

NOTE D'ANALYSE – ASSURANCE - GESTION DES RISQUES - THINK TANK

Paris, le 6 octobre 2015

L'assurance pour faire face aux aléas économiques en agriculture

Depuis de nombreuses années, les assureurs français ont su adapter des produits spécifiques, tout particulièrement pour répondre aux attentes des producteurs agricoles confrontés aux aléas climatiques.

Les évolutions de la PAC, en 2009 puis en 2014, ont permis de faire du cofinancement du coût de l'assurance un élément de politique agricole.

Les enjeux pour le maintien de dotations significatives pour la PAC à l'horizon post 2020, la légitimité des outils de cette politique et l'extrême diversité des situations dans l'UE et dans chaque Etat membre amènent à une réflexion sur les dispositifs assurantiels.

Des voies sont ouvertes par la PAC 2014-2020 en matière de gestion des risques, et l'environnement international montre de la créativité. Il faut rapidement faire évoluer le dispositif et couvrir par l'assurance les aléas économiques. L'enjeu est de taille, mais il doit être évalué en tenant compte des futures échéances qui attendent la PAC et l'Union européenne.

I. Du fonds des calamités à l'assurance

La France a utilisé dès 2010 les possibilités offertes par le bilan de santé de la PAC pour subventionner, à hauteur de 65 % du montant des primes, un produit bien maîtrisé par le monde de l'assurance : « l'assurance-récolte ». Ainsi, les producteurs de grandes cultures (céréales, betteraves, pommes de terre pour l'essentiel) ont pu bénéficier de ce nouveau produit pour faire face aux aléas climatiques. Une dotation de 100 M€ dans le premier pilier de la PAC a été affectée à ce financement.

Dans la mesure où la part des superficies assurées a atteint 35 % des superficies totales, l'indemnisation des grandes cultures pour aléas climatiques a été sortie du fonds des calamités.

Pour des raisons tenant essentiellement à la question de la réassurance publique, le pendant dans l'élevage de l'assurance-récolte appelé « assurance-fourrage » n'a pas été mis en place. De même, des produits assurantiels particuliers existent pour l'arboriculture et la viticulture. Leur pénétration est difficile car leur coût est important pour les producteurs concernés.

Aussi, tous ces secteurs de production continuent de relever de l'indemnisation des calamités agricoles au travers de la troisième section du fonds national de gestion des risques en agriculture.

II. De l'assurance-récolte au contrat-socle

De 2010 à 2015, l'assurance-récolte ne concerne que les grandes cultures ; le monde de l'élevage ne bénéficie pas de l'assurance-fourrage ; et pourtant, les soutiens à l'assurance-récolte sont ponctionnés sur l'ensemble des dotations DPU du premier pilier, donc supportés par tous les producteurs.

Chaque exploitant qui souscrit à une assurance-récolte choisit les productions - voire les parcelles - qu'il entend assurer : ce système conduit à privilégier les productions les plus à risque, avec des conséquences sur le coût de l'assurance ou l'engagement de l'assureur. De plus, les limites des dotations budgétaires contraignent les pouvoirs publics à revenir sur le taux de subventionnement de 65 % des primes.

Par ailleurs, ne pouvant laisser le monde de l'élevage exclu du système assurantiel pour aléa climatique, une expérimentation a été mise en place en 2014 pour l'assurance-fourrage : ce produit est désormais proposé par certains assureurs.

Voulant donner aux systèmes assurantiels une place privilégiée dans la gestion des risques climatiques, le CNGRA (Comité national de gestion des risques en agriculture) a arrêté le 18 juin 2015 un nouveau dispositif destiné à couvrir les coups durs liés au climat : le contrat-socle. Il sera disponible à la souscription fin 2015 pour couvrir les récoltes 2016 :

- pour les prairies, ce sera une année de transition alliant assurance-fourrage et fonds des calamités ;
- pour les cultures, le raisonnement se fait par bloc (grandes cultures et autres cultures, arboriculture, viticulture) visant à assurer la totalité des cultures de l'exploitation : les productions d'un même bloc doivent toutes être assurées.

Le capital assuré dans le contrat-socle est composé de la surface concernée, du rendement (moyenne quinquennale ou olympique) et d'un prix unitaire fixé annuellement par le CNGRA correspondant aux coûts des intrants.

La franchise appliquée est de 30 %.

L'assurance contrat-socle :

- ne concerne que la couverture des risques climatiques (sécheresse, chaleur, soleil, gel, basse température, excès d'eau, pluie violente, humidité excessive, grêle, neige, givre, tempête, tornade, vent de sable) ;
- est directement liée pour les garanties, sur le rendement, les surfaces et le coût des intrants des productions concernées : aucune appréciation globale de la situation de l'exploitation.

III. Etre conscient des enjeux

1. La légitimité des soutiens

Depuis la mise en place de la réforme de 2003, les soutiens découplés issus du premier pilier n'ont plus comme justifications principales que des motifs environnementaux et sociétaux qui ne tiennent

pas compte de la situation globale de l'entreprise bénéficiaire. Devant les controverses entre pays membres sur les priorités financières et une possible remise en cause de l'efficacité des soutiens découplés, il faut protéger les dotations pour la PAC post 2020 : le transfert du premier vers le deuxième pilier est intéressant dans cet objectif.

2. Le traitement individuel

La faiblesse du système des aides découplées et convergentes vers tous les hectares de l'UE se ressent dans son incapacité à prendre en compte les exploitations en situation difficile. Or, il faut arriver à apporter des soutiens à celui qui en a besoin pour lui permettre de poursuivre son activité. La prise en compte de la situation globale de l'exploitation est indispensable : il ne s'agit pas de garantir la perte de quelque récolte, mais plutôt de couvrir ce qui maintient le potentiel d'une entreprise, à savoir sa marge ou valeur ajoutée brute.

