



Assurer les calamités agricoles ?

Philippe Boyer

► To cite this version:

Philippe Boyer. Assurer les calamités agricoles ?. Notes et Etudes Economiques, 2008, 30. hal-03043063

HAL Id: hal-03043063

<https://hal.science/hal-03043063>

Submitted on 26 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Munich Personal RePEc Archive

Insure agricultural natural disasters ?

BOYER, Philippe

French ministry of agriculture

March 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/105383/>
MPRA Paper No. 105383, posted 18 Jan 2021 07:57 UTC

ASSURER LES CALAMITÉS AGRICOLES ?

INTRODUCTION

Depuis la publication de la loi sur les calamités agricoles en 1964¹, les dommages occasionnés aux récoltes par les aléas climatiques sont encore, pour la plupart d'entre eux, indemnisés par un dispositif public dont l'instrument financier est le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA). Les pertes de récolte dues à la grêle et au vent constituent pour l'instant les seuls dommages aux cultures largement assurés. Ainsi reconnus pleinement assurables, ces sinistres sont, conformément à la loi précitée, exclus de toute prise en charge par le FNGCA, qu'ils surviennent chez des exploitants assurés ou non.

Toutefois, la question de « l'assurabilité » d'autres aléas climatiques occasionnant des dommages aux récoltes (le gel, la sécheresse, les inondations...) s'est fréquemment posée. Les réflexions antérieures à la loi de 1964 étaient ainsi déjà marquées par l'idée selon laquelle l'assurance devrait être un instrument privilégié de gestion des risques climatiques en agriculture et la loi elle-même a prévu que des aides publiques appuient le développement de l'assurance en agriculture par la prise en charge partielle de primes.

Malgré plusieurs « expériences » de nouvelles assurances, la frontière entre les risques assurables et les autres est restée cependant à peu près figée pendant la quarantaine d'années qui a suivi la publication de la loi de 1964. Les difficultés techniques d'assurer certains aléas climatiques agricoles et la réponse alternative *relativement* satisfaisante apportée par le FNGCA au besoin de protection des agriculteurs, puis, plus récemment, les contraintes budgétaires, ayant obéré toute évolution concrète sensible vers l'assurance.

Cependant, à partir des années 1990, dans le contexte d'une importante réforme de la PAC² et des négociations multilatérales qui devaient conduire à l'accord de Marrakech, la question de l'assurance en agriculture a pris une nouvelle acuité. La baisse des soutiens de marché et l'accroissement de l'incertitude censée en résulter pour les producteurs, alliée au statut particulier reconnu à certaines formes d'aide aux assurances agricoles dans l'annexe 2 de l'accord de Marrakech³, ont fait émerger une demande professionnelle accrue d'insertion de dispositifs « contre-aléatoires » dans la panoplie des mesures de politique agricole.

En outre, complétant certaines de leurs critiques adressées au régime d'indemnisation publique par le FNGCA, (lourdeur et délais de la procédure ; caractère forfaitaire du calcul des indemnisations, dont le montant ne couvre qu'une fraction limitée des dommages...), les milieux professionnels agricoles ont mis en avant le développement important de l'assurance subventionnée des récoltes dans certains pays (État-Unis, Canada, Espagne) en déplorant le « retard » de la France en la matière.

¹ La loi d'orientation agricole promulguée début 2006 apporte des évolutions substantielles à ce cadre législatif initial, évoquées plus loin dans le présent article.

² Réforme de 1992, caractérisée par la baisse des prix de soutien dont bénéficiaient les grandes productions végétales, partiellement compensée des aides directes à l'hectare.

³ Ce document définit les instruments de politique agricole exonérés d'engagement de réduction, désignés sous le terme de « boîte verte ».

C'est dans ce contexte qu'à partir de 2002, le développement d'assurances des récoltes, proposées à titre encore « expérimental » et sur une échelle limitée par certaines compagnies, a fait l'objet d'aides d'État, sous la forme de prise en charge partielle de primes. Il s'agit là d'une extension à d'autres risques et à d'autres cultures (gel sur vignes et fruits, divers risques climatiques sur grandes cultures) du dispositif en vigueur depuis longtemps pour l'assurance grêle sur fruits et légumes.

Depuis 2005, sous l'impulsion des pouvoirs publics et des principales organisations professionnelles agricoles, plusieurs assureurs commercialisent de nouveaux produits d'assurance des récoltes. Pour inciter les agriculteurs à souscrire ces nouveaux contrats, l'État apporte un soutien financier à hauteur de 35% du montant des primes.

A la différence de l'assurance grêle traditionnelle et des « expériences » précédentes qui offraient essentiellement des garanties limitées à certains aléas et à quelques cultures, ces nouveaux produits peuvent couvrir, sur une même exploitation agricole, un large ensemble de cultures contre les dommages dus à la plupart des aléas climatiques jusque-là essentiellement couverts par le FNGCA. Le gouvernement s'est engagé à soutenir durant au moins 3 ans le démarrage et la diffusion de ces nouveaux types de contrats d'assurance récolte. L'accentuation de cette évolution vers l'assurance a nécessité certaines adaptations législatives et réglementaires, introduites par la loi d'orientation agricole de 2006 et par ses textes d'application.

Le présent article explique l'origine, propose un premier bilan et esquisse les perspectives de cette nouvelle orientation du système français de protection des exploitations agricoles contre les aléas climatiques.

LE RISQUE CLIMATIQUE DANS L'AGRICULTURE FRANÇAISE

On se propose dans cette partie de caractériser et quantifier les dommages qui constituent le champ de développement potentiel des nouvelles assurances récoltes introduites en 2005.

Plus d'un Md € de dommages aux récoltes dus aux aléas climatiques

Seuls les dommages indemnisés par l'assurance ou par le FNGCA, peuvent faire l'objet d'une quantification. Celle-ci reste néanmoins assez imprécise et tous les chiffres ci-après doivent plutôt être considérés comme des ordres de grandeur. S'agissant du FNGCA, en moyenne annuelle de longue période (1980-2004), les dépenses d'indemnisation des dommages non assurables sur récoltes s'élèvent à environ 160 M € (en monnaie constante 2004). Le taux moyen d'indemnisation de ces sinistres par le FNGCA étant de l'ordre de 25%, le montant des dommages indemnisés peut être estimé à 630 M €, compte non tenu des pertes qui, étant inférieures aux seuils réglementaires d'accès à la procédure d'indemnisation publique, ne sont pas indemnisées. Toujours en moyenne, les assurances pour pertes de récolte (essentiellement, assurance grêle et vent) versent chaque année près de 180 M € d'indemnisation, correspondant à la valeur des dommages excédant les franchises.

Environ 800 M € de dommages annuels aux cultures sont donc, en moyenne, ainsi couverts par l'assurance (grêle et vent sur récoltes, principalement) et par le FNGCA (autres aléas climatiques sur récoltes⁴). Compte tenu des seuils d'accès et franchises, le montant total de ces

⁴ Le FNGCA indemnise aussi des pertes de fonds (immobilisations : plantations pérennes, cheptel à l'extérieur des bâtiments...), d'un montant moyen beaucoup plus faible (11 M €) que celui des pertes de récolte. D'autres dommages

dommages est estimé à près de 1,2 Md € [Babusiaux, 2000], soit près de 4% de la valeur hors subventions de la production de la branche agriculture.

Un coût total de la protection de l'ordre de 400 M € avant le développement des nouvelles assurances récoltes

Le coût total (à la charge de l'État et des exploitations) de la protection contre les pertes de récolte dues aux aléas climatiques est constitué d'une part, des primes d'assurances (jusqu'en 2005, essentiellement pour les risques de grêle et de vent) et des taxes alimentant le FNGCA⁵, payées par les exploitants agricoles, d'autre part, des dotations budgétaires de l'État au FNGCA (aide à l'assurance et contribution aux dépenses d'indemnisation publique). Sur la base de valeurs moyennes pluriannuelles n'intégrant pas encore les nouvelles assurances mises en place en 2005, le bilan « emplois-ressources » du dispositif s'établissait comme suit (cf. tableau 1). S'agissant de l'assurance, les subventions d'État ne portent, avant 2005, que sur les contrats grêle (incluant les dommages dus au vent, du fait de l'extension obligatoire de garantie introduite par la loi en 2000) sur fruits et sur légumes et, depuis 2002, sur quelques nouveaux contrats non généralisés à l'ensemble du territoire, garantissant les récoltes viticoles et fruitières à la fois contre le gel et la grêle (garantie étendue au vent), et les récoltes de céréales et d'oléo-protéagineux contre ces mêmes risques et les excès de pluviométrie.

