

Antón, J. et S. Kimura (2011-03-01), « La gestion des risques agricoles en Espagne », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kggh4stgtxv-fr>



La gestion des risques agricoles en Espagne

Jesús Antón,
Shingo Kimura

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Antón, J. and S. Kimura (2011-02-10), "Risk Management in Agriculture in Spain", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 43, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0d57w0wd-en>

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE SUR L'ALIMENTATION, L'AGRICULTURE ET LES PÊCHERIES

La série des documents de travail de l'OCDE permet de mettre à la disposition d'un public plus large une sélection d'études effectuées soit par le personnel de l'OCDE, soit par des consultants externes. Ces documents sont disponibles, en général, uniquement dans leur langue d'origine (anglais ou français).

Ce document a été déclassifié par le Groupe de travail sur les politiques et marchés de l'agriculture du Comité OCDE pour l'agriculture.

Tout commentaire sur cette série sera apprécié et devra être adressé à tad.contact@oecd.org.

**LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE SUR
L'ALIMENTATION, L'AGRICULTURE ET LES PÊCHERIES
sont publiés sur www.oecd.org/agriculture**

© OECD 2011

Toute demande pour usage public ou commercial de ce rapport doit être adressée à OECD Publishing, rights@oecd.org or by fax 33 1 45 24 99 30.

Résumé

LA GESTION DES RISQUES AGRICOLES EN ESPAGNE

Jesús ANTÓN et Shingo KIMURA

Ce rapport analyse le système de gestion des risques en agriculture mis en œuvre en Espagne, en adoptant une méthodologie globale qui prend en compte les interactions entre l'ensemble des sources de risques, les stratégies des agriculteurs et les politiques. L'analyse stratégique s'articule autour de trois catégories de risques d'intensité croissante qui réclament chacune une intervention bien spécifique des différents intervenants : les risques normaux (fréquents) dont la prise en charge doit rester au niveau des agriculteurs, les risques commerciaux intermédiaires qui peuvent être transférés par le biais d'instruments du marché, et les risques de catastrophe qui nécessitent l'aide des pouvoirs publics. La délimitation des trois catégories de risques décrites ci-dessus constitue le thème central du présent rapport. Le présent document aborde deux principaux domaines d'intervention stratégiques. Premièrement, la contribution du système d'assurance à l'efficacité du marché, qui s'exprime davantage à travers les dispositifs de partage des informations dans le partenariat public-privé, que par les primes subventionnées. Deuxièmement, le système d'assurance en tant qu'instrument d'aide en cas de catastrophe naturelle.

JEL : Q18

Mots clefs : politique agricole, gestion des risques, risques de catastrophe stabilisation du revenu, assurance, partenariat public-privé, partage d'informations

AVANT-PROPOS

Le projet de l'OCDE sur la politique de gestion des risques en agriculture (www.oecd.org/agriculture/policies/risk) a abouti à l'élaboration du cadre et des méthodes initialement publiés dans l'ouvrage *Gestion des risques dans l'agriculture : Une approche holistique* (OCDE, 2009). Ceux-ci ont par la suite été appliqués à l'analyse des politiques de gestion des risques des cinq pays suivants : l'Australie, le Canada, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas.

Les cinq études nationales découlant du présent projet ont toutes suivi le même processus en termes de préparatifs. Elles reposent sur les mêmes contributions, à savoir : les réponses des gouvernements à un questionnaire détaillé mis au point par le Secrétariat de l'OCDE ; un rapport général rédigé par un expert national ; une visite du Secrétariat de l'OCDE dans le pays concerné, avec la participation d'experts nationaux et internationaux ; et un rapport sur cette visite rédigé par un expert international.

Ce projet a été piloté par M. by Jesús Antón. Les auteurs du présent rapport sont MM. Shingo Kimura et Jesús Antón. Les experts qui ont rédigé le rapport général et le rapport concernant les visites dans les pays sont Professor Alberto Garrido* du centre de recherche CEIGRAM en Espagne, et le Professor Jean Cordier d'Agrocampus en France. Mme Christine Le Thi et Mme Alexandra de Matos Nunes ont apporté leur aide dans le domaine des statistiques. Mme Michèle Patterson était responsable de la partie rédactionnelle des travaux. Les auteurs tiennent également à remercier les nombreux collègues de l'OCDE qui leur ont fait bénéficier de leurs précieux commentaires et analyses.

* Les co-auteurs sont A. Garrido, I. Bardají, J.M. Durán, J. Estavillo, A. Iglesias et F. Medina.

Table des matières

Glossaire	5
PARTIE I. RISQUES, STRATÉGIES ET POLITIQUES	6
1. Une évaluation du risque agricole en Espagne	6
Conditions climatiques : une grande diversité géographique et une pluviométrie irrégulière	6
Des conditions de marché façonnées par la Politique agricole commune.....	7
La perception des risques dans l'agriculture.....	8
Évaluation quantitative du risque agricole	9
Information et communication en matière de risques et de gestion des risques.....	12
2. Stratégies et politiques de gestion des risques en Espagne.....	14
Stratégies au niveau des ménages et des communautés	16
Mesures gouvernementales à l'appui des stratégies des ménages agricoles de gestion du « risque normal ».....	17
Un système d'assurance hybride	21
Autres instruments de marché.....	30
Gestion du risque catastrophique	32
Synthèse des mesures gouvernementales de gestion des risques et définition des niveaux de risque.....	37
PARTIE II. LE SYSTÈME ESPAGNOL DE GESTION DES RISQUES ET SES ENJEUX	40
3. Contribution du système espagnol d'assurance à l'efficacité du marché	40
Importance et incidence des subventions à l'assurance en Espagne	40
Création d'un marché de l'assurance	43
Partenariat public-privé et coûts de transaction	47
4. Le système hybride d'assurance : un outil de gestion du risque catastrophique	52
Le système d'assurance : un moyen de dissuader de recourir à l'assistance ex post	52
Les limites du risque catastrophique	56
Le subventionnement de l'assurance face aux autres instruments d'action de l'Union européenne	57
PARTIE III. CONSÉQUENCES POUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	60
5. Recommandations et conclusions.....	60
Recommandations pour l'Espagne.....	61
Enseignements à tirer au-delà du cas espagnol	63
Annexe 1. Mission de l'équipe de l'OCDE en Espagne.....	65
Références	66
Encadrés	
Encadré 1. Sources d'information sur les risques agricoles en Espagne	13
Encadré 2. Les fondements juridiques du système espagnol d'assurance	22
Encadré 3. L'assurance agricole dans différents pays européens	23
Encadré 4. Types d'assurance en Espagne.....	29
Encadré 5. La caisse de compensation de la province d'Álava	31

Glossaire

Sigle	Espagnol	Français	Site Web
SNMA		Système de notification des maladies des animaux	www.ec.europa.eu/food/animal/diseases/adns
AEMET	Agencia Estatal de Meteorología	Service public de météorologie	www.aemet.es
Agroseguro	Agrupación Española de Seguros Agrarios Combinados	Association espagnole des assureurs agricoles	www.agroseguro.es
CCAA	Comunidades Autónomas	Communautés autonomes ou « régions » (avec un exécutif régional)	
CCS	Consortio de Compensación de Seguros	Consortium de compensation des assurances	www.conorseguros.es
CEIGRAM	Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales	Centre de recherche pour la gestion des risques agricoles et environnementaux	www.ceigram.upm.es
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios	Agence publique d'assurance agricole	enesa.mapa.es
ICO	Instituto de Crédito Oficial	Institut de crédit public	www.ico.es
MARM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	Ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin	www.marm.es
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda	Ministère de l'Économie et des Finances	www.meh.es
MFAO	Mercado de Futuros del Aceite de Oliva	Marché à terme de l'huile d'olive	www.mfao.es
RASVE	Red de Alerta Sanitaria y Veterinaria	Réseau espagnol d'alerte sanitaire et vétérinaire	www.mapa.es/es/ganaderia/pags/rasve/rasve.htm#inicio
SGAPC	Subdirección General de Análisis y Prospectiva del MARM	Sous-direction générale d'analyse et de prospective du ministère de l'Environnement (MARM)	

Partie I.

RISQUES, STRATÉGIES ET POLITIQUES

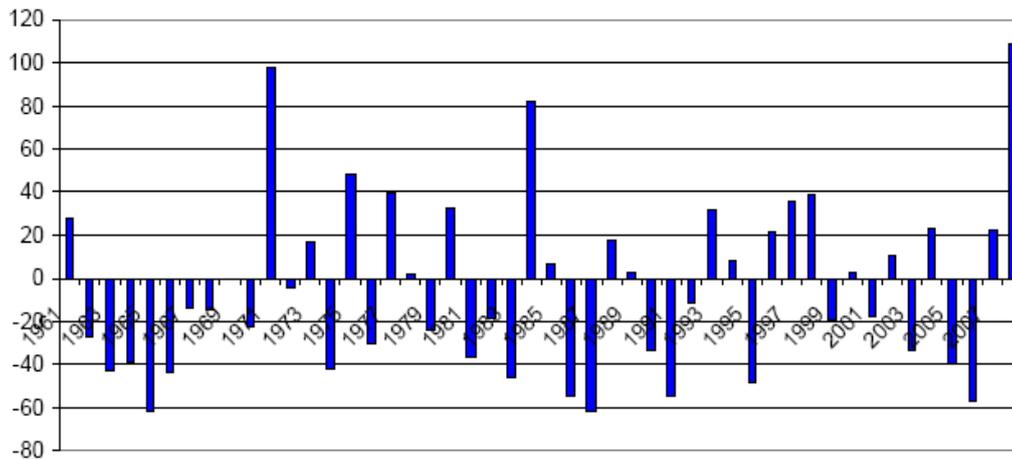
1. Une évaluation du risque agricole en Espagne

Conditions climatiques : une grande diversité géographique et une pluviométrie irrégulière

L'Espagne se caractérise par une grande diversité climatique qui s'explique par sa situation géographique et par son relief. Seul le nord du pays est exposé au courant-jet et bénéficie donc de pluies régulières et abondantes. Plusieurs chaînes de montagnes isolent par ailleurs le plateau intérieur de l'influence maritime. Trois climats principaux coexistent par conséquent dans le pays¹ (graphique 1) : océanique dans le nord (hivers doux, étés chauds et pluviosité abondante tout au long de l'année), continental dans le centre (grandes variations de températures journalières et saisonnières, pluies faibles et irrégulières) et méditerranéen dans l'est et le sud (pluies concentrées durant l'automne et le printemps, pluviosité irrégulière). Les risques climatiques affichent donc dans le pays une grande diversité.

À cette diversité régionale du climat s'ajoute une importante variabilité des conditions climatiques à l'échelle du pays entier. Ainsi, l'écart des précipitations annuelles par rapport à la moyenne de la période de référence (1971-2000) dépasse 20 % tous les cinq ans. Les écarts mensuels sont encore plus marqués ; par exemple, en mai, tous les deux ans, les précipitations s'écartent de la moyenne de la période référence de plus de 30 % (graphique 2). L'irrégularité des précipitations et la fréquence des événements climatiques extrêmes sont caractéristiques du climat espagnol et sont des facteurs importants de risque agricole.

1. En outre, les îles Canaries ont un climat subtropical et les montagnes de la péninsule ibérique un climat alpin, tandis qu'un climat semi-aride prévaut dans les provinces d'Alicante, de Murcie et d'Almeria (sud-est), les plus sèches du pays.

Graphique 1. Les principaux climats de l'Espagne**Graphique 2 : Ecart des précipitations par rapport à la moyenne du mois de mai durant la période de référence**

Période de référence : 1971-2000.

Source : Service public de météorologie (2009), Synthèse climatique annuelle de 2008.

Des conditions de marché façonnées par la Politique agricole commune

L'Espagne est membre de l'Union européenne depuis 1986 et les décisions des producteurs s'inscrivent depuis cette date dans l'environnement de marché et les politiques de l'UE. Jusqu'en 2007, il existait 21 organisations communes de marché, chacune dotée de règles et de politiques différentes. Les mesures d'intervention et de protection des marchés, très importantes au départ, ont été moins nombreuses ces deux dernières décennies. Ainsi, les mesures aux frontières ont été assouplies et les prix institutionnels de différents produits réduits, voire abolis. Après la réforme de 1992, les prix d'intervention des céréales ont décliné de 30 %, des baisses plus modestes ont été

appliquées aux prix institutionnels du bœuf et du beurre et des paiements directs ont été introduits (par hectare ou par animal). Les réformes de l'Agenda 2000, pour leur part, ont encore réduit les prix d'intervention des céréales (15 %) et du bœuf (20 %) et baissé de 15 % ceux des produits laitiers, une compensation étant prévue sous la forme de paiements directs. En 2002, le prix d'intervention du bœuf a été remplacé par un prix de base pour le stockage, lequel a une moindre incidence sur les prix du marché. La réforme de 2003 a eu pour effet de regrouper les multiples paiements en un paiement unique par exploitation plus découplé et les prix d'intervention ont été réduits de 50 % pour le riz et de 10 % pour le beurre. Les récentes réformes du secteur ont également réduit ou progressivement supprimé divers mécanismes de régulation des prix, tels que les paiements pour les fruits et légumes transformés et les régimes de distillation pour les vins. En 2008, une organisation commune de marché unique a été mise en place pour l'ensemble des produits agricoles. Les prix et mécanismes d'intervention de la Politique agricole commune (PAC) ont joué un rôle central pour atténuer la variabilité des prix des produits agricoles, et ils sont d'une grande utilité pour déterminer les options et décisions des agriculteurs espagnols en matière de gestion des risques.

La perception des risques dans l'agriculture

Selon le baromètre de l'assurance agricole (Ikerfel, 2008), c'est la grêle qui constitue le principal risque aux yeux des producteurs (tableau 1). La viticulture fait toutefois exception : dans ce secteur, les gelées représenteraient la principale menace. Cette dernière inquiète également les producteurs de fruits, qui la classent en deuxième position. La baisse des prix se situe quant à elle en deuxième position pour les producteurs de céréales, de légumes et d'agrumes, et en troisième position pour les autres cultivateurs. La sécheresse se situe au troisième rang pour les céréales mais au quatrième pour les autres cultures. Pour les éleveurs, cependant, c'est la chute des prix qui serait le risque principal, juste devant les grandes maladies animales.

Palinkas et Székely (2008) ont réalisé une enquête sur la perception du risque dans cinq pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Hongrie, Pays-Bas et Pologne). Dans tous les pays sauf les Pays-Bas, les conditions météorologiques/catastrophes naturelles et la variabilité des prix figurent en première et deuxième positions, respectivement. Aux Pays-Bas, ce sont les maladies animales et épidémies qui constituent le risque principal. Cette menace figure au troisième rang dans la plupart des autres pays. Cette étude montre également que les agriculteurs espagnols affectent une pondération beaucoup plus élevée aux risques météorologiques et de catastrophes naturelles que les agriculteurs allemands et néerlandais.

En se fondant sur la base de données d'assurance de l'ENESA, Garrido *et al.* (2003) ont estimé le coefficient d'aversion au risque d'un échantillon d'agriculteurs espagnols des provinces d'Albacete et de Saragosse. Il serait inférieur à 1 pour 70 % des agriculteurs, un niveau généralement estimé comme « normal » traduisant une « certaine aversion pour le risque » (Hardaker, 2000).

Tableau 1. Perception des risques

Production végétale	Grêle	Chute de prix	Gelées	Sécheresse	Autres risques non maîtrisables	Maladies	Tempêtes de vent	Pluies torrentielles	Inondations	Pluies excessives	Incendies
Fruits	4.8	4.2	4.5	3.1	3.2	3.2	2.7	2.9	2.3	2.7	2.0
Viticulture	4.7	4.5	4.8	3.7	3.3	3.8	2.8	2.7	2.5	2.6	1.9
Céréales	4.6	4.5	4	4.4	4.2	3.9	3.3	3.5	3.6	3.4	3.9
Légumes	4.8	4	3.8	3.5	3.5	3.2	3.2	3.3	3.1	3.1	2.6
Agrumes	4.9	4.7	3.8	3	3.4	3	2.6	2.6	2.4	2.7	2.2
Production animale	Chute des prix	Mastite	Décès à la naissance	Autres maladies	Autres accidents	Intoxication alimentaire	Décès par étouffement	Attaques d'animaux sauvages	Incendies	Noyade	
Élevage bovin	4.3	3.9	3.9	3.3	3.3	3.2	3.2	3	2.9	2.6	

Échelle allant de 1 à 5. 1 = pas important ; 5 = très important).

