

## Les assurances agricoles : vers un nouvel instrument de politique agricole et de garantie de revenu ?

Claude Roger, février 2001

Le marché des assurances agricoles s'avère incapable de couvrir les divers risques qui menacent la pérennité des exploitations agricoles. En pratique et en dehors du "dommages grêle" et "vol, incendies" classiques, c'est l'intervention publique qui doit assurer la couverture des dégâts liés au déchainement exceptionnel d'un agent naturel (régime des calamités agricoles). Même pour le bétail, il existe bien des assurances contre les maladies mais elles couvrent essentiellement les reproducteurs de très grande valeur de maladies définies par contrat : l'Encéphalite spongiforme bovine (l'ESB dite "maladie de la vache folle") ne figure pas sur la liste et les animaux atteints ouvrant droit à une indemnisation réglementaire publique. C'est qu'en fait de nombreux obstacles limitent l'assurabilité de nombreux risques sur récoltes. Or l'émergence d'un fort "risque prix" renforce la nécessité de proposer de nouveaux programmes d'assurance de rendement et de recettes qui participeraient à la stabilisation du revenu des producteurs, au même titre que d'autres instruments de politique agricole.

### 1) RISQUE, PREVENTION ET ASSURANCE

- **La notion de risque renvoie à celle d'incertitude** : la survenue d'un aléa et son résultat final ne sont jamais connus à l'avance et au mieux, une probabilité peut être calculée pour traduire en chiffres l'étendue du risque possible. Face à un risque avéré, c'est-à-dire dont l'existence est scientifiquement établie et la probabilité plus ou moins bien évaluée, la forme classique de sa gestion est d'abord la prévention. Connaissant l'enchevêtrement des causes et des événements pouvant conduire à l'accumulation d'une nuisance ou à l'avènement d'un accident, on peut bâtir des scénarios et les affecter d'une probabilité. Quant aux décisions concernant les mesures à prendre ou les actions à éviter, elles peuvent relever du choix rationnel en milieu incertain.

Tous les événements potentiellement catastrophiques ne sont pas nécessairement probabilisables s'ils sont très exceptionnels ou inédits et que l'occurrence du danger demeure fondamentalement indéterminée. Même ce cas ne relève pas de la précaution mais d'une prévention : la première s'applique à des risques potentiels qui, pour être vraisemblables, ne sont pas encore scientifiquement établis et relève d'une procédure de décision en avenir controversé et non d'un calcul d'optimisation en avenir incertain. Quant à la seconde, la prévention, elle relève d'une analyse causale scientifique et technique qui sera le fil conducteur de l'action.

- **Une exploitation agricole est une entreprise naturellement risquée** et de multiples aléas climatiques ou épidémiques peuvent affecter ses recettes voire remettre en cause sa pérennité. Trois types de risques concernent les diverses activités de l'exploitation agricole : ceux liés i/ à son approvisionnement et à tout ce qui rentre dans son système productif (prix des intrants par exemple) ; ii/ à son activité de production proprement dite (aléas climatiques et de rendement) ; iii/ aux débouchés et à tout ce qui sort (risque de prix et de qualité). Du fait de leur aversion naturelle vis-à-vis du risque, les producteurs recherchent la meilleure maîtrise technologique qui contribue à une réduction des risques productifs. Mais la spécialisation des exploitations réduit les possibilités de diversification des risques et les techniques préventives peuvent s'avérer insuffisantes face à l'intensité exceptionnelle d'un agent naturel. La couverture de nombreux risques relève alors de l'assurance.

Un risque est assurable s'il vérifie certains critères comme l'existence d'un aléa véritable, la possibilité d'estimer le sinistre maximum possible et la perte moyenne par sinistre, la présence de risques suffisamment indépendants pour que la loi des grands nombres puisse être appliquée. Par exemple, on peut se protéger d'un risque climatique donné par une diversification adéquate, par certaines pratiques (aspersion des vergers en cas de gel) ou même parfois par une assurance. C'est en effet un risque assurable si la loi des grands nombres joue et donc si les assurés sont implantés dans diverses régions éloignées les unes des autres. Pour des risques dont le montant peut être énorme mais la probabilité de réalisation est faible, les assureurs ne sont pas bien armés, contrairement aux risques de faibles montants mais à forte probabilité pour lesquels ils savent apporter une réponse.