Le coût collectif total du système « assurances – régime des calamités agricoles » est ainsi estimé, avant le développement des nouvelles assurances récoltes introduites en 2005, à 401 M€, dont 92 M€ à la charge de l'État (dont 82 M€ de participation à l'indemnisation des calamités et 10 M€ d'aide à l'assurance) et 309 M€ provenant des exploitants agricoles (219 M€ de primes d'assurance et 90 M€ de contributions fiscales au FNGCA).

de type pertes de fonds sont assurables (incendie des bâtiments, stocks et cheptels perdus suite à un sinistre assurable) ou relèvent du régime général, non spécifiquement agricole, des « catastrophes naturelles », réservé à des sinistres non assurables mais non pris en charge par le FNGCA : par exemple, dommages exceptionnels à des biens contenus dans des bâtiments... Centrée sur l'assurance des récoltes, cet article exclut les dommages aux fonds de l'analyse.

⁵ Taxe fiscale affectée assise sur les primes des assurances agricoles incendie et véhicules.

*Tableau 1 – Bilan emplois-ressources de l'assurance des récoltes et du FNGCA avant 2005
(2005 : première année de développement de l'assurance récolte multirisques climatiques)
Ordres de grandeur, montants en M € constants 2004, moyennes pluriannuelles*

	Emplois		Ressources	
	Frais de gestion	Indemnisation	Provenant des exploitants : Primes nettes ou contributions FNGCA	Provenant de l'État : Subvention à l'assurance ou au FNGCA
Assurance des récoltes :				
Grêle et expérimentations	52,8	176,0	219,0	9,8
Total assurance	52,8	176,0	219,0	9,8
Régime des calamités agricoles :				
Pertes de fonds	0,3	11,0	5,9	5,4
Pertes de récolte	4,2	157,0	84,1	77,1
Total calamités	4,5	168,0	90,0	82,5
TOTAL GENERAL	57,3	344,0	309,0	92,3
	401,3		401,3	

Source : Auteur

Le champ potentiel du développement de nouvelles assurances : les sinistres actuellement couverts par le régime des calamités agricoles

Variabilité interannuelle de la sinistralité

Sur les 27 dernières années (1980-2006), le FNGCA a indemnisé un peu plus de 3 000 sinistres (un sinistre : un type d'événement climatique survenu à une période donnée dans un département ou une zone infra-départementale donnée) pour un total en arrêts d'indemnisation de 4,45 Mds € constants actuels, soit une moyenne annuelle de 165 M €.

Les pics annuels en coût d'indemnisation correspondent surtout à des années de grande sécheresse (1985-1986, 1989-1990, 2003, 2005), parfois à des gels (1991) (cf. graphique 1).

La sécheresse et le gel : 80% des coûts en indemnisation et 50% des sinistres

Sur 1980-2006, le coût en indemnisation du FNGCA (en euros constants actuels) est imputable pour 60% aux sécheresses, pour 18% aux gels et pour près de 13% aux inondations et autres excès d'eau. Les vents, tempêtes, tornades et trombes (vitesses de vent supérieures à celles des vents couverts par la garantie accessoire aux contrats d'assurance grêle) viennent au quatrième rang des coûts en indemnisation avec moins de 3%, et l'ensemble disparate des autres sinistres (neige, orages, cumul de mauvaises conditions climatiques, calamités de l'aquaculture marine⁶...) représente environ 4%.

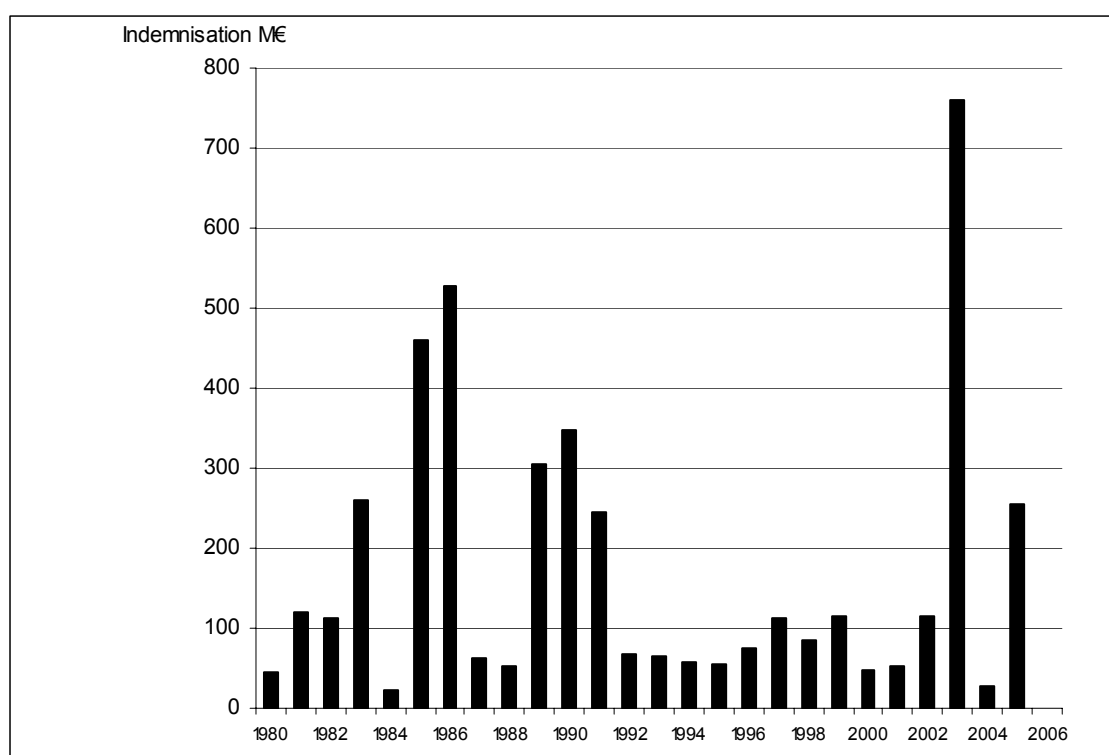
La répartition du nombre de sinistres par type est sensiblement différente (cf. graphique 2). Le gel apparaît ainsi comme le sinistre le plus fréquent (près de 30%), suivi d'assez loin par la sécheresse (19%), un peu plus rare mais plus coûteuse car plus étendue, et les excès d'eau (18%).

⁶ Il s'agit généralement de mortalité conchylicoles dues à des phénomènes complexes d'origine climatique, souvent indissociables de phénomènes anthropiques (pollution, densité excessive des bassins).

Une analyse par nature de culture indemnisée montrerait que les sécheresses affectent principalement les cultures fourragères et que le gel concerne surtout les fruits et la vigne. Les grandes cultures pèsent relativement peu dans les indemnités du FNGCA du fait de la prise en compte, jusqu'en 2006, des aides à la surface dans les taux de perte par culture et sur l'ensemble de l'exploitation, lesquels sont comparés respectivement aux seuils de 27% et 14% intervenant dans l'éligibilité au régime des calamités agricoles⁷.

Les inondations et les tempêtes occasionnent souvent des pertes « de fonds » (dommages aux biens durables : plantations pérennes, infrastructures non assurables), dont l'ensemble ne représente toutefois qu'une faible part des dépenses du FNGCA (cf. tableau 1).

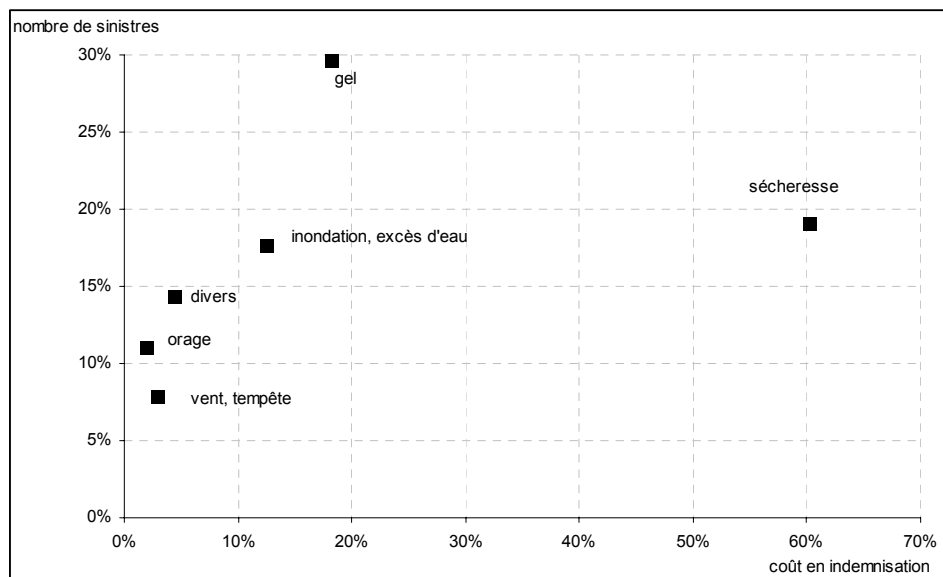
Graphique 1 – Montant des arrêtés d'indemnisation par année de survenance de sinistres de 1980 à 2005 (M € constants actuels)



Source : Auteur

⁷ A noter qu'à partir de 2007, la plupart des aides directes étant découplées donc non affectables à telle ou telle culture, elles ne sont plus prises en compte dans le taux de perte par culture (lequel est recalibré à 42% pour assurer la neutralité du changement de régime d'aide directe sur le régime d'indemnisation). Les aides découplées restent néanmoins prises en compte au dénominateur du taux de perte global de l'exploitation.