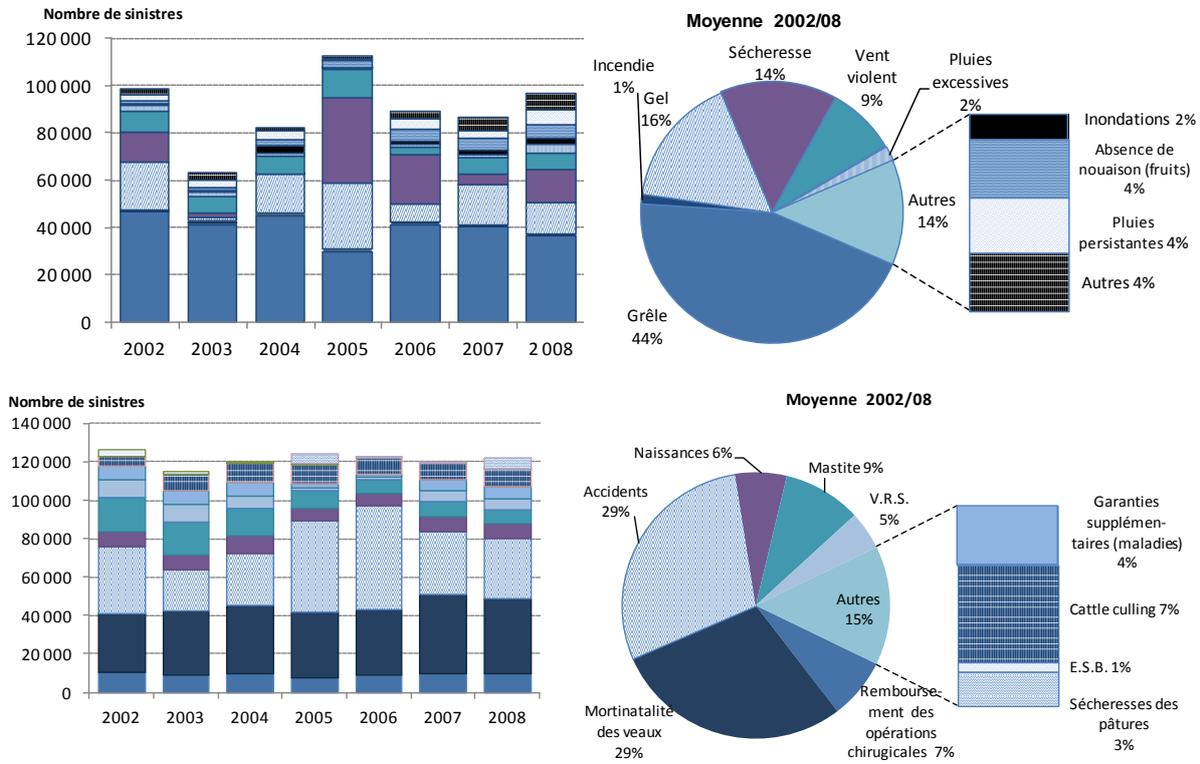
Source : Baromètre de l'assurance agricole (IKERFEL, 2008).

Évaluation quantitative du risque agricole

La base de données sur les demandes d'indemnisation que tient à jour Agroseguro est la seule source librement accessible pour réaliser une évaluation quantitative des différents risques agricoles observés en Espagne. Le Réseau d'information comptable agricole (RICA) constitue aussi une source utile d'informations pour analyser l'exposition au risque au niveau de l'exploitation, conformément à la méthode élaborée dans OCDE (2010a).

Les données fournies par Agroseguro indiquent uniquement le nombre de sinistres, comme le montre le graphique 3. S'agissant de la production végétale, les sinistres concernent essentiellement la grêle (44% du total de la période 2002-08), suivie par le gel (16 %), la sécheresse (14 %) et le vent (9 %). S'agissant de la production animale, les demandes d'indemnisation au titre des accidents et des décès à la naissance représentent chacune 29 % du total. Suivent la mastite (9 %) et les opérations chirurgicales (7 %). Il convient d'interpréter ces données avec la plus grande prudence, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le nombre de sinistres ne donne aucune indication quant au montant des dommages et les indemnités payées seraient une meilleure mesure du risque. Or, ces informations ne sont pas rendues publiques. Deuxièmement, même si la base de données de l'Agroseguro contient des renseignements sur les risques assurés, elle n'englobe pas les risques non couverts par le système d'assurance.

Graphique 3. Principaux risques agricoles en Espagne tels qu'indiqués par les demandes d'indemnisation : secteurs des cultures et de l'élevage



Source : Agroseguero, rapports annuels. Distribution des sinistres en fonction des provinces et des risques agricoles.

Le tableau 2 présente sous forme résumée certains indicateurs de différentes sources de variabilité pour des exploitations céréalières en Espagne. Ils sont issus d'informations individuelles recueillies auprès d'un échantillon d'exploitations, qui peuvent cependant ne pas être représentatives de l'ensemble des exploitations espagnoles. La variabilité des rendements, mesurée par le coefficient de variation (CV), est plus importante que la variabilité des prix pour les deux produits présentés au tableau 2 (blé et orge). C'est souvent le cas dans les pays de l'Union européenne où le mécanisme des prix d'intervention, malgré la réduction de ces derniers, reste en place pour atténuer la variabilité des prix. La variabilité des rendements est nettement plus forte au niveau de l'exploitation qu'au niveau agrégé. S'agissant de l'orge, par exemple, le coefficient de variation des rendements au niveau de l'exploitation est de 36 % contre 24 % au niveau agrégé, et 82 % des exploitations figurant dans l'échantillon affichent une variabilité des rendements supérieure à celle de la moyenne agrégée.

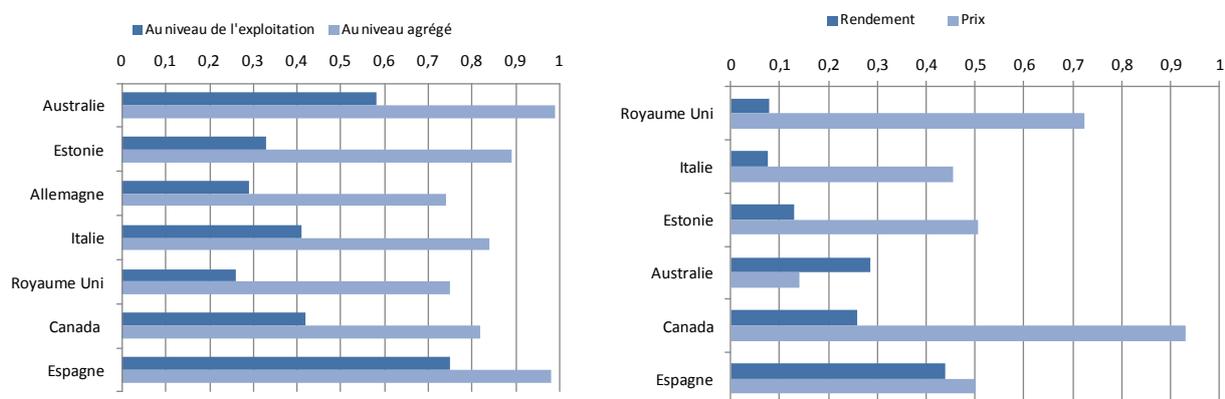
Contrairement aux résultats enregistrés pour la majorité des autres pays, les prix et les rendements sont corrélés positivement dans l'échantillon espagnol, même si leur corrélation est relativement faible : 15 % pour le blé et 22 % pour l'orge. Les exploitants de l'échantillon ne peuvent pas compter sur une couverture naturelle pour réduire leurs risques, mais les stratégies de diversification continuent de jouer un rôle ; les coefficients de variation du revenu tiré du blé et de l'orge sont respectivement de 55 % et de 54 %, mais du fait de la diversification de la production, les revenus agricoles sont moins variables, le coefficient de variation s'établissant à 42 %.

Tableau 2. Quelques indicateurs de variabilité pour un échantillon d'exploitations céréalières en Espagne (2001-07)

	CV Blé	CV Orge	Corrélation (blé, orge)	Corrélation entre exploitations (blé)	Corrélation entre exploitations (orge)
Rendement					
Rendement au niveau de l'exploitation	40	36	75	44	48
Rendement agrégé	29	24	98		
% d'exploitations dont la variabilité est supérieure à celle de la moyenne agrégée	78	82	29		
Prix					
Prix au niveau de l'exploitation	21	21	73	50	54
Prix agrégé	18	15	95		
% d'exploitations dont la variabilité est supérieure à celle de la moyenne agrégée	68	73	45		
		CV pour l'ensemble des exploitations			
Revenu					
Revenu de l'exploitation	42	55	54	75	40
				60	

Source : Calculs réalisés par l'OCDE sur la base d'un échantillon non représentatif de 107 exploitations de culture, tiré de la base de données du RICA.

La nature fortement systémique du risque constitue la principale caractéristique du profil de risque des exploitations céréalières de l'échantillon espagnol, par rapport aux autres pays. La plupart des indicateurs de corrélation entre les exploitations et les produits affichent des chiffres d'un ordre de grandeur identique pour le risque de prix (qui est par nature fortement systémique) et le risque de rendement. En fait, en Espagne, le risque de production, tel que représenté par la variabilité des rendements, est très systémique. La corrélation entre les rendements d'orge et de blé est de 75 % au niveau de l'exploitation et de 98 % au niveau agrégé. Ces chiffres font partie des plus élevés de la partie gauche du graphique 4. La corrélation des rendements de blé entre les exploitations est de 54 % dans l'échantillon espagnol, chiffre le plus élevé des pays du graphique 4, suivi par l'Australie qui affiche 28 %. L'Espagne et l'Australie ont une caractéristique commune concernant leurs profils de risque, à savoir la nature systémique de leur risque de production qui est lié, dans une grande mesure, aux similitudes de conditions climatiques entre ces pays, en particulier la fréquence des sécheresses.

Graphique 4. Corrélations entre différentes sources de risques dans divers pays

Source: OCDE (2010b) et calculs réalisés par l'OCDE sur la base d'un échantillon de données du RICA.

Du fait de l'absence de bases de données en la matière, il est difficile d'évaluer l'importance que revêtent pour les agriculteurs espagnols d'autres risques – financiers ou réglementaires, par exemple – qui ne figurent pas dans les bases de données d'Agroseguro et du RICA. Palinkas et Székely (2008) ont estimé le poids donné aux risques politiques et d'endettement. Il apparaît que les agriculteurs espagnols leur accordent moins d'importance qu'aux prix et aux conditions météorologiques. Ces risques leur semblent également plus faibles que cela n'est le cas pour leurs homologues allemands et néerlandais.

Vrolijk et Poppe (2008) ont mis en évidence les différences existant entre les exploitations de l'UE — et notamment entre les exploitations espagnoles — sur le plan de la variabilité des revenus agricoles. Ils se sont plus particulièrement intéressés aux « cultures arables » et aux « élevages intensifs ». S'agissant des cultures arables, leurs recherches ont montré que, tandis que le rendement des cultures affiche une plus grande variabilité en Espagne qu'en Allemagne, en Hongrie et aux Pays-Bas, les exploitations espagnoles sont plus solides financièrement, ce qui s'explique par leur moindre endettement. Ainsi, les auteurs estiment que, dans l'hypothèse d'une crise mondiale entraînant une chute de 30 % des recettes de production, 77 % des exploitations arables espagnoles disposeraient encore de revenus supérieurs au coût d'opportunité du capital et du travail, tandis que ce pourcentage ne serait que de 30 % en Allemagne, 31 % en Hongrie et 17 % aux Pays-Bas. Les exploitants espagnols de cultures arables sont en principe moins tributaires des capitaux extérieurs et ont à leur charge de moindres coûts opérationnels et d'opportunité, mais sont plus exposés à la variabilité des rendements. Les exploitations espagnoles pratiquant l'élevage intensif, en revanche, n'affichent pas de différences marquées avec celles des autres États membres de l'Union européenne.

Information et communication en matière de risques et de gestion des risques

En Espagne, plusieurs organismes collectent et diffusent des informations sur les risques intéressant l'agriculture (encadré 1). Il s'agit essentiellement de données météorologiques, telles celles de l'Observatoire national des sécheresses ou de l'Observatoire des risques assurables, ou encore les prévisions à court terme du Service national de météorologie, qui fournit des prestations personnalisées à ces abonnés.

Encadré 1. Sources d'information sur les risques agricoles en Espagne

Le site Internet du Service espagnol de météorologie (AEMET) fournit des informations d'ordre climatique ainsi que des données géographiques détaillées sur les conditions météorologiques (passé récent et prévisions à une semaine). Il donne également accès à une grande diversité de cartes. Il est possible de bénéficier de services personnalisés par abonnement.

Le ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin a établi un Observatoire national des sécheresses, qui fournit sur son site Internet des informations à jour sur les disponibilités hydriques et les précipitations et rédige des rapports sur la gestion des sécheresses en Espagne (www.mma.es/portal/secciones/aguas_continent_zonas_asoc/ons).

L'Agence publique espagnole d'assurance agricole (ENESA) gère pour sa part l'Observatoire des risques assurables (http://aplicaciones.mapya.es/pwe/pwe_uva.p_inicio?p_Cod_Menu_Anterior=20000). Cet organisme diffuse sur son site Internet différentes informations sur la situation des jours précédents (température des sols, gelées, neige, orages, inondations et heures d'ensoleillement). Essentiellement présentées sous la forme de cartes, ces informations sont mises à disposition par le laboratoire de télédétection de l'université de Valladolid. Le site Internet de l'ENESA diffuse des informations détaillées sur le système d'assurance, la législation et les subventions qui existent en Espagne. Il permet également à certains utilisateurs agréés d'accéder à des informations statistiques.

AGROSEGURO est le propriétaire de la base de microdonnées sur l'assurance en Espagne. On trouve sur son site Internet des rapports annuels sur les résultats financiers de la société, des informations sur les différentes branches d'assurance, mais aussi des données annuelles sur les caractéristiques des polices. La plupart des informations sont en accès limité.

Le CEIGRAM, centre de recherche pour la gestion des risques agricoles et environnementaux, a été créé en 2007 dans le cadre d'un partenariat entre l'Université polytechnique de Madrid, l'ENESA et la société d'assurance Agromutua. Il s'emploie essentiellement à renforcer les connaissances scientifiques sur la gestion des risques ruraux, la priorité étant donnée à l'assurance agricole. Son site Internet ne fournit pas d'informations statistiques ou d'analyses sur les différents risques qui pèsent sur l'agriculture.

L'Observatoire des prix alimentaires du MARM collecte chaque semaine des informations sur l'évolution des prix tout au long de la chaîne alimentaire. Quelque quarante produits (frais, essentiellement) sont couverts. Il s'agit de prix moyens pondérés nationaux, basés sur des observations de marché réalisées dans différentes zones. Les séries chronologiques complètes sont disponibles sur le site internet, qui met également à disposition certains rapports. L'objectif de cet instrument est d'améliorer la transparence sur les marchés, tout au long de la chaîne alimentaire.

S'agissant des maladies animales, le système espagnol RASVE est relié au Système européen de notification des maladies des animaux (SNMA), qui relève du réseau de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et donne en temps réel des informations sur les épidémies animales en Espagne et dans d'autres pays du monde.

La société privée Agroseguro gère les informations microéconomiques de la base de données sur l'assurance. Elle publie ainsi des données agrégées (mais de portée limitée) sur les risques agricoles. Par ailleurs, des chercheurs et des centres de recherche tels que le CEIGRAM rédigent des études ponctuelles sur la gestion des risques agricoles, qui accordent une place particulière à l'assurance. Ils utilisent parfois la base de données d'Agroseguro. Les recherches et les données sur la gestion des risques en Espagne n'ont accordé jusqu'ici que peu d'attention aux prix et aux risques de marché.

Plusieurs campagnes de sensibilisation – lancées essentiellement à l'initiative de l'ENESA et mises en œuvre par le biais des organisations de producteurs – ont permis de faire connaître le contenu et le fonctionnement des programmes d'assurance. Il s'agit avant tout d'informer les agriculteurs des programmes d'assurance aidés disponibles,

plutôt que d'améliorer leur connaissance générale des multiples instruments et stratégies de gestion des risques auxquelles ils ont accès.