- **Sur le plan économique, un risque est considéré comme assurable** s'il existe un transfert de risque entre les assurés et l'assureur, qui dans un environnement économique donné, soit mutuellement avantageux pour les deux parties. Mais la distinction entre risque assurable et non assurable peut dépendre également de la taille du périmètre de mutualisation du risque. Ainsi, un risque sécheresse en France est non assurable car il toucherait simultanément trop de productions et de producteurs alors qu'il le devient à l'échelle européenne ou mondiale. Toutefois, un risque individuel tel qu'un aléa climatique ou épidémique se décompose en i/ un risque spécifique lié aux techniques de production et qui intègre les phénomènes climatiques localisés : cette composante est indépendante entre les exploitations et peut donc être mutualisée par les compagnies d'assurances agricoles ; ii/ un risque systématique qui affecte simultanément un grand nombre d'exploitations sur des zones plus ou moins grandes. Cette composante systématique du risque productif se trouve à l'origine d'une corrélation des risques individuels sur rendement et récolte qui deviennent non diversifiables : les assureurs, privés du mécanisme de compensation des risques, ne peuvent supporter cette composante qu'au prix d'une prime individuelle d'assurance très élevée. A cela s'ajoute une corrélation entre les caractéristiques observables des assurés et l'intensité de leur risque, très imparfaite et mal connue des assureurs : d'une part, le producteur bien assuré peut être incité à réduire à l'insu de l'assureur les facteurs préventifs de risques tels que les traitements pesticides (risque moral ex ante) ou/et à majorer ses dommages (risque moral ex post) ; d'autre part, ce peuvent être les agriculteurs les plus exposés aux risques qui auront intérêt à souscrire la couverture la plus large et complète (phénomène d'antisélection). Il s'en suit des franchises incompressibles importantes et des fortes limites de couvertures de la part des assureurs qui se protègent ainsi de ces asymétries informationnelles. Et en définitive, de nombreux obstacles à l'assurabilité des risques agricoles.

## 2) UNE COUVERTURE TRES PARTIELLE DES RISQUES AGRICOLES

### 2.1 Le régime actuel d'assurances agricoles

Le marché de l'assurance agricole s'avérant incapable de proposer aux agriculteurs des garanties suffisamment étendues pour cause de non rentabilité, ce sont les états qui un peu partout, ont dû intervenir soit directement par la création de fonds, soit indirectement en tant que réassureur en dernier ressort, soit encore en participant au financement des primes versées par les agriculteurs. L'organisation des régimes d'assurance agricole diffère selon les pays mais elle nécessite toujours une intervention publique qui y joue un rôle central - ce qui fait du régime d'assurance agricole, un des outils des politiques agricoles aussi bien en France, que dans l'Union Européenne ou aux Etats-Unis. En France, la protection des agriculteurs contre les aléas repose sur le marché de l'assurance agricole, le régime des calamités agricoles et la "garantie catastrophes naturelles". Les pertes identifiables aux risques climatiques ou épidémiques sont estimées à 7 milliards de F/an et l'essentiel relève d'un système publique d'indemnisation au titre des calamités agricoles. Toutefois, leur souscription est obligatoire dans le cadre d'un contrat d'assurance facultatif (incendie et autres dommages aux biens et véhicules utilitaires, grêle, etc.).

