relative désaffection qui s'en est suivie, entraînant un risque d'anti-sélection, l'aide a été rétablie en 1994, mais seulement pour les fruits et légumes-feuilles, du fait de leur plus grande exposition à ce risque, pour une enveloppe annuelle d'environ 4 M€

une période d'expérimentation pour inclure le risque gel

Sur la base du rapport BABUSIAUX d'octobre 2000, une série d'expérimentations a été lancée de 2002 à 2005, pour tester la couverture de plusieurs risques sur les cultures les plus exposées.

Ont ainsi été aidées avec des taux gradués les assurances suivantes :
(le risque vent est obligatoirement inclus suivant l'article L- 122-7 du code des assurances) :

- à 7,5% la couverture grêle sur fruits et légumes
- à 10% la couverture gel et grêle sur vigne
- à 25% la couverture gel et grêle sur fruits
- à 10% la couverture gel, grêle, inondation et excès d'eau sur céréales et oléo-protéagineux (COP)

Des améliorations de taux étaient prévues pour les jeunes agriculteurs et en cas d'interventions des collectivités locales, avec un plafond à 50%

Le rapport préconisait un doublement en 3 à 5 ans du champ des dommages couverts par l'assurance récolte, qui devait prendre en charge les « coups durs », sachant que par ailleurs les aléas « normaux » devaient relever de la responsabilité de l'exploitant, grâce à une mesure fiscale favorisant une épargne de précaution, et que le régime des calamités, avec quelques améliorations, devrait couvrir les autres risques, compte tenu des limites techniques de l'assurance et de l'importance de ses coûts de gestion

La meilleure diffusion obtenue durant cette période a été la suivante, en % de la surface assurée sur la surface nationale de la culture :

- Fruits : 50% pour la grêle
1% pour grêle et gel (avec 3 800 ha en 2004)
- Légumes : 9% pour la grêle
- Vigne : 23% pour grêle et gel** (avec 220 000 ha en 2004)
- COP : 0,2% pour grêle, gel et eau** (avec 23 000 ha en 2004)

Donc des résultats très modestes, sauf peut-être sur la vigne grâce à l'implication des coopératives par le biais d'assurance de groupe. Il faut néanmoins rappeler que ces expérimentations ont été volontairement

limitées, en nombre de contrats ou en zone géographique, pour tester des niveaux de primes et cerner des taux de sinistre

Pour une aide de 3M€ environ, le montant supplémentaire de primes encaissées s'élève à 15 M€ (sans compter les 30 M€ pour la grêle), sachant que le marché de base, grêle et tempête, est de l'ordre de 200M€..

une phase de lancement axée sur une garantie multirisque

Sur la base du rapport MENARD de janvier 2004, deux dispositions ont été prises pour combiner :

- une épargne de précaution pour les aléas courants, en améliorant la DPA (déduction fiscale pour aléa, régie par les articles 72 D bis et ter du Code Général des Impôts) pour la rendre plus attractive
- une assurance pour les « coups durs » , en focalisant l'aide de l'Etat sur un produit multirisque climatique à la culture, voire si possible à l'exploitation, subventionné à 35%, et portée à 40% pour les jeunes agriculteurs

La garantie doit porter au minimum sur la sécheresse, la grêle, le gel , l'inondation ou l'excès d'eau et le vent et :

- Le contrat multirisque à la culture doit avoir une franchise d'au moins 25% et toute la surface consacrée à cette culture doit être assurée
- Le contrat multirisque à l'exploitation doit avoir une franchise d'au moins 20% et au moins 80% de la surface de l'exploitation doit être assurée

Le dispositif a été calibré pour une montée en charge sur 3 ans, avec un financement prévu croissant de 10M€ pour 2005, 20 pour 2006 et 30 pour 2007.

2. débouchant sur une première diffusion rapide du multirisque

Pour 2005

Le multirisque a rencontré dès la première année un succès de diffusion, qui a permis de changer d'échelle:

57 900 contrats souscrits représentant 3 milliards € de capitaux assurés
82 M€ de primes, dont 50 M€ subventionnées et 17,4 M€ d'aide
3 400 000 ha assurés, soit 8,5 fois plus qu'en 2004

Ce succès tient à la forte implication de deux assureurs, GROUPAMA l'opérateur historique, qui en réalise presque les 9 /10èmes et PACIFICA, filiale du Crédit agricole, qui progresse sur ce marché.

La répartition par production montre la bonne pénétration en grandes cultures , qui constituent l'essentiel des contrats en 2005:

L'assurance récolte par culture en 2005			
culture	surface en ha	surface totale cultivée en 2005 (SCEES)	part assurée
colza	430 312	1 126 077	38,21%
pois protéagineux	117 055	316 027	37,04%
blé tendre/dur	1 438 735	5 280 747	27,24%
orge/escourgeon/triticales	507 872	1 932 805	26,28%
betteraves	94 314	379682	24,84%
autres grandes cultures	39 187	167 229	23,43%
avoine hiver	13 305	62 558	21,27%
tournesol	129 752	643 729	20,16%
maïs	578 182	3 157 900	18,31%
pommes de terre	27 322	161 400	16,93%
autres protéagineux	15 106	107 838	14,01%
autres céréales	31 832	450 500	7,07%
autres oléagineux	10 083	169 888	5,94%
fruits	3 689	273 300	1,35%
légumes	2 017	223 700	0,90%
vigne	5 333	944 200	0,56%
TOTAUX	3 444 096	15 397 580	22,37%

Source : DAFL /SDFA

NB sur le tableau précédent

*Seules les 3 dernières lignes ne sont pas des grandes cultures
Les colonnes précisent, par culture, la surface assurée, la surface totale occupée par la culture en France et la proportion que cela représente*

Pour 2006, la diffusion est confortée par une progression de plus de 8 000 contrats :

66 300 contrats,
3,6 milliards d'€ de capitaux assurés
97 M€ de primes, dont 60 M€ subventionnées et 21 M€ d'aide

En deux ans, le taux de pénétration atteint près de 20% des 346 530 exploitations professionnelles (chiffre 2005)

La répartition en surface et en valeur par catégorie de cultures est la suivante (**données provisoires**) :

Part assurée de la production	Grandes cultures	Fruits et légumes	vigne	TOTAL
Surface 2006	3 520 000	7 100	87 000	3 614 100
Surface 2005	3 433 057	5 706	5 333	3 044 096
Surface France	13 956 000	497 000	944 000	15 397 000
% surface 2006	25%	1,4%	9,2%	23,5%
Capitaux 2006 (en M€)	3 160	68	415	3 643
Capitaux 2005	2 938	48	58	3 044
Valeur FRANCE	9 296	5 413	7 846	26 033
% valeur 2006	34%	1,3%	5,3%	14%

Elle traduit un confortement en grandes cultures, déjà une percée significative en viticulture et encore des balbutiements en fruits et légumes

Sur la nature des contrats et des bénéficiaires, on peut noter l'évolution suivante :

Nature de contrat / bénéficiaire	2005	2006
Contrats à la culture	57 767	65 925
dont JA	149	5 886
Contrats à l'exploitation	116	369
dont JA	0	3
TOTAL	57 883	66 294
dont JA	149	5 889

On notera l'audience très marginale du contrat à l'exploitation, préconisée par le rapport MENARD, mais qui nécessite vraisemblablement une meilleure expérience de l'assurance à la culture avant que son intérêt soit mieux appréhendé, tant par les exploitants que par les assureurs.

Si les jeunes agriculteurs se sont peu intéressés à l'assurance la première année, ils se sont rattrapés en 2006, puisque le nombre de contrats atteint le niveau d'une année d'installation, alors que le taux majoré leur est ouvert pendant 5 ans, ce qui traduit un taux de pénétration de 20% comparable à la population d'ensemble

3. mais fragile et sans perspective de progression

La bonne diffusion obtenue en grandes cultures repose essentiellement sur la conjugaison de deux éléments: les tarifs promotionnels résultant d'une forte concurrence entre les principaux assureurs et une aide importante, résultant de la prise en compte du risque grêle dans l'assiette subventionnable de la prime d'assurance, alors qu'il n'était plus aidé depuis 15 ans.

Le premier élément n'est certainement pas durable, et le second n'est pas transposable aux cultures spécialisées qui bénéficiaient encore de l'aide à l'assurance grêle et pour lesquelles l'attractivité du multirisque est restée limitée. Les efforts des assureurs en 2006 ont d'avantage porté sur ces cultures, mais avec une progression plus modeste de 8 000 contrats

Cette large diffusion, obtenue en grandes cultures, peut néanmoins être remise en cause en l'absence de continuité dans la réorientation du dispositif des calamités agricoles en faveur d'un développement de l'assurance récolte, telle que voulue par la loi d'orientation agricole de 2006. Cette continuité doit être très rapidement affichée, puisque l'année 2007 vient clore le dispositif triennal mis en place en 2005, et que des indications sur la période suivante sont nécessaires pour maintenir à la fois l'investissement (commercial et technique) des assureurs et la réceptivité des exploitants.

On peut noter, à cet égard, que durant la période 2002-2005, le multirisque a été expérimenté avec un taux d'aide trop faible de 10% qui ne lui a pas permis de dépasser les 25 000 ha. Les bons résultats obtenus dès 2005 en grandes cultures doivent avant tout être confortés par une politique constante, pour éviter de les remettre en cause.

4. quelques évolutions prévues pour 2007

Le dispositif d'aide à l'assurance récolte est reconduit sans changement pour 2007 (décret n° 2007-134 du 30 janvier 2007), permettant aux opérateurs de poursuivre leur effort commercial.

Ils bénéficieront en outre des évolutions attendues du régime des calamités agricoles, par la parution des textes d'application des articles 62 et 63 de la loi d'orientation agricole, relatifs au développement de l'assurance récolte.

Sont prévus notamment pour le régime des calamités agricoles :

- l'introduction d'une franchise pour les indemnisations
- une minoration du taux d'indemnisation pour sinistres à répétition (3 fois en 5 ans)
- une minoration du taux d'indemnisation pour les risques par culture dont l'inscription sur la liste des risques assurables est susceptible d'intervenir dans un certain délai

5. mais avec un risque de désaffection

le point de vue des assureurs

La phase de lancement a permis une confrontation des assureurs à la réalité de ce nouveau marché, tant pour l'ajustement des garanties et la souscription des contrats que pour le paiement des sinistres.

Ils rencontrent aujourd'hui des difficultés pour marquer une nouvelle étape de progression, et notamment :

- **une nécessaire visibilité du régime d'aide:** d'abord, par une politique pluriannuelle permettant de programmer les investissements techniques et les efforts commerciaux, ensuite par une parution du dispositif annuel suffisamment tôt, donc au minimum avant la date des semis, soit en juillet N-1, pour la récolte N, et enfin par un taux d'aide fixe, qui ne risque pas d'être obéré par un coefficient de réduction qui viendrait sanctionner pour dépassement de l'enveloppe de crédits une bonne année de souscription
- **le taux d'aide est insuffisant pour les cultures spécialisées,** pour lesquelles ils déploient des efforts importants pour la mise au point des contrats : un taux de 45% avait été avancé dans le cadre du plan arboricole, il n'a finalement pas été retenu pour 2007, et le taux général de 35% a été reconduit
- **le régime des calamités agricoles devient un frein,** si la coexistence avec l'assurance récolte doit durer, soit qu'il favorise les non-assurés en les indemnisant mieux que les assurances (petits sinistres en l'absence de franchise, cultures irriguées en cas de sécheresse, ..), soit qu'il décourage ceux qui ont souscrit une assurance, en les excluant du dispositif pour les sinistres affectant d'autres cultures que celles assurées (la prise en compte de la franchise dans le calcul des dommages de l'exploitation est désormais envisagée)
- **la mise en place d'une offre de réassurance publique** conditionne un rythme de développement soutenu du marché de l'assurance récolte. En effet les risques nouvellement couverts,

notamment gel et sécheresse, peuvent provoquer, notamment dans les cultures spécialisées, des dommages sur une grande partie du territoire, en cas de « catastrophe naturelle »

le point de vue des professionnels agricoles

Pour les responsables des organisations agricoles, le régime des calamités agricoles, très critiqué pour sa complexité et ses délais, garde néanmoins toutes ses vertus de robustesse.

