

Monsieur Didier Guillaume
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
78 rue de Varenne
75007 Paris

Paris le 01 Octobre 2019

Objet: Consultation sur les mesures d'amélioration et de refondation des outils de gestion des risques en agriculture.

Monsieur le Ministre,

L'APREF tient tout d'abord à vous remercier de l'avoir approchée dans le cadre de la consultation sur les mesures d'amélioration et de refondation des outils de gestion des risques en agriculture.

En sa qualité d'Association des Professionnels de la Réassurance, l'APREF n'a pas pour vocation de se prononcer sur les choix gouvernementaux en matière de politique agricole. Acteurs majeurs des équilibres économiques et financiers des régimes d'assurance récolte dans le monde, les réassureurs souhaitent toutefois éclairer les Pouvoirs Publics sur quelques points permettant d'approcher une généralisation de l'assurance des récoltes en France.

Les réassureurs ont soutenu dès l'origine et de façon appuyée le marché de l'assurance récoltes. Soulignons que cet accompagnement n'a jamais faibli, et ceci malgré des années difficiles en termes de résultats, notamment en 2016 où la part des sinistres absorbée par la réassurance a été de très loin supérieure à celle retenue par les assureurs.

Pour autant, le risque récolte présente une diversification des expositions qui est bienvenue pour le marché de la réassurance. Le nombre d'intervenants réassureurs en France s'est significativement étoffé sur la période et on compte aujourd'hui plus d'une trentaine de compagnies actives sur cette branche particulière.

Ni les capacités de réassurance, ni le prix de cette capacité sur le marché n'ont été un facteur limitant au développement de l'assurance Multi Risques Climatiques (MRC) depuis 2005.

Le prix de la réassurance est très largement inférieur à 10% de la fraction des cotisations d'assurance récoltes protégées et il est tendanciellement à la baisse depuis 2005.

Avec une offre largement excédentaire aux besoins exprimés, le marché de la réassurance privé est parfaitement à même d'accompagner le développement souhaité de l'assurance récolte en France sous réserve, bien entendu, que les équilibres techniques soient viables et pérennes.

Les capacités de réassurance utilisées aujourd'hui par le marché français sont de l'ordre de 700 à 800 millions d'Euros. Ces capacités sont faibles au regard de celles déployées par exemple sur les Etats-Unis, l'Inde ou la Chine, où elles sont de l'ordre de 5 Milliards d'Euros chacune.

PARTICULARISME FRANCAIS

L'APREF constate que le taux d'équipement des agriculteurs français en matière d'assurance grêle-tempête dépasse 60% des surfaces (essentiellement en grande culture et viticulture) alors qu'il représente moins de 30% en MRC. Contrairement à la grêle, le taux de pénétration des garanties MRC n'a pas eu jusqu'à aujourd'hui le développement escompté auprès des agriculteurs.

De fait, le marché français de l'assurance récolte est depuis 1820, un marché de couvertures grêle avec des franchises très basses qui déclenchent des indemnités dès qu'une fraction de parcelle est endommagée. L'agriculteur a donc l'habitude d'être indemnisé fréquemment pour des dégâts qui, sauf exception, sont modérés au global de son exploitation.

La MRC se présente comme un produit « coup dur », intervenant en cas de dégâts d'origine climatique affectant de façon importante une ou plusieurs spéculations sur l'exploitation.

Cette garantie joue donc moins fréquemment, mais sur des événements de plus grande ampleur géographique. Individuellement, l'agriculteur en perçoit plus difficilement l'intérêt économique.

Les autres raisons de ce manque relatif d'attractivité sont multiples :

- Un cadre réglementaire mouvant depuis 2005 ;
- Le retard régulier dans le paiement des subventions ;
- La complexité perçue des offres d'assurance et de leur éligibilité à la subvention ;
- Le calcul du rendement historique individuel de référence, jugé pénalisant ;
- Le manque de visibilité quant aux résultats des assureurs ;
- La communication gouvernementale parfois confuse quant à la raréfaction des aides ex-post, notamment après la survenance d'une calamité exceptionnelle affectant le monde agricole ;
- La concurrence du FNGRA sur certaines cultures ;
- Pour le Nord de la France et jusqu'en 2016, l'effet stabilisant et diversifiant de la culture betteravière jusqu'alors sous quota.