- **Le marché de l'assurance couvre essentiellement les dommages de la grêle.** Environ 60% des cultures sont assurées pour un montant annuel de primes de 1200 MF. Le rapport sinistres/primes (85%) est régulièrement supérieur à l'équilibre technique habituel du secteur, ce qui a obligé les assureurs à augmenter les primes, les taux de franchise et à plafonner les capitaux assurés. L'Etat gère donc un programme de subventions pour inciter les producteurs de fruits et légumes à s'assurer et prend en charge 15% d'une prime calculée sur 1% du produit brut garanti pour le blé ou le maïs mais 18% pour la vigne et 22% pour les fruits et légumes, du fait du problème central de la branche : la concentration des cultures fragiles au sud de la Loire.
- **La garantie catastrophe naturelle.** Le régime d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles instauré en 1982 s'applique en agriculture où il prend en charge les dommages causés aux bâtiments, stocks, matériels, véhicules, cheptels vifs en bâtiments par les tempêtes ou autres inondations. Les autres contrats incendies, véhicule à moteur, pertes d'exploitation participent à la couverture du risque. Le financement est assis sur une prime additionnelle qui s'applique à toutes les primes afférentes aux contrats d'assurances. Les dommages sont réglés par les compagnies d'assurances.
- **Le Fonds National de Garantie contre les Calamités Agricoles (FNGCA).** Une "calamité agricole" regroupe les dommages subis non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel et lorsque les autres moyens de lutte ont été inopérants. En règle générale, la procédure de classement en zone concernée est déclenchée après des dommages collectifs dus à un aléa naturel non couvert par une autre procédure de dédommagement (abattage de troupeau pour raison sanitaire, intervention sur un marché, ...) et non classés "catastrophe naturelle". Un fonds a été créé en 1964, le Fonds National de Garantie contre les Calamités Agricoles (FNGCA) pour développer les mesures de prévention, indemniser les producteurs et les inciter à s'assurer contre les risques agricoles. Il est financé par une subvention budgétaire (225 MF/an) et par une contribution

assise sur les primes ou cotisation des autres assurances (550 MF/an). Il verse environ 750 MF d'indemnités chaque année, le plus souvent pour cause de sécheresse.

Depuis plusieurs années, la lenteur et la lourdeur des procédures, la faiblesse des indemnités accordées et l'importance des coûts administratifs du FNGCA faisaient l'objet de critiques. La Loi d'Orientation Agricole (**LOA**) votée en juillet 1999 a prévu d'établir un bilan de la situation et de mettre à l'étude les conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance multirisque qui répondrait mieux aux nouveaux enjeux de l'assurance agricole.

## 2.2 Des risques importants non couverts

- **Le risque financier.** Comme le montre l'actualité récente, d'importants changements sont en cours et de nouveaux risques aggravent et/ou viennent s'ajouter à ceux encourus auparavant et plus ou moins bien couverts. Certains risques pour la santé humaine comme ceux liés potentiellement à l'ESB ne peuvent être ni assurés ni tarifés car ils ne sont pas quantifiables. L'épisode du maïs transgénique "Starlink" qui s'est avéré utilisé pour l'alimentation humaine alors qu'il était strictement réservé aux animaux, ou celui des semences de colza polluées par une variété génétiquement modifiée, montrent l'ampleur du risque financier pour les firmes productrices des semences, de la perte de recettes potentielle - sauf indemnisation au cas par cas - pour les producteurs et les risques pour la santé des consommateurs alors que les liens de causalité et les responsabilités sont difficiles à établir. De plus en plus d'acteurs du secteur agro-alimentaire cherchent d'ailleurs à s'assurer contre ces risques liés à la sécurité alimentaire ou aux opérations de retrait et de réhabilitation de l'image de marque qui s'en suivent. Mais face à un grand risque non assurable, seule la création d'un Fonds d'indemnisation des victimes est envisageable, à l'instar du Royaume Uni pour les victimes de la forme humaine de l'ESB.
- **Le risque prix** en agriculture n'est pas à proprement parler nouveau mais il était auparavant géré par l'Etat, des institutions, les politiques agricoles et certains instruments comme les quotas et la jachère qui concourent à réguler la surproduction et donc la volatilité des prix. Il est devenu plus évident depuis la baisse régulière des prix d'intervention induite par les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC) de 1992 et de **Agenda 2000** et la libéralisation des échanges agro-alimentaires intervenue depuis l'Accord agricole de l'Uruguay Round de 1994 (**AAUR**). Les agriculteurs sont de plus en plus exposés aux fluctuations des cours mondiaux car l'ouverture des économies accroît les variations de prix de certains marchés puisque plus un produit est échangé sur le marché mondial, plus le prix et le volume de production en un lieu donné sont déconnectés. Ainsi par exemple et au risque de simplifier à l'extrême, l'interaction entre volume et prix est relativement simple et la réponse à une variation est rapide sur le marché des œufs (peu mondialisé), plus complexe sur celui de la viande de porc (marché plus internationalisé et possibilités de substitutions entre viandes) ; par contre, sur des marchés ouverts, concentrés, où le stockage est possible - ceux des grands produits échangés sur les marchés mondiaux -, les relations entre volumes et prix sont beaucoup plus opaques et favorables à la volatilité des cours.