Ils conviennent néanmoins que l'avenir de l'agriculture, la sécurisation des investissements pour une meilleure orientation au marché rendent d'autant plus nécessaire des dispositifs plus modernes, et plus adaptés aux nouvelles réalités de l'entreprise agricole. Mais ceux-ci doivent pouvoir être accessibles à tous, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, tant dans le domaine de l'assurance que dans celui de l'épargne, la DPA, déduction pour aléas, ayant trop de contraintes d'emploi

Plus précisément, les préventions suivantes sont avancées :

- **ne pas lâcher la proie pour l'ombre**
les réticences sont fortes pour troquer le régime imparfait mais connu des calamités agricoles contre un dispositif assurantiel qui n'a pas encore fait ses preuves et pour l'aboutissement duquel l'Etat ne donne pas de signes tangibles de son engagement. ils citent sur ce dernier point les enveloppes limitatives de crédits laissant aux assureurs le soin de financer les dépassements résultant du succès de leurs démarches, qui risquent de se répercuter sur le niveau des primes de l'année suivante, et de peser sur la poursuite de la diffusion
- **éviter un marché de dupes** : l'assurance n'est pas une panacée, les contrats sont à géométrie variable et les primes peuvent devenir inaccessibles, notamment après un sinistre, les indemnités ne sont-elles pas trop justes ? ne vaut-il pas mieux rénover le FNGCA ? ce sont les remarques des secteurs peu ou pas assurés, traduisant le besoin de voir concrètement l'application et l'implication de l'assurance à leur filière
- **l'assurance ne doit pas être obligatoire, mais..**
pour les cultures les plus exposées, avec risque qualitatif important, les taux de prime peuvent être très élevés, dépassant 10% du chiffre d'affaire. Seule une assurance obligatoire permettrait des tarifs acceptables par une mutualisation large, entre filières et entre régions. Celle-ci pose néanmoins d'autres problèmes, notamment de risque moral qui devient rédhitoire en cas d'obligation d'assurer. Une large base de souscription nécessite donc un produit de base fortement aidé, permettant à chacun, s'il le souhaite, de souscrire des couvertures supplémentaires
- **avoir plutôt une récolte d'avance**, c'est la vraie assurance pour la pérennité de l'entreprise : l'épargne doit vraiment être encouragée par une DPA attractive, d'autant plus que l'assurance de base se limite aux « coups durs » par une franchise élevée
- **comment garder la solidarité et le mutualisme**, qualités du dispositif antérieur, tout en accompagnant d'avantage le dynamisme et la responsabilité d'entreprise

- **on ne va pas payer deux fois !** la contribution professionnelle au FNGCA continuera-t-elle à se justifier quand tout le monde sera assuré ?

le point de vue des administrations

Pour les pouvoirs publics, mais aussi pour les principales organisations agricoles non sectorielles, la gestion des risques et des crises constitue un enjeu majeur pour la PAC d'après 2013, et la poursuite du développement de l'assurance récolte est primordiale pour exploiter pleinement les opportunités des prochaines échéances, notamment celles du « bilan de santé » de la PAC en 2008.

Ils sont conscients de l'importance de faire partager cette conviction aux organisations professionnelles sectorielles, afin qu'elles puissent s'en approprier les termes et participer pleinement aux évolutions nécessaires.

Par ailleurs, le souci d'une bonne efficacité budgétaire ne milite pas pour la poursuite indéfinie de deux dispositifs alternatifs de protection contre les aléas climatiques

Dans ces conditions, pour l'année 2007, la souscription des contrats s'achevant en début d'année sur la base des éléments connus à cette date, il faut plutôt s'attendre à un plafonnement de la diffusion obtenue en grandes cultures, avec un léger progrès en cultures spécialisées, au plus du même ordre que celui enregistré en 2006

II- ORIENTATIONS POUR UNE EVOLUTION EQUILIBREE

Les débuts de l'assurance récolte montrent qu'on ne sort pas si facilement des pesanteurs de l'histoire, marquée en France par l'omniprésence du régime des calamités agricoles, complété, en tant que de besoin, par des dispositifs connexes.

Pour tenter de dépasser les points de blocage rencontrés, trois niveaux de réflexion peuvent être proposés pour une meilleure gestion des risques climatiques :

- *la perspective européenne, avec les échéances de l'après 2013 à préparer*
- *la dimension entrepreneuriale de l'exploitation agricole, qui doit s'affirmer*
- *l'organisation de producteur, base logistique pour la protection contre les aléas*

1. LES PERSPECTIVES EUROPEENNES : aides directes découplées et gestion des risques

▪ comparaisons internationales

Quelques pays ont organisé leur soutien à l'agriculture autour d'un système d'assurance, les plus avancés sont l'ESPAGNE, les USA et le Canada (pm) .

On peut retenir de leur longue expérience :

- *que la bonne diffusion de l'assurance suppose un engagement constant de l'Etat, tant pour la pertinence des risques couverts et l'allègement pour les agriculteurs des primes qui en découlent, que pour l'accompagnement des opérateurs, assureurs et organisations de producteurs, dans la gestion du risque et la recherche de la réduction des coûts*
- *que l'assurance-revenu comme l'assurance à l'exploitation ne peuvent se développer qu'à partir d'une pratique éprouvée de l'assurance-récolte par culture, pour des raisons de bonne lisibilité, tant de la part de l'assureur que de l'assuré*

ESPAGNE

En Espagne, le dispositif de soutien à l'agriculture s'est développé d'emblée, dès avant son adhésion à l'Union européenne, sur la base d'un système d'assurance récolte qui en constitue l'épine dorsale.

Les comparaisons avec la France sont donc difficiles si on oublie les contextes très différents qui ont présidé à leur naissance

Elle a développé un dispositif performant pour répondre toujours mieux aux besoins de son agriculture fortement exposée aux aléas climatiques, tant par l'importance des cultures fruitières et des vignes que par l'intensité des sinistres

Il permet en outre au niveau central de conserver un levier d'orientation, puisque les aides communautaires sont gérées par les autonomies régionales

On notera aussi le souci de répondre aux différents risques de l'exploitation à partir d'un dispositif unique, qui, par exemple en matière d'élevage, intègre le service d'équarrissage, assure la couverture de coûts supplémentaires d'aliment en cas de sécheresse des prairies extensives ou semi-extensives et, désormais, les risques sanitaires.

C'est enfin un exemple souvent cité comme référence

Le dispositif est géré par l' ENESA, Entidad estatal de seguros agrarios, rattaché au Ministère de l'agriculture, qui a commencé en 1978 avec 5 lignes d'assurance, il en traite plus de 100 aujourd'hui, certaines sont classiques (grêle, incendie, sécheresse, gel, inondations, neige..) d'autres plus récentes :

- maladies animales : fièvre aphteuse pour tous élevages bovins, ovins, caprins, étendu en 2007 à d'autres maladies pour certains élevages
- pommes de terre : revenu garanti = prix garanti x rendement, contre les chutes de rendement, pour cause climatique, ou les chutes de prix (aussi à l'étude pour la fraise)
- et assurance intégrale d'exploitation

Seuls les agriculteurs assurés peuvent bénéficier des éventuelles interventions exceptionnelles, en cas de sinistres particulièrement importants. On compte 500 000 polices, soit 50% des agriculteurs, avec en valeur de production assurée :

- 50% des productions végétales (80% en céréales d'hiver, 70% en arbres fruitiers, mais 10% en oliviers)
- 24% des productions animales
- 20% des productions piscicoles

Les assureurs bénéficient d'une réassurance publique distinguant les lignes « viables » des lignes « expérimentales » et le pool les regroupant fait appel à la réassurance internationale privée. Le taux de franchise, le niveau de l'aide et le tarif de réassurance sont ajustés par catégorie de cultures, pour garder à chacune des niveaux de primes attractifs

2005	Nombre de polices	Montant des primes	Aide 2005	Aide 2004
Productions végétales	298 000	522 M€	218 M€	139
Forets (incendie)	1 000	0,54 M€	0,17 M€	0,13
eleavage	211 000	233 M€	102 M€	70
<i>dont équarrissage</i>	<i>164 000</i>	<i>131 M€</i>	<i>60 M€</i>	<i>37</i>
total	510 000	755 M€	320 M€	209

Seule la première ligne du tableau recouvre un champ comparable à celui du FNGCA, et permet une comparaison des montants engagés

Le plan 2007-2009 vise :

- à réduire les coûts de gestion par la promotion d'assurances de groupes et d'assurances renouvelables (pluriannuelles)
- et à améliorer encore la couverture des différents risques de l'exploitation dans la perspective d'une assurance d'exploitation.

Le budget prévu pour 2007 est de 264 M€, en hausse de 10% sur 2006, les Communautés autonomes participent en sus pour environ 20% (soit une aide totale de 50 à 60% suivant les lignes et les régions)

La subvention moyenne de l'ENESA sur la période 1980- 2005 est d'environ 120M€, en progression quasi linéaire sur la période

USA

Essentiellement 3 types de contrats :

Programme CAT (catastrophic coverage)

Il garantit 50% du rendement à 55% du prix fixé, pour un tarif de 100 \$ par culture, mais conditionne toutes les autres subventions de l'USDA (ministère de l'agriculture US)

Programmes BUY- UP

Gamme de garanties de 50 à 85% du rendement pour 55 à 100% du prix, l'aide diminue de 65% à 38% avec l'augmentation de la couverture

Programmes GRIP, CRC, ...

Il garantit le Revenu = Rendement x Prix, avec les mêmes tranches que le BUY- UP, mais avec une indemnisation au mieux entre les prix début de campagne et lors de la récolte

Les contrats sont définis par l'USDA, qui y consacre 4 milliards \$ dont 2 pour l'aide aux primes (60% ?), les assureurs se concurrencent sur le service et sur le choix judicieux entre plusieurs modalités de réassurance publique.

70% à 80% des surfaces seraient couvertes, mais seulement 16% des exploitations.