*Graphique 2 – Fréquence et coût relatif de chaque type de sinistre
(en % de l'ensemble des sinistres 1980-2006)*

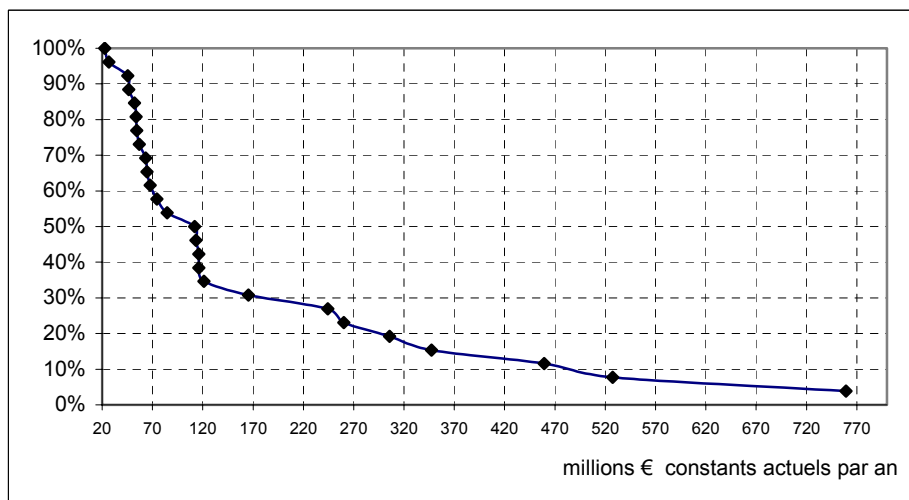


Source : Auteur

Des coûts annuels d'indemnisation majoritairement inférieurs aux contributions professionnelles au fonds des calamités

Toujours sur la période considérée, la répartition des coûts annuels d'intervention du FNGCA montre que deux années sur trois, le FNGCA engage moins de 70 M € d'indemnisation, alors que les contributions professionnelles au fonds sont à peu près stabilisées à 90 M € par an. A l'inverse, les années à coût d'indemnisation très élevé, supérieur à 400 M € et nécessitant donc d'importants abondements budgétaires du fonds, sont restées relativement exceptionnelles (3 années sur 26) et correspondent à des périodes de grande sécheresse (cf. graphiques 1 et 3).

*Graphique 3 – Fréquence cumulée des coûts annuels d'indemnisation par le FNGCA
(1980 – 2005)*



Source : Auteur

LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE DES RÉCOLTES EN FRANCE

Contraintes techniques générales

Le développement de l'assurance en agriculture est confronté en France comme ailleurs à des contraintes techniques générales bien connues [Mahul, 1998] :

- le « risque moral » qui expose l'assureur à indemniser des dommages dont l'occurrence n'est pas strictement aléatoire mais dépend du comportement de l'assuré, qui, se sachant couvert, prend des risques supplémentaires à l'insu de l'assureur qui voit ainsi se détériorer le ratio S/P⁸;
- l'antisélection : autre effet de « l'asymétrie d'information » défavorable à l'assureur, la souscription de contrats d'assurance peut se concentrer chez les exploitants les plus exposés au risque ; il s'ensuit alors une dégradation du ratio S/P. L'antisélection peut se développer en spirale cumulative : la concentration des sinistres entraîne l'augmentation des primes, qui a pour effet de concentrer davantage les contrats sur des exploitants encore plus exposés, etc.
- la corrélation des risques individuels : certains aléas climatiques agricoles, comme les grands gels, inondations ou sécheresses, peuvent occasionner des dommages importants⁹ à de très nombreuses exploitations et déterminer également une dégradation du ratio S/P, d'autant plus difficile à supporter par les assureurs en l'absence d'offre de réassurance adaptée et en cas de portefeuille déséquilibré, concentré sur ces risques systémiques.

La « concurrence » entre indemnisation publique et assurance

L'existence d'un régime d'indemnisation publique a contribué à figer durablement la frontière entre les risques assurables et les risques non assurables : l'assurance des récoltes est ainsi restée *grosso modo* cantonnée au domaine qui était le sien au moment de la mise en place du régime des calamités agricoles (grêle). Fondé à la fois sur la solidarité nationale (*via* les contributions du budget du ministère de l'agriculture au FNGCA) et professionnelle (*via* les taxes acquittées par les exploitants et affectées au financement du fonds), le régime des calamités agricoles organise des transferts financiers globalement favorables aux catégories d'exploitations qui devraient constituer la cible privilégiée de l'assurance récolte : régions méridionales soumises à de forts aléas météorologiques, cultures fruitières sensibles au gel et à la grêle, élevages herbivores soumis à la sécheresse... Or, ces exploitations apparaissent comme « bénéficiaires nettes » du FNGCA du fait de leur forte exposition aux risques et de la faiblesse de leur assiette contributive au fonds (primes d'assurances sur les véhicules et bâtiments, soumises à la taxe alimentant le fonds) [Vial, 2000]. Outre le FNGCA, l'existence d'autres aides publiques, intégralement financées par l'État, mobilisées à l'occasion de sinistres climatiques agricoles, a obéré à la fois l'émergence d'offres assurantielles alternatives et l'intérêt d'y souscrire. Dans ce contexte, l'émergence de nouveaux produits d'assurance récolte se heurte à la « **concurrence**

⁸ Ratio sinistres (S) sur primes (P), rapportant le coût en indemnisations au montant des primes devant financer celles-ci et les frais de gestion et marge de l'assureur.

⁹ Certains assureurs estiment ainsi que le coût d'un gel viticole étendu du type de celui survenu en 1956 pourrait atteindre 5 Mds €. Pour le FNGCA, le coût de la sécheresse de 2003 s'élève à près de 600 M €, correspondant à un dommage de l'ordre de 2 Mds €.

déloyale » des régimes publics de compensation des pertes d'origine climatique, relativement peu onéreux pour leurs principaux bénéficiaires qui ne contribuent pas à hauteur des risques auxquels ils sont exposés.

Les effets contre-aléatoires des instruments de la politique agricole commune

Depuis 1992-93 et jusqu'en 2005, dans les organisations communes de marché des grandes productions végétales (oléagineux puis céréales et protéagineux), le soutien des prix a été partiellement remplacé par des aides directes à la surface, donc perçues indépendamment des quantités produites individuellement par chaque exploitant. Avec ce mode de soutien, une fraction relativement importante de la rémunération du producteur est devenue « assurée » (sécurisée) quels que soient les aléas climatiques : environ 34% du chiffre d'affaires¹⁰, de la production céréalière ou oléagineuse, 43% pour la production de protéagineux [INSEE, 2003].

Outre le fait que ce dispositif a atténué les interventions du FNGCA sur les cultures considérées¹¹, il diminue la variabilité du produit à l'hectare de culture et constitue ainsi une forme de garantie de revenu susceptible de rendre moins attractive la souscription d'assurances.

Devenues « découplées » (et assises sur une référence individuelle historique) à partir de 2006, les aides communautaires ne confortent plus les chiffres d'affaires spécifiques de telle ou telle culture, mais conservent leur caractère « amortisseur » des effets des aléas climatiques sur le revenu global des exploitants.

Le coût du soutien à l'assurance

Les obstacles techniques au développement de l'assurance sur de nombreux risques climatiques agricoles (cf. contraintes techniques générales) entraînent que les pays ayant largement développé ce type d'instrument au-delà du seul risque de grêle, plus facilement assurable, (Espagne, USA, Canada) l'ont fait au prix d'un important soutien public, *via* :

- la prise en charge partielle des primes d'assurance, jusqu'à des taux proches de 50% ;
- la participation de l'État à la réassurance ;
- l'implication de l'État dans la gestion technique et administrative des systèmes d'assurance.

Quelques chiffres permettent de donner des éléments de comparaison.

Les dépenses publiques d'aide à l'assurance au Canada (assurance récolte proprement dite) et aux USA (assurance récolte et « assurance revenu »¹²) représentent environ 10% de la valeur ajoutée du secteur agricole.

En Espagne, les subventions publiques aux primes d'assurance récolte s'élèvent à près de 300 M€ en 2005 (pour une valeur de la production agricole nationale proche de celle de la

¹⁰ Chiffre d'affaires donné par la « production au prix de base » évaluée par l'INSEE et égale aux quantités produites multipliées par les prix de vente, auxquelles on ajoute les aides directes à la production.

