

Commission Agricole

NOTE DE POSITION - RAPPORT DESCROZAILLE

Gestion des risques en Agriculture

Juin 2021

Contenu de la note

L'APREF accueille très favorablement une réforme du système de gestion des risques agricoles en France.

Nous notons le rappel que « les aléas climatiques vont s'aggravant » et le constat fait par le Rapporteur de la non-assurabilité de la « dégradation en tendance des potentiels de production ».

Compte-tenu de la situation financière de nombreuses exploitations agricoles, notamment en matière de trésorerie, et de leur faible nombre au regard de l'enjeu stratégique alimentaire qu'elles soutiennent, une certaine forme de recours à la solidarité nationale paraît en effet nécessaire.

1) PREVENTION INDISPENSABLE :

Le paragraphe du rapport sur la prévention porte sur un concept plus vaste de l'adaptation de l'agriculture française au dérèglement climatique par le moyen de la gestion du risque dans son ensemble (l'assurance n'est donc qu'un outil parmi d'autres). Cette prévention nous paraît être la base « *sine qua non* » du système. Les réassureurs n'acceptent pas, par exemple, de protéger un risque industriel contre l'incendie à un tarif « standard » si des outils de prévention ne sont pas mis en place et qu'une démarche interne de *management* des risques n'est pas mise en œuvre. Il doit en être de même dans le cadre de l'assurance des productions agricoles, et les assureurs, en fonction de leurs compétences respectives, doivent pouvoir tenir compte de ces facteurs dans leur souscription. Une nouvelle gestion de l'eau, comme proposée, associée à l'adaptation des pratiques culturales, pourrait alléger le poids de la sécheresse sur le système d'assurance.

2) SUPPRESSION DES AIDES EX-POSTS :

L'indemnisation par l'Etat de façon impromptue et arbitraire de dommages qui auraient pu être garantis par une assurance, va à l'encontre du développement de cette même assurance. Les aides ex-post, comme celles annoncées à la suite des récents évènements gel d'avril, ne peuvent que décrédibiliser le travail réalisé ces quinze dernières années pour le développement de l'assurance récolte. Nous estimons que le « message » envoyé à la profession agricole est contre-productif. Dans le cadre d'un déploiement souhaité plus large de l'assurance récolte, l'APREF préconise l'arrêt de ce genre de pratique. Nous proposons de la limiter à des situations exceptionnelles non prévues par l'assurance et conditionnées par celle-ci, avec l'objectif de veiller à protéger le système assurantiel.

3) NECESSITE D'UN EQUILIBRE TARIFAIRE :

En 2005, le développement du marché a commencé par un slogan très accrocheur : « le multi-aléa au prix de la grêle ». Depuis cette époque, en l'absence de statistiques fiables et donc de visibilité technique de la part des assureurs, les tarifs progressent lentement mais de façon très insuffisante pour compenser les pertes récurrentes d'aujourd'hui et surtout constituer des réserves pour les pertes exceptionnelles de demain.

Puisque cela est possible règlementairement, le recours à OMNIBUS permettant d'augmenter le niveau des subventions à 70% avec la possibilité d'un seuil d'intervention des garanties abaissé à 20% paraît de nature à favoriser la pénétration de l'assurance.

Pour autant, l'APREF souligne que cette nouvelle option de franchise aura une incidence très significative sur le montant des primes d'assurance des agriculteurs qui la choisissent.

L'expérience veut, en effet, que pour beaucoup d'exploitations en grandes cultures, le seuil des 25% soit souvent cité comme le point d'inflexion entre les pertes « normales » et les pertes « catastrophiques ». Les 5% de couverture gagnés risquent donc d'être très onéreux en termes de tarif.

