



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

LE MINISTRE

Paris, le **25 MARS 2013**

N/Réf : CI 0708784

V/Réf : Référé n° 65 742

Monsieur le Premier Président,

Par courrier en date du 25 janvier 2013, vous m'avez adressé le référé n° 65 742 établi par la Cour des comptes suite au contrôle relatif à l'assurance récolte pour les exercices 2005 à 2011.

Les observations de la Cour appellent les remarques que vous trouverez ci-jointes.

Je me permets d'attirer l'attention de la Cour, en cas de publication du rapport, sur la confidentialité des données de tarification des assureurs présentées dans le relevé d'observations provisoires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Stéphane LE FOLL

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
BP 52195
75021 PARIS CEDEX 01

**Réponse du Ministre chargé de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
au référé n° 65742 de la Cour des Comptes**

1) La Cour estime que les primes d'assurance sont trop élevées dans certaines productions, créant un effet d'aubaine pour le secteur des grandes cultures avec des primes deux fois supérieures aux montants de subvention. La Cour estime ainsi que l'Etat doit obtenir de la part des assureurs une plus grande transparence sur la détermination des tarifs appliqués par les assureurs.

« Dans le secteur des grandes cultures fortement assuré, les primes d'assurance sont près de deux fois supérieures aux montants subventionnés et l'Etat 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. »

« L'Etat 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 ».

L'aide des pouvoirs publics (Etat et Union européenne) prend la forme d'une prise en charge partielle des primes et cotisations d'assurance éligibles, dans la limite de 65%. Les dépenses des Etats membres sont cofinancées par l'Union européenne au taux de 75% de la contribution financière.

Ce niveau de soutien public a permis de développer le marché de l'assurance récolte climatique. On constate une nette progression des taux de diffusion de l'assurance récolte nette entre 2005 et 2011¹.

Néanmoins, eu égard aux contraintes budgétaires, et compte tenu des capacités différenciées de contribution des agriculteurs selon les filières, l'Etat a engagé une réflexion sur une prise en charge différenciées entre les cultures.

Par ailleurs, le ministère chargé de l'agriculture partage le besoin exprimé par la Cour d'amélioration de l'information concernant les paramètres entrant en jeu dans le calcul de la prime.

Les évolutions apportées depuis 2010 ont permis de renforcer l'encadrement du contenu des contrats d'assurance récolte. Ainsi, les modalités d'estimation des pertes ont été précisées, en particulier le prix de référence.

Dans le même temps, un nouveau champ de compétence a été défini en 2010 pour le Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA). Désormais, les « conditions de développement des produits d'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles, notamment l'impact des seuils de franchise et de perte sur ce développement et sur l'attractivité de l'assurance, et l'adéquation entre le niveau des primes de ces produits et le niveau de risque encouru » font partie des sujets sur lesquels l'expertise du CNGRA peut être sollicitée. Sur ces bases, le CNGRA pourra, dans la limite des moyens mis à sa disposition et dans le respect de la confidentialité des informations commerciales fournies par les entreprises d'assurance, mettre en place un dispositif de suivi et d'analyse des produits développés par les assureurs. .

Le ministère chargé de l'agriculture a bien pris note de la recommandation de la Cour pour intégrer dans le cahier des charges liant l'Etat aux sociétés d'assurance la fourniture d'informations sur les

¹ Le taux global de diffusion de l'assurance récolte en 2011 s'élève à 29,2%.

déterminants des tarifs fixés, assorties d'une clause de confidentialité. Ainsi, dans le cadre d'un soutien à un projet d'expérimentation de l'assurance fourrages pour la campagne 2013, le ministère prévoit de réserver le soutien public aux entreprises d'assurance qui se seront engagées à fournir les informations nécessaires à une évaluation a posteriori du dispositif. Le ministère étudiera dans quelle mesure il sera possible d'étendre ce type d'obligation à l'ensemble des contrats d'assurance récolte au cours des prochaines campagnes.