¹¹ Le FNGCA indemnise les exploitants si leurs pertes en valeur dépassent certains seuils réglementaires rapportant ces pertes à la valeur normale de la production, aides directes aux produits incluses. Celles-ci étant indépendantes des rendements, les pertes de rendement physique doivent être plus importantes que par le passé pour que les seuils précités soient atteints.

¹² Ces deux dispositifs sont gérés par le même service public, la « Risk Management Agency », dépendant du ministère de l'agriculture (USDA). Dans les statistiques disponibles, les coûts respectifs des deux systèmes sont difficilement séparables.

France), soit un peu plus de 1% de la valeur ajoutée agricole ; en outre, une importante structure administrative est dédiée à la gestion du dispositif.

En France, les crédits alloués à l'aide à l'assurance récolte ont été longtemps limités au soutien de l'assurance grêle sur fruits et légumes à hauteur de 4 M€ environ par an ; avec 30 M€ programmés pour 2006 (nouvelles assurances récolte), ils ne représentent encore qu'environ un dixième de point de la valeur ajoutée agricole nationale. Toutefois, en cumulant les dépenses moyennes historiques annuelles d'indemnisation publique par le FNGCA (de l'ordre de 160 M€) et diverses mesures connexes (dégrèvements fiscaux, bonification des prêts pour calamités, interventions conjoncturelles des offices...), le poids des interventions publiques pour aléas climatiques a atteint dans un passé récent une valeur plus significative (et très proche du poids de la seule aide à l'assurance en Espagne) : estimées à 300 M € en moyenne sur la période 1980-98 [Vial, 2000], ces dépenses ont représenté de l'ordre de 1% de la valeur ajoutée agricole.

Cette importance historique relative des dépenses nationales de diverses natures intervenant dans l'indemnisation publique des calamités agricoles et la comparaison avec la situation espagnole ont d'ailleurs constitué l'un des arguments invoqués dans divers rapports pour plaider en faveur d'un redéploiement de ces moyens financiers vers l'aide à l'assurance [Babusiaux, 2000 ; Ménard, 2004]. Ce raisonnement omettait toutefois le fait que plusieurs des interventions comptabilisées dans les aides diverses pour calamités agricoles avaient depuis diminué très sensiblement, sous l'effet des contraintes budgétaires ou de la baisse des taux d'intérêt entraînant une diminution « mécanique » des dépenses de bonification des prêts « calamités » : il en résulte que les moyens éventuellement « redéployables » vers l'aide à l'assurance sont désormais inférieurs à leur montant historique et se résument pour l'essentiel aux seules dépenses du FNGCA.

Or, sauf à augmenter ses franchises et baisser ses taux d'indemnisation pour rapprocher ses conditions d'intervention de celles du régime des calamités agricoles, l'assurance des récoltes présente un coût global (primes acquittées par les exploitants et aide publique éventuelle) nettement plus élevé que le régime d'indemnisation publique, ***du fait de garanties et de coûts de gestion supérieurs [Babusiaux, 2000 ; Vial, 2000].***

LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE EXTENSION DU DOMAINE DE L'ASSURANCE DES RÉCOLTES

Nonobstant les contraintes et obstacles précédents, un développement plus important de l'assurance des récoltes et le recul consécutif du champ de l'indemnisation publique peuvent être souhaitables à plusieurs titres, mais sous certaines conditions :

L'argument de rationalité économique

L'assurance permet une meilleure responsabilisation des producteurs agricoles, qui, par le biais du paiement de la prime, perçoivent une information sur le « prix des risques » découlant de leurs choix de production, susceptible de rationaliser ces derniers. En revanche, le mode de financement très redistributif du FNGCA masque cette information.

Cet argument en faveur de l'assurance se fonde sur l'idée normative de l'efficacité supérieure des mécanismes de marché pour réaliser, en agriculture comme dans les autres secteurs, une allocation des ressources et une répartition des productions optimales pour la société.

Ainsi, si le marché de l'assurance, éventuellement au prix d'une phase d'incitation budgétaire à son développement, est effectivement capable de prendre en charge certains aléas climatiques agricoles, il paraît logique de lui laisser ce rôle et de consacrer l'intervention publique à d'autres objectifs.

En corollaire, l'éventuelle aide publique à l'assurance ne devrait pas modifier, du moins durablement, les équilibres de marché : elle devrait être transitoire, dégressive dans le temps et ne pas distordre les rapports des prix de la protection entre les différentes productions.

Une meilleure protection des exploitants

L'assurance octroie aux producteurs de meilleurs niveaux d'indemnisation : alors que l'indemnisation par le FNGCA est caractérisée par des seuils de déclenchement relativement élevés et par des taux d'indemnisation modestes, l'assurance est plus « couvrante », indemnisant généralement à 100% les dommages excédant la franchise, laquelle peut être adaptée aux capacités d'auto-assurance de l'exploitant (soit la diversification des productions, l'épargne de précaution...). Cet avantage relatif de l'assurance sur le FNGCA est évidemment contrebalancé par le coût supérieur de l'assurance, et il est par ailleurs lié aux limites d'intervention du régime des calamités, découlant de sa conception même¹³ et renforcées récemment par l'accentuation de la contrainte budgétaire.

L'assurance se caractérise par une meilleure « individualisation » de l'indemnisation : le régime des calamités agricoles maîtrise en effet ses coûts de gestion et d'expertise au prix d'évaluations des dommages en grande partie forfaitaires et collectives, tandis que les garanties apportées par les contrats d'assurance sont définies en tenant davantage compte des productivités individuelles et des pertes réelles, mais au prix de coûts de gestion et d'expertise plus élevés, répercutés sur le montant des primes.

De plus, le cadre contractuel qui régit l'assurance, allié aux capacités financières mobilisables par les assureurs et leurs réassureurs, réduit l'incertitude sur les conditions d'indemnisation, alors que le FNGCA intervient « *dans les limites du fonds* », comme le dit la loi, et au terme de processus administratifs et de décisions politiques par nature non contractuels : lorsque le fonds est confronté à des sinistres excédant ses capacités d'intervention habituelles, l'indemnisation peut être retardée (ou ses taux revus à la baisse) dans l'attente d'affectation de ressources budgétaires exceptionnelles. L'indemnisation des pertes dues à la sécheresse de 2003 a ainsi nécessité plusieurs abondements du FNGCA, réalisés par redéploiements budgétaires successifs qui ont rythmé l'avancement de la procédure (les arrêtés d'indemnisation ne pouvant être légalement pris qu'une fois reconstituées les ressources du fonds).

Une meilleure programmation des dépenses publiques

Les dépenses d'indemnisation publique sont par nature imprévisibles et très variables d'une année sur l'autre (cf. graphique 1). La couverture des pics de dépenses nécessite donc soit des dotations provisionnelles annuelles, délicates à maintenir en période de restrictions budgétaires et au demeurant difficiles à calibrer, soit des abondements budgétaires conjoncturels importants, également problématiques, lors de sinistres majeurs.

¹³ Ceci tient au fait qu'il s'agit d'un mécanisme redistributif de solidarité nationale (*via* le financement budgétaire du système) et professionnelle (*via* le financement par des taxes agricoles affectées) d'avantage destiné à garantir un revenu minimum en cas de catastrophe climatique importante plutôt qu'à compenser intégralement les pertes.

La substitution de l'indemnisation publique par l'assurance permet de transférer la gestion de la variabilité de la dépense d'indemnisation aux secteurs de l'assurance et de la réassurance. Contrairement à l'intervention directe de l'État dans l'indemnisation des sinistres, l'aide à l'assurance, sous la forme de prises en charge partielles de primes, entraîne des dépenses publiques annuelles aisément programmables dès lors que les taux de subvention sont fixés et que la diffusion des assurances ainsi aidées est connue.

En revanche, en termes purement comptables, l'assurance, dont les taux d'indemnisation et les frais de gestion et d'expertise sont supérieurs, coûte globalement plus cher que le FNGCA. La répartition de ce coût global entre l'État (au travers des aides aux primes) et les exploitants (au travers de leurs primes nettes des aides précitées) devient alors une question cruciale ; elle dépend évidemment du taux d'aide à la prime : sous certaines hypothèses, ce taux ne devrait pas excéder 15% pour que la dépense budgétaire en aide à la prime ne dépasse pas celle actuellement supportée en moyenne par l'État pour contribuer à l'indemnisation des mêmes sinistres par le FNGCA¹⁴.

Le « recyclage » des soutiens publics en aide à l'assurance

Cet argument se fonde sur l'intérêt « tactique » qu'il y aurait à transformer en aides à l'assurance, classables en « boîte verte » (exonérées de l'engagement de réduction des soutiens agricoles, souscrit à l'OMC), certaines dépenses publiques actuellement affectées à des dispositifs de soutien à l'agriculture menacés par les règles multilatérales.