2. Stratégies et politiques de gestion des risques en Espagne

Le tableau 2 fournit une vue d'ensemble des instruments et stratégies de gestion des risques qui revêtent une importance particulière en Espagne. Les stratégies sont classées dans le tableau selon deux critères repris du cadre de l'OCDE (2009). Premièrement, la stratégie réduit-elle la probabilité d'occurrence (réduction des risques), l'ampleur des dommages (atténuation des risques) ou l'incidence sur la consommation (adaptation aux risques)? Deuxièmement, joue-t-elle essentiellement au niveau du ménage ou de la communauté, s'appuie-t-elle sur les marchés ou encore prend-elle la forme de mesures gouvernementales? Le tableau 2 ne donne pas une vue exhaustive des stratégies et instruments disponibles, mais indique ceux qui revêtent une importance particulière pour le pays, ce qui permet d'établir des comparaisons internationales. La correspondance entre les stratégies et les risques définis au chapitre 1 dépend en effet du contexte national, sur le plan des risques comme des institutions. Certains risques, qui relèvent de la *catastrophe* (faible probabilité mais dommages importants), sont difficiles à gérer au niveau de l'exploitation ou par le biais d'instruments de marché, et les politiques publiques jouent alors généralement un rôle important. D'autres, plus *normaux* (faible probabilité et dommages mineurs), sont habituellement gérés au niveau de l'exploitation ou du ménage, sans intervention significative des marchés ou de l'État. Enfin, les risques dont la probabilité comme les dommages sont moyens apparaissent mieux adaptés aux instruments de *marché*.

Le présent chapitre analyse successivement les stratégies employées au niveau des ménages, celles relevant d'une logique de marché et les mesures gouvernementales prises face au risque catastrophique. En pratique, certaines mesures gouvernementales peuvent avoir une incidence directe sur les trois niveaux (risque normal, risque gérable par le marché et risque catastrophique). Lorsque c'est le cas, elles ne sont pas abordées séparément mais parallèlement aux autres stratégies. La dernière partie du chapitre passe en revue les différentes mesures gouvernementales énumérées au tableau 14. Les mesures sont classées en fonction de critères liés à la mise en œuvre et aux objectifs et l'analyse vise à déterminer comment elles s'adaptent aux différents niveaux de risque. Les délimitations entre ces différents niveaux sont, en pratique, propres aux risques spécifiques considérés et aux politiques en place.

Il n'existe malheureusement aucune source unique nous permettant de quantifier l'utilisation faite en Espagne des différentes stratégies de gestion des risques. Le tableau 3 donne une vue d'ensemble des principaux instruments disponibles. Le système d'assurance joue un rôle central dans les stratégies de gestion des risques. En Espagne, du fait de la réglementation et des subventions de l'État, le système d'assurance revêt une forme institutionnelle hybride, dans laquelle interviennent le marché et la puissance publique.

Le tableau 4 présente les résultats d'une enquête de Palinkas et Székely (2008). Il apparaît qu'en Espagne, 59 % des exploitants interrogés ont souscrit à une assurance récolte et 37 % à une assurance du bétail. Ces proportions sont légèrement inférieures à celles observées en Allemagne, mais supérieures à celles des Pays-Bas. Les autres stratégies (par exemple diversification, contrats de commercialisation ou de production,

investissement ou emploi non agricoles, crédit/réserves ou couverture) sont généralement moins utilisées en Espagne que dans les autres pays.

Tableau 3. Stratégies de gestion des risques revêtant une importance particulière en Espagne

	Ménage agricole et communauté	Marché	Mesures gouvernementales
Réduction des risques	<ul style="list-style-type: none"> Pratiques de production Irrigation 		<ul style="list-style-type: none"> Prévention des maladies Soutien des prix de la PAC*
Atténuation des risques	<ul style="list-style-type: none"> Diversification de la production Revenus non agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> Ventes par le biais de coopératives Intégration verticale (porc et poulet de chair) 	<ul style="list-style-type: none"> Lutte contre les maladies contagieuses et compensations à ce titre*
		• Assurance	
Adaptation aux risques	<ul style="list-style-type: none"> Assistance familiale 		<ul style="list-style-type: none"> Aide en cas de catastrophe Régime de paiement unique de la PAC*

* Ces mesures relèvent de la PAC ou sont coordonnées par l'Union européenne.

Tableau 4. Pourcentage des agriculteurs utilisant les différents instruments de gestion des risques

En pourcentage

Instruments	Allemagne	Pays-Bas	Espagne
Assurance récolte	68.7	30.5	59.2
Assurance du bétail	42.8	37.2	36.6
Diversification	28.4	11.5	18.8
Contrats de commercialisation	49.3	18.6	12.6
Contrats de production	16.4	20.8	5.8
Investissement non agricole	49.8	6.2	5.8
Emploi non agricole	36.8	17.7	4.7
Assurance dommages	75.1	66.8	29.8
Intégration verticale	7	4.4	12.6
Non recours au crédit	31.3	38.1	36.6
Couverture	5	1.3	1
Réserves financières	61.2	22.6	22.5

Source : Palinkas et Székely in Meusissen, M. et Van Asseldonk, M., *Income stabilization in European Agriculture*, Wageningen Academic, 2008. Résultats d'une étude menée auprès d'environ 1 000 agriculteurs.

Stratégies au niveau des ménages et des communautés

Diversification et revenus non agricoles

En Espagne, les exploitations pratiquant la monoculture sont rares, la plupart d'entre elles étant diversifiées. Aucune information n'est toutefois disponible sur la contribution que les pratiques de diversification et de rotation apportent au lissage des revenus agricoles.

Il semble que les revenus non agricoles prennent de plus en plus d'importance chez les ménages agricoles espagnols. Selon l'enquête de 2007 sur la structure des exploitations agricoles, l'exploitant et sa famille représentent 65 % de la main-d'œuvre utilisée. Mais ce pourcentage se réduit peu à peu, tout comme celui des ménages agricoles qui travaillent exclusivement dans l'agriculture (Compes et García Álvarez-Coque, 2009). Toujours selon cette enquête, seuls 3.7 % au maximum des agriculteurs exercent des activités non agricoles (tableau 5), un chiffre sensiblement inférieur aux 4.7 % évoqués par Palinkas et Székely (tableau 4). Mais même si la diversification non agricole reste faible – selon Moreno Pérez (2009), l'écart demeure à cet égard important avec les autres pays de l'UE – elle semble susciter un intérêt croissant.

Tableau 5. Importance de l'activité économique non agricole dans les exploitations espagnoles

	2003		2005		2007	
	Nombre d'exploitations	% du nombre total	Nombre d'exploitations	% du nombre total	Nombre d'exploitations	% du nombre total
Tourisme	10 408	0.92	4 598	0.43	5 551	0.54
Artisanat	654	0.06	354	0.03	407	0.04
Transformation de produits	11 106	0.98	15 014	1.40	13 048	1.26
Transformation du bois	372	0.03	130	0.01	297	0.03
Pisciculture	88	0.01	78	0.01	90	0.01
Projets d'énergie renouvelable	98	0.01	270	0.03	585	0.06
Sous-traitance de services	2 324	0.21	1 633	0.15	6 254	0.60
Autres activités	1 933	0.17	12 265	1.15	12 471	1.20

Source : INE, Enquête la structure des exploitations, diverses années.

Épargne et endettement

Les producteurs agricoles espagnols ont un accès satisfaisant aux marchés du crédit et aux banques rurales. Dans la plupart des cas, ils empruntent pour alimenter leur fonds de roulement et, dans une bien moindre mesure, pour acheter des machines ou des terres. Dans cette catégorie de la population, l'encours de la dette est passé de 16 à 23 milliards EUR entre 2004 et 2007, soit un taux annuel de progression de 12.6 %. En 2006, cet encours était équivalent au revenu net du secteur, alors qu'il n'en représentait que 55 % en 2004. En 2007, il était revenu à 91 % du revenu net des exploitations et 96 % de la valeur ajoutée brute du secteur. Les exploitations agricoles peuvent se financer auprès d'établissements de crédit publics ou privés (tableau 6). Le secteur public intervient essentiellement dans le système de crédit par le biais des *Cajas* (caisses d'épargne détenues par les provinces et les régions et dotées d'un régime fiscal et d'une structure de gouvernance particuliers).

Tableau 6. Évolution de la dette du secteur agricole
En millions EUR

Sources de financement	2004		2005		2006		2007	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
Banques commerciales	4 263.9	26.9	5 515.7	30.0	6 516.6	31.41	7 350.1	32.45
Banques publiques (Caja de Ahorro)	6 089.4	38.4	6 940.8	37.7	8 095.6	39.03	8 827.8	38.98
Coopératives de crédit	5 236.4	33.1	5 655.4	30.7	5 791.7	27.92	6 120.2	27.02
Autres établissements dont banques d'État	250.2	1.6	280.0	1.5	340.7	1.64	349.5	1.54
Total	15 839.9	100	18 391.9	100	20 744.6	100	22 647.6	100

Source : Banque d'Espagne.

Mesures gouvernementales à l'appui des stratégies des ménages agricoles de gestion du « risque normal »

Sécurité sociale

Il existe en Espagne un système de sécurité sociale obligatoire propre aux agriculteurs. Depuis longtemps, les avoirs de ce système ne suffisent pas à financer les pensions et les autres dépenses et des transferts doivent donc être opérés depuis le régime général. En effet, les cotisations versées par les agriculteurs sont d'un niveau généralement faible et de nombreux départs en retraite ne sont pas remplacés (tableau 7). Le régime spécial de sécurité sociale agricole accuse un déficit annuel de quelque 200 millions EUR, alors que la pension moyenne d'un agriculteur n'est que de 440 EUR par mois. Le nombre de retraités a été bien supérieur au nombre d'actifs au cours de la dernière décennie et l'écart s'est encore creusé entre 2000 et 2008, essentiellement en raison de départs en retraite beaucoup plus nombreux chez les agriculteurs indépendants que parmi la main d'œuvre salariée. Les cotisations des travailleurs actifs couvrent 10 % environ de l'ensemble des pensions versées au titre du système. Le solde, soit 90 %, est financé sur le budget de l'État (Garrido *et al.*, 2009).

Outre le régime de pensions, le système de sécurité sociale offre une aide sociale spéciale aux travailleurs agricoles sans emploi dans les communautés autonomes d'Andalousie et d'Estrémadure (tableau 8), qui comptent la plus grande proportion de travailleurs agricoles temporaires de toute l'Espagne.

Tableau 7. Nombre de travailleurs affiliés au système de sécurité sociale

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Affiliés									
Travailleurs indépendants	332 800	315 600	301 800	293 500	283 700	271 800	259 300	247 900	(1)
Salariés	806 900	812 000	821 700	840 700	802 200	772 000	739 900	721 000	744 500
Total	1 139 700	1 127 600	1 123 500	1 134 200	1 085 900	1 043 800	999 200	968 900	744 500
Bénéficiaires (retraités recevant une pension)									
Travailleurs indépendant	895 570	882 751	866 723	846 740	826 480	808 185	790 272	771 008	(1)
Salariés	676 510	674 024	672 064	667 929	662 211	659 750	655 742	650 935	648 547
Total	1 572 080	1 556 775	1 538 787	1 514 669	1 488 691	1 467 935	1 446 014	1 421 943	648 547

(1) La loi 18/2007, entrée en vigueur le 4 juillet 2007, a intégré les travailleurs indépendants dans le régime spécial des travailleurs non salariés.

Source : ministère du Travail et de l'Immigration.

Tableau 8. Nombre de bénéficiaires parmi les travailleurs agricoles temporaires sans emploi (en milliers)

Communautés autonomes (régions)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalousie	195.5	203.9	196.09	174.0	170.3	165.3	160.3	151.7	143.7
Estrémadure	28.7	29.6	28.53	28.06	27.0	25.9	24.5	23.5	22.6
Total	224.2	233.5	224.62	202.06	197.3	191.3	184.9	175.2	166.3

Source : ministère du Travail et de l'Immigration.

Régime fiscal

Les données disponibles ne permettent pas d'établir clairement l'ampleur de l'effet de stabilisation du revenu induit par l'impôt sur le revenu des personnes physiques acquitté par les agriculteurs (forestiers et pêcheurs compris). Les agriculteurs dont le chiffre d'affaires agricole est inférieur à 300 000 EUR peuvent choisir d'être imposés sur le revenu selon la méthode dite de l'« estimation objective ». Cette dernière simplifie le calcul du revenu net de chaque producteur, en l'exprimant sous la forme d'une marge nette sur la valeur des ventes, majorée du montant des subventions. Cette marge, évaluée en pourcentage, est appelée « module ». Ces « modules » sont fonction du type de production et vont de 13 à 56 %, avec une moyenne de 28 % environ. Cette méthode de calcul simplifiée a pour effet de réduire sensiblement le nombre de formalités à remplir par les agriculteurs ; le recours à cette méthode simplifiée s'est progressivement développé, et elle est aujourd'hui utilisée par la majorité des exploitants (plus d'un million). Aucune disposition ne prévoit toutefois d'ajustement en « moyenne mobile » des revenus agricoles.

La marge calculée n'est pas ajustée automatiquement les « mauvaises années » où la marge économique entre les prix de la production et les coûts des intrants est plus faible, et le système perd alors une partie de sa qualité de stabilisateur automatique. Cela explique pourquoi les modules ont souvent été utilisés comme un instrument discrétionnaire de gestion des catastrophes. Depuis 2000, au moins 16 décrets-lois royaux ont été publiés qui modifient les modules applicables dans certaines zones. Ces réductions sont approuvées par le ministère de l'Économie et des Finances sur proposition du ministère de l'Environnement. Pour les tranches les plus fréquentes, les revenus agricoles déclarés représentent entre 17 et 53 % du total des revenus déclarés (revenus non agricoles compris). Le régime apparaît avantageux car il simplifie les modalités de déclaration (aucune comptabilité détaillée n'est requise) et sous-estime vraisemblablement dans certains cas le revenu. Il a toutefois comme inconvénient d'atténuer le potentiel de lissage de revenu du régime fiscal.

Allègements des taxes sur le carburant

En décembre 2005, le gouvernement a signé avec les organisations d'agriculteurs un accord comportant différentes mesures visant à atténuer les répercussions de l'augmentation des prix des intrants (en particulier du carburant). Parmi celles-ci figurait des réductions d'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée pour les agriculteurs d'un montant global de plus de 300 millions EUR (ministère de l'Environnement, 2007). L'accord prévoyait également un allègement de la taxe sur le carburant, qui devait être maintenu jusqu'en 2008 si les prix du pétrole restaient supérieurs à un certain seuil. Le coût de cette dernière mesure a été estimé à environ 100 millions EUR par an. Les remboursements aux agriculteurs sont intervenus avec un retard important, parfois supérieur à un an. Il s'agissait d'un mécanisme exceptionnel destiné à faire face à la hausse conjoncturelle du prix du carburant. Il a toutefois été activé plusieurs années de suite, devenant ainsi partie intégrante du régime fiscal des agriculteurs. Le service du ministère de l'Environnement (MARM) responsable de l'assistance ad hoc post catastrophe (Sous-direction générale d'analyse, de prospective et de coordination ou SGAPC) a été chargé de la coordination de ce mécanisme, qui a donc été traité comme une mesure « exceptionnelle » pouvant être perçue comme relevant du risque catastrophique.

Mesures de soutien des prix du marché (SPM)

Parmi les mesures de SPM figurent les mesures aux frontières telles que les droits d'importation et les subventions à l'exportation, ainsi que les mesures intérieures telles que les quotas de production, les prix administrés, les achats d'intervention, et l'aide au stockage privé. Toutes ces mesures sont décidées et établies non pas à l'échelon national, mais au niveau de l'Union européenne et, malgré leur réduction progressive au cours des vingt dernières années, plusieurs mécanismes subsistent (tableau 9). La mise en œuvre de ces mesures est régie par une organisation commune de marché (OCM) unique. L'OCM comporte aussi divers régimes d'aide comme les aides à la transformation ou à la consommation et elle prévoit des règles concernant les normes de commercialisation et les conditions de production, la reconnaissance des organisations de producteurs et d'opérateurs par les États membres, et la concurrence sur le marché communautaire, notamment en matière d'aides d'État. En 2009, les dépenses de l'UE consacrées aux mesures de SPM ont représenté 8 % des dépenses de la PAC et 10 % des crédits accordés au titre du premier pilier.

La catégorie SPM figurant dans l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE ne prend pas en compte les dépenses consacrées aux mesures spécifiques recensées ci-dessous, mais chiffre le soutien aux producteurs pour un produit donné résultant des mesures de SPM en calculant la différence entre les prix intérieurs aux producteurs observés et les prix aux frontières équivalents. En 2007-09, l'estimation du SPM représentait 29 % du soutien aux producteurs, tel que mesuré par l'ESP. De par sa nature, le SPM et certaines de ces mesures réduisent la variabilité des prix intérieurs dans l'Union européenne et en Espagne².