Enfin, la procédure d'audit menée par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) auprès des compagnies d'assurance comprend une analyse des paramètres entrant en jeu dans la tarification des contrats. Dans une perspective d'amélioration continue de la procédure, il est d'ores et déjà prévu que l'administration étudie les possibilités d'approfondir les points de contrôles pour les prochaines campagnes. Les axes d'évolution portent notamment sur la vérification des prix utilisés par les assureurs dans le domaine de la viticulture et la vérification que les prix utilisés par les assureurs tiennent compte de la déduction des frais de transformation, conformément aux dispositions du cahier des charges.

2) La Cour met en avant l'instabilité du cadre réglementaire et budgétaire qui serait un frein au développement de l'assurance récolte.

« 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 ».

Au regard des modalités d'élaboration du budget de l'État (procédure budgétaire annuelle et cadre de programmation triennal soumis à incertitudes et révisions régulières), il est difficile d'assurer une visibilité budgétaire au-delà de deux ans. Par ailleurs, l'existence d'un stabilisateur budgétaire peut effectivement constituer une incertitude sur le taux de subvention des cultures considérées comme assurables. Néanmoins, son existence est indispensable, au même titre que pour l'ensemble des aides directes agricoles, afin d'assurer le respect des enveloppes budgétaires allouées à ces dispositifs.

En outre, le dispositif de l'assurance récolte s'insère dans un cadre réglementaire européen, qui fait l'objet d'évolutions régulières. La prochaine réforme concerne la période 2014-2020, pour laquelle les règlements sont actuellement en cours de négociation. Cette négociation donne lieu à des discussions sur les futures modalités de soutien à l'assurance récolte, notamment s'agissant du taux de cofinancement européen qui sera mis en œuvre.

Concernant le cadre réglementaire, la procédure de demande d'aide et les conditions d'éligibilité des contrats d'assurance sont inchangées depuis 2010. Les modifications qui ont été apportées en cours de procédure, en 2010 uniquement, visent à préciser aux DDT les modalités de contrôles des demandes. Elles n'étaient pas de nature à créer des incertitudes sur l'éligibilité des demandes ou les niveaux d'aide.

Les assureurs sont associés, chaque année, à la préparation du cahier des charges. L'incertitude des assureurs sur la stabilité du système d'aide à l'assurance en cours de campagne n'est donc pas fondée.

Enfin, le dispositif d'aide à l'assurance n'a pas d'effet sur la fixation des périodes de souscription, qui relève de la responsabilité des assureurs et du respect du code des assurances.

3) La Cour estime que les mesures d'urgence mises en place répondent aux besoins des exploitants en cas de sinistre et freinent ainsi le développement de l'assurance récolte.

« Le système français a surtout offert, de fait, des alternatives qui ont contrarié le développement de l'assurance ».

"Si l'assurance récolte progresse globalement depuis 2005, avec un rebond sensible en 2010 lié à des taux plus élevés, sa diffusion au sein du secteur agricole est inégale ; certains résultats ne coïncident pas avec les objectifs de l'Etat et ils sont variables selon les secteurs."

Pour différentes raisons (crise conjoncturelle en 2009, changement de procédure de demande d'aide, etc.), les objectifs initialement prévus en matière de développement de l'assurance récolte n'ont pas été atteints. On observe néanmoins un développement continu de l'assurance depuis la mise en œuvre de l'aide. Par ailleurs, la fédération française des sociétés d'assurance indique que le rythme de progression global de l'assurance récolte est conforme à celui constaté dans les autres marchés d'assurance. Compte tenu du fait que le dispositif est relativement récent, il semble en outre prématuré de conclure de manière définitive à l'inefficacité de l'aide.

La poursuite de la diffusion de l'assurance récolte est conditionnée à la levée des facteurs qui en freinent le développement, tant sur le plan interne qu'externe.

Parmi les facteurs intrinsèques, la question du délai de versement du soutien public est cruciale. L'objectif est de réduire autant que possible les délais de prise en charge des primes d'assurance. A ce titre, dans le cadre des négociations de la PAC 2014-2020, le ministère chargé de l'agriculture a demandé la possibilité de payer directement l'assureur et non plus de verser a posteriori l'aide à l'agriculteur. L'assureur déduirait alors le montant de la subvention du montant de la prime due par l'agriculteur. Une telle possibilité permettrait de réduire les temps de paiement et permettrait d'éviter les difficultés de trésorerie aux exploitants. Cette demande, pour être effective, devra faire l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen.