L'apparition de nouvelles sources de risques telles que l'incertitude sur les prix des produits agricoles, contribue à accroître la variabilité des revenus. Or la nécessaire stabilité économique des exploitations demeure une des fonctions de l'Etat et des politiques agricoles. Si la diminution de la régulation publique entraîne une déstabilisation du prix susceptible de s'amplifier sous le choc d'autres décisions étatiques telles que l'application d'une clause de sauvegarde, l'instauration de barrières non tarifaires ou le versement de subventions aux exportations, il devient nécessaire pour les producteurs, d'adopter des mécanismes de gestion des aléas de marchés.

## 3) A NOUVEAUX ENJEUX, NOUVEAUX INSTRUMENTS ?

Les risques les plus importants pour les exploitants agricoles, - en dehors du risque humain couvert par des mécanismes classiques de protection sociale - sont les risques de rendement, de prix et financier. L'option qui prévaut serait d'**élargir les possibilités d'intervention des marchés** de l'assurance agricole à d'autres risques que le dommage grêle. L'Europe pourrait favoriser l'émergence de produits financiers dérivés afin de permettre un transfert des risques vers les marchés financiers. En effet, une diversification géographique des risques et une réponse collective aux problèmes de gestion des fluctuations des recettes agricoles devrait être plus efficace à l'échelle des Quinze qu'à celle d'un pays. C'est à ce niveau qu'il peut y avoir des propositions d'organisme communautaire de réassurance ou/et des créations de programmes européens d'assurance multirisques sur récoltes basés sur les rendements individuels ou sur les rendements agrégés. Mais cette formule n'apporterait qu'une solution partielle à un objectif de stabilisation du revenu agricole face à des prix agricoles de plus en plus volatiles. Il est donc nécessaire de mettre en place des instruments spécifiques visant à réduire les fluctuations de revenus.

- **"L'assurance revenu"** qui garantit une recette minimum par hectare et par culture, apparaît comme l'instrument de couverture le mieux adapté à la gestion conjointe des incertitudes de

production/rendement et de prix. On peut imaginer une assurance de base qui protégerait d'une diminution trop importante des recettes agricoles due à une baisse excessive des rendements et/ou des prix et un système complémentaire d'assurance "revenu net" garantissant une recette minimum pour l'ensemble des activités agricoles en vue de permettre aux agriculteurs de gérer efficacement les incertitudes de production et de marché. Pour faire face aux problèmes d'asymétrie d'information entre assureurs et assurés, une alternative consiste à élaborer des contrats dont l'indemnité est basée non pas sur les rendements individuels mais sur une variable exogène, indépendante des actions des producteurs et observable par les deux parties. Par exemple, l'indemnité d'une assurance multirisque sur récoltes dépendra du rendement agrégé des surfaces en culture dans une zone, calculé à partir des rendements individuels des agriculteurs assurés et non assurés et celle d'une assurance contre un aléa à l'origine de la perte de rendement tel que la sécheresse, sera perçue lorsque la quantité de pluie est inférieure à un seuil donné.