Tableau 9. Mesures de soutien des prix du marché dans l'Union européenne en 2009-10

	Blé	Autres céréales	Riz	Oléagineux	Sucre	Fruits et légumes	Lait/ produits laitiers	Viande bovine	Viande ovine	Viande porcine	Volailles/œufs
Droits d'importation	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Contingents tarifaires	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Subventions à l'exportation	xo	xo	xo		xo		x	x		x	x
Quotas de production					x		x				
Intervention publique	x ¹	x ¹	x ²		*		x	xo			
Stockage privé					xo		xo	xo	xo	xo	
Retraits						x					
Subventions à la consommation						x	x				

ε: négligeable; x: existe en 2009/10 ; xo non utilisé actuellement.

1. Plafond fixé à 3 millions de tonnes pour le blé tendre ; plafond fixé à zéro pour le blé dur, l'orge, le maïs et le sorgho ; supprimé pour le seigle (jamais existé pour l'avoine).

2. Plafond fixé à zéro..

*.Prend fin avec l'année de commercialisation 2009/10.

Source : Notifications OMC ; base de données des ESP ; OCDE, 2009.

Ensemble des mesures de soutien à l'agriculture dans la Politique agricole commune de l'Union européenne

Les programmes de la PAC proposaient un certain nombre de paiements aidant à la gestion des risques. Depuis l'introduction du régime de paiement unique, en 2006, une part importante du soutien à l'agriculture a été découplée de la production. Grâce à une meilleure efficacité de transfert, le soutien a désormais une plus grande incidence sur le revenu agricole qu'auparavant, même si le total des gains est davantage exposé aux risques de prix. Les paiements varient beaucoup en fonction des cultures : ils sont par exemple plus élevés pour les céréales, les cultures d'oléagineux et la production animale extensive (tableau 10). S'agissant des cultures méditerranéennes, c'est le secteur de l'huile d'olive qui reçoit les aides les plus importantes. La distribution des aides entre les exploitations peut influencer sur leur capacité de gestion des risques. C'est la ventilation des

2. Voir OCDE (2010c), « Evaluation of Policy Reforms in the European Union » [Document interne]

aides initiales de la PAC, fondées sur les mécanismes de soutien des prix, qui a largement déterminé la ventilation actuelle des paiements directs.

Tableau 10. Aides de la Politique agricole commune à certains secteurs agricoles en Espagne

	2000/2002		2003/2004		2006	
	Millions EUR	%	Millions EUR	%	Millions EUR	%
Régime de paiement unique					2 197.42	47.36
Cultures arables	1 688.03	35.04	1 650.48	34.23	587.86	12.67
Terres en jachère	333.05	6.91	91.80	1.90	6.58	0.14
Riz	22.81	0.47	72.52	1.50	52.51	1.13
Huile d'olive	929.19	19.29	958.11	19.87	221.71	4.78
Légumineuses	61.25	1.27	57.75	1.20	7.12	0.15
Coton	213.52	4.43	218.10	4.52	70.33	1.52
Lin et chanvre	31.37	0.65	0.15	0.00		
Fruits et légumes	295.82	6.14	378.45	7.85	383.5	8.26
Bananes (îles Canaries)	132.62	2.75	97.75	2.03	46.49	1.00
Tabac	114.13	2.37	111.09	2.30	76.91	1.66
Élevage bovin	552.86	11.48	802.18	16.64	745.25	16.06
Élevages ovin et caprin	442.60	9.19	382.78	7.94	244.53	5.27
Total	4 817.27	100	4 821.15	100.00	4 640.21	100.00

Source : ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin, *La agricultura, la pesca y la alimentación*.

Un système d'assurance hybride

Le système d'assurance agricole de l'Espagne est un arrangement institutionnel dont l'origine remonte aux années de consensus qui ont vu l'adoption de la constitution de 1978 (encadré 2). Il s'ensuit que, durant plus de trente ans, la politique générale d'assurance agricole a bénéficié d'une certaine stabilité et que les crédits budgétaires qui lui ont été affectés ont connu une expansion continue. Le système se caractérise par un équilibre délicat entre divers arrangements et organismes. Les organisations d'agriculteurs participent à la gestion du système, les sociétés d'assurance proposent les polices, l'État et les régions apportent un soutien budgétaire, et tous les acteurs sont censés veiller à la solidité actuarielle de l'ensemble (section 3). Il s'agit d'un arrangement hybride : les risques sont transférés aux sociétés privées d'assurance, les agriculteurs paient une partie des primes et l'État assume le reste des coûts. Il a été conçu pour « couvrir les conséquences des catastrophes » et se substituer à l'aide ad hoc que l'État n'avait plus les moyens d'assurer dans les conditions d'instabilité politique et économique de la fin des années 70. Avant que la loi ne soit votée, seuls les événements ponctuels (par exemple, grêle et incendies pour les céréales) étaient assurables par le biais du système privé et l'État apportait une assistance ad hoc en cas de catastrophe.

La politique d'assurance agricole de l'Espagne ne cherche pas simplement à corriger un dysfonctionnement du marché des assurances. Il s'agit véritablement d'un instrument de gouvernance, qui permet grâce un partenariat public-privé de réduire le recours à l'aide publique ad hoc en cas de catastrophe. Les sections 3 et 4 analysent les forces et les faiblesses du système au regard des deux missions que sont la correction des

dysfonctionnements du marché des assurances et la satisfaction des besoins sociaux en cas de catastrophe.

Encadré 2. Les fondements juridiques du système espagnol d'assurance

En 1977, l'Espagne affrontait sa plus grave crise économique depuis de nombreuses décennies et l'inflation et le chômage connaissaient, déjà, une croissance à deux chiffres. Moins de deux ans après la mort de Franco et le couronnement de Juan Carlos, le pays traversait une période de grande instabilité économique, sociale et politique tandis qu'émergeaient ses nouvelles institutions démocratiques. En juin 1977, les principaux partis démocratiques et syndicats signaient un accord historique – le Pacte de la Moncloa – dont l'objectif était de créer un minimum de stabilité économique et sociale afin de lutter contre la récession et de renforcer les institutions démocratiques. S'agissant de l'agriculture, le principal engagement de l'accord était de présenter au Parlement un projet de loi sur l'assurance agricole qui « protégerait les agriculteurs des conséquences des catastrophes ».

La loi a été adoptée par le parlement espagnol en décembre 1978, quelques semaines seulement après l'approbation par référendum de la Constitution espagnole, qui instituait la démocratie dans le pays. Négociée en même temps que les partis politiques élaboraient la nouvelle Constitution, elle a été la première à être votée dans ce nouveau cadre institutionnel. Comme la loi et son système d'assurance sont assimilés au consensus national qui a présidé à la transition démocratique du pays, ils ont été défendus par tous les gouvernements et partis politiques espagnols. Ils ont également survécu à l'intégration à l'Union européenne ainsi qu'à la mise en œuvre par l'Espagne de la politique agricole commune et de ses réformes successives.

Les grands principes de la loi sont les suivants : les agriculteurs sont libres de souscrire ou non à une police d'assurance ; ils participent au système par le biais de leurs organisations ; l'État apporte son concours à la recherche statistique et actuarielle ; de nouveaux produits, zones et risques sont progressivement intégrés jusqu'à parvenir à une « couverture totale » ; le financement apporté par le gouvernement est compris entre 20 et 50 % des primes. La loi fait très peu référence aux assureurs privés. Elle s'engage très clairement à ce que le système soit « progressif », c'est-à-dire protège les agriculteurs les plus fragiles économiquement, et incite à souscrire à des polices collectives.

Aux termes de la loi de 1978 sur l'assurance agricole « combinée », l'assurance visée par le système doit couvrir les dommages qu'entraînent sur la production agricole des variations anormales des conditions naturelles (par exemple grêle, sécheresse, gelées, inondations, vent, neige, ravageurs et maladies). La loi stipule également que « l'assurance combinée afférente à tous ces risques sera mise en œuvre progressivement pour les différents secteurs, zones et aléas, jusqu'à parvenir à une couverture complète ».

Le système est financé par l'État et les régions. Dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, l'UE notifie ces subventions (aides d'État) comme un soutien *de minimis* spécifique accordé pour des produits autres que les produits de base. À la suite du bilan de santé de la PAC, il est désormais possible d'utiliser les fonds européens pour subventionner les polices d'assurance (nouvel article 68), mais l'Espagne n'envisage pas de le faire. Certains ajustements devraient être apportés au système actuel pour que le système espagnol de soutien à l'assurance agricole puisse bénéficier d'un financement au titre de l'article 68 de la PAC ou pour permettre, dans le cadre des règles actuelles de l'OMC, des déclarations au titre des mesures de la catégorie verte.

Encadré 3. L'assurance agricole dans différents pays européens

L'assurance agricole est disponible dans différents pays et sous une grande diversité de formes, avec divers degrés d'implication du secteur public. Le rapport de la Commission européenne (2006) et l'étude menée par Bielza *et al* (2009) font une présentation détaillée de la situation dans l'Union européenne. Elle a beaucoup évolué au fil du temps, et le système d'assurance s'est largement développé ces dernières années dans des pays tels que l'Autriche, l'Italie, la France et l'Espagne.

Le taux de pénétration est défini comme la part de la production qui bénéficie d'une forme d'assurance. Il varie grandement entre les pays de l'UE. S'agissant de la production végétale, c'est en Allemagne, en Autriche et au Luxembourg que ce taux est le plus élevé (plus de 50 % de la valeur assurée) ; pour la production animale, l'Allemagne, l'Espagne et la République tchèque figurent en tête (plus de 40 %). Dans le groupe intermédiaire se trouvent le Luxembourg, Chypre, la France et l'Espagne. En Espagne, 30 % environ de la valeur de la production est assurée (Garrido et Bielza, 2008). Il existe d'autres indicateurs du développement de l'assurance, notamment la répartition des différents risques et le pourcentage du capital couvert par les polices d'assurance (niveau de garantie). Ces paramètres relèvent normalement de la « couverture d'assurance », mais les taux de pénétration (tableaux 9 et 10) n'en rendent pas compte.

Plusieurs facteurs expliquent les différences que l'on vient d'évoquer. Tout d'abord, l'assurance agricole existe avec ou sans soutien de l'État, sous la forme de primes subventionnées. Deuxièmement, même si, dans un pays, le taux de pénétration de l'assurance est très élevé parmi les cultivateurs et les éleveurs, cela ne signifie pas que la majorité des risques liés aux cultures ou au bétail sont couverts. Garrido et Bielza (2008) mettent en évidence un groupe de pays méditerranéens (Portugal, Italie, Espagne, Slovaquie et Roumanie) dans lequel les taux de subventionnement sont plus hauts et où, du fait du niveau élevé de la couverture fournie (risques nombreux ou importants), les primes relativement conséquentes au regard de la production totale assurée. Ils montrent également, à l'inverse, que les primes et les subventions sont relativement faibles voire nulles en Allemagne, au Danemark, en France, en Irlande et en Suède. Les taux de pénétration sont plus élevés dans les pays où l'assurance est moins subventionnée, mais la couverture est plus importante dans le premier groupe.

Risques assurables en Espagne

Les risques suivants peuvent être assurés en Espagne pour la plupart des cultures : inondations, pluies persistantes, gelées et vent. Pour certaines cultures (notamment les céréales et les autres cultures arables, les fruits et les olives), les pertes de production dues à des facteurs météorologiques peuvent être assurées au titre des polices offrant la couverture la plus large. S'agissant des bovins, les éleveurs peuvent s'assurer contre les pertes occasionnées par les opérations chirurgicales, la mortalité, la mastite, l'encéphalopathie spongiforme, le virus respiratoire syncytial, la réforme, l'enlèvement des bêtes mortes et les effets de la sécheresse sur les pâtures. En outre, depuis 2008, l'assurance du bétail couvre la fièvre aphteuse. Les tableaux 11 et 12 rendent compte des polices disponibles et du pourcentage de la valeur de la production qui peut être assuré (couverture).

Tableau 11. Couverture des céréales d'hiver et des cultures arables*

OPTION	GRÊLE	INCENDIES	GEL	SÉCHERESSE	VAGUES DE CHALEUR	COUP DE VENT	VENTS	PLUIES	INONDATIONS	PLUIES PERSISTANTES	ALÉAS CLIMATIQUES	ABSENCE DE GERMINATION	FAUNE SAUVAGE	DOMMAGES EXCEPTIONNELS	FLÉAUX ET MALADIES
Assurance intégrale céréales d'hiver	100	100	65	65	65		65	65	65		65	65			65
Multirisques	100	100							100	100				100	
Multicultures pour cultures herbacées extensives	100	100				100			100	100				100	
Assurance-rendement	100	100	70-50	70-50	70-50	70-50			70-50	70-50	70-50	70-50			

*Les chiffres correspondent au niveau de garantie.

Tableau 12. Couverture applicable à la production animale

OPTION	FOUDRE	NOYADE	INCENDIES	COUP DE VENT	NEIGE	GRÊLE	VAGUE DE CHALEUR	MOUVEMENT DE PANIQUE	FIÈVRE PORCINE	MALADIE D'AUIESZKY	GRIPPE AVIAIRE ET MALADIE DE NEWCASTEL	SALMONELLE	FIÈVRE APHTEUSE
Poules pondeuses	X	X	X	X	X	X	X				X	X	
Poulets de chair	X	X	X	X	X	X	X	X			X		
Porcs	Décès ou abattage dû à une cause accidentelle quelconque, sauf épizooties non expressément couvertes								X	X			X
Bovins d'engraissements	Décès ou abattage dû à une cause accidentelle quelconque, sauf épizooties non expressément couvertes												X

Source : Enesa.

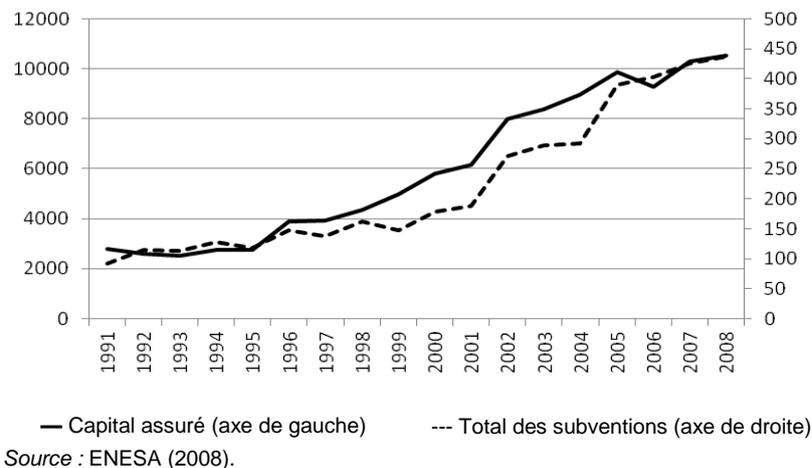
Les taux de pénétration (part de la production assurée) varient fortement en fonction des produits et du degré de couverture. De manière générale, il est faible pour les garanties les plus récentes. Pour les plus anciennes – celles visant les céréales d'hiver et les cultures arables, par exemple – ces taux sont supérieurs à 75 %. Ils sont même supérieurs à 90 % pour les garanties relatives aux bananes ou à la destruction des cadavres d'animaux. Les autres taux de pénétration sont présentés ci-après : cultures fruitières (78 %), agrumes (51 %), légumes (46 %), vignobles (39 %), oliviers (14 %), vaches laitières (51 %), cheptel bovin (18 %), cheptel ovin (8 %) (Zorrilla, 2010). Aucune étude n'a été réalisée à ce jour qui permette d'expliquer les écarts observés.

Le système d'assurance agricole a évolué depuis l'adoption de la loi de 1978. Le nombre des cultures assurables couvertes s'est accru dans le cadre d'un processus

d'« apprentissage par la pratique » décrit par Burgaz et Pérez-Morales (1996). Le graphique 5 représente la croissance du capital assuré et des subventions aux exploitations durant la période 1991-2008. Celle-ci s'est accélérée entre la fin des années 90 et aujourd'hui, essentiellement en raison de l'essor de l'assurance bétail, qui représente aujourd'hui presque 50 % des polices vendues et un tiers du total des engagements.

Pour qu'un aléa soit intégré à la liste des risques assurables, le Comité de direction de l'ENESA doit examiner et approuver les résultats des études techniques réalisées à son sujet. Souvent, des programmes pilotes sont lancés à ce titre dans certaines provinces ou comarques. La liste des polices s'est étoffée d'année en année. Certaines ont toutefois été supprimées lorsqu'elles faisaient l'objet d'une demande trop faible ou en cas de difficultés techniques ou actuarielles.