Cet exemple est peu transposable, puisque ce dispositif conditionne des aides contra-cycliques largement décriées dans le cadre de l'OMC, mais il est intéressant pour la gamme des produits proposés, du plus simple aux plus sophistiqués

▪ **les exigences internationales et communautaires**

Si l'Union européenne a revu fin 2006 son dispositif concernant les aides d'Etat pour la période 2007-2013, sur le plan international ces sont encore les accords de MARRAKECH qui continuent de s'appliquer, notamment pour « la boîte verte », sauf si de nouveaux accords viennent conclure le cycle de DOHA

Si les dispositifs existants, le plus souvent en boîte « orange » sont visés par les exigences de réduction, les dispositifs nouveaux doivent relever de la boîte verte

LA BOITE VERTE :

l'annexe 2 de l'accord agricole de l' OMC précise les conditions à remplir par les soutiens internes exemptés de l'engagement de réduction :

7- aide à la garantie de revenu

- la perte de revenu agricole doit dépasser 30% de la moyenne des trois dernières années (ou 3 des 5 dernières années, en éliminant la meilleure et la pire)
- l'indemnité ne doit pas dépasser 70% de la perte
- elle doit être découplée du volume ou type de production, comme des prix, intérieurs ou internationaux, et des facteurs de production

8 – aide en cas de catastrophes naturelles (aide directe ou en faveur de programmes d'assurance- récolte)

- l'autorité publique doit reconnaître formellement la calamité
- la perte de production doit excéder 30% de la moyenne des trois dernières années (ou 3/ 5 en éliminant la meilleure et la pire)
- les indemnités doivent correspondre aux seules pertes résultant de la calamité, ne peuvent dépasser leur coût de remplacement ni fixer d'exigences sur la nature ou le volume de la production future

LES LIGNES DIRECTRICES DE LA COMMUNAUTE CONCERNANT LES AIDES D'ETAT 2007-2013

Elles sont parues au JOCE du 27 décembre dernier. Pour la gestion des risques et des crises, elles prévoient :

V.B.3 aides destinées à indemniser les agriculteurs pour les pertes résultant de mauvaises conditions climatiques :

- le seuil des dommages doit dépasser 30% de la production normale, y compris pour les cultures pérennes
- une franchise doit être appliquée aux indemnisations, pour éviter l'effet de seuil qui n'incite pas à la réduction des dégâts
- l'indemnisation des pertes dues à la sécheresse n'est admise que « dans les Etats membres qui mettent pleinement en œuvre l'article 9 de la directive 2000/ 60/ CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'agriculture et qui garantissent la récupération

intégrale du coûts des services fournis à l'agriculture liés à l'utilisation de l'eau »

V.B.5 aide au paiement de primes d'assurance :

- l'intensité de l'aide ne peut dépasser 50% pour les risques climatiques (hors catastrophes naturelles où elles peuvent atteindre 80%)
- aide à la réassurance, ou autres : examinée au cas par cas

REGLEMENT SUR LES AIDES D'ETAT ACCORDEES AUX PME DE PRODUCTION AGRICOLE

Le règlement (CE) n° 1857/2006 du 15 décembre 2006 prévoit :

Article 11 : aides relatives aux pertes dues à des phénomènes météorologiques défavorables

- l'intensité de l'aide ne peut dépasser 80% de la diminution de recettes (90% en zone défavorisée). Cette perte se calcule comme différence entre la quantité moyenne produite au cours des 3 années précédentes, valorisée au prix de vente moyen sur cette période, et la quantité produite l'année considérée, valorisée au prix de l'année (ou 3 années sur les 5 dernières , en excluant les extrêmes)
- le phénomène météorologique doit formellement être reconnu par les autorités publiques
- à partir du 1^{er} janvier 2010, l'indemnisation est réduite de 50% sauf si l'exploitant est assuré sur au moins 50% de sa production annuelle moyenne ou des revenus liés à sa production, pour les risques les plus fréquents dans la région
- à partir du 1^{er} janvier 2011, les aides relatives aux pertes dues à la sécheresse ne sont admises que « dans les Etats membres qui mettent pleinement en œuvre l'article 9 de la directive 2000/ 60/ CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'agriculture et qui veillent à ce que les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau dans le secteur de l'agriculture soient récupérés par le versement d'une contribution adéquate

Article 12 : aides en faveur du paiement des primes d'assurance

- l'intensité de l'aide ne peut dépasser 50% pour les risques climatiques (hors catastrophes naturelles où elles peuvent atteindre 80%) ou pour les risques sanitaires (maladies animales ou végétales ou infestations parasitaires)

▪ **le bilan de santé de la PAC**

Le rendez-vous est prévu pour 2008 et entraînera deux types de mesures: celles à mettre en œuvre immédiatement et celles à préparer pour une application après 2013, ce qui ménage deux nouvelles étapes importantes à préparer

Indépendamment du calendrier, pour ce qui concerne la gestion des risques et des crises, dans laquelle s'insère l'assurance récolte, deux éléments sont à considérer :

- les suites à prévoir de la communication de la commission de mars 2005
- les perspectives du soutien communautaire à l'agriculture

LA GESTION DES RISQUES ET DES CRISES

Comme prévu par l'accord de Luxembourg de 2003, la Commission a préparé une communication au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole, présentée le 9 mars 2005, qui précise que le financement par un point de modulation se ferait dans le cadre du programme de développement rural qui se doit de respecter pleinement les critères de la boîte verte de l' OMC . Elle présente trois options :

- 1- aides aux primes d'assurance: pertes supérieures à 30% de la production des 3 dernières années (ou moyenne de 3 sur 5 ans, sans la meilleure et la pire), nécessitant un système de références historiques individuelles
- 2- fonds de mutualisation: aide temporaire et dégressive au fonctionnement administratif
- 3- couverture de base contre les crises de revenu: soutien pour garantir 70% du revenu brut moyen des 3 dernières années, mais cela en suppose une définition précise

Des discussions qui s'en sont suivies, on peut penser que le financement de l'aide à l'assurance récolte sur la base du point de modulation n'est pas exclu, sous réserve de trouver une solution pour les nouveaux Etats membres, et à condition que cette nouvelle politique ait un caractère durable, par rapport aux règles internationales : donc uniquement des mesures considérées en boîte verte.

Pour les dispositifs plus complexes, comme la garantie de revenu, si ses principes sont compatibles avec l' OMC, un dispositif opérationnel, donc facile à déclencher, pose des problèmes avec le respect des exigences de la boîte verte, comme le découplage avec les prix du moment (intérieurs et internationaux) et avec le volume produit.

En réponse, la France a rédigé deux mémorandum :

- l'un sur la gestion des crises, en proposant d'envisager des mesures complémentaires : aide au stockage, à la transformation, à la réduction volontaire de production, et de ne pas exclure des financements complémentaires
- l'autre, de mars 2006, sur la mise en œuvre et l'avenir de la PAC réformée, demandant une simplification, de mieux préparer l'avenir, notamment la volatilité des prix, par un système optionnel d'assurance dans la gestion des risques climatiques, économique, voire sanitaires, via le point de modulation (ainsi qu'une action commune pour les indemnités de calamités agricoles de grande ampleur)

De son côté, la Commission européenne a entamé sa réflexion et a lancé des études pour comparer les différents dispositifs existants tant en Europe qu'ailleurs. Les résultats de cette étude devraient désormais paraître prochainement

Sans attendre la définition d'une nouvelle politique, on peut noter que son attitude vis à vis de l'assurance s'est modifiée comme en témoigne le dernier règlement relatif aux aides d'Etat, qui prévoit de réduire de 50% à compter de 2010 l'indemnisation des calamités agricoles des agriculteurs non assurés sur la majeure partie de leur production

De la même façon, elle a prévu dans sa proposition de réforme de l'OCM relative aux fruits et légumes d'intégrer l'assurance récolte dans les dispositifs de gestion de crise éligibles aux programmes opérationnels. Une disposition similaire n'est pas à exclure pour les propositions attendues sur l'OCM relative à la viticulture

Néanmoins, pour une approche générale, on peut penser qu'elle sera attentive aux points suivants :

- sur le niveau de subsidiarité : le dispositif ne doit pas remettre en cause ce qui marche déjà bien dans les Etats membres (Espagne...), mais plutôt viser à apporter une valeur ajoutée, notamment en donnant une cohérence, pour éviter les risques de distorsion de concurrence, par un cadre européen minimal. Sans doute doit-il aussi rester optionnel, certains Etats membres n'y étant pas favorables, au moins au départ
- la définition de la nature et du niveau de turbulence justifiant une intervention: si les risques commerciaux ne sont pas admissibles, faisant partie des risques normaux à assumer par toute entreprise, la spécificité agricole reste l'exposition aux calamités naturelles (climatiques et sanitaires)
- La solidarité est pleinement justifiée dans le cas de crises sanitaires et de catastrophes naturelles, sans doute aussi pour les aléas climatiques, mais beaucoup moins au delà
- Faute de disponibilités budgétaires, le financement d'une telle politique ne peut s'envisager d'ici à 2013 qu'au titre du développement rural, quitte à en augmenter l'enveloppe par le point de modulation évoqué lors des accords de Luxembourg

LES SOUTIENS A L' AGRICULTURE APRES 2013

Pour ce qui concerne l'après 2013, seules quelques considérations techniques peuvent être avancées :

- la réforme de la PAC achevée, avec un fort découplage des aides directes, le niveau de soutien à l'agriculture dépend surtout du budget qu'on souhaite y consacrer et beaucoup moins des engagements internationaux .
- une nouvelle politique horizontale de gestion de risques ne peut s'envisager qu'en « boîte verte »,

Dans cette hypothèse de travail, l'assurance récolte doit bien être envisagée comme un des outils de protection contre les aléas, rendus d'autant plus nécessaires que les différentes OCM voient leurs dispositifs de régulation de marché allégées

▪ **éléments de cadrage à retenir**

on peut résumer ainsi ces différents points :

LE REGIME DES CALAMITES AGRICOLES

Il est conforme à la boîte verte

- maintenant que le seuil de pertes à la culture doit passer de 27 à 30% pour ouvrir droit à indemnisation,
- pour autant que la production de référence de l'exploitation corresponde à la moyenne des 3 dernières années (ou 3/ 5 en éliminant la meilleure et la pire)

et, pour répondre aux exigences communautaires

- une franchise doit être instaurée, pour éviter l'effet de seuil
- le taux d'indemnisation doit être divisé par 2 pour les non assurés, au plus tard à partir de 2010

LE PROGRAMME D'AIDE AUX ASSURANCES RECOLTE

Pour être conforme à la boîte verte, il faut :

- une reconnaissance par l'autorité publique de la calamité
- une perte de plus de 30% par rapport à la production moyenne

et, pour répondre aux exigences communautaires, l'intensité de l'aide ne peut dépasser 50% (hors catastrophes naturelles où elles peuvent atteindre 80%)

2. L'ENTREPRISE AGRICOLE : des risques à assumer, des risques à assurer

▪ *la prise de risque doit être assumée*

l'exploitant comme tout chef d'entreprise cherche à réduire ses risques, mais il cherche aussi en permanence à repousser les limites de ses contraintes, pour optimiser sa production, par exemple:

- si les exigences de qualité de son client lui demandent une teneur minimale en matière sèche (pommes de terre) , en taux de sucre et d'arômes (vigne), il doit repousser la date de sa récolte, au risque de se confronter aux aléas climatiques : risque de pluie, d'orage, de grêle
- pour une bonne régularité de production, il doit étaler les dates de maturité de ses récoltes : par des dates de semis précoces (endives, ..), par des variétés appropriées (pommes, poires, ..) : cela le conduit à prendre certains risques (semis précoces, variétés exposées, ..) au regard du gel, notamment
- certaines production exigent l'irrigation, soit pour des raisons de qualité (pommes de terre, légumes, ..) soit pour des raisons de rendement (le plus souvent) , mais la ressource peut être limitée au regard du besoin des cultures par l'insuffisance des pluies hivernales ou du débit des cours d'eau
- certaines terres nécessitent un drainage pour sécuriser leurs production, ce faisant on élargit leur potentiel de production, mais avec un niveau de risque qui peut devenir important pour certaines d'entres elles