A ce propos, la modification de la base de calcul de la moyenne olympique, et plus particulièrement l'allongement de cette base serait, d'un point de vue assurantiel, une erreur technique. C'est, entre autres, à la répétition de sinistres sur une courte période qui définit la non-assurabilité d'un risque. Le caractère aléatoire de l'évènement disparaît. Augmenter la période de calcul des rendements de référence revient à couvrir l'aggravation tendancielle des phénomènes climatiques, tendance dont la non-assurabilité est actée avec raison par le Rapporteur dans son introduction. Comme suggéré dans le rapport, le surplus de risque généré par l'allongement de la période de calcul ne peut être pris en charge par l'assurance.

Une compensation éventuelle de ce surplus par les pouvoirs publics, doit constituer une aide découplée de l'assurance pour ne pas venir perturber la compréhension du contrat.

L'intervention de la puissance publique doit apparaître sous une forme non liée à la gestion des aléas climatiques.

4) IMPLICATION DE L'ETAT PLUS FORTE :

Dans le contexte climatique défavorable décrit en introduction, il est illusoire de penser que le marché privé puisse se substituer totalement aux pouvoirs publics et élargir notablement le spectre de l'assurance récolte. Après quinze ans d'efforts, pris isolément, les résultats de l'assurance récolte « multi-aléas » ne paraissent pas supportables pour les assureurs. Le marché ne tient que grâce à la mutualisation avec d'autres risques ou d'autres branches, ce qui n'est en aucun cas soutenable. Le cadre actuel a prouvé ne pas permettre un développement suffisant de l'offre d'assurance, au point même de remettre en cause l'assurabilité de certains aléas comme la sécheresse, notamment.

L'implication de l'Etat doit être de notre point de vue forte, clairement définie, prévisible et pérenne.

L'APREF propose notamment que les pouvoirs publics :

- Facilitent administrativement la mise en œuvre des moyens de prévention,
- Conditionnent l'accès aux aides à la souscription préalable d'une assurance récolte qui, même si cela semble avoir été écarté dans le rapport, paraît constituer une gestion « en bon père de famille » des ressources attribuées aux exploitations par les pouvoirs Publics, c'est-à-dire finalement par la solidarité nationale (Ceci doit, bien entendu, être accompagné par des actions de communication fortes et adaptées),
- Récupèrent, compilent et publient des statistiques de rendement par culture à l'échelle communale,
- Désignent un tiers de confiance pour la coordination et l'audit du système,
- Encadrent l'intervention financière sur les risques jugés inassurables du fait de leur dégradation tendancielle.

5) FRONTIERES CLARIFIEES DE L'INTERVENTION ETAT VS SECTEUR PRIVE :

Il semble à l'APREF que La frontière entre le périmètre d'intervention des pouvoirs publics et celui de l'assurance doit être clairement prédéfinies pour éviter toute collision. En effet, l'intervention actuelle de l'Etat en parallèle et différente sur le même couple « culture / aléa » que le secteur privé ne fonctionne pas. Plus grave, elle nuit à la crédibilité de tous car elle entraîne des situations improbables où les agriculteurs non assurés peuvent être mieux

indemnisés que les agriculteurs assurés. Du point de vue des réassureurs, une réforme du périmètre d'action et des modalités d'indemnisation du FNGRA s'impose.

Pour autant, l'APREF s'interroge sur la pertinence et la mise en œuvre concrète de la « fusée à trois étages » évoquée dans le Rapport où les agriculteurs assumeraient une première tranche de risque (20% de pertes de rendement), les assureurs entre 20% et 50% de pertes et l'Etat au-delà de 50% de pertes de rendement moyen. En effet, l'intensité d'un aléa à l'échelle d'une exploitation et à fortiori d'une culture sur cette exploitation, ne caractérise en aucun cas la nature systémique et/ou catastrophique de cet aléa à l'échelle régionale ou nationale c'est-à-dire à l'échelle d'un portefeuille d'assurance.

Si on considère l'historique de sinistralité depuis 2005, on remarquera que ce ne sont pas des événements de nature catastrophiques à l'échelle de l'exploitation qui déséquilibrent majoritairement les résultats d'assurance mais une fréquence élevée de petits sinistres d'intensité inférieure à 50% de perte touchant de nombreux assurés. Cette analyse rejoint d'ailleurs notre commentaire sur le coût tarifaire de l'abaissement éventuel de la franchise de 25 à 20%.