En fait, les possibilités en la matière sont limitées : l'annexe 2 du volet agricole de l'accord de Marrakech précise que, pour relever de la « boîte verte », les aides à l'assurance récolte doivent s'appliquer à des garanties qui ne jouent que pour des sinistres officiellement reconnus comme « calamités naturelles » et entraînant des pertes dépassant certains seuils, ce qui exclut le soutien aux assurances contre des aléas climatiques plus courants. Ainsi, seules des assurances privées pratiquement assorties des mêmes conditions de déclenchement que le régime des calamités agricoles pourraient être soutenues sans contrevenir aux règles multilatérales. Dès lors, de telles assurances subventionnées ne pourraient que s'apparenter à un régime des calamités agricoles « privatisé » (mais subventionné), avec, *grosso modo*, un champ d'intervention identique (les seuls dommages officiellement reconnus comme exceptionnels).

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE DES RÉCOLTES EN FRANCE JUSQU'EN 2005

Dans les années qui précédèrent ou suivirent la mise en place du régime des calamités agricoles, on relève plusieurs expériences d'extension de l'assurance agricole sur d'autres risques que la grêle. Ainsi, une compagnie a-t-elle tentée sans succès (déficits successifs et développement limité à une trentaine de contrats) de proposer entre 1954 et 1962 une garantie « gel sur vignes » annexé à l'assurance grêle, tentative réitérée plus récemment par d'autres assureurs, notamment à partir de 2002, (cf. plus loin). A partir de 1956, des caisses d'assurance du gel, principalement sur vigne, sont créées, avec une extension assez limitée, dans certaines régions.

¹⁴ Soit un dommage indemnisable de 100. Le FNGCA l'indemnise à hauteur de 30 dont, en moyenne, 17 supportés par l'État, en incluant les frais de gestion (le reste étant couvert par les contributions fiscales des agriculteurs au FNGCA). Pour le même sinistre, dans l'hypothèse où le jeu des franchises conduit à ne couvrir que 80% du dommage, l'assureur verse 80 d'indemnisation qu'il couvre par un montant de prime, frais de gestion inclus, de l'ordre de 115. Le taux d'aide à la prime égalisant la dépense en aide à la prime et celle supportée par l'État du fait de sa contribution au FNGCA est donc de $17/115 = 14,8\%$ [Babusiaux, 2000].

Mais c'est dans le contexte marqué par la prise en compte d'expériences étrangères et l'évolution du cadre communautaire et multilatéral qu'a été relancée en France, dès la fin des années 90¹⁵, la problématique de l'assurance des récoltes comme alternative à l'indemnisation publique.

De la fin des années 1990 au début des années 2000 : des travaux d'études aux nouvelles réalisations

La réflexion publique en la matière a été jalonnée par diverses études et rapports institutionnels, parmi lesquels :

- en 1998, le rapport du Conseil économique et social sur « l'agriculture face aux risques climatiques » [CES, 1998] préconise une orientation généralisée vers l'assurance récolte en se référant au dispositif espagnol. Dans la foulée de cette contribution du CES à la réflexion, le ministère de l'agriculture a alors engagé des travaux et concertations sur l'assurance en tant qu'outil de politique agricole ;
- en mai 2000, un rapport d'évaluation ministérielle de la protection des agriculteurs contre les risques climatiques [Vial, 2000], centré sur le régime des calamités agricoles fortement mobilisé suite aux tempêtes de décembre 1999, fait état des difficultés du développement de l'assurance ;
- en octobre 2000, un rapport sur « l'assurance et la protection contre les risques en agriculture » [Babusiaux, 2000], est remis par le gouvernement au Parlement en application d'un article de la loi d'orientation agricole de 1999. Ses préconisations en matière de développement de l'assurance, s'appuyant notamment sur les projets et « expériences » portés par les assureurs, ont été mises en œuvre à partir de 2002 avec l'instauration d'aides aux primes des nouvelles assurances proposées par certaines compagnies : garantie multirisques climatiques sur les céréales et les oléo-protéagineux proposée à titre de test sur 200 exploitations dans le Centre-Est ; assurance gel-grêle sur fruits dans le Sud-Est, assurance gel-grêle sur vignes dans certains vignobles (cf. tableau 2) ;
- en janvier 2004, un rapport parlementaire sur « la gestion des risques climatiques en agriculture » [Ménard, 2004], réalisé à la demande du gouvernement, préconise notamment l'appui au développement d'assurances « alternatives » au FNGCA, multirisques et multiproduits et assorties de franchises relativement élevées, afin d'en diminuer le coût et, à l'instar du FNGCA, limiter l'intervention aux seuls dommages remettant réellement en cause la pérennité de l'exploitation. Dès 2005, avec l'aide de l'État sous la forme de prise en charge partielle des primes, les principaux assureurs agricoles ont commencé à commercialiser des produits d'assurance s'inspirant (assez librement, toutefois) de ces préconisations ;
- en mars 2007, un second rapport parlementaire formule des propositions pour accentuer cette évolution [Mortemousque, 2007]¹⁶.

¹⁵ Réflexion « relancée » et non complètement nouvelle, car, dans les années qui précéderent la mise en place de l'actuel régime des calamités agricoles, plusieurs travaux scientifiques ont porté sur l'assurance contre divers risques climatiques [Vial, 2000] ; citons entre autres la réflexion développée en 1955 par Jules Milhau, professeur d'économie de l'école d'agronomie de Montpellier [Milhau, 1955]. Plus tard, on note plusieurs « expériences » de mise en place d'assurances agricoles pour des risques jugés « difficilement assurables » comme le gel viticole.

¹⁶ *Le présent article a été rédigé pour l'essentiel avant la parution de ce dernier rapport parlementaire.*

Bilan limité des assurances développées de 2002 à 2005 suite à la loi d'orientation agricole de 1999

A partir de 2002, l'État, tout en continuant à soutenir l'assurance grêle traditionnelle des fruits et des légumes, appuie donc la diffusion de nouveaux contrats d'assurance gel-grêle, sur vignes et fruits, et multirisques climatiques, sur certaines grandes cultures. A l'exception des contrats sur grandes cultures, d'une diffusion très limitée (200 exploitations), il ne s'agit pas encore véritablement d'assurances récolte multirisques climatiques et « multi-cultures » : seules certaines productions sont visées (fruits, vignes) et ce pour une gamme limitée d'aléa (gel, grêle, vent).

L'aide de l'État à ces contrats n'a pas été prolongée au-delà de l'année 2005, où elle a été réorientée vers le soutien aux nouvelles assurances multirisques multiproduits. Le « retour d'expérience » n'est donc pas suffisant pour statuer sur la viabilité des produits proposés.

On note que, diffusée depuis fort longtemps, l'assurance grêle sur fruits ne couvre encore que 15% de la production nationale (cf. tableau 2.) ; c'est une assurance « chère » : le rapport primes sur capitaux est en moyenne de 8%, avec de fortes disparités locales.

Le risque de gel sur vigne n'est pas encore considéré comme pleinement assurable (à l'inverse de la grêle) et les exploitants qui n'ont pas encore souscrit, ou qui n'ont pas accès à de tels contrats, déjà proposés bien avant 2002 dans certaines régions, restent couverts, pour ce risque, par le FNGCA ; cependant, la diffusion des assurances gel sur vigne atteint un niveau moyen déjà significatif.

A l'inverse, le risque de gel sur fruits reste très peu assuré, l'offre apparue en 2002 étant cantonnée à certaines régions. L'assurance multirisques hors sécheresse, proposée à partir de 2002 pour les céréales et les oléo-protéagineux, est restée à un stade strictement « expérimental ».

Tableau 2 – Les contrats d'assurance des récoltes aidés de 2002 à 2005, hors assurances récoltes introduites en 2005
Bilan 2005

			Superficie assurée	Capitaux assurés	Primes Aide non déduite	Aide à la prime	Taux moyen d'aide à la prime	Capitaux assurés / production nationale	Superficie assurée / superficie nationale
			(1000 ha)	(Meuros)	(Meuros)	(Meuros)	(%)	(%)	(%)
Assurances déjà aidées avant 2002	Grêle et vent	Fruits	132,31	334,82	27,18	1,93	7%	15%	64%
		Légumes	19,66	47,56	1,83	0,13	7%	2%	9%
Assurances aidées à partir de 2002	Grêle, gel et vent	Fruits	1,75	23,41	2,01	0,50	25%	1%	1%
		Vigne	111,77	542,91	11,67	1,15	10%	7%	13%
	Multirisques hors sécheresse	Céréales et oléo-protéagineux	0,19	0,15	0,01	0,001	10%	ε	ε
Total			265,68	948,84	42,69	3,71	9%	4%	2%

Source : Auteur

NOUVELLE ORIENTATION EN 2005 : LES ASSURANCES RÉCOLTES MULTIRISQUES ET MULTIPRODUITS

En confiant en 2003 à un parlementaire une mission sur la gestion des risques climatiques agricoles, le gouvernement a relancé la recherche de formules d'assurances privées, appuyées par les pouvoirs publics, susceptibles d'offrir une meilleure alternative à l'indemnisation publique que les « expériences » précédentes, en les complétant ou en s'y substituant.