Il convient que chacun soit responsable de l'arbitrage entre le risque pris et la recherche d'une meilleure valorisation de sa production ou de ses équipements

▪ *l'optimisation des moyens n'est pas encore reconnue*

C'est un objectif que beaucoup poursuivent :

- une bonne rotation des cultures, pour limiter les intrants (engrais et phytosanitaires)
- une relative spécialisation, pour limiter les investissements
- des productions complémentaires, pour étaler les pointes d'activité, valoriser la main d'œuvre disponible et réduire les risques économiques
- une gamme de variétés pour limiter les aléas climatiques ou sanitaires

Il convient d'encourager cette approche, favorisée par les formules sociétaires ou le recours à une équipe de salariés, et rendues nécessaires par l'augmentation de la «taille économique» des ateliers ou des chantiers

La même approche conduit à raisonner les équipements de prévention :

- pour l'irrigation, deux aléas doivent être pris en compte : la disponibilité de la ressource aussi bien que celui du besoin en eau des plantes durant la saison. Le premier a pu parfois être négligé, soit du fait d'une approche trop individuelle (c'est le nombre d'irrigants qui pose problème), soit parce que les exigences d'agriculture durable ne permettent plus aujourd'hui la surexploitation de la ressource
- pour les équipements anti-grêle, ou anti-gel, c'est bien la fréquence des sinistres qui permet d'asseoir la rentabilité de la protection

La bonne gestion de l'entreprise, par un portefeuille d'activités complémentaires valorisant les facteurs de production (main d'œuvre, investissement) et limitant les risques par une compensation des revenus entraîne une exclusion de fait de l'indemnisations des calamités agricoles, par le seuil de 13% (anciennement 14%).

Elle devrait être plus rapidement reconnue par les assureurs, dans le cadre de « l'assurance exploitation » préconisée par le rapport MENARD

En 2006, seulement 370 contrats à l'exploitation souscrits: les assureurs considèrent que le produit manque de lisibilité, étant à mi-chemin d'une assurance revenu, mais sans doute aussi l'excès de précaution n'a-t-il pas fait pleinement jouer la réduction du risque sur le tarif des primes

▪ ***l'articulation des dispositifs est encore insuffisante***

Il y a bien trois niveaux à considérer dans la protection des risques climatiques, en distinguant ce qui relève de la responsabilité de l'entreprise, de ce qui relève de la mutualisation professionnelle et de la solidarité publique

deux outils relèvent de la responsabilité de l'entreprise :

- ***l'investissement de prévention***
le prochain recensement agricole de 2010 pourrait être l'occasion de faire le point sur le taux d'équipement de ces investissements et de leur nature, en arboriculture, en culture légumières et en vigne,

leur financement entre le plus souvent dans le cadre de programmes subventionnés : programme opérationnel de l'organisation de producteurs (OCM fruits et légumes : financement à 50% de l'Union européenne dans la limite de 4,1% de la valeur commercialisée) ou contrat de projet Etat- Région, avec des financements de VINIFLHOR
- ***l'épargne de précaution, la DPA***
la déduction fiscale pour aléa, prévue à l'article 72 D bis du code général des impôts a été améliorée à la suite du rapport MENARD, son utilisation reste cependant encore trop marginale, notamment pour les raisons suivantes :
 - le plafond de déduction est commun avec celui de la DPI, déduction pour investissement, fixé par l'article 72 D ter du

CGI : il peut atteindre 26 000€ si le résultat de l'exercice atteint 90 000€.

Au-delà, la DPA peut être majorée de 4 000 €, et, si le résultat dépasse de plus de 20% la moyenne des résultats des 3 dernières années, un complément de 500€ par salarié à temps plein peut aussi être ajouté

- elle nécessite le versement sur un compte bancaire à la clôture de l'exercice, d'un montant plafonné en fonction des résultats du même exercice, alors que la DPI est une simple écriture comptable, qui la fait préconiser pour des raisons de simplicité par les comptables, quitte à devoir la réintégrer 5 ans plus tard dans les résultats, faute d'utilisation
- elle n'est ouverte qu'aux exploitants qui ont souscrits une assurance couvrant les dommages aux cultures ou à la mortalité du bétail

Dans le budget 2007, le coût la mesure, DPI et DPA, est évalué à 5 M€, ce qui ne représente que 200 exploitations au plafond, ou même 1 250 exploitants déduisant le premier palier de 4 000 €, accessible pour autant que le bénéfice soit supérieur

La facilité de recours à la DPA doit être sensiblement améliorée pour qu'elle puisse réellement jouer son rôle de réserve pour les aléas « normaux » de l'entreprise :

- ***le plafond doit être en rapport avec la taille de l'entreprise, exprimé en % du chiffre d'affaire ou de la valeur ajoutée***
- ***le complément par salarié devrait être porté à 1 500€***
- ***le versement sur un compte bancaire doit pouvoir se faire dans un délai compatible avec une clôture sereine de l'exercice***
- ***elle ne doit pas être conditionnée à la souscription d'une assurance récolte, puisqu'actuellement, sur les cultures à risque, c'est l'offre d'assurance qui est défaillante rendant la DPA encore plus nécessaire : si l'on veut encourager dynamisme et responsabilité, il vaut mieux conditionner l'engagement d'assurance à l'indemnisation par le FNGCA***

deux outils de mutualisation professionnelle, aidés par l'Etat :

- l'assurance « coup dur »

Elle a été conçue pour être couplée à l'épargne de l'entreprise, puisque la franchise adoptée pour bénéficier de l'aide à l'assurance multirisque est relativement élevée, 25%

Cela n'empêche pas de proposer à l'exploitant, hors subvention, un supplément de cotisation pour une franchise plus faible

A contrario, il faudra vraisemblablement envisager des franchises plus élevées pour des productions plus exposées, sauf à rester à des taux de primes dissuasifs, malgré un taux de subvention majoré

En effet, lorsque localement la fréquence des sinistres sur une culture est importante, l'exploitant doit s'interroger sur la décision la plus pertinente :

- l'équipement de protection
- l'assurance, mais avec une prime élevée (ou l'assurance « coup dur » avec forte franchise)
- l'acceptation de l'aléa, si une part du revenu peut être sécurisée par ailleurs
- le renoncement à la poursuite de la culture, à remplacer si possible par une autre plus adaptée

- ***l'indemnisation des calamités agricoles***

Dans l'exemple ci-dessus, l'indemnisation par le régime des calamités agricoles est-elle légitime ? ne vient-elle pas conforter de mauvais choix économiques ?

Le régime doit donc être adapté pour ne pas contrarier la poursuite de la diffusion de l'assurance récolte, et pour s'intégrer dans un dispositif associant la responsabilité de l'exploitant, en fonction de ses prises de risques, à une mutualisation légitime, assurantielle ou indemnitare, suivant le progrès de l'assurance dans les différentes catégories de culture

Les modifications utiles à apporter sont les suivantes :

- **l'introduction d'une franchise, qui pourrait être de 25%, de façon à réduire l'effet du seuil de déclenchement, (les dommages à 29% n'étant pas indemnisés, ceux à 30% l'étant pleinement), et à éviter une sur-indemnisation par rapport aux assurances**
- **la revalorisation corrélative du taux d'indemnisation de base, sauf pour les cultures considérées comme assurables à terme, de façon à mieux indemniser les gros sinistres (perte de récolte complète). Cela permet, par le jeu de la franchise de mieux indemniser les fortes pertes que les moyennes**
- **la minoration du taux de base lorsque la culture a été déjà plusieurs fois sinistrée (prévu dans les évolutions 2007, vues en page 13)**
- **la minoration du taux d'indemnisation lorsque l'exploitant n'a pas souscrit d'assurance récolte, alors que la culture est considérée comme assurable à terme (réduction de 50% de l'aide, comme le demande la Commission dès 2010)**
- **conditionner le versement de l'indemnité à l'engagement de souscrire une assurance récolte les 3 années suivantes (comme aux USA)**
- **ne plus prévoir d'indemnités pour les risques que les assureurs ne considèrent pas assurables (voir notamment pour les interdictions administratives d'irriguer)**

la solidarité nationale pour les catastrophes naturelles

La commission européenne distingue bien ce qui relève des catastrophes naturelles, qui sont des événements extraordinaires pouvant de ce fait donner lieu à des indemnisations fortes (80%) de ce qui relève des mauvaises conditions climatiques, pour lesquelles le niveau de pertes individuel doit atteindre 30% pour donner lieu à indemnisation.

Pour le FNGCA, cette distinction est occultée par les modalités de financement de l'Etat qui se fait par des dotations plus ou moins importantes en fonction des besoins d'indemnisation au titre des calamités agricoles. On a vu, que pour la sécheresse de 2003, les dotations importantes ont été aussi complétées par des aides connexes.

La même sollicitude de l'Etat dans ces circonstances exceptionnelles doit pouvoir se manifester aussi en faveur de l'assurance récolte : sauf à envisager une prise en charge partielle des sinistres, c'est bien une offre de réassurance publique à un niveau approprié qui se justifie pleinement

Cette réassurance existe dans le régime général des catastrophes naturelles, elle doit pouvoir, mutatis mutandis, s'appliquer au dispositif d'aide à l'assurance récolte, permettant ainsi au marché privé de la réassurance de se concentrer sur les risques intermédiaires et aux assureurs de s'attaquer plus vigoureusement au secteur plus exposé des cultures spécialisées

3. L'ORGANISATION DE PRODUCTEUR base logistique de la protection contre les aléas

une approche globale

L'objectif général du groupement de producteurs, de rechercher le meilleur positionnement de sa production sur le marché, le conduit naturellement à se préoccuper de

- la régulation de ses volumes de productions, en cherchant aussi à éviter les pertes de volumes résultant des aléas climatiques
- la bonne valorisation de la qualité des produits, par la recherche des variétés et des pratiques les plus adaptées localement

Ses missions le conduisent donc naturellement à collecter les informations pertinentes au regard des risques économiques, climatiques et sanitaires, ceux-ci étant par nature imbriqués :

- les variétés à fort rendement ne sont pas souvent les plus demandées, ni les plus rustiques
- les variétés les plus demandées, ne sont pas toujours économiquement cultivables partout au moindre risque

une synthèse des informations pertinentes

La bonne connaissance et du terroir et du niveau technique des producteurs de son bassin de production le conduisent donc à :

- favoriser les variétés et productions les plus rentables localement, par des contrats ou préconisations adaptés
- organiser la diffusion de l'information météorologique ou des avertissements agricoles, sur les risques climatiques ou sanitaires
- localiser les zones où une protection est indispensable, ou utile, contre certains risques climatiques identifiés : grêle, gel, ...

Ces échanges favorisent ainsi le développement d'une intelligence collective permettant stimulation et accompagnement du progrès, particulièrement utile pour les JA

l'organisation mutualisée de la protection

Dans sa proposition au Conseil en date du 24 janvier 2007 relative à la réforme de l' OCM fruits et légumes, la Commission encourage les organisations de producteurs à intégrer dans leurs programmes opérationnels des actions de gestion de crise, et notamment :

- l'assurance récolte
- la constitution de fonds de mutualisation

Ces dispositifs ne sont pas concurrents, mais complémentaires, puisque l'OP a toute latitude pour décider la nature des risques qu'elle entend prendre en charge directement par son fonds de mutualisation et ceux qui peuvent être plus efficacement couverts par une assurance de groupe auprès d'un assureur.