3. Les évolutions internationales

Le principe de l'assurance pour faire face aux conséquences d'aléas a toute sa légitimité. De grands pays qui accordent une vocation stratégique à leur agriculture (Canada, Brésil...) et récemment les Etats-Unis avec le nouveau Farm bill, réorientent leur politique agricole vers le renforcement de dispositifs assurantiels qui sécurisent leurs entreprises, pérennisent leur potentiel productif et commercial et participent à la compensation des crises climatiques et/ou économiques. La PAC 2014-2020 ouvre des possibilités de cofinancement pour des dispositifs d'assurance-récolte, d'assurance-revenu au sein du deuxième pilier.

Pour l'instant, une ouverture peu ou pas saisie dans les Etats membres. Faut-il croire que nous sommes aveugles sur les évolutions prévisibles des dotations du premier pilier à horizon 2020 et, pis encore, sur le contenu de futures discussions internationales sur le caractère distorsif des soutiens directs ?

IV. Quid de la couverture des risques économiques ?

Les producteurs agricoles sont schématiquement confrontés à quatre risques majeurs : climatique, économique, sanitaire, environnemental.

Pour les risques sanitaires et environnementaux, la France a saisi l'opportunité offerte par la PAC, avec la création du FMSE (Fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux) qui correspond à une vraie et significative avancée.

L'assurance pour couvrir les risques climatiques a été introduite en France dans la politique agricole en 2009. Sans attendre de nouveaux bilans, on peut s'interroger sur l'impact de ces assurances dans des conjonctures qui conjuguent catastrophes climatiques et crises économiques. Les systèmes actuels montrent leurs limites en termes de coût, et leur efficacité n'est pas appréciée en fonction de la situation globale de l'entreprise, de son exposition aux risques, de l'ensemble de ses activités. Il y va de l'acceptation et de la légitimité d'un système financé sur des fonds publics.

Parallèlement aux risques climatiques, la volatilité des prix, suite à la fin de la gestion et de la régulation des marchés, conduit à poser un focus particulier sur les risques économiques. A chaque crise, et l'actualité récente nous le rappelle, de nombreuses exploitations se trouvent fragilisées et des restructurations se profilent : une situation qui n'est pas supportable car elle contient en germe une disparition accélérée de producteurs avec ses conséquences économiques, sociales et territoriales.

La gestion des marchés, la régulation des productions ne sont plus à l'ordre du jour ; les crédits alloués dans la PAC aux situations de crise sont insignifiants au regard des réels besoins qui s'expriment. Alors, à l'instar des évolutions du Farm bill, ne faut-il pas penser à l'assurance pour

couvrir les risques économiques et en profiter pour donner toute sa légitimité aux systèmes assurantiels ?

Les produits existent aujourd'hui, ce sont ceux des assurances contrat-socle. Pour les risques couverts, ceux liés au climat sont définis. Ajoutons-y les aléas économiques. Ces derniers pourraient être définis comme sans doute un ratio entre le coût des intrants et les prix à la production dont un niveau pertinent de dégradation serait constaté sur une certaine durée. A n'en pas douter, les conseils spécialisés de FranceAgrimer devraient pouvoir formaliser et suivre régulièrement ces ratios.

Alors, innovons en disjoignant l'aléa générateur de l'intervention assurantielle des éléments qui sont garantis. Ainsi, une fois un accident climatique et/ou économique constaté, l'exploitant se tourne vers son assureur. Le capital garanti de cette nouvelle assurance climatique et économique serait la marge de l'exploitation avec une prise en compte de sa moyenne quinquennale ou olympique.

Une variabilité du montant des primes à l'exposition aux risques de l'entreprise viendrait compléter un vrai système assurantiel.

Pour accompagner financièrement le soutien de 65 % des primes d'assurance, il conviendra d'augmenter significativement les dotations du deuxième pilier de la PAC affectées à cette action. L'année 2017 en est l'occasion : ce sera en effet l'année où chaque Etat membre pourra notifier à la Commission de nouveaux transferts entre piliers. Un transfert conséquent du premier vers le deuxième pilier représente sans doute une forme de pérennisation et de protection des soutiens dont nous pouvons bénéficier.

Les enjeux sont connus, les acteurs sont en capacité de faire. Certes, c'est accompagner les bases d'une nouvelle PAC à l'horizon 2020. Mais, compte tenu des évolutions internationales et de l'impossible retour à une réelle politique de régulation et de gestion des marchés en Europe, il semble indispensable d'agir le plus vite possible : seule la France avec comme alliés des pays comme l'Espagne et l'Italie a la capacité d'être leader sur ces orientations de la politique agricole européenne.



Laboratoire d'idées pour les secteurs agricole, agro-alimentaire et agro-industriel, le *think tank* **saf agr'iDées** travaille sur les conditions du fonctionnement et du développement des entreprises composant ces filières.

Dans une volonté de concrétisation du rôle stratégique de ces secteurs, **saf agr'iDées**, structure indépendante et apolitique, portée par ses valeurs d'humanisme et de progrès, est attachée à des avancées souples et responsabilisantes, permettant aux acteurs d'exprimer leurs talents et potentialités.

Tout au long de l'année, **saf agr'iDées** organise différents formats d'événements et groupes de travail destinés à produire et diffuser des idées, propositions et questionnements pour accompagner les évolutions indispensables des filières agricoles en ce début de 21^{ème} siècle.

www.safagridees.com

@SafThinkTank