Graphique 5. Capital assuré et primes subventionnées en Espagne, 1991-2008 (en millions EUR)



Deux facteurs expliquent la croissance de l'assurance observée en Espagne. Le premier a trait au régime institutionnel et au cadre réglementaire du pays. Le système comporte trois piliers : les administrations publiques (l'administration centrale, représentée par l'ENESA et le CCS, et les régions), le secteur privé (Agroseguro et les sociétés d'assurance) et les organisations d'agriculteurs, l'ENESA ayant pour mandat de renforcer le système d'assurance de sorte qu'il couvre l'ensemble des « risques non contrôlables » pour l'ensemble des produits agricoles de tous les producteurs du pays. Le deuxième facteur tient au fait que l'administration centrale apporte un appui solide (par le biais du réassureur public, le CCS, et du contrôle exercé par les autorités d'assurance) et finance 60 % environ des primes d'assurances par le biais de subventions.

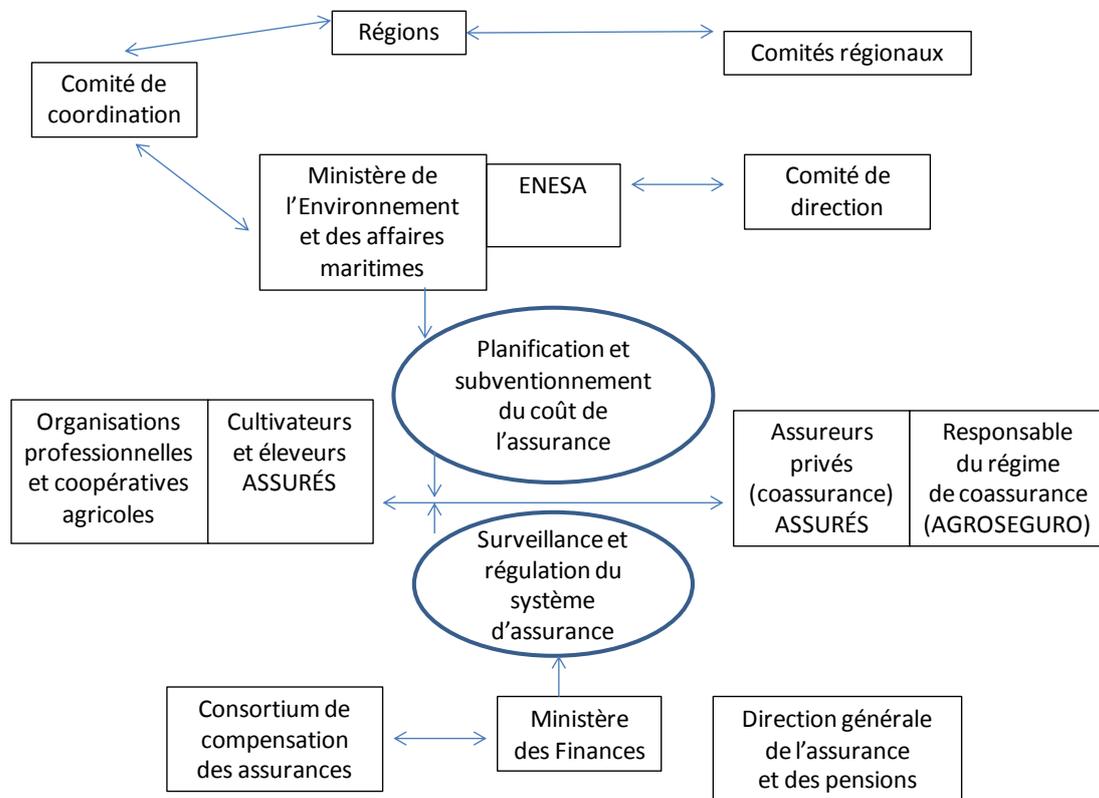
Institutions participant au système espagnol d'assurance

Le graphique 6 présente les principales institutions du système espagnol d'assurance. L'Agence publique d'assurance agricole (ENESA) est la principale instance mais d'autres organisations des secteurs public et privé participent à la prise de décision.

L'ENESA est un organisme autonome rattaché au ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin (MARM). Présidé par le Sous-secrétaire du ministère, il est chargé de la coordination du système au quotidien. Ses principales fonctions sont les

suivantes : rédiger et suivre le plan annuel des polices d'assurance agricole, approuvé par le gouvernement ; attribuer des subventions d'assurance aux agriculteurs et décider des critères qui déterminent les taux appliqués ; travailler en coordination avec les communautés autonomes (administrations régionales) en vue de définir les conditions techniques *a minima* ainsi que les dates butoir pour souscrire aux polices d'assurance ; informer les agriculteurs des conditions proposées par Agroseguro ; mener des études techniques et de viabilité financière en vue de l'intégration de nouveaux produits et risques agricoles ; et, enfin, arbitrer tous les différends susceptibles d'opposer les assureurs et les assurés. Le comité de direction de l'ENESA comprend des représentants des organisations d'agriculteurs et des coopératives, du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Environnement, des régions (CCAA) et d'Agroseguro. Les plans annuels sont rédigés conjointement par ces différentes institutions et ce sont ces plans successifs qui ont déterminé l'évolution du système d'assurance.

Graphique 6. Cadre institutionnel du système espagnol d'assurance



Agroseguro est une société privée détenue par les assureurs participant au système général d'assurance agricole. En sa qualité de groupe de coassurance, il :

- administre le *pool* de polices d'assurance au nom des assureurs actionnaires (traitement des polices et des demandes d'indemnisation),
- gère la base de données sur l'assurance, dont il est propriétaire,
- conduit des études statistiques et des recherches actuarielles, convient du montant des primes et des autres conditions des polices d'assurance (en veillant au respect des dispositions du plan annuel de l'ENESA)
- gère les opérations de réassurance ne relevant pas du Consortium de compensation des assurances (CCS), avec le concours d'autres sociétés nationales ou internationales de réassurance, et
- mène des travaux complémentaires pour le gouvernement, notamment l'évaluation des dommages non couverts par les polices d'assurance (risques catastrophiques y compris).

L'agriculteur paie à Agroseguro la prime déduction faite de la subvention. L'ENESA et les communautés autonomes, pour leur part, versent à Agroseguro une compensation correspondant au montant des subventions déduites des primes.

Les associations d'agriculteurs et les coopératives participent au système de deux manières. Tout d'abord, elles sont représentées au comité directeur de l'ENESA. À ce titre, elles communiquent des informations sur les nouvelles garanties requises ou demandées par les agriculteurs et participent à la conception et à la planification des régimes d'assurance. Deuxièmement, elles peuvent agir en qualité de porteurs de polices d'assurance collective pour le compte de groupes d'agriculteurs, mais aussi informer les exploitants des assurances disponibles et même offrir des services d'assurance par le biais de sociétés mutualistes (Agromuta en est le principal exemple).

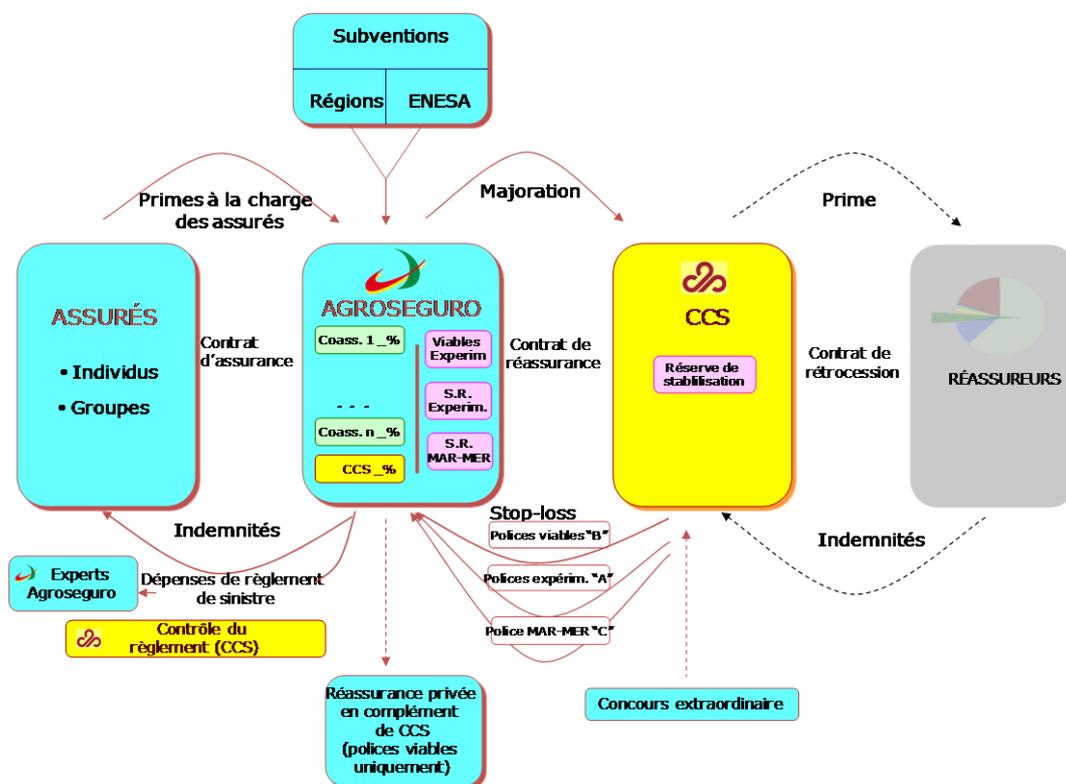
Outre l'ENESA, dont on a vu le rôle de premier plan, deux autres institutions publiques participent au système. La première est la Direction des assurances et des pensions (relevant du ministère de l'Économie et des Finances), qui joue un rôle de surveillance et fournit un cadre réglementaire permettant de s'assurer de la solidité actuarielle du système. Elle est chargée de réguler les marchés de l'assurance, d'approuver la participation des compagnies d'assurances à Agroseguro et d'aider l'ENESA à définir les critères régissant les taux des subventions. Elle propose également au ministère de l'Économie et des Finances les règles sur la réassurance que le Consortium de compensation des assurances (CCS) doit mettre en œuvre. Le CCS est la deuxième institution participante. Entité publique à vocation commerciale, elle est rattachée au ministère de l'Économie et des Finances et agit en qualité de réassureur public, notamment (mais pas uniquement) au titre de l'assurance agricole. Le CSS supervise l'appréciation matérielle des dommages en cas de demande d'indemnisation et donne son avis (non son approbation) concernant les nouvelles polices élaborées par l'ENESA. Il est également partie prenante d'Agroseguro.

Transfert, mutualisation et partage des risques

Les agriculteurs transfèrent leurs risques aux compagnies d'assurance qui participent au système. Les sociétés d'assurance, à leur tour, mutualisent leurs risques par le biais d'Agroseguro, lequel regroupe l'ensemble des polices (création d'un « pool » unique). Les polices sont regroupées en trois catégories : A (« expérimentales »), B (« viables ») et

C (coût de la destruction des cadavres d'animaux [MAR/MER] »). La participation de chaque compagnie à chaque catégorie est ajustée chaque année en fonction de sa part dans la vente des produits d'assurance correspondants³. Les sociétés privées regroupées dans Agroseguro peuvent contracter des services de réassurance pour les polices de la catégorie B. Elles transfèrent également une partie des risques restants dans chaque catégorie par le biais d'une réassurance fournie par le CSS en l'échange d'une prime ou majoration (*surcharge*). Le CSS prend en charge les sinistres dépassant les primes acquises au moyen d'un mécanisme de réassurance en excédent de taux de sinistre (*stop loss*) pour chacune des catégories. Ainsi, il regroupe les risques de réassurance dans trois *pools* correspondant aux catégories A, B et C⁴. Le CCS peut également mener des opérations de réassurance sur les marchés internationaux, mais il ne l'a pas fait depuis 2008.

Graphique 7. Partage et transfert des risques dans le système espagnol d'assurance agricole



Source : CCS

3. Si d'autres facteurs sont également pris en compte, la part dans la vente est cependant le principal facteur.
4. Ces trois *pools* ne sont pas pleinement indépendants et le CCS procède s'il y a lieu à des transferts de fonds de réserve entre eux.

Types de polices d'assurance

En Espagne, c'est l'assurance dommages multirisques qui est la plus courante et qui couvre les sinistres provoqués par des risques ou événements déterminés. Les pertes de rendement découlant d'autres causes ne sont pas indemnisées. Ce type d'assurance présente l'avantage de réduire les comportements potentiels d'aléa moral par rapport à ce qui est le cas avec l'assurance rendement proprement dite. Toutefois, le système espagnol propose également des assurances rendement fondées sur des critères géographiques ou les caractéristiques de l'exploitation (encadré 4). L'assurance proposée pour la production animale est de type multirisques mais il existe également des assurances de type indiciel, ou encore couvrant les pâtures ou l'enlèvement des cadavres d'animaux.

Encadré 4. Types d'assurance en Espagne

Production végétale

Assurance dommages multirisques. Elle couvre exclusivement les risques spécifiés dans les conditions générales de la police. Le système espagnol d'assurance agricole considère qu'elle constitue une première étape de protection. Il s'agit de la police la plus courante dans le pays.

Assurance rendement (fondée sur des critères géographiques). Elle garantit à chaque agriculteur un rendement moyen, lequel est calculé sur la base de critères géographiques. Introduite au début des années 80, cette assurance a été progressivement améliorée avec la mise en place d'un système de « bonus-malus » qui ajuste les primes en fonction de l'historique de rendement de l'agriculteur considéré. Une assurance-rendement fondée sur les caractéristiques de l'exploitation a ensuite été mise sur pied.

Assurance rendement (fondée sur les caractéristiques de l'exploitation). Elle garantit à chaque assuré un rendement personnalisé calculé sur la base de l'historique des rendements de l'exploitation concernée. Toutefois, pour ouvrir droit aux indemnités, il faut que survienne un événement qui est couvert par l'assurance et qui affecte une zone allant au-delà de l'exploitation assurée.

Production animale

Assurance des élevages. Elle couvre les dommages encourus par les animaux et qui découlent de risques visés par la police d'assurance (mauvaises conditions météorologiques, accidents et maladies). Elle équivaut à l'assurance dommages multirisques que l'on retrouve dans la production végétale.

Assurance pour l'enlèvement des animaux morts dans l'exploitation. Il s'agit d'une assurance de type « prestation de services » qui couvre le coût de l'enlèvement et de la destruction d'animaux morts dans l'exploitation suite à des causes accidentelles. Ces opérations sont réalisées conformément aux critères de santé publique prévus par la législation en vigueur.

Assurance indicielle. Elle couvre le risque de sécheresse dans deux secteurs : l'apiculture et l'élevage bovin. L'évaluation des dommages est particulièrement complexe et l'indice de sécheresse est calculé à l'aide de la technologie satellite.

Production aquacole

Assurance dommages multirisques. Elle couvre les risques énumérés dans la police.

Production forestière

Assurance dommages multirisques. Encore aux premiers stades de son développement, elle ne fournit aujourd'hui qu'une couverture de base.

Tous les contrats d'assurance sont assortis d'une franchise, laquelle peut être définie en pourcentage ou en valeur absolue. En 2009, par exemple, s'agissant de la grêle ou des incendies, la franchise s'élevait à 10 % des dommages pour les céréales d'hiver. Les indemnités doivent être payées par la société d'assurance dans les 60 jours qui suivent la date de récolte prévue, et dans les 40 jours suivant la date de la catastrophe dans le secteur de l'élevage. Le délai est plus court dans la pratique. La majorité des branches d'assurance prévoient un système de « bonus-malus » qui ajuste les primes à l'exposition réelle de chaque porteur de police.

Le taux de sinistralité est défini comme le rapport entre les indemnités et les primes payées. Pour qu'un système d'assurance soit solide sur le plan actuariel, ce taux doit être suffisamment inférieur à 100 % pour pouvoir couvrir les coûts administratifs et le règlement des sinistres. Le graphique 10 de la partie II permet de déduire les taux de sinistralité annuels du système espagnol. Il apparaît qu'ils étaient systématiquement supérieurs à 100 % de 1980 jusqu'au début des années 90. Entre 1990 et 2007, le taux moyen de sinistralité était de 96 %. Depuis 1996, ils sont inférieurs à 80 % plus d'une année sur deux. Cette amélioration des taux de sinistralité laisse supposer une estimation plus précise des primes, qui est probablement attribuable à la meilleure qualité des informations fournies par les données des séries chronologiques plus longues concernant les différents risques.

Garrido *et al.* (2009) se fondent sur des données actuarielles pour calculer la probabilité de recevoir une indemnité une année donnée. L'analyse porte sur quatre comarques représentatives de différentes régions espagnoles (les comarques sont de petites unités administratives à l'intérieur d'une province). Selon les résultats de l'étude, de 30 % à 43 % des agriculteurs ont reçu une indemnité une année donnée, mais cette indemnité n'était supérieure à 40 % du capital assuré que pour 10 % d'entre eux.