Les tarifs d'une telle assurance de groupe peuvent en effet tenir compte de plusieurs facteurs positifs, comme :

- une large base de souscription, minimisant le risque d'anti-sélection
- une réduction du risque moral, le groupement privilégiant la régularité et la qualité de la production par les préconisations et les actions de protection qu'elle organise
- une réduction des coûts administratifs et commerciaux

III – SCENARIOS D'EVOLUTION

Peut-on proposer l'assurance récolte comme alternative au régime des calamités agricoles, ou faut-il se contenter d'une coexistence des 2 dispositifs, quitte à donner une plus grande place à l'assurance récolte ?

Comment en tout état de cause, faire évoluer le dispositif actuel vers celui qui est ciblé, de façon à mobiliser les moyens et les énergies vers cet objectif

Trois scénarios sont étudiés, selon la place à terme de l'assurance récolte.

1. bases de calcul des simulations financières

les indemnisations du FNGCA

On retient comme montant total la moyenne sur longue période, soit 180 M€, financé par moitié par l'Etat et par les contributions professionnelles

Faute de statistique récente sur la répartition des indemnisations par grand type de cultures, on reprend l'exploitation des données 1980-1998 figurant dans le rapport VIAL (voir références en annexe). Le calcul peut facilement être amélioré en intégrant les données plus récentes

Répartition par production	%	M€
Grandes cultures	14,8	26,6
Maraîchage, horticulture	11,5	20,7
viticulture	7,0	12,6
Fruits	9,5	17,1
Fourrages	51,0	91,8
Pertes de fonds	6,2	11,2
TOTAL	100	180

les primes d'assurance

Les taux moyens de primes retenus sont repris de diverses notes de travail de la DAFL, les valeurs de production étant celles du SCEES pour 2005 (comptes de l'agriculture de décembre 2006), sauf pour les fourrages

Valeur en M€	valeur	taux	primes
Grandes cultures	11 000	2%	220
Maraîchage, horticulture	5 500	3%	165
viticulture	8 300	2%	166
Fruits	2 500	8%	200
Fourrages	6 000	2,5%	150
TOTAL	33 300	(2,7%)	901

En dernière colonne, le montant du marché de l'assurance récolte, si toute la production est assurée

la part de la production assurée

Elle ne dépasse pas 50% en Espagne, après 25 ans de pratique de l'assurance récolte, pourtant largement aidée, et hors de laquelle aucune autre aide n'est accessible : c'est dire que, sauf à

rendre l'assurance obligatoire, ce taux de diffusion doit être considéré comme un plafond

Le marché de l'assurance grêle peut aussi donner une indication sur la prise en compte de ce risque majeur dans les différentes productions. Il représente en part de production assurée :

58 % en grandes cultures
14% en maraîchage, fruits et horticulture
29% en vignes

2. les trois scénarios d'assurance récolte

A- le confinement aux grandes cultures

Il consiste à maintenir le taux d'aide actuel, à réviser comme indiqué le régime des calamités agricoles pour aboutir à déclarer assurables les grandes cultures

<i>Valeur en M€</i>	<i>primes totales</i>	<i>part assurée</i>	<i>primes versées</i>	<i>aide à 35%</i>
Grandes cultures	220	60%	132	46
Maraîchage, horticulture	165	10%	17	6
viticulture	166	20%	33	12
Fruits	200	10%	20	7
Fourrages	150	10%	15	5
TOTAL	901		201	76

Le taux de diffusion retenu pour les grandes cultures est celui constaté pour le seul risque grêle, pour les autres cultures, c'est plus qu'un doublement par rapport à 2007 qui est envisagé

Au total, cela représente déjà un triplement du marché aidé de l'assurance récolte qui se situe encore à 60M€ environ actuellement.

L'impact sur le FNGCA est :

+ 76 M€ d'aide à l'assurance
- 27 M€ d'économie sur les calamités agricoles
= 49 M€ de besoins nets

Le résultat est à la fois coûteux et peu satisfaisant, car les cultures les plus exposées aux risques climatiques restent peu assurées

B- l'élargissement aux cultures spécialisées

Le taux d'aide est majoré pour les cultures spécialisées, de façon à mieux les couvrir, si bien qu'elles peuvent aussi devenir assurables et ne plus être éligibles aux calamités agricoles

<i>Valeur en M€</i>	<i>primes totales</i>	<i>part assurée</i>	<i>montant primes</i>	<i>taux</i>	<i>aide</i>
Grandes cultures	220	60%	132	35%	46
Maraîchage, horticulture	165	20%	33		15
viticulture	166	40%	66	45%	30
Fruits	200	30%	60		27
Fourrages	150	15%	22	35%	8
TOTAL	901		298		126

Les taux de diffusion retenus dépassent plus ou moins la diffusion actuelle de l'assurance grêle, en tablant notamment sur l'attractivité des assurances de groupe auprès des coopératives et groupements de producteurs

L'impact sur le FNGCA est :

- + 126 M€ d'aide à l'assurance
- 77 M€ d'économie sur les calamités agricoles
- = 49 M€ de besoins nets**

Le résultat reste coûteux mais est plus satisfaisant, car les cultures les plus exposées sont bien prises en compte

C- la ferme FRANCE assurée

L'ensemble des productions fait l'objet d'une offre d'assurance, y compris les fourrages sur prairies. Cette hypothèse n'est pas purement théorique, puisqu'un assureur se dit prêt à ouvrir ce marché, pourvu que le contexte juridique et financier s'y prête. Par ailleurs en Espagne, l'ENESA garantit aux éleveurs le coût d'achat d'aliments complémentaires en cas de sécheresse sur les pâturages extensifs ou semi-extensifs

Une telle offre assurantielle peut rencontrer un certain succès car l'indemnisation peut y être plus complète du fait d'une évaluation personnalisée, aussi une hypothèse de forte diffusion est-elle retenue

Dans ce scénario, par rapport au précédent, le taux de diffusion pour chacune des productions a été aussi légèrement augmenté, car l'offre d'assurance étant alors disponible pour l'ensemble des productions, on peut en escompter une opportunité de développement pour l'assurance à l'exploitation, prônée par le rapport MENARD

<i>Valeur en M€</i>	<i>primes totales</i>	<i>part assurée</i>	<i>montant primes</i>	<i>taux</i>	<i>aide</i>
Grandes cultures	220	60%	132	35%	46
Maraîchage, horticulture	165	30%	50		22
viticulture	166	50%	83	45%	38
Fruits	200	40%	80		36
Fourrages	150	50%	75	35%	26
TOTAL	901		420		168

Cela représente quasiment un doublement du marché de l'assurance récolte, qui se situe (en incluant les contrats grêle , gel et tempêtes, et multirisques) à 234 M€ en 2005

Le marché se situe bien alors à 50% environ du potentiel, comparable au niveau atteint en Espagne, et, de la même façon, la ferme FRANCE est bien intégralement couverte par une offre assurantielle accessible.

L'impact sur le FNGCA est :

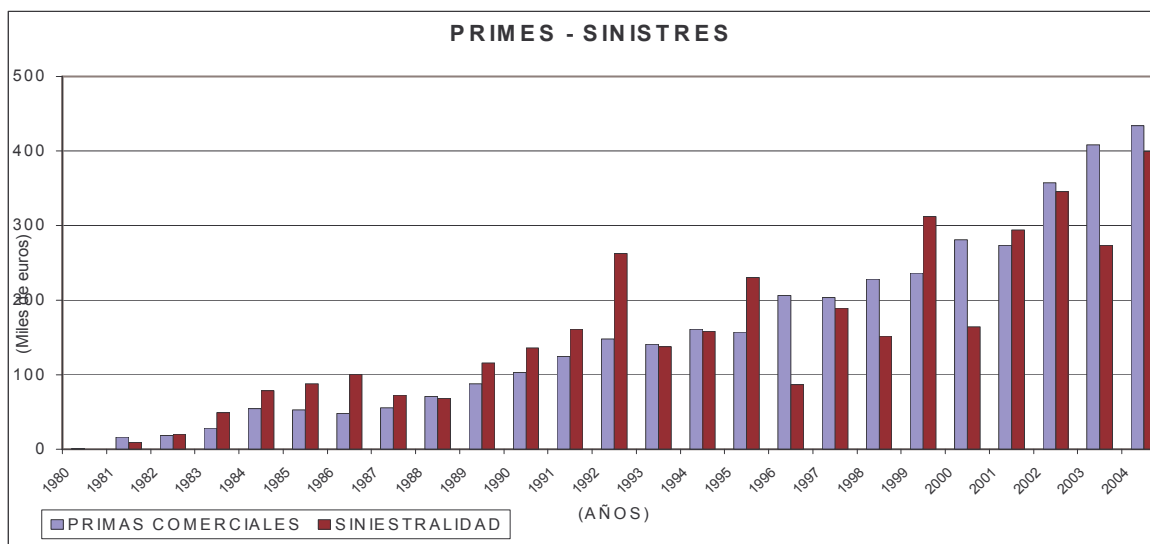
- + 168 M€ d'aide à l'assurance
- 169 M€ d'économie sur les calamités agricoles

donc sans effet sensible à terme, le reliquat pouvant continuer à financer les pertes de fond

3. le besoin d'une démarche volontariste

s'appuyer sur l'exemple espagnol

le graphique suivant montre la progression du marché de l'assurance récolte en Espagne sur les 25 dernières années



On notera la forte progression des dernières années, qui peut s'expliquer par une sinistralité élevée, encourageant l'assurance.

Le marché augmente en effet de 280 M€ à 440 M€ en 4 ans, soit près de 40 M€ par an, à comparer aux 50 M€ de progression atteints en France en 2005 avec le lancement du nouveau dispositif

Un tel développement s'appuie sur trois points fondamentaux :

- une aide forte et continue de l'Etat, qui apporte la réassurance et les financements complémentaires nécessaires en cas de succès de souscription d'une nouvelle ligne de contrats et
- les aides exceptionnelles, notamment en cas de catastrophe naturelle, sont réservées exclusivement aux exploitants assurés
- la même approche est depuis plusieurs années élargie aux risques sanitaires, l'Etat ne voulant pas multiplier les dispositifs ad hoc

expliciter le bon relais d'un dispositif archaïque par un plus moderne

Il ne s'agit pas de remplacer la régime des calamités agricoles par l'assurance récolte, mais de proposer un dispositif qui accompagne plus étroitement l'entreprise agricole dans les nouvelles évolutions qui l'attendent, notamment pour l'après 2013

Le dispositif proposé combine une DPA améliorée, des dispositifs de gestion de crise au niveau des organisations de producteurs ET l'assurance récolte.

Il s'agit donc bien de repositionner les financements de l'Etat, et la mutualisation professionnelle sur un investissement d'avenir pour l'agriculture, qui doit mobiliser toutes les énergies

Il s'ensuit que la souscription du produit de base de l'assurance, avec une franchise qui peut être élargie à 30% pour en réduire le coût, doit rapidement conditionner les éventuelles aides exceptionnelles

Les collectivités locales, qui avaient été sollicitées lors des expérimentations 2002-2005 pourraient aussi favoriser cette nouvelle approche, en convertissant les programmes d'aides souvent octroyées au coup par coup en complément du régime des calamités agricoles lors de différents sinistres locaux, par un complément de prise en charge des primes d'assurance.