Courant 2004, s'inspirant des préconisations de ce rapport, les principaux assureurs agricoles ont ainsi soumis au ministère de l'agriculture des projets de nouvelles assurances des récoltes, fondés sur les principes suivants.

Une prise en charge du montant de la prime partagée entre l'agriculteur et l'État

Alors que l'assurance grêle traditionnelle offre des franchises relativement faibles, ces nouvelles assurances récoltes devaient être assorties de franchises sensiblement plus élevées, l'objectif étant d'offrir, *via* l'assurance subventionnée, non pas une couverture quasi-intégrale des dommages, mais uniquement la compensation des seules pertes compromettant gravement la pérennité de l'exploitation (à l'instar du FNGCA, qui prévoit des seuils d'accès exprimés en terme de taux de perte minimum relativement élevés). En limitant ainsi le niveau de garantie, le montant des primes peut être contenu, favorisant ainsi l'adhésion.

L'application concrète de cette orientation, en termes d'encadrement des taux de franchise des assurances à subventionner, s'est avérée délicate, cette notion de perte de type « coup dur » pouvant se traduire par des besoins en franchise très variables d'une production à l'autre, *voire d'une exploitation à l'autre pour une même production*.

La solution retenue a alors été la suivante : l'État ne subventionnerait que la partie de la prime correspondant à une garantie assortie d'une franchise unique, fixée par la réglementation, assez proche des seuils d'accès au FNGCA et censée correspondre à un niveau moyen de perte assumable par auto-assurance, l'exploitant étant libre de racheter, sans subvention, des points de franchise afin d'ajuster son niveau de couverture à ses besoins propres.

Une couverture offerte à toutes les cultures de vente et pour la quasi-totalité des aléas climatiques

Ces nouvelles assurances couvrent la plupart des dommages d'origine climatique et, pour être subventionnées, au moins ceux dus à la grêle, au vent, au gel, à la sécheresse, aux inondations ou autres excès de pluviométrie.

Elles peuvent être souscrites pour toutes les natures de récolte hors cultures fourragères, ces dernières étant exclues des garanties, compte tenu des difficultés d'expertise des pertes et d'évaluation des rendements individuels de référence pour des productions dont les flux restent internes à l'exploitation, donc sans pièces comptables probantes, a fortiori s'agissant des ressources pâturées.

Par rapport aux assurances sectorielles souscrites par nature de culture et ne couvrant que deux ou trois aléas climatiques (gel, grêle et vent...), ces contrats multirisques et multiproduits sont censés réduire l'antisélection (concentration de l'assurance sur les productions les plus exposées

à certains aléas) et permettre aux assureurs de détenir un portefeuille plus diversifié, améliorant leur capacité à faire face à des sinistres exceptionnels¹⁷.

Selon le type de contrat souscrit, l'exploitant peut choisir de n'assurer que certaines cultures, voire une seule (on s'éloigne alors d'une protection *multi-produits* comme celle offerte par le FNGCA), ou doit souscrire à une garantie portant sur 80% au moins des cultures de vente de son exploitation (dans ce cas, la protection par l'assurance s'apparente davantage *à celle offerte* par le FNGCA).

Dans le premier type de contrat, dit « à la culture », chaque culture assurée et sinistrée est indemnisée individuellement, sans tenir compte des autres productions assurées et notamment de celles qui, non sinistrées, ont enregistré des résultats supérieurs à ceux en référence desquels il est prévu de calculer les dommages.

Dans le second type de contrat, dit « à l'exploitation », moins répandu et essentiellement proposé par un seul assureur, la perte indemnisable est calculée globalement sur l'ensemble des cultures assurées ; les résultats supérieurs aux références obtenus le cas échéant sur certaines cultures venant en déduction des dommages évalués sur les productions sinistrées.

On peut formaliser schématiquement chaque type de contrat comme suit :

Type de contrat « à la culture »

L'indemnisation (I) est égale la somme des différences positives entre le rendement (r_{0i}) prévu au contrat pour chaque culture (i) diminué de la franchise (f_i) propre à cette culture, et le rendement obtenu par cette culture (r_i), multipliée par le prix (p_{0i}) prévu au contrat et par la superficie (S_{0i}) de cette culture :

$$I = \sum S_{0i} p_{0i} \max [0 ; (1 - f_i) r_{0i} - r_i]$$

Par exemple, avec deux cultures :

Culture 1	Culture 2
$S_{01} = 25$ hectares	$S_{02} = 48$ hectares
$p_{01} = 17$ euros / quintal	$p_{02} = 19$ euros / quintal
$f_1 = 30\%$	$f_2 = 25\%$
$r_{01} = 72$ quintaux / ha	$r_{02} = 63$ quintaux / ha
$r_1 = 42$ quintaux / ha	$r_2 = 54$ quintaux / ha
perte : $(72 - 42) \times 17 \times 25 = 12\,750$ euros	perte : $(63 - 54) \times 19 \times 48 = 8\,208$ euros
perte au-delà de la franchise :	perte au-delà de la franchise :
$12\,750 - 0,3 \times 72 \times 17 \times 25 = 3\,570$ euros	0 euro
Indemnisation totale : 3 750 euros	

Source : Auteur

¹⁷ Mais contrairement à certaines attentes exprimées, l'objectif des assureurs n'était pas d'opérer de péréquation des taux de primes des différentes productions assurées au profit des cultures les plus exposées (ce que fait le FNGCA) : pour un risque donné, la prime reste toujours calculée en fonction des caractéristiques statistiques de ce risque ; ainsi, par exemple, le taux de prime appliqué aux fruits (8% en moyenne) reste supérieur à celui appliqué aux grandes cultures (2%).

Type de contrat « à l'exploitation »

L'indemnisation (I) est égale la somme (si celle-ci est positive) des différences positives et négatives entre le rendement (r_{0i}) prévu au contrat pour chaque culture (i) diminué de la franchise (f_i) propre à cette culture, et le rendement obtenu par cette culture (r_i), multipliées par le prix (p_{0i}) prévu au contrat et par la superficie (S_{0i}) de cette culture :

$$I = \max \left[0 ; \sum S_{0i} p_{0i} ((1 - f_i) r_{0i} - r_i) \right]$$

Par exemple, avec les deux cultures précédentes :

Culture 1	Culture 2
$S_{01} = 25$ hectares	$S_{02} = 48$ hectares
$p_{01} = 17$ euros / quintal	$p_{02} = 19$ euros / quintal
$f_1 = 30\%$	$f_2 = 25\%$
$r_{01} = 72$ quintaux / ha	$r_{02} = 63$ quintaux / ha
$r_1 = 42$ quintaux / ha	$r_2 = 54$ quintaux / ha
perte : $(72 - 42) \times 17 \times 25 = 12\,750$ euros	perte : $(63 - 54) \times 19 \times 48 = 8\,208$ euros
perte au-delà de la franchise :	gain au-delà de la franchise :
$12\,750 - 0,3 \times 72 \times 17 \times 25 = 3\,570$ euros	$0,25 \times 63 \times 19 \times 48 - 8\,208 = 6\,156$ euros
<u>Gain total au-delà des franchises : $6\,156 - 3\,570 = 2\,586$. Indemnisation totale : 0 euro</u>	

Source : Auteur

Ce contrat « à l'exploitation » est, dans son principe, plus conforme à l'objectif de constituer une alternative au régime actuel d'indemnisation publique : comme ce dernier, il garantit la totalité des productions de l'exploitation (hors fourrages cependant, à ce stade) et n'indemnise qu'une perte globale, calculée sur l'ensemble des cultures. Comme l'illustre l'exemple précédant, toutes choses égales par ailleurs, ce contrat présente des probabilités d'indemnisation plus faibles du fait des compensations éventuelles entre cultures, ce qui permet de *contenir les primes*.

Un premier bilan « prometteur » mais à nuancer

Le tableau 3 ci-après dresse le bilan de l'assurance récolte en 2005 (les premières données 2006, encore partielles, ne paraissent pas modifier fortement le constat).

En termes globaux, la diffusion apparaît satisfaisante s'agissant d'une première année de développement : 15% de la valeur de la production nationale et 25% de la superficie agricole nationale concernée (hors superficies fourragères) sont assurés, 60 000 contrats, soit le cinquième de l'effectif des exploitations « professionnelles », ont été souscrits. Le bilan sectoriel est toutefois plus nuancé : les cultures très exposées (fruits, légumes, vigne), cibles privilégiées des précédents programmes d'aide à l'assurance, restent très peu assurées en multirisques et les nouvelles assurances se concentrent sur les « grandes cultures ». Or, celles-ci sollicitent assez peu le FNGCA du fait, d'une part, d'une moindre exposition aux risques climatiques et d'autre part, du jeu des seuils d'accès et de la présence des aides directes communautaires à l'hectare (les pertes doivent au moins représenter 27% du produit normal de

la culture, aides directes incluses au dénominateur du ratio)¹⁸. Il en résulte qu'à ce stade, la diffusion de l'assurance n'entraîne pas « d'économies » potentielles très significatives en indemnisation publique.