Le déploiement de l'assurance dans l'ensemble des filières agricoles a pu également pâtir de la complexité du dispositif d'aide et de sa faible lisibilité.

Parmi les facteurs externes, l'assurance récolte a pu être concurrencée par le dispositif des calamités agricoles et par les mesures conjoncturelles mises en œuvre en cas de crise.

La concurrence du régime des calamités agricoles est désormais limitée en raison de la distinction instituée entre les périmètres d'action des deux dispositifs. Ainsi, les pertes de récolte affectant les productions considérées comme assurables (grandes cultures et vigne) ont été exclues du périmètre des calamités.

Les mesures d'urgence ponctuelles qui pourraient constituer un frein au développement de l'assurance récolte, font l'objet d'un encadrement qui vise à en assurer l'efficacité. En particulier, des évaluations ex-ante et ex-post sont prévues pour toutes les mesures d'urgence. Par ailleurs, les montants consacrés à ces mesures sont progressivement réduits.

La question du recours aux mesures d'urgence peut se poser dans les secteurs de production où l'assurance récolte est bien diffusée. En revanche, dans les secteurs où l'assurance est peu développée, des aides ciblées, versées dans des délais rapides et visant à palier les difficultés de trésorerie des producteurs, peuvent en cas de sinistres climatiques particulièrement sévères, être complémentaires des indemnités versées par le dispositif des calamités agricoles, qui compensent une part limitée des pertes causées par les aléas climatiques et qui interviennent dans des délais plus longs.

4) La Cour pose la question de la pertinence d'un produit assurance fourrages.

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

« L'Etat doit donc lui-même adopter une position précise sur ce dossier ».

« Le caractère assurable des fourrages n'est, en effet, pas acquis. A 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'Etat, quand bien même ils relèveraient du secret commercial. »

Afin de mesurer l'appétence des éleveurs pour une assurance des fourrages, vérifier les conditions de l'intérêt économique d'un tel produit pour les entreprises d'assurance et procéder à une première évaluation du coût pour l'État, le ministère chargé de l'agriculture a, dès 2010, fait le choix de soutenir les expérimentations menées en la matière. Toutefois, l'expérimentation que souhaitait conduire un des opérateurs du secteur en 2010 et pour laquelle des dispositions réglementaires ad hoc avaient été élaborées par l'État, n'a finalement pas abouti.

Pour la campagne 2013 une expertise est en cours sur un projet de soutien public à une expérimentation portée par un opérateur dans le cadre de l'enveloppe dédiée à l'assurance récolte expérimentation qui serait menée à une échelle restreinte (200 contrats) dans des conditions de commercialisation réelles. Celle-ci permettrait de livrer des indications précises qui pourront être utilisées par l'État dans l'évaluation de ce type de produit et du modèle économique qui pourrait lui être attaché. Le soutien public à l'assurance fourrages serait conditionné à un engagement de l'assureur à fournir les informations nécessaires à une évaluation de l'expérimentation par les pouvoirs publics. Les enseignements qui seront tirés de cette évaluation seront utiles à la réflexion sur l'éventuelle généralisation de l'assurance fourrages.

Enfin, les travaux sur la réassurance publique, entamés en 2011, n'ont pas abouti à ce jour. Néanmoins, le travail important d'analyse et de consultation qui a été réalisé avec les acteurs du marché et les administrations a permis pour l'heure d'identifier certains points de consensus, tandis que d'autres sujets doivent encore faire l'objet de discussions.

Cependant, la réponse qui pourra être apportée in fine au sujet de la réassurance publique est conditionnée à une question plus générale concernant l'assurance récolte : celle de l'existence d'un modèle économique équilibré, permettant de répondre simultanément aux besoins des agriculteurs, des assureurs et aux contraintes de l'État.