Concernant plus particulièrement le dernier étage de la « fusée », les sinistres générés par le printemps 2016 exceptionnellement pluvieux ont été absorbés par les protections « en excédent de perte » fournis aux assureurs par les réassureurs privés sur la globalité de leurs portefeuilles. L'APREF rappelle que le coût moyen de ces protections avant subvention n'est que de 0,2% de la somme assurée.

Le métier de réassureur consiste à absorber la volatilité des aléas à l'échelle d'un pays. L'APREF ne comprendrait pas que l'Etat se substitue d'une façon ou d'une autre à la réassurance privée qui, depuis l'origine de l'assurance récolte, a démontré un soutien sans faille au marché.

6) POOL DE COREASSURANCE :

Il est important de rappeler à nouveau que les capacités de réassurance en matière de risque récolte ne sont pas - et n'ont jamais été - limitantes en France. Le marché de la réassurance est très concurrentiel et les prix des protections offertes sont d'ailleurs tendanciellement à la baisse sur les 10 dernières années.

L'APREF estime qu'il existe d'autres solutions à explorer avant d'envisager la création d'un pool de coréassurance. Elle n'est pas convaincue qu'il s'agisse de la meilleure solution pour résoudre la question du développement de l'assurance agricole en France.

Par ailleurs, la mise en place d'un pool de coréassurance qui rentrerait en concurrence avec des capacités privées disponibles serait difficilement acceptable du point de vue de l'APREF, d'autant plus que ses membres ont apporté depuis l'origine un soutien sans faille au marché de l'assurance récolte.

En l'absence de détails plus concrets sur le périmètre des risques couverts et la structure opérationnelle d'un éventuel pool d'assurance, l'APREF ne peut se positionner davantage sur cette proposition mais reste à disposition des pouvoirs publics pour étudier les schémas possibles au regard notamment des expériences étrangères.

Indépendamment de la constitution ou non d'un pool, L'APREF note que la base commune de ces expériences en dehors de nos frontières est invariablement constituée d'un recueil et d'une centralisation de statistiques agricoles de faible granulométrie par une agence agréée. Il semble donc avant tout primordial de créer une base de données statistique de rendement ou de résultats bruts d'assurance, accessible à tous, validée par un tiers de confiance, qui permette de rationaliser et d'objectiver les tarifs pratiqués.

Une fois cette base mise en place, le développement du marché dépend essentiellement des mesures d'incitation et de la clarté de la frontière séparant ce qui est assurable de ce qui revient à l'Etat dans le contexte du dérèglement climatique.

7) CONTRATS D'ASSURANCE A L'EXPLOITATION :

Considérer l'exploitation dans son ensemble permet de responsabiliser l'agriculteur sur la gestion de son risque en tarifant l'assurance proportionnellement à ce dernier, notamment en fonction des pratiques culturales et des moyens de prévention déployés. On n'assure par ailleurs que ce qui est pertinent, à savoir la survenance d'un aléa susceptible de mettre à mal la survie de l'exploitation. Nous pensons que ce type de contrat, prévu dans les textes et rationnel économiquement, devrait être privilégié à l'avenir.

8) MODULATION DES SUBVENTIONS A L'ASSURANCE :

Il semble que cette piste n'ait pas été suffisamment explorée. Les exploitations françaises présentent des profils disparates en termes de productions. Le taux de pénétration de l'assurance est aussi différent selon qu'on parle de grandes cultures, de vigne, d'arboriculture ou de fourrages. Une modulation du soutien étatique sur les filières les plus nécessiteuses via une segmentation *ad hoc* semble pertinente.

Fort de sa vision internationale des marchés de l'assurance agricole, l'APREF se tient à la disposition des pouvoirs publics pour partager son expérience et confronter les points de vue dans un esprit constructif. L'APREF reste par ailleurs très attachée au respect des règles de concurrence, tant au niveau assurance que réassurance.