Elles favoriseraient ainsi, notamment auprès des jeunes, une bonne gestion des risques, puisqu'au départ leur exploitation est plus sensible aux aléas et nécessite, en cas de sinistre, une indemnisation la plus complète possible, ce que seule l'assurance peut réaliser

organiser une transition rapide

Si le dernier scénario paraît à terme compatible avec les enveloppes mobilisables sur le FNGCA, il n'en va pas de même durant la phase de transition, qui nécessite d'augmenter le niveau de financement de l'assurance récolte avant de pouvoir en libérer la contrepartie du régime des calamités agricoles, comme l'illustrent les 2 premiers scénarios

Sur la base d'une progression du marché de 40 M€ par an, les cibles décrites dans les 3 scénarios ne peuvent être atteintes qu'en respectivement 5 ans, 7 ans et 10 ans, ce qui risque de demander un surfinancement important

Il paraît donc opportun, pour ne pas risquer d'allonger la période de transition, de raisonner en 2 temps :

- inscrire sur la liste des cultures assurables à terme celles qui ont atteint un seuil encore relativement bas, par exemple 15%, mais suffisant pour s'assurer qu'une offre accessible existe
- mais donner alors un délai de 2 ans pour permettre au plus grand nombre de s'assurer avant que la culture soit déclarée assurable et sorte du régime des calamités agricoles

Dans ces conditions, l'allègement de charge du FNGCA se ferait en deux étapes, permettant de réduire l'appel de fonds nécessaire à la soudure.

- La première, par un taux réduit d'indemnisation, dès lors que le taux de diffusion de l'assurance a atteint 15% l'année précédente, ce qui représente en fait le plus souvent la moitié du potentiel
- La seconde, deux ans après, lorsque la culture est déclarée assurable

Simulation pour le scénario 3

Elle prévoit une progressivité entre les taux de diffusion prévisibles pour 2007 et ceux ciblés à terme

<i>Part assurée</i> <i>Montant d'aide</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grandes cultures	35% 27	40% 30	45% 35	50% 39	55% 42	60% 46	60% 46	60% 46	60% 46
Maraîchage, horticulture		5% 4	7% 5	9% 7	12% 9	16% 12	20% 15	25% 19	30% 22
viticulture	5% 4	15% 11	25% 19	35% 26	40% 30	45% 34	50% 38	50% 38	50% 38
Fruits	2% 2	5% 5	10% 9	15% 14	20% 18	25% 23	30% 27	35% 32	40% 36
Fourrages		5% 3	7% 4	9% 5	11% 6	13% 7	15% 8	25% 13	40% 21
TOTAL	33	53	72	91	105	122	134	148	163

<i>Allègement FNGCA</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grandes cultures	13	13	27	27	27	27	27	27	27
Maraîchage, horticulture							10	10	21
viticulture			6	6	13	13	13	13	13
Fruits					9	9	17	17	17
Fourrages								46	46
Total à déduire	13	13	33	33	49	49	67	113	124

TOTAL NET	20	40	39	58	56	73	67	35	39
------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

La cible étant atteinte en 9 ans, la progression du marché revient à $370/9 = 41$ M€ par an

Les dépassements de ressource représentent au total 407 M€ de 2008 à 2015, soit 51 M€ par an en moyenne

Ces dépassements sont très sensibles au basculement en temps voulu des charges des calamités agricoles sur l'aide à l'assurance, puisqu'avec une année de décalage supplémentaire, le résultat serait majoré de 50%, (562 M€ au lieu de 407) voire doublé si le retard devait prendre encore une année de plus (784 M€)

mobiliser des ressources complémentaires

Dans la mesure où l'ensemble des acteurs est mobilisé à la bonne fin de l'opération de transfert, les besoins de financement complémentaires ne paraissent pas hors de portée :

- la mobilisation d'une partie du point de modulation peut être envisagée, sachant que cette ressource est prévue pour le financement d'une panoplie d'instruments de gestion des risques et des crises, donc au delà de la seule assurance récolte
- l'exemple espagnol nous montre qu'on peut raisonner sur un périmètre plus large, incluant les risques sanitaires, pour lesquels en France, la mutualisation professionnelle est encore insuffisante

4. nouvelles règles de fonctionnement

Pour réussir la transition, la simulation précédente souligne l'importance de l'application de nouvelles règles qui méritent d'être explicitées :

➤ ***donner priorité à la diffusion de l'assurance récolte***

Pour favoriser la progression du taux de pénétration dans les différentes catégories de cultures, l'aide à l'assurance ne doit pas être limitée à la dotation prévue, mais pouvoir être abondée par les disponibilités ou les ressources du FNGCA, en tant que de besoin :

En effet, plus vite le taux de diffusion progresse, plus vite les cultures en cause pourront être déclarées assurables, et alléger les charges du régime des calamités agricoles. Cela suppose donc que tant la contribution de l'Etat que les contributions professionnelles sont mobilisées prioritairement pour soutenir la progression rapide de l'assurance

➤ ***déclarer assurables sous 2 ans les cultures assurées à 15%***

Il ne faut pas compter pouvoir atteindre des taux dépassant 40%, puisque l'assurance n'est pas obligatoire : il y a bien trois cas de figure :

- les cultures sans risque, ou presque, du fait de leur nature ou de leur localisation : la prime d'assurance peut être faible, mais l'exploitant peut raisonnablement décider de ne pas s'assurer
- les cultures localement très exposées, avec primes élevées : c'est à l'exploitant de voir si une alternative existe, soit en protection soit en localisation, soit en nature de culture
- les cultures moyennement exposées, avec prime accessible : c'est le cœur de cible, élargi grâce à l'aide de l'Etat

Au total, donc, la cible potentielle peut se limiter à seulement un sur trois, et le cap de 15% constitue en fait la moitié du potentiel, mobilisée par l'avantage comparatif de l'assurance, l'autre moitié mettant à profit le délai de deux ans pour se mobiliser

➤ ***l'ajustement 2007***

le règlement sur les aides d'Etat (comme les exigences de la boîte verte) demande, pour le régime des calamités agricoles, que les pertes soient évaluées en référence à la production moyenne de l'exploitant. Le passage du seuil de perte de 27 à 30% prévu en 2007 répond à l'autre exigence

➤ ***l'échéance 2010***

le règlement sur les aides d'Etat demande qu'à partir de 2010 les indemnités au titre des calamités agricoles soient divisées par deux pour les exploitants qui n'ont pas assuré au moins la moitié de leur production : la règle proposée précédemment est une façon commode d'amorcer la mise en œuvre de cette disposition dont la bonne application risque d'être une condition pour l'obtention d'un cofinancement. Il est donc aussi important qu'à cette date l'assurance récolte ait suffisamment progressé.

➤ ***au final, ajustement de l'aide ou de la contribution professionnelle ?***

Lorsque la conversion est faite et que les taux de diffusion plafonnent, on peut aussi bien penser à :

- une diminution de l'aide, les habitudes étant prises, en veillant à limiter l'anti-sélection qui pourrait en résulter. Cette diminution peut aussi résulter de la poursuite du développement du marché, sous contrainte budgétaire
- un ajustement de la contribution additionnelle des exploitants qui ont souscrits une assurance à l'exploitation, en intégrant dans cette définition le critère de la Commission (avoir assuré plus de la moitié en valeur de sa production)

IV – UNE OFFRE DE REASSURANCE A DEVELOPPER

les assureurs ont explicités leur besoin d'une offre publique de réassurance, en prenant en compte différents facteurs comme le sinistre maximal possible en fonction du développement du marché de l'assurance et de la réassurance

le graphique de l'évolution espagnole du montant des primes et des sinistres confirme bien deux éléments

- le montant des sinistres importants progresse avec la diffusion de l'assurance, l'augmentation du taux de pénétration se traduisant par une plus grande sensibilité aux risques systémiques
- mais des sinistres importants peuvent se produire avec un taux de pénétration du marché encore faible, traduisant l'anti-sélection naturelle au démarrage d'un programme

Il s'ensuit qu'au départ le besoin de réassurance augmente plus vite que la progression du marché.

Pour la France, les indemnités du FNGCA en fonction de la nature des sinistres confirment bien la révolution que constitue pour les assureurs le fait de passer de la couverture du seul risque grêle à une couverture multirisque incluant des phénomènes climatiques à large étendue, comme le gel ou l'excès d'eau et la sécheresse, ces phénomènes couvrant 80% des interventions du FNGCA

RECOMMANDATIONS

La nouvelle étape qui s'ouvre est celle de la transition du régime des calamités agricoles vers la diffusion de l'assurance récolte dans les différentes catégories de productions végétales.

L'étape qui s'achève en 2007, a été celle du lancement de l'assurance récolte. Elle a montré que toutes les conditions n'étaient pas réunies pour réussir l'étape suivante, qui doit s'ouvrir en 2008. Les recommandations suivantes résument et hiérarchisent les différentes préconisations émises précédemment :

1- adopter un cadre favorisant la diffusion rapide de l'assurance récolte

Ce cadre stable est nécessaire pour donner à la nouvelle politique de diffusion de l'assurance récolte la visibilité de l'objectif poursuivi et des moyens mobilisés pour l'atteindre, de façon à créer un climat de confiance entre les parties prenantes :

- les exploitants agricoles, et leurs organisations, conscients de la nécessité d'un dispositif d'avenir, prenant progressivement le relais du régime des calamités agricoles, mais dans des conditions tarifaires fondées sur un environnement juridique et financier connu et stable
- les assureurs, qui doivent investir techniquement et commercialement pour pénétrer effectivement de nouveaux marchés, plus difficiles et plus risqués dans des conditions raisonnables de réassurance, ce qui implique une offre publique
- les pouvoirs publics soucieux de doter au plus tôt l'agriculture française des meilleurs outils de gestion des risques, notamment climatiques, de façon à ce qu'elle puisse affronter l'après 2013 dans des conditions satisfaisantes

Il devrait être composé des mesures suivantes :

- relever le taux d'aide à 45 % pour les cultures spécialisées,
- ne pas réviser les taux en cas de dépassement d'enveloppe, les délais de paiement aux assureurs permettant de mobiliser des ressources complémentaires si besoin
- assurer une offre de réassurance publique, payante au cours du marché, de façon à dynamiser la pénétration de l'assurance dans les productions de cultures spécialisées et de fourrages, pour lesquelles les risques gel et sécheresse présentent des probabilités significatives de sinistres géographiquement étendus
- réviser le régime des calamités agricoles, notamment pour le rendre conforme aux exigences communautaires :
 - introduction d'une franchise de 25 % (comme l'assurance)
 - revalorisation corrélative du taux d'indemnisation, pour mieux aider les gros sinistres
 - adopter un taux moitié moindre applicable dès 2010 aux exploitants qui n'ont pas assuré plus de la moitié de leur production, et, sans attendre, aux sinistres sur les cultures

déclarées assurables (pour les 2 années où elles resteraient éligibles)

- annoncer que les aides exceptionnelles qui pourraient survenir dans un secteur seraient réservées aux exploitants assurés, si les cultures sont assurables ou assurables à terme, et, dans le cas contraire, diminuées de moitié pour les non assurés
- redéfinir, avant 2010, l'assurance à l'exploitation comme assurance couvrant les cultures représentant au moins 80% des surfaces et 50% du chiffre d'affaire, et préciser, à quelle échéance les exploitants qui la souscrivent pourront bénéficier d'une moindre contribution additionnelle à leurs primes d'assurance professionnelle

2- dans ce cadre, gérer la transition d'un dispositif à l'autre en se donnant des règles de fonctionnement

L'objectif de gestion de la transition est d'assurer une bonne soudure entre les deux dispositifs :

- s'assurer qu'une offre d'assurance accessible existe pour la catégorie de culture, avant de la déclarer assurable à terme : cela doit se traduire par une percée suffisante, avec un taux de diffusion déjà significatif sans pouvoir être majoritaire, du fait d'un « taux d'abstention » incompressible, de plus de 50%, puisque la France est loin d'avoir l'ancienneté de l'Espagne dans ce domaine.