Maladies animales et assurance

S'agissant de la production animale, l'assurance multirisques couvre les mauvaises conditions météorologiques, les accidents, mais aussi les maladies de la volaille, du porc, du bœuf, du cheval, du mouton et de la chèvre. Parmi ces dernières figurent les épizooties (grippe aviaire, maladie de Newcastle, fièvre aphteuse et fièvre porcine classique) et différentes maladies visées par des programmes officiels d'éradication (salmonelle, maladie d'Aujeszy, tuberculose, virus respiratoire syncytial, leucose, pleuropneumonie et encéphalopathie spongiforme bovine). Les polices prévoient le versement d'une indemnité pour les animaux immobilisés et abattus. L'indemnité d'immobilisation est payée par animal et par semaine. L'indemnité d'abattage vient s'ajouter à la compensation cofinancée par l'État et l'Union européenne (voir la partie sur les maladies animales de la section sur le risque catastrophique). Elle est calculée en soustrayant d'une « valeur marchande » établie la compensation et la valeur résiduelle de l'animal. Un éleveur assuré doit ainsi, en théorie, percevoir la valeur marchande totale de l'animal. Les primes sont ajustées en fonction des mesures de sécurité biologique prises par les exploitations.

Autres instruments de marché

Mise à part l'assurance, rares sont les autres instruments de marché généralement utilisés par les agriculteurs pour gérer leurs risques. On peut néanmoins citer quelques exemples.

Caisses de compensation

Agromutua, qui fait partie d'Agroseguro, commercialise ses polices selon les mêmes modalités que les autres assureurs du secteur privé. L'encadré 5 présente un exemple de caisse de compensation qui couvre les risques liés à l'évolution des prix de la pomme de terre dans la province d'Álava. Il s'agit de la seule caisse de ce type dans le domaine de la gestion du risque agricole⁵.

Encadré 5. La caisse de compensation de la province d'Álava

Les origines de la caisse de compensation de la province d'Álava remontent à la crise du prix de la pomme de terre de 1992. À la demande des producteurs, une étude a alors été menée sur un éventuel système de protection des prix, qui a finalement été mis sur pied en 1996 en coopération avec l'administration de la province. Le mécanisme a commencé à fonctionner durant la campagne 1997-98. Il s'agit d'un fonds unique, mais le montant maximum que chaque agriculteur peut percevoir est fonction de celui détenu sur son compte personnel, et il n'y a pas de transferts entre agriculteurs. Chaque année, l'agriculteur verse à la caisse de compensation une somme proportionnelle au nombre d'hectares où il prévoit de cultiver des pommes de terre. Seules peuvent être assurées les pommes de terre de semence et les surfaces sur lesquelles elles sont plantées en vue d'une commercialisation sur le marché libre. Les surfaces sous contrat avec l'industrie de transformation ne peuvent prétendre au bénéfice de la caisse de compensation. La province d'Álava et les communautés autonomes du pays basque s'engagent à verser un paiement par hectare sur le compte de chaque agriculteur. Les contributions comme les compensations se fondent toujours sur la superficie.

La caisse de compensation permet de garantir un prix à l'agriculteur. Au titre de ce mécanisme, on entend par prix du marché le prix moyen auquel les pommes de terre auraient été vendues durant la campagne. Lorsque le prix du marché tombe au-dessous du prix garanti, l'agriculteur a droit à une indemnité, laquelle est égale au prix garanti moins le prix de marché de l'année considérée, multiplié par un rendement prédéfini commun à tous les producteurs de la province. L'indemnité versée se monte au maximum à 85 % de la somme détenue sur le compte de l'agriculteur. La caisse de compensation est gérée par Caja Rural de Álava, une institution publique d'épargne qui finance également les dépenses de production de ses membres en utilisant la caisse comme garantie. En moyenne 30 % des surfaces de pommes de terre et des agriculteurs de la province sont couverts par la caisse de compensation. Les producteurs visés étant tous situés dans une même province, ils ont peu d'incidence sur la production nationale de cette culture.

Contrats à terme

Les contrats à terme sont des contrats ou accords standardisés portant sur le prix à livraison. Ils sont standardisés en termes de quantité et de qualité et de date et de lieu de livraison et sont négociés sur des marchés spécifiques. Seul un marché de ce type existe en Espagne : le marché à terme de l'huile d'olive. Il a été créé en 2004 et les volumes négociés sont depuis en constante augmentation. Les sociétés de transformation en sont les principaux participants. Les administrations régionales ont aidé à le mettre sur pied en jouant un rôle de supervision et en apportant une participation financière. En 2009 et 2010, en raison de la baisse des prix de l'huile d'olive, la négociation de contrats à terme s'est intensifiée, comme en témoignent l'augmentation des volumes quotidiens et la taille moyenne des contrats (tableau 13).

5. Agromutua n'est pas une caisse de compensation mais une mutuelle qui fournit des services d'assurance et qui est spécialisée dans l'assurance agricole.

Tableau 13. Volumes négociés sur le marché à terme de l'huile d'olive

Année	Volume moyen négocié chaque jour (en milliers EUR)	Volume moyen négocié chaque jour (en tonnes)	Taille moyenne des transactions (en tonnes)	Prix moyen (EUR/kg)
2004	168	72.0	174	2.3
2005	424	129.6	161	3.3
2006	660	208.4	146	3.2
2007	571	236.1	101	2.4
2008	552	238.1	119	2.3
2009	1 066	571.0	121	1.9
2010 (au 25 mars)	1 857	995.8	138	1.9

Source : www.mfao.es.

En 1995, un marché de contrats à terme et d'options a été créé à Valence avec des contrats portant sur différentes variétés d'oranges fraîches. Cependant, il n'a existé que durant quelques années, le nombre de contrats négociés ne permettant pas d'en assurer la viabilité financière. Cet échec s'explique en partie par le très faible nombre d'opérateurs ainsi que par l'hétérogénéité et l'évolution continue des variétés et sous-variétés d'oranges et des calendriers d'approvisionnement.

Agriculture contractuelle

L'étude de Palinkas et Székely (2008) examine les différentes stratégies commerciales utilisées par les agriculteurs européens pour maîtriser les risques de prix et de marché. Il en ressort que les agriculteurs espagnols utilisent moins les contrats de commercialisation et de production que ceux de Pologne, d'Allemagne, de Hongrie et des Pays-Bas, mais qu'ils se situent en tête en matière d'intégration verticale. La plupart des agriculteurs espagnols vendent leurs produits eux-mêmes (43.5 %) ou par le biais de coopératives (53 %) et ils sont très peu nombreux (3.5 %) à recourir aux contrats de commercialisation et de production.

Appuyés par le gouvernement, de nombreux secteurs ont élaboré des « contrats type » avec l'industrie alimentaire. Ces derniers visent à améliorer la transparence sur le marché mais pas nécessairement à établir des relations commerciales de long terme entre les agriculteurs et les acheteurs. Si leur contenu est fonction des intérêts des parties, ils ne semblent jouer en Espagne qu'un rôle limité dans la gestion du risque agricole. Il existe par contre une grande diversité d'arrangements contractuels entre les cultivateurs de fruits et légumes et les grossistes et sociétés de distribution. Des contrats lient également les parties dans d'autres secteurs tels le tabac, l'huile d'olive, l'élevage laitier, la viande ovine. Dans les secteurs du porc et du poulet de chair, les relations commerciales de long terme sont courantes (intégration verticale).

Gestion du risque catastrophique

Les risques catastrophiques, tels que définis dans le cadre de gestion intégrée des risques (OCDE, 2009), sont habituellement gérés par le biais de mesures gouvernementales car les agriculteurs et les marchés ne sont pas en mesure de le faire. En Espagne, les mesures de gestion du risque catastrophique peuvent être définies comme

une assistance en cas de catastrophe qui vient compléter l'aide fournie par le système d'assurance. Notons toutefois que l'assurance vise non seulement à couvrir les « risques gérables par le marché », mais également les événements rares mais très dommageables, et qu'elle réduit donc la nécessité d'une assistance ponctuelle. Toutes les mesures mises en œuvre par le gouvernement espagnol et les gouvernements régionaux (de chaque communauté autonome), en particulier les mesures ad hoc, sont régies par le cadre et les limites juridiques établis par la législation de l'Union européenne. Dans ce cadre juridique figurent les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui limitent les aides accordées par les États de l'UE, le règlement ultérieur relatif aux aides *de minimis* (Règlement (CE) 1860/2004 de la Commission) et celui relatif aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles (Règlement (CE) 1857/2006 de la Commission), ainsi que les Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (Commission, 2006/C 319/01).

Les mesures *ad hoc* post-catastrophe existant en Espagne sont les suivantes :

- Paiements compensatoires *ad hoc* directs versés par l'administration centrale et gérés par l'ENESA.
- Bonifications d'intérêts et garanties sur prêts, et mesures fiscales extraordinaires décidées par l'administration centrale et coordonnées par la Sous-direction générale d'analyse et de prospective (SGAPC), service administratif du ministère de l'Environnement (MARM).
- Assistance ad hoc apportée par les communautés autonomes, laquelle peut consister en des paiements compensatoires directs ou en des bonifications d'intérêts (ces mesures peuvent venir compléter celles de l'administration centrale ou être mises en œuvre de façon indépendante).

L'Espagne a mis en place deux autres dispositifs importants pour gérer les catastrophes. Le premier régule l'irrigation en vue de faire face à la rareté de l'eau et au risque de sécheresse. Le deuxième englobe différentes dispositions contre les maladies animales, mises en œuvre dans le cadre général de la PAC.

Paiements compensatoires ad hoc de l'administration centrale

Outre les paiements compensatoires ad hoc au titre des risques non couverts par le système d'assurance, l'ENESA est chargée de la gestion de l'ensemble des risques et événements néfastes qui affectent les agriculteurs. L'agence dispose à ce titre de procédures pour évaluer l'origine des aléas ainsi que leurs conséquences. S'agissant des catastrophes, c'est Agroseguro qui évalue généralement les pertes pour le compte de l'État. Les événements récents ayant donné lieu à des paiements compensatoires sont les inondations nées du débordement de l'Èbre, les incendies qui ont ravagé les îles Canaries, les tempêtes de vent intervenues dans plusieurs régions en 2008, les inondations de l'île de Hierro, les pluies excessives qui se sont abattues sur la région de Murcie, la sécheresse qui a touché plusieurs régions en 2007 ainsi que divers phénomènes climatiques dommageables durant la période 2001-2006 (tempêtes de grêle, chaleurs, gelées, etc.). Soit les risques n'étaient pas assurables soit – cas le plus fréquent – les événements sont intervenus avant ou après la période d'assurance. Les paiements annuels se sont chiffrés à 6.5 millions EUR en moyenne au cours des huit dernières années avec un maximum de 12 millions EUR, correspondant aux sommes versées en 2006 après les gelées précoces

survenues dans les communautés autonomes du Sud (Andalousie, Murcie, Castille-La Manche).

Seuls les agriculteurs qui ont contracté des polices d'assurance peuvent obtenir une aide financière pour les pertes non couvertes par lesdites polices, ces pertes devant dépasser 30 % de la production moyenne. Pour être indemnisés, les agriculteurs ayant subi des pertes dues à des aléas assurables survenus avant la période contractuelle doivent avoir contracté une police d'assurance au titre de la campagne précédente. L'aide financière correspond à une indemnité pour les dommages évalués, avec une franchise de 20 %. Lorsque les cultures affectées peuvent être assurées, les procédures classiques sont employées pour évaluer les pertes. Outre la condition de non-assurabilité et le seuil de dommages (fixé à 30 %), aucun critère n'a été défini pour déterminer si un événement peut ou non donner lieu à un paiement compensatoire. Il s'agit essentiellement d'une décision d'ordre administratif et politique.

La procédure afférente aux paiements compensatoires ad hoc est lancée par le producteur. Après que l'événement climatique est survenu, le producteur prend contact avec le bureau local de représentation de l'administration centrale. Ce bureau rassemble les informations supplémentaires nécessaires en collaboration avec la région et les autres collectivités locales et les transmet au ministère de l'Intérieur. Celui-ci se concerta avec d'autres instances publiques et soumet au conseil des ministres un décret, pour approbation. Lorsque les paiements compensatoires sont directement liés à l'agriculture, c'est l'ENESA qui dirige les travaux visant à en définir le montant. Les dommages aux infrastructures relèvent d'autres organismes. Une fois le décret approuvé, les agriculteurs peuvent présenter leur demande de compensation. Il n'est pas rare que plus d'une année passe entre la catastrophe et le paiement.

Mesures exceptionnelles de facilitation du crédit ou d'allègement d'impôts

Le ministère de l'Économie et des Finances est chargé de la coordination du système fiscal, y compris pour le secteur agricole, tandis que le ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin assure la coordination des mesures exceptionnelles (notamment fiscales) prises en relation avec les catastrophes par le biais de sa Sous-direction générale d'analyse et de prospective (SGAPC). Parmi ces mesures figurent des mesures fiscales (au titre de l'impôt sur le revenu, de la TVA ou de la fiscalité des carburants) et des mesures de facilitation du crédit (bonifications d'intérêts ou garanties). Les mesures fiscales sont décidées et mises en œuvre par le ministère de l'Économie et des Finances sur proposition du MARM, les bonifications d'intérêt sont appliquées par le biais de la banque publique ICO, et les garanties sur prêts par la société publique SAECA. En 2008, l'administration centrale avait accordé quelque 17.7 millions EUR sous forme de mesures de facilitation du crédit, une partie de cette somme correspondant à des événements survenus au cours d'années précédentes (par exemple la sécheresse de 2005).

La méthode simplifiée de calcul de l'impôt sur le revenu et les régimes de TVA applicables aux agriculteurs ne prévoient pas d'ajustement automatique des impôts en fonction de l'évolution des coûts des intrants. Le gouvernement est donc pressé d'ajuster les paramètres de ce régime fiscal dès lors que les prix des intrants augmentent. Il est impossible de distinguer quelle est la part des mesures exceptionnelles qui sert à compenser la rigidité du régime fiscal simplifié de l'agriculture, mais le système actuel rend nécessaire de négocier des ajustements fiscaux lorsque la conjoncture change et perd une partie de sa qualité de stabilisateur fiscal automatique pour la gestion des risques.

Pour ces mesures extraordinaires, les décisions sont prises au cas par cas dans le cadre d'une concertation entre les différentes instances nationales et régionales. La décision finale revêt la forme d'un décret approuvé par le conseil des ministres. Il n'y a pas de critères spécifiques définissant le type de catastrophes pouvant donner lieu à ces mesures exceptionnelles. Le tableau 14 énumère les événements et mesures prises durant la période 2005-08. Les éléments déclencheurs sont soit des augmentations du prix des intrants (carburant en 2005, intrants de production animale en 2008), soit des événements climatiques extrêmes (gelées et sécheresses en 2005).

Tableau 14. Mesures exceptionnelles d'allégement d'intérêts et d'impôts, 2005-08

Date de l'événement / Date d'introduction de la mesure	Événement / zone concernée	Mesures portant sur	Estimation du coût total
2005 à 2008 / décembre 2005	Prix élevé des intrants, en particulier des combustibles	Impôt sur le revenu Taxe à la valeur ajoutée Dégrèvement de la taxe sur le carburant	Par an : 250 Par an : 125 Par an : 80
Janvier - mars 2005 / février 2005	Gelées dans plusieurs régions (CCAA)	Bonifications d'intérêts Garanties sur prêts	Total : 16.6
2005 / juin 2005	Sécheresse dans plusieurs régions (CCAA)	Bonifications d'intérêts Garanties sur prêts	Total : 79.5
2007 - 08 / janvier 2008	Coûts élevés de la production animale	Bonifications d'intérêts Garanties sur prêts	Total : 44.4

Source : ministère de l'Environnement (2009).

D'autres mesures exceptionnelles peuvent être prises (allégement des contributions de sécurité sociale ou exonération des prélèvements au titre de l'eau d'irrigation, par exemple). Il n'existe à notre connaissance aucune estimation de leur coût.

Assistance ad hoc apportée par les régions (CCAA)

L'administration centrale conçoit et cofinance les mesures mises en œuvre en cas de catastrophes ou d'événements climatiques graves. Les dix-sept régions contribuent, pour leur part, à inventorier les producteurs touchés et à évaluer les pertes mais aussi à élaborer et cofinancer les aides. Elles ont également le pouvoir de mettre en œuvre leurs propres mesures exceptionnelles, par exemple des paiements compensatoires directs ou des facilités de crédit. Toutefois, l'information disponible sur le montant de cette assistance est incomplète.

