

RISQUES

« L'ÉTAT RASSURE MAIS N'ASSURE PAS »

J. FOURIER



N°20

LES RISQUES DE
LA NATURE

OCTOBRE-DÉCEMBRE 1994



LES CAHIERS DE L'ASSURANCE

ASSURANCE CLIMATIQUE

sur les récoltes agricoles

MOTS CLEFS : assurance ■ gel ■ grêle ■ inondations ■ prévention ■ sécheresse ■ tempêtes ■

L'agriculture est une science qui traite d'une nature vivante, donc fragile. De nombreux fléaux risquent de compromettre les récoltes de toute nature destinées tant à l'alimentation humaine ou animale qu'à l'industrie, la chimie, la pharmacie. Grêle, sécheresse, inondations, gel, maladies, attaques d'insectes... sont depuis l'origine des temps la hantise des agriculteurs. Les mesures de prévention et les traitements les plus coûteux sont souvent impuissants devant les forces de la nature. L'assurance ne peut malheureusement répondre à tous les besoins, mais elle réussit cependant à compenser bien des préjudices pour les prévoyants qui lui ont fait confiance. La présente étude – forcément incomplète – tentera d'éclairer quelque peu ce problème, vital pour l'agriculture, en se fondant sur l'expérience tirée d'une couverture bien maîtrisée : l'assurance grêle.

Les cultures, quelles qu'elles soient, sont très sensibles aux aléas climatiques : sécheresse, inondations, tempêtes, grêle, gel, etc. Leur destruction, totale ou partielle, a des conséquences économiques parfois catastrophiques. Pour y pallier, seule une protection par l'assurance peut permettre une garantie financière à l'exploitant agricole. Or, lorsque les médias diffusent des images spectaculaires, celles-ci sont malheureusement souvent accompagnées de commentaires insuffisants, qui ne rendent pas compte de la spécificité de la garantie de ces fléaux.

Malgré toutes les expériences tentées tant en France qu'à l'étranger, le dommage grêle reste le seul risque largement assuré. En effet, les autres risques climatiques sur récoltes ne sont en général pas assurables, ou bien ils le sont dans le cadre de contrats spécifiques, dits « assurances contre les forces de la nature », qui ne sont d'ailleurs pratiqués que dans certains pays. Ces risques sont déclarés « inassurables », compte tenu des variétés cultivées et de l'état de

* Directeur de L'Étoile et de la Société de Toulouse (assurances mutuelles).

maturité des récoltes, des modes de culture, de la nature des terrains, des variations climatiques d'une région à une autre, de l'inconnu des aléas atmosphériques. Tout cela entraîne en effet des difficultés en matière d'évaluation des dommages et d'établissement des primes (sans oublier le manque de statistiques).

L'assurance grêle, pratiquée depuis le début du XVIII^e siècle, est quant à elle bien maîtrisée par l'ensemble des sociétés d'assurances.

I. UN PEU D'HISTOIRE

L'assurance grêle est avec l'incendie une des plus anciennes branches, dont le développement fut rapide après la chute du premier Empire.

En effet, Napoléon I^{er} n'était pas partisan de « l'assurance en général », qu'il considérait comme une fuite devant les responsabilités, et ce n'est qu'après sa chute que les idées philosophiques de toute nature — et leur prolongement dans l'assurance — furent reprises et purent se développer.

Les plus anciennes sociétés grêle, la Cérès, mutuelle créée en 1824 (aujourd'hui groupe Azur), la Société de Toulouse, en 1826, et de très nombreuses autres sociétés virent le jour dans les divers départements, mais leur circonscription limitée les vouait à un échec plus ou moins rapide.

Il fut en effet extrêmement difficile d'obtenir, du ministre concerné et du Conseil d'État de l'époque, un élargissement de circonscription, car ceux-ci portaient du principe que tous les membres d'une mutualité doivent se connaître ou pouvoir se connaître, ce qui est certes impossible s'ils sont éloignés les uns des autres.

La règle d'usage était que le champ d'opérations de la société forme une circonscription restreinte et que, chaque année, le total des pertes subies par les sociétaires soit réparti entre tous proportionnellement à leur capital assuré respectif, sans qu'il reste aucun fonds en caisse après l'exercice clos.

Afin d'éviter une trop grande diversité des résultats, il était cependant nécessaire de s'étendre dans d'autres circonscriptions pour répartir les risques, et c'est en 1847 que le roi Louis-Philippe I^{er} autorisa par ordonnance le régime plus logique des circonscriptions.