Une diffusion de 15 à 18% est donc, à cet égard, significative. D'autant que la concurrence du régime des calamités agricoles risquerait d'entraîner, sinon, un rapide plafonnement du taux de diffusion, et ainsi de différer indéfiniment toute prise de décision.

- pour les secteurs encore couverts par le régime des calamités, mettre en œuvre la documentation des références de production
- permettre à l'exploitant de mieux couvrir ses aléas par une DPA en rapport avec la taille de l'exploitation, favorisant l'emploi, et d'usage facile, qu'il choisisse ou non de s'assurer. Cette amélioration permet en effet de favoriser la responsabilisation de l'exploitant dans la gestion des aléas, favorisant par la suite la souscription d'une assurance.
- rester, par secteur de production et globalement, dans des délais de transition suffisamment rapides pour ne pas décrédibiliser l'opération et rendre inaccessibles les ressources nécessaires au financement tant des aides à l'assurance que de la poursuite du régime des calamités agricoles pour les secteurs de production non encore assurables

Ainsi, laisser fléchir la progression du taux de diffusion annuel est-il un indicateur d'une décision trop tardive.

CONCLUSIONS

Le souci principal qui a présidé aux orientations du rapport est celui de construire, pour la couverture des risques climatiques, un socle de base accessible à tous les exploitants tout en amorçant une modernisation du dispositif à travers une plus large diffusion de l'assurance récolte, que les perspectives européennes pourront venir amplifier.

liste des annexes

- 1. lettre de mission**
- 2. organismes et personnalités consultées**
- 3. bibliographie et textes de référence**
- 4. les assurances agricoles en Espagne**

ANNEXE 1- LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 23 NOV. 2006

1 6 2 0 / 0 6 / SG

Monsieur le Sénateur,

L'indemnisation des dommages occasionnés aux récoltes par les aléas climatiques non assurables relève du régime des calamités agricoles créé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 et adapté en vue de favoriser son évolution vers l'assurance par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Actuellement, à l'exception notamment du tabac, seuls les dommages aux récoltes causés par la grêle et le vent sont reconnus pleinement assurables.

Pour d'autres types de sinistres, tels que la sécheresse sur cultures fourragères, aucune offre d'assurance n'est disponible ; les dommages relèvent donc du régime des calamités agricoles pour toutes les exploitations agricoles.

Entre ces deux situations, il existe des sinistres qui ressortissent soit à l'indemnisation publique dans les exploitations agricoles non encore assurées pour les dommages en cause, soit à l'assurance dans les exploitations qui ont opté pour ce mode de protection. Il s'agit des « assurances récoltes » dont l'État s'efforce, depuis 2005, d'aider le développement au moyen d'une prise en charge partielle des primes.

La coexistence de deux régimes (assurance et calamités agricoles) pour les mêmes risques est susceptible de soulever des difficultés. Elle expose notamment à une insuffisante mutualisation des risques couverts par l'assurance et conduit à une hétérogénéité des conditions de protection des exploitants.

.../...

Monsieur Dominique MORTEMOUSQUE
Sénateur de la Dordogne
Sénat
Palais du Luxembourg
75291 PARIS Cedex 06

Aussi, ai-je décidé, compte tenu de l'intérêt que vous portez à cette question, de vous confier une mission sur l'évolution des assurances récoltes.

Dans le cadre de cette mission, vous voudrez bien :

- dresser un premier bilan des assurances récoltes mises en place depuis 2005 ;

- dégager les orientations envisageables pour faire évoluer de façon maîtrisée l'équilibre entre l'assurance et le régime des calamités agricoles ;

- présenter les scénarios possibles pour pérenniser l'assurance contre certains risques climatiques agricoles, au-delà d'une phase initiale de soutien public ;

- définir les modalités permettant de développer l'offre de réassurance des risques, notamment publique.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret de ce jour, pris sur le fondement de l'article L.O. 297 du code électoral, vous nommera parlementaire en mission auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche. Vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et consulter les organismes publics concernés.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport pour le 28 février 2007.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Amitiés

D de Villepin

Dominique de VILLEPIN

ANNEXE 2 - ORGANISMES ET PERSONNALITES CONSULTEES

Les orientations du présent rapport ont fait l'objet d'une présentation et d'un échange:

- le 21 février, à la Commission des affaires économiques du Sénat, présidée par M. Jean-Paul EMORINE
- le 22 mars, au Comité national de l'assurance en agriculture, présidé par M. Pierre MURRET-LABARTHE

Les personnalités suivantes ont été entendues ou ont fourni une contribution écrite :

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

CABINET

François RIEGERT, directeur adjoint
Daniel METAYER, conseiller technique

Direction des AFFAIRES FINANCIERES ET DE LA LOGISTIQUE

François de la GUERONNIERE, directeur,
Christophe BLANC, S/D du financement de l'agriculture,
Anne TYVAERT, chef du bureau Crédit-Assurance, et
Jean-Louis BONICEL, adjoint / calamité-assurance

MINISTERE DE L'ECONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Direction du BUDGET

Philippe JOSSE, directeur
Olivier CAILLOU, chef du bureau AGRICULTURE et
Adrien MIANOWSKI

Direction générale du TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Anthony REQUIN, chef du bureau marché et produits d'assurance et
Hervé BEC, adjoint

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Représentation Permanente auprès de l'UNION EUROPEENNE

Yves MADRE, délégué pour les affaires agricoles, et
Bertrand GUILLOU, adjoint

Ambassade de France en Espagne

Cécile BIGOT, attachée agricole

COMMISSION DE L'UNION EUROPEENNE

Rudolf MOEGELE, directeur de la législation agricole, et
Susana MARAZUELA, chef de l'unité « aides d'Etat »

John BENSTED- SMITH, directeur des analyses économiques.

Klaus-Dieter BORCHARDT, au Cabinet de Mme FISCHER BOEL, Commissaire pour
l'agriculture et le développement rural

ASSUREURS

GROUPAMA

Jean-Luc BAUCHEREL président, Robert DROUET et M. AUSSADE, v/pdt
Catherine LION, directeur-adjoint et
Stéphane GIN, directeur des risques professionnels agricoles

PACIFICA

Patrick DUPLAN, DG , Jean-Marie GEERAERT, responsable marché agricole et
Julien DUYCK, responsable du pôle risques climatiques

Jean-Marie SANDER président de la FNCA, Joseph d'AUZAY, DG et
Alexandre VALOT, responsable des affaires agricoles
Michel CLAVE, responsable agriculture et agroalimentaire de CA.S.A

FFSA, FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCE
Stéphane GIN (GROUPAMA), président du Comité agricole et
Daniel SAUCE (AVIVA), président du S/Comité risques climatiques
Stéphane PENET, Directeur assurance dommage FFSA et
Jean-Paul LABORDE, conseiller parlementaire

SCOR, réassureur :
Nicolas CHATELAIN, responsable agriculture

VINIFLOR
Philippe de GUENIN, DG

FNPF, FEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE FRUITS
Yvon SARRAUTE, vice-président et
Bérénice MAZOYER, chargée de mission

FNPL, FEDERATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE LEGUMES
Denis ONFROY, président d'honneur FNPL et ONIFLOR
Gérard ROCHE, secrétaire général
Christian DURLIN, membre du CA
Bruno SCHERRER, directeur FNPL

ORAMA, fédération des producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux
Philippe PINTA, président
Jean BOULON, vice-président AGPM
Jean-Jacques CHASSAGNOU, bureau de l'AGPM

APCA
Jean-Pierre BOISSON, vice-président,
Dominique BOUVIER, service Entreprise agricole, et
Guillaume BAUGIN, conseiller parlementaire

COOP DE France
Philippe MANGIN, président et
Vincent MAGDELAINE, directeur département économie
Irène de BRETTEVILLE, relations parlementaires

FNSEA
Jean-Michel DELMAS et **Jean-Luc POULAIN** vice-présidents
Jean-Louis CHANDELIER, S/D droit de l'entreprise et **Jean-Michel FLEURY**

JA
Jérôme VOLLE, vice-président, et
Marie-Cécile GAMEZ, animatrice

CONFEDERATION PAYSANNE
Pascal BONHOMMEAU, délégué

CORDINATION RURALE
François LUCAS, président

ANNEXE 3- BIBLIOGRAPHIE ET TEXTES DE REFERENCE

BIBLIOGRAPHIE

Conseil économique et social. (1998) L'agriculture face aux risques climatiques. Editions des Journaux Officiel.

Vial B. (2000). La politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques. Rapport d'évaluation. Ministère de l'agriculture et de la pêche, mai 2000.

Babusiaux C. (2000). L'assurance récolte et la protection contre les risques climatiques en agriculture. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Ministère de l'agriculture et de la pêche, octobre.

Menard C. (2004). Gestion des risques climatiques en agriculture. Engager une nouvelle dynamique. Assemblée Nationale, janvier.

Saddier M. et Simon Y. (2005). Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles. Assemblée Nationale, décembre.

TEXTES

CODE RURAL

FNGCA, organisation générale du régime de garantie : Articles L 361 et D 361

ASSURANCE RECOLTE :

Décrets annuels fixant les modalités d'application de l'article L 361-8 du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles :

- décret n°2007-134 du 30 janvier 2007
- décret n°2006-370 du 27 mars 2006
- décret n°2005-234 du 14 mars 2005

CODE GENERAL DES IMPOTS

DPA : articles 72 D bis et ter

UNION EUROPEENNE

AIDES D'ETAT

Règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'Etat accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001

Lignes directrices de la communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (JOCE C du 27 décembre 2006)

GESTION DES RISQUES ET DES CRISES

COM (2005) 74 , du 9 mars 2005, Communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole

OCM

COM (2007) 17, du 24 janvier 2007, Proposition de règlement du Conseil établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes et modifiant certains règlements

Les assurances agricoles en Espagne



Actualisation au 4 décembre 2006

© MINEFI - DGTPE

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

Depuis 1978...

La loi sur les assurances agricoles en Espagne est la première loi promulguée au lendemain de l'adoption de la Constitution espagnole de 1978

Même si l'Espagne disposait depuis la fin du 19^{ème} siècle d'un commencement d'expérience dans le secteur des assurances agricoles, c'est par une loi 87/1978 du 28 décembre 1978, votée à l'unanimité, que le Parlement espagnol a mis en place le système actuel, sous la forme originale d'une stratégie coordonnée entre les Pouvoirs publics, les compagnies d'assurances et les agriculteurs, chacune des parties se voyant assigner la mission pour laquelle elle est a priori la mieux préparée. Il s'agissait d'apporter une réponse aux très nombreux risques auxquels se trouve confrontée l'agriculture espagnole en raison, pour l'essentiel, de la rigueur du climat de la péninsule ibérique. Au fil du temps, et grâce à la multiplication des lignes d'assurance proposées (limitées à 5 en 1980, il y en a une centaine aujourd'hui), les agriculteurs ont pu se voir proposer la couverture d'un toujours plus grand nombre de risques : grêle, incendie, sécheresse, gel, inondations, neige, maladies animales ... et même, plus récemment, revenu. En définitive, seules sont exclues par principe de l'assurance « les conséquences de phénomènes ou d'évènements pouvant être contrôlés par l'agriculteur ».