- **Les instruments financiers.** Une assurance cultures et une garantie de rendement pour stabiliser le revenu, si elles sont des instruments pertinents de transfert des risques de production et de prix, ne participent pas à la diversification temporelle des risques. Puisque la réduction de l'intervention publique aggrave également le risque financier à un horizon au-delà de la campagne, la mise en œuvre au niveau individuel d'instruments financiers de couverture pourrait s'avérer utile. Ainsi les marchés à terme permettent de couvrir une opération de vente future comportant un risque de prix et/ou de change. Depuis 1994, aux Etats-Unis, les marchés financiers proposent pour les principales grandes cultures, des contrats à terme sur récoltes basés sur un rendement agrégé par zone. Enfin depuis octobre 2000, les autorités fédérales américaines, comme le fait le Canada depuis plusieurs années, incitent les agriculteurs à ouvrir un compte de stabilisation du revenu net. L'exploitant se constitue une épargne de précaution rémunérée à un taux supérieur à celui du marché les bonnes années. Le compte est disponible lorsque le revenu net agricole (et non les recettes) est inférieur à un seuil critique. Cette aide contracyclique (qui favorise un prélèvement sur le revenu les années fastes pour faciliter une redistribution les années difficiles) devrait se substituer aux aides d'urgence.

La mise au point d'outils de gestion efficace des risques productifs agricoles peut s'inspirer utilement de l'expérience nord-américaine qui confère dès à présent à l'assurance sur récolte, un rôle prépondérant dans la gestion de ces risques. De tels programmes d'assurance commencent à se développer en Europe : les céréaliers anglais peuvent souscrire depuis mai 1999 une assurance revenu garantissant une recette égale à 90% de la moyenne sur 10 ans des rendements régionaux multipliée par 95% du cours coté sur le marché à terme de Londres.

\* \* \*

A l'avenir, l'assurance agricole peut-elle jouer un rôle en tant qu'instrument de gestion des risques au service des politiques agricoles et environnementales ? Oui dans la mesure où elle tend à devenir un élément de politique de stabilisation des revenus : il s'agit bien en fait de construire un programme de soutien des revenus agricoles alors que le soutien par les prix et les aides susceptibles d'être accordées lorsque les prix tombent en dessous d'un seuil, ne sont plus autorisés depuis l'Accord agricole de l'Uruguay Round (AAR) et les pressions en faveur du "découplage" des aides directes.

Les Etats-Unis ne s'y trompent pas : depuis leur vote du Fair Act en 1996 qui prévoit la suppression de toutes les aides au soutien des prix et des revenus couplées et plus récemment, celui de la fin des aides exceptionnelles accordées auparavant par le Congrès aux agriculteurs sinistrés. Ils s'orientent vers des mécanismes de recette garantie par hectare et par culture, calculée à partir des rendements individuels et des prix de marchés - ce qui implique un découplage imparfait -. Conscients d'un éventuel problème à l'OMC et du risque de classement des subventions à ce dispositif en boîte orange lors des prochaines négociations prévues au Round du Millenium, leur proposition préparatoire révèle leur volonté de maintenir les instruments d'intervention qu'ils choisissent : ils souhaitent que de tels dispositifs de sécurité des revenus puissent être inclus dans la catégorie des aides dites exemptées (de contrôle et de réduction). D'où pour l'Union européenne une opportunité également de se doter de nouveaux outils de stabilisation des revenus.

#### Sources :

**Olivier Mahul et Dominique Vermersch**, "L'assurance récolte : nouveaux enjeux, nouveaux instruments" ; *Inra Sciences sociales*, N°2, 1999/09.

#### Pour en savoir plus :

**Olivier Mahul**, "Vers une redéfinition du rôle de l'assurance agricole dans la gestion des risques sur récoltes" ; *Cahiers d'Economie et Sociologie rurales*, N°49 (Octobre 1998) : 34-58

**Olivier Mahul**, "Optimum area yield crop insurance" ; *American Journal of Agricultural Economics*, 81 (Février 1999) : 75-82.

**Olivier Mahul**, "Optimum Crop insurance under joint yield and price risk" ; *Journal of Risk and Insurance*, 67 (Mars 2000) : 109-122.

**Olivier Mahul et Brian D. Wright**, "Designing optimal crop revenue insurance" ; *American Agricultural Economics Association*, Tampa FL, USA, 30 Juillet-2 Août 2000.