



Le Premier président

Paris, le **25 JAN. 2013**

65742

à

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie et des finances

Monsieur Stéphane LE FOLL
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire
et de la forêt

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget

Objet : assurance récolte.

La Cour a procédé, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, à un contrôle relatif à l'assurance récolte. Au terme de ses investigations et après avoir pris connaissance des réponses de l'administration à ses observations provisoires, elle a décidé, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

--oOo--

Préoccupation ancienne du législateur depuis 1964, le développement de l'assurance récolte a été peu suivi d'effet jusqu'en 2005, des aides de faible montant étant consacrées à l'assurance contre la grêle ou la tempête et quelques expérimentations limitées étant réalisées jusqu'à cette date. Le soutien financier aux agriculteurs ayant subi des pertes de récolte d'origine climatique reposait essentiellement sur les indemnisations publiques au titre du Fonds national de garantie des calamités agricoles, devenu en 2010 le Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA).

Depuis 2005, l'offre d'assurance s'est élargie aux contrats multirisques climatiques et à de nouvelles cultures, et les taux d'aide à l'assurance ont augmenté, ces évolutions marquant une inflexion dans la politique de l'État. Une nette transition de l'indemnisation publique vers l'assurance a été amorcée avec l'exclusion du champ des indemnisations publiques des cultures considérées comme assurables, comme les grandes cultures à partir de 2009 et la viticulture à partir de 2011.

Cependant, le bilan du développement de l'assurance récolte qui peut être dressé aujourd'hui reste mitigé. Si l'assurance récolte progresse globalement depuis 2005, avec un rebond sensible en 2010 lié à des taux d'aide plus élevés, sa diffusion au sein du secteur agricole est inégale ; certains résultats ne coïncident pas avec les objectifs de l'État et ils sont très variables selon les secteurs. Le dispositif présente des caractères bien différents selon les activités. Dans le secteur des grandes cultures fortement assuré, les primes d'assurance sont près de deux fois supérieures aux montants subventionnés et l'État doit s'interroger sur l'effet d'aubaine des aides apportées. Dans les secteurs à forts capitaux par hectare comme celui des fruits, l'assurance peine à se diffuser.

Les freins au développement de l'assurance sont multiples même si le dispositif est, en théorie, plus favorable aux exploitants agricoles que les indemnisations publiques et même s'il responsabilise ces derniers dans la gestion des risques climatiques inhérente à leur activité.

Le niveau des primes d'assurance apparaît élevé dans certains secteurs agricoles, à la fois par rapport aux charges d'exploitation moyennes supportées par les exploitants mais aussi au regard de la fréquence de déclenchement supposée de l'assurance. En effet, le seuil de pertes minimal, fixé à 30 % des récoltes, et les conditions de surface imposées conduisent à minorer cette fréquence. Or on constate sur la période 2005 à 2011 une augmentation du niveau global des primes. Cette progression est peu liée à la taille du portefeuille des assureurs et donc au degré de diffusion de l'assurance. Si l'État maîtrise les taux d'aide qu'il entend pratiquer, il n'a aucune prise sur la politique tarifaire des assureurs. Cette politique détermine pourtant le montant des aides versées. L'État doit, à tout le moins, obtenir de la part des assureurs une plus grande transparence sur les déterminants des tarifs fixés depuis 2005 et les perspectives en la matière.

Depuis 2010, les aides à l'assurance récolte ont été intégrées aux aides du premier pilier de la politique agricole commune (PAC). Ce changement a entraîné de nouvelles exigences pour ceux qui ne bénéficiaient pas encore d'aides de la PAC. Ainsi en est-il de la plupart des exploitants dans le secteur des fruits et légumes et de la viticulture en particulier. Ce changement a, par ailleurs, eu pour conséquence un décalage de trésorerie pour les agriculteurs, qui perçoivent les aides environ six mois après le paiement.

L'encadrement trop tardif du dispositif d'aide annuel, les changements nombreux des taux d'aide depuis 2005, l'existence d'un stabilisateur budgétaire ou encore l'affichage d'enveloppes budgétaires fortement revues à la baisse à partir de 2012 ont créé un climat d'incertitude, certes injustifié, sur les conditions des aides à l'assurance récolte.

Dans le même temps, le contexte historique de la gestion des risques en agriculture en France a été peu favorable au développement de l'assurance. L'arrêt des indemnisations publiques pour certains secteurs a constitué un progrès. Toutefois, en 2012, des indemnisations publiques persistent pour les cultures pour lesquelles la diffusion de l'assurance

est jugée insuffisante. Le système français a surtout offert, de fait, des alternatives qui ont contrarié le développement de l'assurance. Ainsi en est-il des aides d'urgence sous leurs différentes formes (allègement de charges financières ou sociales, exonérations fiscales, aides directes exceptionnelles), dont l'objectif a été de soulager la trésorerie des agriculteurs.

Les perspectives relatives à l'assurance récolte et à son coût pour l'État sont incertaines. Elles sont fortement liées à la réponse qui pourra être apportée à la question de l'assurance des fourrages.

Le bilan financier pour l'État du passage des indemnités publiques à l'assurance, attendu comme positif, est encore incertain. Il est favorable pour la période 2005 à 2011 compte tenu des sinistres intervenus et du développement observé de l'assurance, même si l'État finance à la fois des aides à l'assurance et des indemnités publiques dans la période transitoire actuelle. À plus long terme, les conditions de développement de l'assurance, en particulier l'extension de l'assurance aux fourrages, principal domaine bénéficiaire des indemnités publiques, et le taux de financement des primes d'assurance par l'État seront des facteurs clefs de l'évolution de ce bilan financier.

La prise en compte des contraintes budgétaires et les négociations en cours sur le taux de cofinancement européen envisageable après 2013 devraient conduire l'État à définir, d'ores et déjà, des taux d'aide à la fois soutenables à moyen terme et permettant le développement efficace de l'assurance. À cet égard, des taux d'aide différenciés par secteur ou dégressifs au fur et à mesure de la diffusion de l'assurance, déjà évoqués par le passé, doivent être pris en considération.

S'agissant de l'assurance pour les fourrages, une situation de blocage est constatée sur la question de la réassurance publique, qui lui est étroitement associée. La diffusion de produits d'assurance des fourrages rend, en effet, possible la survenue de sinistres d'une ampleur telle qu'ils ne pourraient pas être intégralement pris en charge par le secteur privé. Les désaccords entre acteurs (assureurs, ministères, réassureurs, Caisse centrale de réassurance) sur le calendrier et les conditions précises de mise en place d'un tel mécanisme persistent. L'État doit donc lui-même adopter une position précise sur ce dossier.

L'assurance récolte reste donc à un stade de développement insuffisant et le basculement des indemnités publiques vers l'assurance, envisagé en 2005, est loin d'être effectif. L'État doit encore déterminer les conditions de cette transition. Le caractère assurable des fourrages n'est, en effet, pas acquis. À cet égard, les résultats des expérimentations menées depuis 2010 par deux assureurs sur ce sujet doivent faire l'objet d'un examen et d'une analyse partagés au sein de l'État, quand bien même ils relèveraient du secret commercial.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Des vobis.

Didier MISAUD
Didier MISAUD