Il faut souligner que la formation d'un fonds de réserve financière n'existait pas à l'époque. C'est le directeur fondateur de L'Étoile qui fut à l'origine de ce projet, mais il rencontra beaucoup d'obstacles pour obtenir l'autorisation de constituer cette réserve. En effet, le Conseil d'État estimait que les mutuelles d'assurances allaient devenir des « capitalistes ». Heureusement, la raison l'emporta et, après bien des démêlés, en 1858, le Conseil d'État délivra l'autorisation de former une réserve régulatrice des cotisations susceptible de parer à leur insuffisance en cas d'années calamiteuses.

Après des faillites souvent dramatiques pour quelques sociétés, il ne restait donc au début du siècle qu'une vingtaine de sociétés n'ayant pu étendre leur activité à des territoires plus ou moins vastes.

II. LE MARCHÉ

A ce jour, la branche grêle est pratiquée par des spécialistes ; elle est traitée soit comme une branche parmi un ensemble de risques (agricoles, bien sûr), soit d'une manière complètement indépendante par des sociétés monobranches, mutuelles ou anonymes.

60 % environ des cultures sont assurées contre la grêle, ce qui représente 1,3 millions de francs de primes pour une couverture brute de 59 millions de francs de capitaux environ (1993).

L'évolution du rapport sinistres à primes est extrêmement variable d'une année sur l'autre. A titre d'exemple :

- 72 % en 1982 ;
- 110 % en 1983 ;
- 51 % en 1986 ;
- 96 % en 1989 ;
- 40 % en 1991 ;
- 160 % en 1993 ;
- et près de 140 % en 1994 !

L'objet de cette garantie porte presque exclusivement sur la perte de quantité : les cultures les plus courantes étant les céréales principales et secondaires (blé, orge, escourgeon, avoine, etc.), le maïs, les betteraves, les pommes de terre, le lin textile, les graines légumineuses, le chanvre, les protéagineux et oléagineux (tels le colza, le tournesol, etc.), la vigne. L'ensemble de ces cultures représentaient en 1991 85 % des capitaux garantis du marché de l'assurance grêle et 72 % environ des primes. Depuis, et compte tenu de la réforme de la politique agricole commune¹, les engagements en capitaux ont fortement diminué.

Les cultures dites « spéciales » – fruitières, maraîchères ou florales – font l'objet d'une garantie complémentaire portant sur la qualité et représentent environ 8 % des capitaux du marché, mais 25 % des primes, compte tenu d'une tarification plus élevée (1991). La Pac a évidemment modifié le pourcentage d'engagements par une augmentation sensible par rapport à l'ensemble du marché.

Les productions sous serres sont également assurables par des contrats spécifiques, dits « multirisques serres ».

L'ensemble de ces cultures est réparti en 8 classes selon leur vulnérabilité à la grêle. Les plus courantes, c'est-à-dire les plus résistantes, en particulier le blé, sont réparties de la classe 1 à la classe 4, et les plus sensibles sont réparties de la classe 5 à la classe 8. Cette classification détermine la tarification applicable à chaque culture selon un coefficient de progression, en fonction de l'indice de vulnérabilité de la classe considérée. Le tarif de référence est établi pour la première classe ; afin d'obtenir le taux des autres classes, on applique le coefficient correspondant au taux de la classe considérée.

La tarification est mise au point par chaque société en fonction de ses propres

¹ Voir plus loin les conséquences de la réforme de la Pac sur l'assurance agricole.

statistiques mais doit tenir compte également des résultats du marché. Dans ce but, des statistiques sont établies depuis plusieurs décennies par le service études et traitements statistiques de l'Assemblée plénière des sociétés d'assurances dommages (Apsad/FFSA) qui rassemble les résultats de l'ensemble des sociétés du marché (hors Groupama) et permet ainsi de suivre l'évolution du marché par cantons et par familles de cultures.

Compte tenu de la rotation des cultures (hors-vigne, arboriculture, etc., et régions spécialisées en monoculture comme le maïs des Landes), l'assuré est tenu, chaque année avant le 31 mai, d'établir une déclaration d'assolement afin d'informer l'assureur de la nouvelle répartition et de la valeur de ces cultures.