À titre d'exemple, la communauté autonome de Castille-et-León, grande région agricole du centre-nord de l'Espagne, a récemment pris les mesures suivantes à la suite de catastrophes : facilités de crédit, accordées en raison de la sécheresse (2006-10, 31 millions EUR) ; compensation des pertes dues à l'invasion de campagnols (2008, 7 millions EUR) ; facilités de crédit au bénéfice des éleveurs connaissant des difficultés économiques (2009, 26 millions EUR, cofinancement du ministère de l'Environnement) ; compensations directes au bénéfice des producteurs laitiers (2009, 6.5 millions EUR). Les

décisions sont prises au cas par cas et il est difficile de distinguer les aides au titre des catastrophes des simples mesures de soutien.

Sécheresse et irrigation

En Espagne, la sécheresse représente un risque majeur ; il s'agit aussi d'un important sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics, notamment dans le contexte des changements climatiques. Le phénomène touche aussi bien l'agriculture pluviale que l'agriculture irriguée. S'agissant de l'agriculture pluviale, des polices d'assurance ont été élaborées pour couvrir les activités les plus vulnérables, à savoir les céréales d'hiver et l'élevage extensif.

En ce qui concerne l'agriculture irriguée, la plupart des mesures relèvent de la politique de l'eau : mécanismes d'affectation des ressources hydriques, marchés de l'eau, bourses de l'eau, mesures techniques et institutionnelles (pour un examen des politiques de gestion de l'eau dans l'agriculture, voir OCDE, 2010). Depuis la fin des années 90, un observatoire spécialisé réalise un suivi et mène diverses actions en vue de prévenir, d'anticiper et d'atténuer les risques de sécheresse. Une structure institutionnelle a été mise en place afin de répondre aux sécheresses qui affectent l'agriculture, les exploitations et les travailleurs agricoles.

En Espagne, le secteur public investit depuis longtemps dans les infrastructures d'irrigation avec pour objectif de faciliter la gestion de la variabilité pluviométrique, particulièrement forte dans certaines régions. Les superficies irriguées ont connu une expansion considérable au cours de deux dernières décennies (OCDE, 2008). Durant la période 2006-08, plus de 2 milliards EUR ont été investis dans les infrastructures d'irrigation dans le cadre de programmes de développement rural cofinancé par l'Union européenne. Ces investissements visaient à améliorer l'efficacité du système d'irrigation et à répondre ainsi aux préoccupations croissantes en matière d'environnement et de changements climatiques (OCDE, 2010 ; OCDE, 2008).

Maladies animales

Le ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin est chargé de la gestion d'au moins trois types de programmes de prévention des maladies animales. Tout d'abord, il dirige un système d'alerte pour surveiller les épizooties et cartographier les risques de maladies, qu'elles soient courantes ou non. Deuxièmement, il a établi, en coordination avec les communautés autonomes, un registre électronique permettant de surveiller les mouvements de tous les animaux à l'intérieur de l'Espagne et avec les pays frontaliers. Enfin, il conduit des campagnes de vaccination et de traitement préventif et prend d'autres mesures de prévention.

La politique de santé animale est peut-être le seul domaine dans lequel l'Union européenne a adopté une approche commune de réduction des risques. Contrairement aux autres risques agricoles, les maladies animales contagieuses ont des implications régionales sur les marchés et, parfois, sur la santé humaine, ce qui les distingue des autres risques agricoles. Pour protéger les animaux et les citoyens européens, l'une des grandes stratégies a consisté à intensifier les contrôles aux frontières et à prendre des mesures de traçabilité, d'identification et d'étiquetage, comme en témoigne le *Communication on Animal Health Strategy for 2007-13* (Commission européenne, 2007). Mais si cette évaluation a mis en évidence un certain nombre d'atouts et de facteurs positifs, elle a également montré que des efforts accrus devront être fournis dans certains domaines. En particulier, elle souligne que le cofinancement des systèmes de compensation par l'UE et

les États membres « dépend des pertes, ce qui est susceptible de fausser la concurrence en faveur des régions à haut risque ». Si le cofinancement communautaire « peut inciter à l'adoption de mesures de contrôle efficaces et rapides, il ne semble pas inciter à la prévention ». L'UE a financé, pour l'abattage obligatoire, des mesures compensatoires fondées sur les pertes subies, tandis que le « fonds vétérinaire » et les instruments de soutien de marché ont été utilisés pour les autres pertes imputables aux maladies animales. Le fonds vétérinaire est financé par les contributions des éleveurs et des États membres (dans une proportion variable selon les pays). Le budget total des mesures vétérinaires au titre de la décision 90/424/CEE a atteint un pic de 563 millions EUR en 2001 et chuté à 220 millions EUR en 2005 (Commission européenne, 2006b). Une nouvelle stratégie de santé animale (Commission européenne, 2007) est aujourd'hui mise en œuvre mais son analyse sort du cadre de la présente étude.

Synthèse des mesures gouvernementales de gestion des risques et définition des niveaux de risque

L'assurance agricole est au cœur du système espagnol de gestion des risques et elle constitue le principal instrument pour gérer les risques non assurables commercialement (tableau 15). Les mesures gouvernementales sont diverses et ne se limitent pas à des subventions pour inciter à souscrire une assurance. Elles ont contribué, au fil des ans, à instituer une structure de gouvernance et de gestion des risques, qui a d'importantes implications pour tous les niveaux de risque et toutes les stratégies. Les polices d'assurance ont en Espagne une couverture plus large que dans les autres pays et une base de données fournissant un historique de toutes les exploitations assurées a pu être constituée, ce qui est sans doute un moyen de réduire les asymétries d'information et les dysfonctionnements du marché. Ainsi, un marché d'assurance hybride a pu voir le jour et se développer, qui s'il n'a pas supprimé l'aide ad hoc post-catastrophe, en a du moins limité la portée.

La politique d'irrigation est la seule autre mesure de gestion des risques quantitativement significative en Espagne. Elle a contribué à la création d'un marché des droits de l'eau, favorisé l'investissement dans les infrastructures d'irrigation et, depuis quelques années, se concentre sur l'efficacité hydrique. Mais les politiques espagnoles s'inscrivent dans le cadre de la Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de la Politique agricole commune. Les agriculteurs espagnols bénéficient des mesures de soutien des prix agricoles et d'un appui à l'infrastructure hydrique et à la réduction des charges d'approvisionnement en eau, même si ces aides sont moins importantes depuis une vingtaine d'années. Ils profitent également d'une série de paiements directs, en particulier du Régime de paiement unique. La lutte contre les maladies animales et les compensations versées à ce titre relèvent également d'une stratégie européenne.

La loi espagnole sur l'assurance vise une expansion continue de la couverture à l'ensemble des secteurs, domaines et risques, objectif central de la politique d'assurance agricole depuis le début des années 90 et de tous les gouvernements qui se sont succédé (Ruiz Zorrilla, 2010). Cette volonté a eu d'importantes implications pour les délimitations entre les différents niveaux de risque. Ainsi, le niveau dit « de marché » correspond en fait à un partenariat public-privé hybride, dans le cadre duquel l'assurance privée est fortement réglementée et soutenue par l'État, et sa couverture s'étend progressivement. Les risques couverts par ce type d'assurance englobent notamment des aléas qui, dans d'autres contextes institutionnels, ne seraient pas considérés comme assurables en raison

de leur caractère « catastrophique », de l'existence de déficits d'information ou de leur forte probabilité d'occurrence (risque normal). Dans ce cadre hybride, en perpétuelle évolution, les frontières entre les différents niveaux de risque ne sont ni clairement définies ni immuables.

Tableau 15. Mesures gouvernementales de gestion du risque agricole en Espagne

	Création de marché	Modification des incitations visant le marché	Réduction et atténuation du risque (lissage du revenu)	Adaptation au risque (lissage de la consommation)
Ex ante	<ul style="list-style-type: none"> Stabilité de l'environnement macroéconomique et commercial 	<ul style="list-style-type: none"> Réformes de prix de la PAC 	<ul style="list-style-type: none"> Prévention/alerte en matière de maladies animales (mesures intérieures et aux frontières) 	<ul style="list-style-type: none"> Régime de paiement unique de la PAC
		<ul style="list-style-type: none"> Marchés de l'eau Partenariats public-privé Base de données Formation 	<ul style="list-style-type: none"> Subventions 	<ul style="list-style-type: none"> R-D pour de nouvelles variétés et races
Ex post - déclenchées ex post			<ul style="list-style-type: none"> Système fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Sécurité sociale
- décidées ex post			<ul style="list-style-type: none"> Bonification d'intérêts et allègements fiscaux Paiements compensatoires ponctuels Mesures aux frontières et compensations au titre des maladies 	<ul style="list-style-type: none"> Aide en cas de catastrophe (pas uniquement pour l'agriculture)

Risque normal

Le système d'assurance hybride marque les limites des risques qui sont considérés comme « normaux » et donc non assurables. Les règles sur l'assistance ad hoc fixent généralement à 30 % le seuil de pertes qui déclenchent une aide, conformément aux Lignes directrices de la Communauté (Commission, 2006/C 319/01), tandis que les polices d'assurance prévoient souvent des pourcentages inférieurs de franchise correspondant au risque « normal » que doit assumer le ménage agricole. Les facilités de crédit ad hoc et, plus encore, les allègements fiscaux ad hoc brouillent cette délimitation du risque « normal » car non seulement ils sont déclenchés pour des risques « non

assurables », mais ils sont fondés sur un dispositif d'assurance et des paiements ad hoc post-catastrophe ne répondant pas à des règles ex ante bien définies.

En Espagne, certains risques pourraient être assurés qui, pourtant, sont aujourd'hui largement assumés par les agriculteurs. Par exemple, le taux de pénétration de l'assurance est inférieur à 10 % parmi les oléiculteurs, alors que les rendements varient fortement dans ce secteur et qu'une assurance-rendement est disponible depuis 1999. Plus largement, les variations de rendement de nombreuses cultures peuvent être assurées, mais les taux de couverture sont faibles : les agriculteurs ont tendance à assumer seuls ces risques, lesquels relèvent par conséquent de la tranche des risques normaux. En 2003 et 2004, des programmes pilotes ont été lancés pour favoriser la souscription d'une assurance rendement par les producteurs de variétés tardives de pommes de terre. Bien que les primes aient été subventionnées, moins de 3 % de la production admissible ont été assurés, ce qui tend à indiquer que la grande majorité des producteurs choisissent d'assumer le risque de prix, qui est mutualisé entre les différentes cultures (Garrido *et al.*, 2009). Pour beaucoup de produits agricoles, la Politique agricole commune de l'UE a servi à réduire la variabilité des prix pendant de nombreuses années, le risque de prix résiduel étant généralement assumé au niveau de l'exploitation, avec un relativement faible recours aux instruments de marché tels que les contrats à terme.

Risque « gérable par le marché »

Le développement de l'assurance hybride s'est fait au détriment de l'assurance de marché « pure », mais peut également avoir eu pour effet de limiter la catégorie des risques météorologiques catastrophiques nécessitant une aide gouvernementale ad hoc aux seuls événements à très faible probabilité entraînant des dommages très importants. Les risques « gérables par le marché » sont ceux qui sont transférés ou mutualisés par le biais des marchés de gestion des risques. Comme on l'a vu, le principal instrument de marché est en Espagne le système hybride d'assurance, géré en partenariat avec des entreprises privées. En outre, la plupart des compagnies d'assurance proposent des polices qui ne sont ni subventionnées ni assujetties au cadre réglementaire de l'ENESA. Cette assurance couvre généralement les machines, les bâtiments, les serres et d'autres éléments de ce type. L'assurance-vie et d'autres branches sont également représentées. Les agriculteurs espagnols utilisent rarement des instruments de marché (contrats à terme par exemple) pour gérer les risques de prix et ces derniers relèvent donc des risques « normaux » (Garrido *et al.* 2009).

Risque catastrophique

L'intégration d'un risque à un programme d'aide en cas de catastrophe ne dépend pas toujours de la portée ou de la probabilité du dommage, mais aussi d'autres circonstances comme, dans le cas de l'Espagne, la date précise où il est survenu au regard de la période de couverture de l'assurance. Dans de nombreux cas, par exemple les grandes gelées de 2005, les dommages ont été indemnisés car ils étaient survenus avant le début de la période de garantie d'assurance. Parmi les autres risques catastrophiques importants figurent ceux associés aux épizooties. Ils sont indemnisés en partie par l'État et en partie par le système espagnol d'assurance.

Les deux sections ci-après analysent le système hybride d'assurance de l'Espagne, du point de vue, d'une part, de sa capacité de réduction des coûts de transaction et d'amélioration de l'efficacité du transfert des risques et, de l'autre, de la gouvernance de la gestion du risque catastrophique.

PARTIE II.

LE SYSTÈME ESPAGNOL DE GESTION DES RISQUES ET SES ENJEUX

3. Contribution du système espagnol d'assurance à l'efficacité du marché

Le système espagnol d'assurance apporte au moins deux contributions claires à la gestion des risques. Premièrement, il permet le développement d'un marché de l'assurance où peuvent s'opérer des transferts que le marché privé n'est pas en mesure d'assurer. Deuxièmement, il constitue un instrument de gestion des risques catastrophiques pouvant se substituer à l'assistance en cas de catastrophe. Ce chapitre examine le premier aspect et plus précisément le potentiel de gains d'efficacité que recèle cet instrument. Le chapitre 4 porte quant à lui sur les avantages et les inconvénients du système sur le plan de la gestion du risque catastrophique.

Importance et incidence des subventions à l'assurance en Espagne

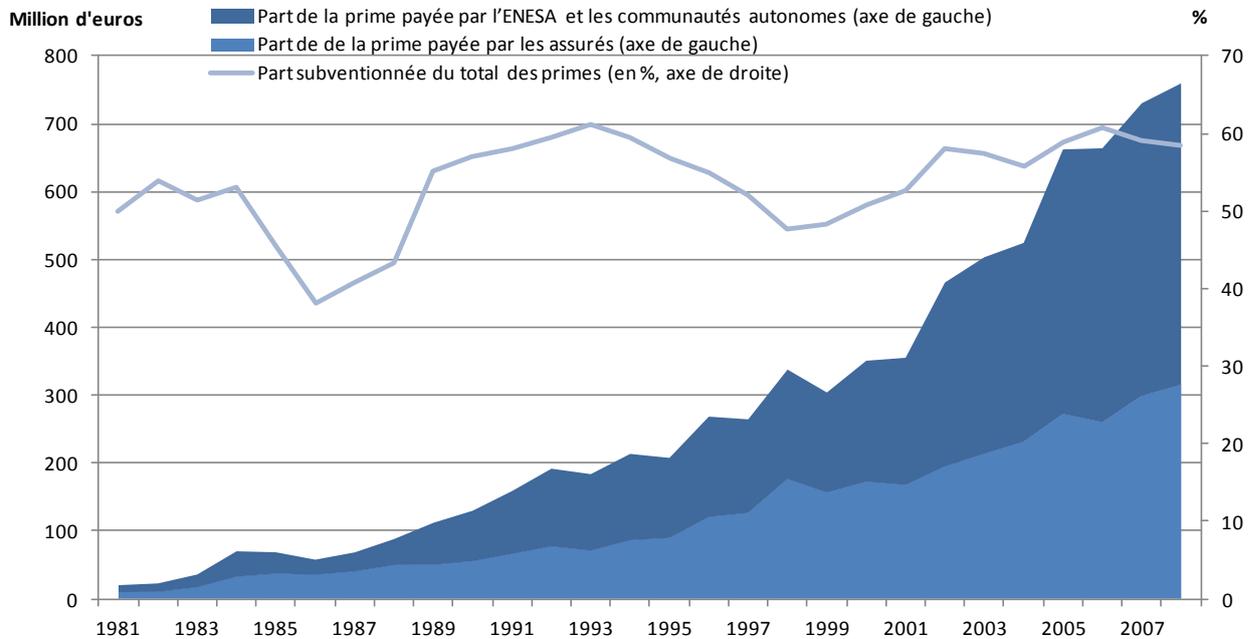
Importance des subventions à l'assurance

Les subventions à l'assurance constituent un élément central de la politique de gestion des risques de l'Espagne. Le graphique 8 présente l'évolution des subventions accordées par les régions et l'administration centrale, les primes nettes et le rapport entre ces deux éléments. Le rapport subventions/primes nettes a connu de fortes variations dans une fourchette comprise entre 0.39 (1986) et 0.61 (1993). On n'observe pas de tendance haussière sur les trois dernières décennies mais le rapport a progressé ces dix dernières années, passant de 0.47 en 1998 à 0.58 en 2008, ce qui s'explique en grande partie par le développement des polices de classe C, dont les taux de subvention sont plus élevés. Dans le même temps, le nombre de polices et le total des primes ont crû parallèlement aux subventions, ce qui a eu pour effet d'augmenter la taille globale du système.