Pourtant, le monde agricole a tout de même bénéficié de l'assurance récolte puisque, pris dans sa globalité, le marché de l'assurance est en nette perte technique depuis le lancement de l'assurance MRC en 2005, avec toutefois des écarts significatifs entre assureurs. Sur la période 2005-2017, la F.F.A. publie⁽¹⁾ un rapport sinistre à prime de 105% pour les assurances MRC. Ce chiffre ne tient pas compte des charges d'acquisition et d'administration des assureurs qui viennent aggraver ce ratio. Au global, et surtout si on tient compte des subventions aux primes d'assurance, les agriculteurs ont perçu beaucoup plus d'indemnités qu'ils n'ont payé de cotisations.

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE

A l'international, la grande majorité des marchés d'assurance agricole sont organisés sous forme de partenariats public-privés dédiés où la subvention à la cotisation d'assurance est le principal outil public de développement. Ces partenariats vont du simple encadrement des garanties subventionnées à des systèmes totalement intégrés où l'Etat porte finalement la majeure partie du risque. L'accompagnement des Etats apparait inversement proportionnel au niveau de compétence du secteur privé local en matière d'assurance récolte au moment de la création du système. Dans de nombreux cas, une forte implication initiale des Pouvoirs Publics a permis d'attirer la réassurance privée en la confortant sur la pérennité du marché.

Concernant plus particulièrement la mise en place d'un pool de co-réassurance avec ou sans partenariat public-privé en France, l'APREF rappelle qu'il existe sur le marché privé un excédent de capacité largement suffisant pour faire face à une montée en puissance de la MRC à moyen et long terme. **A ce titre, la mise en place d'un pool qui viserait à compenser un déficit éventuel de capacités de réassurance n'est pas justifiée.**

En revanche, la création d'un pool de co-réassurance, avec l'homogénéisation qu'elle induit, pourrait permettre de mieux appréhender la tarification du risque sous-jacent et de rendre plus identifiable le périmètre de couverture (MRC opposée au champ d'intervention du FNGRA). Cette plus grande transparence vis-à-vis de la profession agricole limiterait l'effet de défiance parfois constaté et serait sans doute de nature à accroître le taux de pénétration du produit.

L'APREF considère toutefois qu'un certain nombre de clarifications doivent être apportées quant à la compatibilité d'un tel pool avec les règles de concurrence nationales et européennes. La question de l'éligibilité des subventions aux cotisations d'assurance dans le cadre de la réglementation actuelle de la PAC doit également être étudiée. Enfin, si le pool venait à proposer des garanties d'assurance à tarification unique, l'avenir des acteurs les plus

modestes du marché pourraient être remis en cause en raison de leurs frais de gestion relativement plus élevés.

La question de l'expertise sinistre, point clé de l'assurance récolte et où chaque compagnie démontre son savoir-faire, mérite d'être posée *ab initio*.

L'APREF préconise depuis longtemps la création d'une base de données statistique à l'échelle nationale sur le périmètre des garanties subventionnées. Pour être utile, cette base devrait indiquer les valeurs assurées et sinistres payés par montant de franchise pour chaque culture et chaque exercice, avec une granulométrie minimale au canton ou mieux à la commune. Elle serait publique, comme c'est le cas sur de nombreux marchés concurrents (USA, Inde...).

L'APREF préconise également la mise en place d'une police d'assurance « socle » unique sur le marché quant à son libellé, clairement estampillée comme soutenue financièrement par la Solidarité Nationale. Une telle offre unique encadrerait l'utilisation de l'argent public et permettrait la lecture non biaisée de la base statistique par tous les acteurs. L'offre d'assurance subventionnée deviendrait alors plus aisément identifiable par les agriculteurs. Son articulation avec les couvertures du FNGRA serait précisée, évitant, par exemple, que des exploitants non assurés soient mieux indemnisés via la 3^{ème} section du FNGRA que des exploitants cotisants à une MRC socle.

L'APREF ne recommande pas en revanche, la fixation d'une tarification unique sur le marché. Uniformiser les prix pratiqués constitue une distorsion de concurrence dont les effets risquent d'être inverses au but recherché par les Pouvoirs Publics, à savoir obtenir le meilleur prix pour chaque agriculteur. L'assurance agricole est, on le sait, sujette à une anti-sélection chronique. Réduire la diversité de l'offre et augmenter ce faisant la granularité des grilles de tarification ne peut qu'amplifier le phénomène de rejet de l'assurance par une partie de la population agricole, souvent la moins exposée aux aléas climatiques. Pour permettre l'élargissement du marché vers de nouveaux assurés, l'APREF recommande de laisser chaque assureur fixer son prix, en fonction de l'appréciation individuelle qu'il a, du risque porté par chaque exploitation et selon les coûts de gestion qui lui sont propres.