Ce développement privilégié de l'assurance récolte sur les grandes cultures est dû d'une part aux montants plus modérés des primes pour ces productions moins exposées, d'autre part à la stratégie commerciale *d'un assureur ayant proposé* aux producteurs de grandes cultures une extension à d'autres risques de la garantie « grêle » déjà souscrite. En corollaire, une partie du soutien aux assurances récolte multirisques intègre donc une aide aux garanties « grêle » sur grandes cultures, aléa dont la couverture assurantielle était jusque-là non subventionnée : ce biais, bien qu'identifié dès la conception du dispositif, a toutefois été accepté, au moins provisoirement, pour appuyer la diffusion des nouvelles assurances.

Les grandes cultures ont ainsi recueilli plus des trois-quarts de l'aide publique à l'assurance, alors que ces productions bénéficient par nature assez peu du FNGCA et ne constituaient pas la cible privilégiée des programmes précédents de soutien à l'assurance, visant les cultures fruitières et légumières ou la viticulture, plus fortement exposées aux aléas climatiques.

Enfin, les contrats « à l'exploitation », plus innovants, permettant une meilleure efficacité de la dépense publique et plus conformes à l'objectif de substitution du régime des calamités agricoles par une assurance également universelle, n'ont pas bénéficié d'un soutien public différencié et ont été peu souscrits.

Au terme de ce bilan provisoire, des questions essentielles restent posées s'agissant du développement de l'assurance comme alternative viable au FNGCA.

Tableau 3 – Ensemble des assurances aidées - Bilan 2005 (provisoire)

		Superficie assurée	Capitaux assurés	Primes (*) avant aide	Aides à la prime	Taux moyen d'aide à la prime	Capitaux assurés / production nationale	Superficie assurée / superficie nationale
		(1000 ha)	(Meuros)	(Meuros)	(Meuros)	(%)	(%)	(%)
Nouvelles assurances récoltes introduites en 2005	Fruits	3,69	44,32	2,23	0,78	35%	2%	2%
	Légumes	2,02	3,36	0,09	0,03	35%	0%	1%
	Vigne	5,33	57,51	1,01	0,35	35%	1%	1%
	Grandes cultures	3 433,06	2 938,44	46,30	16,23	35%	32%	28%
	<i>Total nouvelles assurances</i>	<i>3 444,10</i>	<i>3 043,63</i>	<i>49,64</i>	<i>17,39</i>	<i>35%</i>	<i>12%</i>	<i>23%</i>
Assurances déjà aidées en 2002								
	<i>Total tableau 2.</i>	<i>265,68</i>	<i>948,84</i>	<i>42,69</i>	<i>3,71</i>	<i>9%</i>	<i>4%</i>	<i>2%</i>
Ensemble	Total général	3 709,78	3 992,47	92,33	21,10	23%	15%	25%

(*) primes subventionnables, i.e. primes afférentes aux franchises minimum prévues par la réglementation, hors primes découlant des rachats de franchise non subventionnés.

Source : Auteur

¹⁸ Du fait de l'instauration des paiements uniques, les aides directes ne peuvent plus être rattachées à telle ou telle culture et, en conséquence, ne peuvent plus être introduites dans le dénominateur du ratio de perte par culture. Pour ces raisons, et afin d'assurer une certaine neutralité du nouveau dispositif de soutien sur l'accès au régime des calamités agricoles, le seuil de 27% a été porté à 42%, un taux de perte en valeur aides incluses de 27% correspondant en moyenne à un taux de perte de 42% sans prises en compte des aides.

EN CONCLUSION : PLUTÔT DES QUESTIONS...

Avant 2002, l'aide à l'assurance visait essentiellement à contrecarrer les effets de l'antisélection sur l'implantation de l'assurance grêle dans les productions de fruits et de légumes, il n'était pas encore question d'appuyer la diffusion d'assurances nouvelles pour des risques jusque-là à la seule charge du FNGCA.

Le programme mis en œuvre entre 2002 à 2005 tentait de soutenir le développement de nouveaux contrats, en visant à la fois deux objectifs différents :

- la protection de certaines cultures pour lesquelles il était supposé que des contrats viables pouvaient, moyennant une aide modérée, diffuser assez facilement, soit du fait d'une exposition relativement plus faible aux aléas et permettant donc des niveaux de primes assez modestes (céréales, oléo-protéagineux), soit du fait de la possibilité de s'appuyer, pour maîtriser les coûts commerciaux et d'expertise (et donc les primes), sur l'organisation collective de la production et les déclarations obligatoires de récolte (viticulture) ;
- la protection, moyennant une aide publique plus conséquente, de certaines cultures *a priori* plus difficiles à assurer, très exposées à des aléas à l'origine d'une part importante des dépenses du FNGCA (gel sur fruits).

Cette orientation assez proche de la conception espagnole distinguant des « lignes viables » et des « lignes expérimentales » n'a pas été poursuivie et a laissé place à la « nouvelle approche » préconisée notamment dans un rapport parlementaire [Ménard, 2004], mise en œuvre en 2005 et visant la substitution de l'indemnisation publique par un dispositif d'assurance ouvert d'emblée à toutes les productions (hors fourrages, à ce stade) et pour tous les risques climatiques.

Actuellement, cette orientation, plus ambitieuse, soulève plusieurs interrogations.

Un dispositif de protection mieux orienté par l'État ou un simple soutien d'offres privées ?

Malgré les attendus initiaux, du fait du cadre assez ouvert laissé à l'initiative des assureurs, ces assurances multiproduits se sont pour l'instant concentrées sur les grandes cultures, essentiellement sous la forme de contrats « à la culture », complétant des garanties « grêle » préexistantes.

L'État devra-t-il continuer à simplement appuyer les offres « spontanées » des assureurs, assez différentes dans leur conception (contrats « à l'exploitation » ou « à la culture », franchises très variables d'un produit à l'autre, tarification non encadrée...) et à la diffusion très variable selon les productions, au risque de substituer au mécanisme universel des calamités agricoles un ensemble de niveaux de protection disparates ?

A l'inverse, l'État devra-t-il intervenir plus directement dans la définition précise des contrats, à l'instar du dispositif mis en œuvre en Espagne (ce qui supposerait, en France, une organisation publique plus adaptée) ?

Est-il plus rationnel de soutenir massivement et structurellement l'assurance que de financer des dépenses publiques d'indemnisation ?

Que reste-t-il des avantages économiques relatifs de l'assurance, par rapport à l'indemnisation publique directe, si l'assurance est généralisée au prix d'un soutien d'État massif et permanent faisant perdre au « prix du risque » assumé par les producteurs tout ou partie de son effet de rationalisation et d'orientation de leurs choix ?

L'aide aux primes peut-elle décroître sans compromettre le maintien de l'assurance ?

D'après les données du tableau 4, assurer en multirisque climatique la totalité du capital en cultures de vente et fourrages nécessiterait de collecter 840 M€ de primes (hors primes supplémentaires non subventionnées, acquittées pour bénéficier de taux de franchises inférieurs au taux minimum ouvrant droit à l'aide). Au taux actuel d'aide aux primes de 35%, le coût du soutien à ces assurances atteindrait 296 M€. Dans l'hypothèse plus réaliste d'une diffusion sur 70% du potentiel total, le montant des primes subventionnables atteindrait 591 M€ et la dépense en aide aux primes, au taux de 35%, serait de l'ordre de 200 M€.

Ces dépenses sont à rapprocher du coût moyen actuel en indemnisations publiques et frais de gestion supportées par le FNGCA pour les mêmes types de dommages, soit 160 M€ dont environ la moitié à la charge du budget du ministère de l'agriculture (cf. tableau 1).

Déjà mis en évidence dans une étude précédente [Babusiaux, 2002], on retrouve ici l'ordre de grandeur du taux théorique d'aide à la prime qui, en cas d'une diffusion suffisamment large de l'assurance pour permettre le retrait complet du FNGCA sur les risques en cause, aboutirait à une dépense budgétaire de soutien à l'assurance équivalente à l'économie budgétaire permise par la suppression de la dépense moyenne actuelle de participation de l'État au coût de l'indemnisation publique des pertes de récoltes (84 M€ en moyenne) : soit $84 / 591 = 14\%$.

Or, il est assez peu probable qu'avec un tel taux d'aide, les assurances soient largement souscrites par les exploitants, du moins dans les secteurs les plus exposés (fruits, notamment), où les primes sont élevées : le dernier rapport parlementaire en date sur le sujet préconise de porter à 45% le taux d'aide aux primes d'assurances en viticulture et arboriculture [Mortemousque, 2007].