Il est tenu de déclarer la totalité des récoltes de même nature situées dans une commune ou dans les communes limitrophes. Ce qui évite que l'assurance ne se limite aux parcelles plus particulièrement exposées à la grêle et ne favorise ainsi l'antisélection. A défaut, l'assuré reste garanti sur les bases de l'assolement de l'année précédente, ce qui peut entraîner des difficultés en cas de nouvelles cultures ou d'augmentation de surface.

En cas de sinistre, l'assureur garantit la valeur déclarée par l'assuré sur son avenant d'assolement et non pas la valeur déterminée au moment de l'événement. En cas de rendement réel inférieur au rendement assuré (qui peut être provoqué par d'autres fléaux atmosphériques ou par une maladie), c'est le rendement réel qui sera retenu pour le calcul de l'indemnité afin d'éviter tout enrichissement sur l'assurance. Les experts, mandatés par les sociétés (qui exigent d'eux de solides compétences techniques et humaines), pour la plupart des agriculteurs en activité ou en retraite, sont à même de comprendre les difficultés de l'exploitant sinistré tant sur le plan financier que moral.

L'assurance grêle est l'une des rares branches où la prime est payable non pas d'avance mais à terme échu, en général à partir du 1^{er} octobre. De fait, les indemnités seront réglées au cours du quatrième trimestre de l'année en cours, en fonction des pourcentages de perte définis par les experts qui seront appliqués sur la valeur à l'hectare déterminée par l'assuré, après déduction des franchises.

L'ensemble des sociétés pratiquant ce risque ont des échanges de vues dans le cadre de réunions techniques organisées par l'Apsad pour les sociétés adhérentes de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA).

Compte tenu de la variabilité des résultats et des risques mêmes engagés, une protection par la réassurance est obligatoire à partir d'un certain seuil. Des réassureurs français et étrangers protègent le marché hexagonal.

Plusieurs types de traités sont pratiqués par l'ensemble des sociétés du marché. En premier lieu, les traités proportionnels, soit en participation ou quote-part, soit en excédent de capitaux ou de plein ; en second lieu, les traités non proportionnels, soit en excédent de sinistres (ou *excess loss*), soit en excédent de taux de sinistres (ou *stop loss*).

Sur le plan réglementaire, des provisions et des réserves techniques sont constituées et elles doivent être proportionnelles aux encaissements.

III. FONDS DE CALAMITÉS ET PERSPECTIVES DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE RÉCOLTES

En France, les pouvoirs publics ont mis en place en 1964 le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles². Ce fonds, alimenté pour partie par l'État et pour partie par un prélèvement de 7 % sur les primes d'assurance agricole grêle et incendie, permet de venir en aide, sous forme de subventions ou de prêts bonifiés, aux agriculteurs sinistrés.

Par ailleurs, lors de la discussion de la loi du 13 juillet 1982 créant un système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, il a été envisagé de réformer le régime de garantie des calamités agricoles de 1964, afin que les agriculteurs ne soient pas défavorisés. On sait aujourd'hui que les réflexions se sont orientées vers la mise en place de mécanismes dont l'objet serait de garantir au plus haut niveau possible l'ensemble des aléas auxquels sont exposées les exploitations. Or certains de ces aléas sont inhérents à l'entreprise agricole. Il risquerait donc de s'agir moins d'un système d'assurance que d'un régime de garantie des revenus. Écartant les barrières techniques des mécanismes d'assurance, un tel régime serait exagérément onéreux. Son coût ne pourrait être supporté par les agriculteurs seuls. La collectivité nationale serait-elle prête à le prendre en charge ?

Si ce projet devait aboutir, on assisterait à un nouveau paradoxe. En voulant créer l'assurance tous risques des exploitations, on détruirait les véritables assurances agricoles, qui se trouveraient dissoutes dans ce système de garantie universelle. Ce serait grand dommage, car l'assurance a une place à tenir dans une réforme d'envergure du régime d'indemnisation des calamités agricoles. Elle a fait la preuve de ses compétences et de ses capacités. Elle a formulé des propositions, tant pour améliorer le régime actuel que pour permettre le développement de nouvelles garanties.

C'est ainsi qu'en 1984 une garantie complémentaire à la grêle a été proposée : l'assurance tempête, limitée au tournesol ; elle a été étendue depuis 1985 au colza et au maïs. Cette garantie est maintenue à ce jour, mais ses conditions et tarifications sont remises en question tous les ans, compte tenu de son caractère expérimental et de ses faibles performances.