Que ce soit dans le cadre d'un pool de co-réassurance ou dans un cadre opérationnel plus léger et plus efficace économiquement, la transparence des données et l'harmonisation des garanties pourrait faciliter l'entrée sur le marché de nouveaux intervenants assureurs. Afin d'éviter toute opportuniste et de limiter une volatilité des offres d'assurance toujours préjudiciable en termes d'image auprès des agriculteurs, l'Etat devrait alors se donner les moyens de sélectionner les acteurs proposant une offre viable et durable.

Pour mettre en œuvre ce qui précède, l'APREF soutient l'idée de l'intervention d'un tiers de confiance comme cela a déjà été le cas avec succès lors des études sur l'assurance récolte présentées au CNGRA.

La publication de statistiques fines de marché et l'encadrement strict des conditions de garanties d'assurance en matière de libellé ne paraissent pas constituer une distorsion inacceptable des règles de concurrence, concurrence qui par ailleurs pourrait toujours s'exercer entre assureurs sur le prix commercial, sur les garanties complémentaires non subventionnées ou sur tout autre service aux assurés.

PREVENTION ET INCITATION

La réassurance est à l'assurance ce que l'assurance est à toute activité commerciale : un outil de gestion du risque indispensable à sa pérennité dans le temps. L'assurance ne peut être valablement mise en œuvre dans un environnement où les composantes économiques sont durablement dégradées. Elle ne peut non plus se substituer à l'exploitant agricole en matière de prévention des risques. Elle limite en revanche le risque de faillite en cas de survenance d'un événement de nature soudaine, imprévisible et irréplicable.

Dans un contexte d'évolution climatique aux conséquences incertaines mais très probablement difficiles, la prévention du risque en agriculture doit constituer un enjeu prioritaire. Les façons culturales, diversification des assolements, la gestion de l'eau en sont les piliers. Il appartient à la profession agricole, mais aussi à l'Etat, de prendre leurs responsabilités dans ce domaine. Les assureurs peuvent ensuite développer des produits plus ajustés, prenant en compte les paramètres spécifiques à chaque exploitation agricole.

Pour autant, l'APREF observe que le développement des surfaces assurées en MRC a été historiquement lié aux mesures d'incitations prises par les Pouvoirs Publics. Cela concerne principalement la sortie de certaines cultures du cadre d'intervention du FNGRA et le niveau des subventions effectivement versées. La modulation des subventions par filières ou toute autre segmentation jugée pertinente, demeure un outil puissant au service de la politique décidée par les Pouvoirs Publics.

La PAC constitue aujourd'hui l'épine dorsale de l'économie agricole française. Les aides versées sont généralement nécessaires à la rentabilité économique des exploitations. Les déclarations d'assolement des contrats d'assurance s'appuient d'ailleurs aujourd'hui sur les déclarations PAC.

L'APREF estime que le conditionnement - ou tout au moins la modulation - des aides PAC à la souscription d'un contrat d'assurance minimal serait de nature à développer le marché de l'assurance récolte, bien au-delà de toute réorganisation du marché. L'argent public serait alors plus efficacement utilisé en allant vers les exploitations les mieux protégées et donc théoriquement les plus durables. A court, moyen et long terme, l'APREF invite les Pouvoirs Publics à promouvoir l'éducation des agriculteurs en matière de gestion du risque. Ceci pourrait se traduire par des formations de terrain à travers les Chambres d'Agriculture par exemple, mais aussi par l'incorporation de cours spécifiques dans les cursus de l'Enseignement Supérieur Agricole.

Quelle que soit la décision prise par les pouvoirs publics, il reste dans les intentions de l'APREF d'apporter sa contribution à l'amélioration et au développement de l'assurance climatique en France. Les réassureurs souhaitent pouvoir continuer à jouer leur rôle de régulateur à moyen et long terme sur ce marché. Dans ce cadre, le concours de l'APREF ne se limite pas à un apport de capacité financière mais peut également signifier un partage d'expérience sur la couverture du risque agricole dans d'autres pays du monde où nos membres travaillent de façon active et dans un souci de pérennité.

Nous restons à votre entière disposition pour débattre avec vos services sur le contenu de ce document et vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments respectueux et dévoués.



Bertrand Romagné
Président de l'APREF

(1): "L'Assurance Agricole en 2017", FFA, Direction des études économiques et des statistiques, Aout 2018.