Quelles perspectives d'implantation dans les secteurs les plus exposés ?

La majoration des taux d'aide à la prime présente certaines limites en terme d'efficacité économique, comme signalé supra, surtout si des taux élevés devaient être pérennisés.

En vigne, secteur relativement bien « organisé » de façon collective (caves coopératives, union de caves particulières) et caractérisé par une connaissance précise de la production individuelle (déclaration de récolte à l'administration), le développement de contrats de groupe pourrait favoriser la souscription des assurances ; l'adhésion collective (d'union de caves coopératives, voire de caves particulières) limitant le coût des primes en contenant les frais de commercialisation et en évitant l'antisélection.

Tableau 4 – Simulation du développement de l'assurance récolte

	Capitaux assurés=prod uction 2005 (Meuros) (1)	Taux moyen de prime sur capital % (2)	Montant des primes (Meuros) (3) = (2) x (1)	Aides à 35%Diffusion complète (Meuros) (4) = (3) x 0,35	Aides à 35%Diffusion à 70% (Meuros) (5) = (4) x 0,70
Nouvelles assurances récoltes introduites en 2005(a)					
Fruits	2 289,6	8%	183	64	45
Maraîchage et horticulture	5 624,6	3%	169	59	41
Vigne	7 845,8	2%	157	55	38
Grandes cultures	9 277,1	2%	186	65	45
<i>Total nouvelles assurances</i>			694	243	170
Extension aux fourrages (b)	6 000	2,5%	150	53	37
TOTAL			844	296	207

(1) (a) : comptes de l'agriculture.

(2) (a) : d'après les prévisions des assureurs, prime subventionnable correspondant aux taux de franchise minimum réglementaires, hors primes supplémentaires découlant des rachats de franchise et non subventionnées.

(1) (b) : effectif herbivores en équivalents vaches laitières x 3000 unités fourragères (UF) par vache x 0,12 €/par UF (base d'indemnisation des pertes fourragères par le FNGCA)

(2) (b) : estimation

Source : Auteur

Les assureurs trouveront-ils les capacités de réassurance nécessaires ?

Un large développement de l'assurance récolte sur l'ensemble des cultures de vente, y compris vignes et fruits particulièrement exposés à des gels catastrophiques, et, *a fortiori*, sur les cultures fourragères fort coûteuses en indemnisation en cas de sécheresse, exposerait les assureurs au risque d'avoir à verser, certaines années, des montants d'indemnisation très élevés. Classiquement, la réassurance est le dispositif qui permet aux assureurs de transférer à d'autres agents (réassureurs), moyennant la cession d'une partie des primes qu'ils perçoivent, une partie des risques financiers inhérents aux pics de sinistralité exceptionnelle auxquels ils sont exposés.

Si la diffusion actuelle des nouvelles assurances sur les seules cultures de vente a pu s'effectuer avec la seule participation des réassureurs privés, des doutes existent d'une part sur la capacité du marché de la réassurance privée à accompagner un développement plus important, d'autre part sur la possibilité d'étendre le dispositif à la couverture du risque de sécheresse sur fourrages, compte tenu de ses caractéristiques statistiques (phénomène systémique, à forte corrélation des risques individuels).

Une concertation est actuellement engagée avec les assureurs et les réassureurs pour évaluer les capacités du marché privé de la réassurance en regard des besoins, et pour déterminer, le cas échéant, les capacités complémentaires à fournir par la réassurance publique ainsi que les modalités de son intervention.

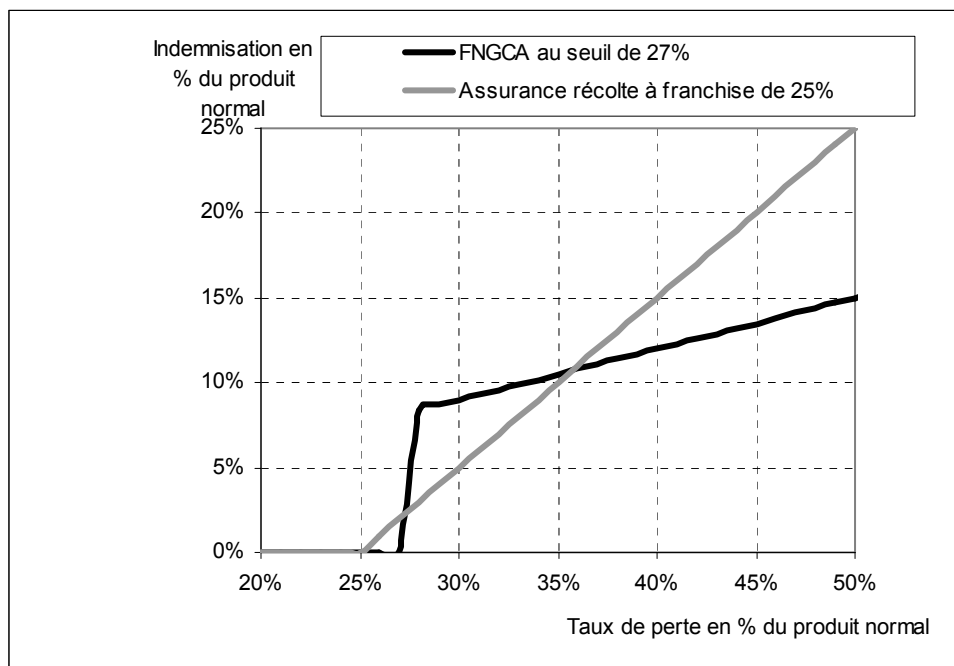
La délicate question de l'organisation du recul du FNGCA

Quelles que soient les limites du dispositif d'indemnisation publique aux yeux de ses bénéficiaires (taux d'indemnisation modestes, approche forfaitaire, effets de seuils...), il offre actuellement une couverture *multi-produits* en échange d'une contribution modique et, pour les

exploitations les plus exposées, largement inférieure aux « retours » qu'elles perçoivent [Vial, 2000].

Comme l'illustre le graphique ci-après, pour des taux de pertes peu supérieurs au seuil de taux de perte à la culture déterminant l'accès au FNGCA, l'assurance récolte est moins attractive lorsqu'elle reste assortie de la franchise de 25% (niveau sur la base duquel sont subventionnées les primes des contrats « à la culture ») ; elle devient toutefois systématiquement plus « couvrante » que le régime des calamités agricoles dès que la franchise est abaissée à 20%

Graphique 4 – Indemnisation comparée du FNGCA et de l'assurance récolte standard



Paramètres :

FNGCA : seuil d'accès : 27% de perte, taux d'indemnisation : 30% quel que soit le taux de perte.

Assurance récolte : franchise absolue : 25%, taux d'indemnisation = taux de perte – 25%.

Entre 27% et 35% de pertes (environ), le FNGCA, tel qu'actuellement calibré, indemnise plus que l'assurance récolte, et ce, en outre, pour une contribution inférieure à la prime d'assurance.

Source : Auteur

Actuellement, compte tenu du développement encore limité de l'assurance récolte sur d'autres aléas que la grêle, il est admis qu'un exploitant non assuré pour un couple culture-risque (hors grêle) donné puisse encore bénéficier du FNGCA. Mais le principe est retenu qu'à partir d'un certain degré de diffusion de l'assurance et après un délai d'information, l'accès au FNGCA sera supprimé pour le couple risque-culture considéré, que l'exploitant soit assuré ou non.

Un autre moyen, complémentaire ou préalable à la fixation du seuil de transfert des risques vers l'assurance, sera d'adapter les taux d'indemnisation du FNGCA pour le rendre relativement moins « attractif » que l'assurance. Dans cet objectif, il pourrait être envisagé de diminuer progressivement les taux d'indemnisation du FNGCA.

Une dernière éventualité est celle de rendre l'assurance obligatoire, à partir d'un certain degré de diffusion : cette perspective se heurte à de nombreuses difficultés ; outre la délicate question de la définition du seuil de diffusion, elle suppose de vérifier la capacité des assureurs à proposer une offre complète ou de définir un dispositif d'assurance publique pour les risques individuels que ces derniers refuseraient de couvrir.

BIBLIOGRAPHIE

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.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. (1998) *L'agriculture face aux risques climatiques*. Éditions des Journaux Officiel.

MAHUL O. (1998). *Vers une redéfinition du rôle de l'assurance agricole dans la gestion des risques sur récoltes*. Cahiers d'économie et de sociologie rurales n°49.

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

MILHAU J. (1955). *Proposition de loi n°12103 relative à la création de caisses mutuelles d'assurance récolte*. Rapport au Conseil économique et social, 18 février.

MORTEMOUSQUE D. (2007). *Une nouvelle étape pour la diffusion de l'assurance récolte*. Sénat, mars.

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.