Un instrument de
politique agricole...

Les plans annuels d'assurances agricoles permettent aux Pouvoirs publics d'orienter l'agriculture espagnole

Dans un pays où les communautés autonomes disposent d'une compétence de principe dans le secteur agricole, l'intervention publique dans le domaine des assurances agricoles donne à l'Etat la possibilité d'orienter l'activité sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, le Gouvernement décide chaque année du montant du budget consacré au cofinancement des primes d'assurance (dans les limites autorisées par la réglementation communautaire), des productions aidées et des critères de priorité permettant de faire varier à la hausse ou à la baisse le taux de subvention. En 2007, le ministère de l'agriculture a prévu de consacrer 264 millions d'euros (sur les 8 532 millions d'euros du projet de budget total du Ministère espagnol de l'agriculture). Il convient d'ajouter à ce chiffre une subvention complémentaire des Communautés autonomes, qui contribuent en moyenne à hauteur de 20 % environ au montant de l'aide

totale.

Cette approche volontariste conduit les Pouvoirs publics à réserver toute intervention exceptionnelle, dans le cadre de sinistres particulièrement importants non couverts par une ligne d'assurance, aux seuls agriculteurs ayant contracté la ligne d'assurance existante de la ou des productions correspondantes.

...dont l'ENESA est le principal levier...

L' « Entidad Estatal de Seguros Agrarios » (Organisme d'Etat des assurances agricoles – ENESA) assume la gestion du dispositif

L'organisme ENESA, dont le Directeur général est nommé par le Ministre espagnol de l'agriculture, tient en effet un rôle particulièrement important. Fondamentalement, il sert de "facilitateur" des contacts entre assurés et assureurs (il peut être appelé en tant qu'arbitre des litiges entre assureurs et assurés), assume la gestion des aides publiques aux primes d'assurances, élabore les exigences "agronomiques" des contrats de police d'assurance mis en place, expertise la viabilité économique des nouvelles lignes d'assurance projetées et prépare le plan annuel d'assurances agricoles. Ce document fixe pour l'année à venir les lignes existantes, leurs conditions de souscription et le niveau des subventions publiques. Le plan, après avoir été validé de manière consensuelle par chacun des partenaires du système (Etat, assureurs, professionnels) est adopté en Conseil des ministres. ENESA se charge de diffuser au public cette information, de façon à garantir que chaque agriculteur soit informé de l'existence de chacun des produits. Dans la pratique, les lignes existantes sont adaptées chaque année sur la base de l'expérience de l'année écoulée et de nouveaux modes d'intervention sont expertisés (cf. par exemple, développement d'une assurance revenu sur la pomme de terre ou assurance intégrale d'exploitation en lieu et place d'une assurance par produit).

...avec le pool d'assurances AGROSEGURO.

L'intervention d'un pool d'assurances garantit l'équité entre les compagnies d'assurances agricoles parties prenantes au système

AGROSEGURO est une société anonyme commerciale qui s'est vue confier par la loi, la gestion du pool des 38 compagnies d'assurance parties prenantes du système. Elle élabore, par ligne d'assurance, les modalités du modèle unique de contrat qui sera utilisé (en reprenant par ailleurs les exigences agronomiques fixées par ENESA) et verse à chaque compagnie d'assurance une commission fonction du nombre de polices signées par son entremise. Par ailleurs, chaque compagnie participe au capital d'AGROSEGURO dans des proportions variables. Le montant des primes et des aides publiques est versé à AGROSEGURO. Au terme de l'exercice, le bénéfice éventuel est reversé aux compagnies d'assurance proportionnellement à leur apport en capital. La diffusion par les compagnies intéressées, de polices d'assurances agricoles, leur permet de bénéficier non seulement d'une commission - sans les contraintes de gestion ultérieure (primes, sinistres, expertises) assumées par AGROSEGURO - mais aussi d'un levier de pénétration d'un marché jugé difficile pour d'autres produits d'assurance non agricoles. AGROSEGURO est réassuré auprès d'un consortium d'assurances, reconnu par les Pouvoirs publics, mais qui agit en tous points comme un opérateur privé.

Une application inégale

Un agriculteur sur deux est assuré

Fin 2006, le ministère chiffrait à 500.000 environ le nombre d'agriculteurs, aquaculteurs et propriétaires forestiers ayant souscrit un

contrat d'assurances, soit environ la moitié de la population concernée. On considère que l'implantation moyenne de l'assurance, mesurée par rapport à la valeur de la production assurée au regard de la valeur de la production finale agricole potentiellement assurée, atteint un pourcentage de près de 50 % pour les productions végétales, de 24 % pour les productions animales et de 20 % pour les productions piscicoles. Ce degré d'implantation moyen masque de très fortes variations selon les productions : par exemple, 80 % pour les céréales d'hiver et 70 à 75 % pour les arbres fruitiers, mais 10 % seulement pour les oliviers.

Un système apprécié mais jugé complexe...

Les organisations professionnelles se déclarent satisfaites du régime espagnol d'assurances agricoles mais estiment qu'il pourrait être simplifié

Les organisations professionnelles sont convaincues de l'importance du dispositif espagnol, même si elles en soulignent souvent la complexité (trop grand nombre de lignes d'assurance, soumises à des variations trop fréquentes). Elles considèrent que le très grand nombre de lignes d'assurance sert d'alibi au Gouvernement pour ne pas ou peu intervenir en cas de sinistre exceptionnel non prévu par les contrats, s'agissant des lignes ayant fait l'objet d'un taux très peu élevé de souscription. Il faudrait, selon elles, que la règle fixée par les Pouvoirs publics ne s'applique qu'à partir d'un certain taux de souscription de la ligne d'assurance en cause.

Le syndicat agricole COAG (Coordination des agriculteurs et éleveurs) plaide pour la mise en place d'un contrat d'exploitation qui se substituerait aux contrats par production. Pour sa part, la Confédération des coopératives agricoles espagnoles (CCAE) souhaite la création d'un contrat de police « collectif » par lequel la coopérative s'assurerait en lieu et place de ses coopérateurs, dans le triple souci d'une augmentation de l'assiette de souscription des polices d'assurance et donc de mutualisation plus importante, de diminution des coûts de gestion et de prise en compte du risque spécifique de la coopérative (en cas de perte de récolte, l'agriculteur est indemnisé mais pas la coopérative, alors que son chiffre d'affaires est affecté).

La CCAE et COAG voient par ailleurs dans les assurances agricoles une source de revenu non négligeable pour les instances professionnelles : en effet, les fédérations régionales de coopératives et les structures locales de COAG ont des accords de collaboration avec certaines compagnies d'assurance pour assurer auprès de leurs mandants, moyennant commission, la publicité des lignes d'assurances proposées. S'agissant des seules assurances agricoles, la COAG et la CCAE se sont récemment accordées pour privilégier la compagnie d'assurances mutuelle AGROMUTUA, dont ces deux structures font partie des organes dirigeants, au nom du "professionnalisme" de la compagnie et pour que "l'argent reste aux agriculteurs".

...en perpétuelle évolution

Une réflexion en cours sur l'assurance revenu

Depuis 2003, une assurance revenu a été mise en place à titre expérimental pour la pomme de terre : elle couvre à la fois les risques climatiques (grêle, inondations, vent, pluies torrentielles et pluies persistantes) et les risques de chute des prix (par rapport à un prix garanti). Globalement, le principe de l'assurance revenu est le suivant :

Revenu garanti = Prix garanti * Rendement estimé par l'agriculteur
D'une part, le prix garanti est une estimation des coûts moyens de production (intrants et main-d'œuvre). Si le prix de référence est inférieur au prix garanti, alors l'agriculteur sera indemnisé.

D'autre part, si au moins une des conditions climatiques citées ci-dessus a occasionné des pertes de récolte, celles-ci sont évaluées et l'agriculteur sera indemnisé.

Des études sont par ailleurs engagées pour une assurance pour la fraise, de même type que celle pour la pomme de terre. Cette assurance fraise n'est toutefois pas finalisée pour le moment.

Des nouveautés en 2005 et 2006

Plusieurs lignes d'assurances existantes ont fait l'objet d'améliorations (vigne, agrumes, volailles de chair, production aquacole...). L'ENESA a par ailleurs poursuivi en 2006 le processus engagé en 2005 visant à introduire dans les différentes lignes d'assurance des aspects spécifiques aux productions biologiques. Il a développé les assurances collectives et mis en place en 2006, à titre expérimental et pour les exploitations prioritaires, une assurance globale d'exploitation destinée à faciliter la protection de l'ensemble de l'exploitation face aux risques naturels non contrôlables. Il a en outre engagé le développement d'assurances pour les maladies animales avec une première assurance en 2006 concernant la fièvre aphteuse pour certains élevages bovins.

Les perspectives pour 2007

Pour le plan d'assurances agricoles 2007, la subvention du ministère de l'agriculture est de 264 millions d'euros (+10 % par rapport à la subvention initialement prévue pour 2006) et doit permettre une subvention moyenne de 50 % du coût des polices d'assurance.

Le plan 2007 comprendra de nouvelles lignes d'assurances (ex : dommages produits par les incendies sur les pâturages, assurance pour les productions tropicales et subtropicales, assurance pour la framboise, pour l'élevage porcin...) et le perfectionnement de lignes existantes (assurance pour l'ail plus complète, extension de l'assurance fièvre aphteuse à tous les élevages bovins laitiers et d'engraissement, ainsi qu'aux élevages ovins et caprins...).

En conclusion

Un dispositif fondé sur l'équilibre entre les différents partenaires

Le système espagnol est basé sur la responsabilisation des agriculteurs, à qui il revient d'assumer leurs risques d'entreprise. L'Etat se limite à apporter un appui financier mesuré dont le fort effet de levier constitue, selon les autorités, une garantie d'efficacité d'une dépense en définitive économe en crédits publics. L'efficacité du régime espagnol repose également sur la fluidité des échanges et l'existence d'un dialogue équilibré entre chacun des partenaires de ce régime d'assurances (Etat, assureurs, assurés). Elle implique enfin l'acceptation d'une certaine perte d'indépendance de chacun des assureurs membres du pool AGROSEGURO et leur engagement dans un dispositif de co-assurance. Il semble que la contrepartie économique et commerciale retirée du système par chacune des compagnies d'assurance ait été suffisante pour qu'il fonctionne sans à-coups notables depuis plus de 25 ans.

Copyright

Tous droits de reproduction réservés, sauf autorisation expresse de la Mission Economique de MADRID (adresser les demandes à madrid@missioneco.org).

Clause de non-responsabilité

La ME s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication qui ne vise pas à délivrer des conseils personnalisés qui supposent l'étude et l'analyse de cas particuliers.



Auteur :

Mission Économique
Adresse : Marqués de la Ensenada, 10
MADRID 28004
ESPAGNE

Rédigée par : Valérie DUBREU

Revue par : Cécile BIGOT

Date de parution :

Version actualisée au 4 décembre 2006

Version n°1 du 10 novembre 2004