D'autres expériences sont tentées par quelques sociétés et limitées à certaines régions, comme la couverture grêle-gel pour les vignes du Beaujolais, la couverture grêle-gel-tempêtes sur maïs de semence, etc. Mais il y a lieu de rester très prudent ; en effet, il est indispensable de progresser par étapes, de tenir compte de la région concernée, des productions dont on doit avoir une parfaite connaissance et des conditions atmosphériques des secteurs concernés. Il faut établir des tarifs supportables pour les producteurs, équilibrés pour les assureurs, et répartir les risques de manière homogène. Tout cela afin d'éviter les concentrations par l'antisélection, ce qui conduit automatiquement à la catastrophe, tant

2. Voir dans ce numéro l'article de Daniel Chappuis, « Calamités agricoles et assurance agricole ».

pour l'assureur que pour l'assuré, qui devra payer des primes insupportables, financièrement parlant.

Sur le plan international, à l'initiative de trois assureurs spécialisés, a été créée en 1951 l'Association internationale des assureurs contre la grêle (AIAG). Cette association regroupe 180 membres représentant 27 pays. Des échanges de vues sous forme de voyages d'études, de congrès, d'expertises en commun permettent de rassembler des informations, des connaissances et des expériences entre professionnels de différents pays. Des approches sont faites également en matière de prévention. Des informations sont échangées entre les différents pays afin d'essayer d'améliorer la protection et les services à une agriculture qui traverse une période difficile, en cernant de façon toujours plus précise l'impact des dommages causés.

IV. LA RÉFORME DE LA PAC, LE GEL DES TERRES ET LEURS CONSÉQUENCES SUR L'ASSURANCE AGRICOLE

Afin de diminuer progressivement la production dans les secteurs excédentaires, l'action communautaire d'amélioration des structures instituée par le règlement du 12 mars 1985 a été complétée par un programme communautaire de retrait des terres appelé « gel des terres ». Le programme vise à encourager la mise hors production ou l'élevage extensif sur des terres agricoles cultivées.

Jusqu'en 1992, le dispositif français comportait deux types d'aides au retrait des terres :

- le retrait quinquennal ou Arta (aide au retrait des terres arables), encourageant la mise hors production pendant une durée de cinq ans ;
- le retrait temporaire pour un an, adopté à l'intention des producteurs de céréales et oléoprotéagineux pour la campagne 1991-1992.

La réforme de la Pac de mai 1992 a institué un régime obligatoire de retrait des terres qui se substitue au dispositif précédent pour les quatre campagnes 1992-1993, 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996. Le pourcentage de surface gelée varie de 15 % au minimum à 30 % suivant les formules adoptées par les producteurs. Dans tous les cas, une aide communautaire sous forme de prime est versée à chaque producteur dans des conditions bien définies (entretien de la jachère, etc.).

Instauré en 1991, l'alignement du prix des produits agricoles sur les cours mondiaux a entraîné une chute considérable des prix de certains produits et en particulier les oléagineux, dont les valeurs sont passées de 3 à 1. Cette chute a provoqué une baisse des capitaux assurés (plus les terres gelées non assurables) concernant les contrats d'assurance grêle et tempêtes, sans obtenir de compensation pour autant.

En effet, la gestion desdits contrats est exactement la même, quelles que soient les valeurs assurées, alors que les producteurs sont en partie dédommagés par des primes versées directement par la Communauté. L'ensemble de la profession, y compris les intermédiaires (agents, courtiers) a donc dû faire face à cette

chute importante et supporter près de 30 % de baisse des encaissements sur trois ans, sans pouvoir réduire les frais généraux d'autant !

Comme en toute période de crise, des mesures ont pu être prises afin de limiter ce déficit, sans pour autant réduire la qualité du service et des prestations. Depuis 1994, le marché tend heureusement à s'améliorer grâce à une légère remontée des prix agricoles et à la prise de garanties (même faibles) des cultures dites « industrielles » (colza, diester) cultivées sur les jachères.

Bien sûr, le nombre d'exploitations diminue tous les ans, puisqu'il est passé en 1984 de 1 136 000 à moins de 800 000 en 1993, soit une diminution de près de 42 % (l'objectif à moyen terme est de 650 000 !).

CONCLUSION

Si le nombre de contrats baisse, les exploitations augmentent en surface et deviennent ainsi de véritables structures industrielles. Il y a donc lieu de s'adapter à ces nouveaux besoins et de répondre ainsi au mieux aux producteurs, tant sur le plan technique que sur le plan financier ■