Les subventions à l'assurance représentent une part relativement faible mais néanmoins grandissante de la valeur de la production agricole espagnole. Ce pourcentage est ressorti à 0.2 %, 0.5 % et 0.9 %, respectivement, dans les années 80, 90 et 2000 et est supérieur à 1.1 % depuis 2005. L'expansion obligatoire du système a été progressive mais régulière, l'attention étant portée à la collecte d'informations et à l'étude des données d'expérience pour assurer la viabilité des différentes branches. Il s'est agi en quelque sorte d'un « apprentissage par la pratique ». Les paiements extraordinaires ad hoc de l'ENESA n'étant offerts qu'aux agriculteurs ayant souscrit une assurance, ils constituent une incitation supplémentaire à la souscription. Malgré ce développement, le programme reste de dimension modeste comparé à l'importance économique du secteur. La taille

d'un programme de subventions à l'assurance est par nature limitée par la valeur maximale des primes, et il semble donc peu probable qu'elle ne devienne disproportionnée au regard de la taille du secteur agricole.

Graphique 8. Primes (EUR) et rapport subventions/primes



Source : Agroseguro (2008).

Incidence économique des subventions

Les subventions à l'assurance ont des répercussions économiques sur les variables agrégées (production, variabilité du revenu agricole), sur la demande d'assurance et sur le recours à d'autres stratégies de gestion des risques, comme la diversification. Ces répercussions économiques doivent être estimées empiriquement. Or, les recherches de ce type sont rares. En Espagne, seules trois ont été récemment réalisées : Garrido *et al.* (2003), Garrido et Zilberman (2008), et Morales *et al.* (2009).

Garrido *et al.* (2003) étudie la réaction de la production des cultivateurs espagnols en utilisant des estimations économétriques fondées sur des microdonnées relatives à l'assurance. Garrido et Zilberman (2008), pour leur part, analysent les fichiers d'assurance complets de tous les agriculteurs (41 660) de sept comarques espagnoles et pour onze années. Ils calculent deux indicateurs, le premier sur les avantages individuels attendus et le deuxième sur la variance de la rentabilité de l'assurance agricole. Les résultats montrent que les fluctuations de la demande d'assurance s'expliquent par ces deux variables ainsi que par le subventionnement des primes, la nature des risques assurables et d'autres facteurs spécifiques à l'agriculture. Morales *et al.* (2007) analysent des données provenant d'enquêtes réalisées dans cinq pays de l'UE sur la perception des risques et les stratégies adoptées pour les gérer. Ils estiment des modèles logit de la demande d'assurance pour plus de 1 000 agriculteurs de l'UE, dont 204 agriculteurs espagnols, et évaluent également la demande de contrats à terme et d'options. Les

résultats de leurs recherches montrent que la volatilité des prix n'est pas un déterminant significatif de la demande d'assurance.

S'agissant des *effets sur la production* agrégée (et des éventuelles distorsions sur les marchés des intrants), Garrido *et al.* (2003) et OCDE (2005) montrent que les primes d'assurance ont vraisemblablement des effets faibles mais statistiquement significatifs sur l'offre des céréaliers espagnols, et probablement un impact moindre que les paiements à la surface. Les résultats indiquent que les subventions à l'assurance rendement incitent moins à accroître la production céréalière que celles concernant les polices à plus faible couverture (multirisques).

Certains éléments tendent à indiquer que le système d'assurance contribue à *lisser le revenu agricole agrégé* les années durant lesquelles celui-ci est principalement affecté par des chocs météorologiques, comme cela a été le cas en 2005. Cette année là, le revenu agricole a chuté de 10 %, principalement en raison de la baisse de la production des cultures. Les indemnités versées par les assurances ont alors joué un rôle compensateur : selon le ministère de l'Environnement (2006), elles auraient atténué de 28 % la baisse de revenu. Cependant, ces estimations ex post ne prennent pas en compte l'ajustement des stratégies de gestion des risques des agriculteurs et, les années au cours desquelles les variations de revenu s'expliquent par les prix et non par les rendements, l'incidence devrait être bien plus faible.

La principale conclusion à laquelle parviennent Morales *et al.* (2009) est sans doute que la « *diversification* » a un effet négatif important sur la demande d'assurance. Il apparaît en effet que les agriculteurs ayant des activités diversifiées ont moins besoin d'une assurance ou de la protection offerte par les contrats à terme et options, ou s'y intéressent moins. Il existerait donc entre les stratégies d'assurance et de diversification un phénomène de substitution que l'on peut assimiler à un effet d'éviction.

Aléa moral et antisélection

L'aléa moral est un problème classique de l'assurance agricole. Le système espagnol d'assurance se fonde sur les dommages effectifs, tels qu'estimés par les experts sur le terrain, et non sur les baisses de rendement observées, ce qui réduit les risques d'aléa moral. Un système de règles a été élaboré au fil des ans pour estimer les dommages et un mécanisme de bonus-malus permet d'ajuster les primes en fonction des risques spécifiques assumés par l'agriculteur. Il existe également un système sophistiqué de franchises, qui est censé réduire les risques d'aléa moral, en particulier pour les agriculteurs qui restent dans le système d'assurance pendant de longues périodes.

Afin d'éviter les comportements de sélection adverse, le système espagnol oblige l'agriculteur à assurer toutes les parcelles utilisées pour la même culture et ajuste la prime en fonction du risque que présente chacune d'elles. Selon Garrido *et al.* (2003), les agriculteurs les plus exposés au risque ont tendance à s'assurer davantage que ceux qui le sont moins. Cet effet est encore plus évident lorsqu'on analyse la possibilité de passer de l'assurance incendie et grêle à l'assurance-rendement, ce qui tend à indiquer qu'il existe une certaine antisélection. Garrido et Zilberman (2008) démontrent toutefois que la rentabilité variable de l'assurance (variance des mécanismes d'indemnisation) a une influence bien plus grande sur la demande que les taux de sinistralité. Ils concluent que la sélection adverse n'est pas le principal facteur expliquant la participation des agriculteurs espagnols au système d'assurance. Leur étude est la première à analyser les indemnités effectivement perçues par un panel important et diversifié d'agriculteurs. Elle se fonde

sur 12 ans de relevés d'assurance. Cette estimation ne permet toutefois pas d'établir une comparaison avec des agriculteurs n'ayant jamais souscrit une assurance.

Création d'un marché de l'assurance

Demande d'assurance

Tout indique que les subventions sont l'une des principaux facteurs de la croissance de la demande d'assurance. Ainsi, selon Garrido et Ziberman, celles-ci ont directement contribué au développement du système espagnol d'assurance. Ces deux auteurs montrent que le subventionnement des primes est le facteur le plus déterminant dans la décision d'un agriculteur de souscrire une police d'assurance. Mais ils constatent également que les agriculteurs qui ont déjà été indemnisés à la suite de pertes de récoltes s'assurent même avec des subventions plus faibles. À mesure que l'assurance se généralise, la probabilité perçue de bénéficier d'une indemnisation s'accroît, ce qui se traduit par une diminution du niveau de subventionnement nécessaire pour emporter la décision d'assurance. Il semble également que les agriculteurs aient tendance à développer des habitudes concernant leurs stratégies d'assurance (Medina, 2009 ; Garrido et Zilberman, 2008). Une fois celles-ci acquises, on pourrait sans doute réduire les subventions sans nuire à la participation.

En général, les agriculteurs sont plus réticents à souscrire aux polices d'assurance pour lesquelles le rapport entre les primes et la responsabilité contractuelle est le plus élevé. Plus chères, ces polices assurent généralement contre les événements fréquents de faible intensité (risque normal). Pour Garrido et Ziberman (2008), cela montre que la demande d'assurance des agriculteurs est plus faible pour les risques normaux.

Bielza *et al.* (2009) comparent les systèmes d'assurance agricole de plusieurs pays européens (tableau 16). Le système espagnol est celui qui dépense le plus en subventions, suivi par celui de l'Italie. Parmi les pays qui subventionnent les primes, le taux appliqué varie de 30 à 68 % (à l'exception de la France où il est de 2.4 %). Les taux de pénétration ne sont pas corrélés aux taux de subventionnement. Ainsi, l'Espagne affiche un taux de pénétration de 26 % contre 43 % en Allemagne ou encore 60 % en Suède ; pourtant aucun de ces pays ne propose de subventions. Bielza *et al.* ainsi que d'autres sources (Meuwissen *et al.*, 2008) affirment que le taux de pénétration n'est qu'un indicateur partiel de la demande d'assurance. Il correspond au pourcentage de la valeur de la production qui bénéficie d'une assurance. Cet indicateur ne tient pas compte du degré de couverture, qui est habituellement faible (ou basique), dans les pays à fort taux de pénétration qui ne subventionnent pas l'assurance.

Tableau 16. L'assurance agricole en Europe

Pays	Assurance monorisque	Assurance combinée	Assurance-rendement	Pénétration du marché (%)	Montant des primes (millions d'euros)	Subventions (euros/%)
Autriche	PS	PS	PS	78	52	24 / 46%
Belgique	P	-	-	n.d.	49	0
République tchèque	PS	PS	-	35	32	7 / 30%
France	P	P	PS	n.d.	211	5 / 2.4%
Allemagne	P	-	-	43	129.2	0
Grèce	P	GC+GS+G	-	(100)	n.d.	n.d.
Hongrie	P	P	-	52	43.5	0
Italie	PS	PS	PS	8	271.2	180 / 67%
Pays-Bas	P	-	-	n.d.	75	0
Portugal	PS	PS	-	22	46.9	32 / 68%
Espagne	PS	PS	PS	26	564.7	232 / 41%
Suède	P	P	-	60	n.d.	0
Royaume-Uni	P	-	-	7	11.1	0

- : N'existe pas ; n. d. : non disponible. PS : assurance privée, en partie subventionnée ; P : assurance privée non subventionnée. G : assurance publique non subventionnée ; GS : assurance publique, en partie subventionnée ; GC : assurance publique obligatoire, en partie subventionnée.

Source: Bielza *et al.* (2009), rapport du Centre commun de recherche (CCR) sur la gestion des risques et les dispositifs d'assurance agricole en Europe, 2009.

Polices expérimentales ou polices viables : taux de sinistralité et taux de subvention

Généralement, les polices de la catégorie B (dites aussi « polices viables ») sont celles qui sont proposées depuis un certain nombre d'années et dont les *primes* semblent suffisamment adaptées aux risques connus. Elles ne couvrent pas les aléas systémiques (au premier rang desquels figure la sécheresse). À l'inverse, les « polices expérimentales » de la catégorie A sont celles qu'il faudra encore commercialiser et analyser pendant plusieurs d'années avant de disposer de données actuarielles suffisantes. Le CCS leur applique des facteurs de majoration plus élevés aux fins de la réassurance.

Néanmoins, plusieurs polices sont encore considérées comme « expérimentales » alors même qu'elles sont proposées depuis 1992. C'est par exemple le cas de l'assurance multirisques et de l'assurance sur le rendement des surfaces, pour les céréales d'hiver, ainsi que de l'assurance-rendement pour les cultures extensives. La distinction entre ces deux catégories de polices a essentiellement des répercussions pour la réassurance en raison de l'application par le CCS de facteurs de majoration plus élevés aux polices expérimentales, qui couvrent des risques de nature plus systémique (tableau 17). Pour la période 1980-2008, le taux de sinistralité moyen des polices viables (B) est de 80 % contre 110 % pour les polices expérimentales (A). Toutefois, les taux de sinistralité de certaines polices viables se situent bien au-delà de 100 % (tomates, bananes), tandis que d'autres polices expérimentales affichent des taux très en deçà de 70 % (assurance du bétail, raisins de table).

Tableau 17. Résultats actuariels 1980-2008 (en %)*

Polices viables (B)			Polices expérimentales (A)		
	Taux de sinistralité (%)	Groupe au regard des taux de subvention (2009)		Taux de sinistralité (%)	Groupe au regard des taux de subvention (2009)
Olives (3.6 %)	46.32	II	Exploitations piscicoles (14.8 %)	97.28	II, IV
Agrumes (46.6 %)	71.60	III, IV	Cerises (27 %)	127.02	IV
Cultures arables multirisques (24.6 %)	63.52	I, II	Cultures fruitières (76.32 %)	100.91	V
Bovins (18 %)	90.82	IV	Légumes (20.9 %)	86.74	IV,V
Bananes (100 %)	95.65	V	Assurance intégrale et assurance-rendement, cultures arables (40.05 %)	138.10	III, IV
Tabac (75 %)	52.26	II	Assurance intégrale et assurance-rendement, vignobles (40.05 %)	92.00	V
Tomates (42.2 %)	158.99	III, V	Assurance-rendement, olives (3.6 %)	126.80	V
Raisins de cuve (32 %)	74,98	II, IV	Cheptel bovin (4.21%)	143.20	IV
Autres (9.31 %)	60.34		Sécheresse (8.8%)	143.20	IV
Total polices viables	79.93		Raisins de table (42 %)	69.73	IV
			Autres (28 %)	73.74	
			Total polices expérimentales	110.73	
			C. Destruction de cadavres d'animaux (90 %)	87.40	VI

* Les taux de pénétration sont indiqués entre parenthèses dans la première colonne.

Source : Garrido *et al.* (2009), d'après Agoseguro (2007) et le plan d'assurance 2009.

Le taux de base des subventions est défini en fonction de six groupes de polices d'assurance : le groupe I correspond au taux le plus faible et le groupe VI au taux le plus élevé. Des points de pourcentage de subventions supplémentaires peuvent toutefois être accordés selon les caractéristiques de l'exploitation ou la nature du contrat. Sont ainsi visés les agriculteurs professionnels, les agriculteurs prioritaires, les jeunes exploitants (avec 2 % supplémentaires pour les agricultrices) et les agriculteurs sous contrat territorial d'exploitation. Une subvention supplémentaire est également accordée au titre des contrats collectifs et des renouvellements de contrats ainsi qu'aux agriculteurs ayant adopté des pratiques de réduction des risques (utilisation de semences certifiées et participation à une association de santé végétale et animale). Enfin, chaque région peut décider de subventionner certaines branches d'assurance. À titre d'exemple, les polices d'assurance collectives souscrites par les associations de producteurs ont bénéficié en 2009 des taux de subvention ci-après : 20 % (groupe I), 38 % (II), 41 % (III), 46 % (IV), 50 % (V) et 46 % (VI).

Les assurances qui ciblent des risques spécifiques et pour lesquelles on dispose d'un long historique de données et d'expérience – par exemple les polices multirisques des plantes herbacées et des oliviers (qui couvrent notamment la grêle) – appartiennent aux groupes I ou II, tandis que l'assurance sécheresse et l'assurance rendement, qui couvrent des risques de nature plus systémique et pour lesquelles les déficits d'information sont

plus probables, relèvent des groupes IV et V. L'assurance pour la destruction des cadavres d'animaux, introduite récemment, appartient à un groupe spécial (VI). Les polices des groupes I, II et III se trouvent généralement dans la catégorie B (polices viables) et celles des groupes IV et V dans la catégorie A (polices expérimentales). Cela étant, il n'existe pas de règle générale en la matière et les deux catégories comportent une grande diversité de groupes. Du fait de la complexité de cette combinaison de critères, il est difficile d'estimer et d'évaluer les taux de subvention des différentes polices. Aucune étude technique n'est disponible à ce jour sur les fondements logiques et les implications de ces critères et groupes de subventions.

Réduction des asymétries d'information

Depuis 1979, l'ENESA et Agroseguero ont constitué une base de données très étoffée sur les risques, la couverture, les indemnités et les stratégies d'achat. Les organisations d'agriculteurs et les chercheurs n'ont qu'un accès limité à cette ressource mais ils peuvent généralement obtenir des résultats agrégés au niveau des comarques, sauf pour les indemnités versées, dont Agroseguero tient le registre. L'ENESA peut accéder au détail des indemnités sur demande. Pour des raisons de confidentialité et conformément à la *loi sur la protection des données*, l'ENESA et Agroseguero n'ont pas le droit de diffuser d'informations détaillées sur les registres actuariels et d'assurance. Ces données ne sont pas non plus communiquées aux compagnies d'assurance membres d'Agroseguero.

Les organisations d'agriculteurs demandent souvent à consulter des bases de données afin de contrôler la qualité et l'équité des procédures actuarielles utilisées pour calculer le montant des primes. Des comités sectoriels se réunissent régulièrement pour examiner en détail les résultats actuariels et les taux de pénétration de l'ensemble des polices d'assurance. Avec les registres de l'ENESA sur le recours à l'assurance, les informations sur les demandes d'indemnisation sont sans doute celles qui sont les plus utiles aux analystes et agents. Une base de données en la matière a été constituée au fil des années grâce à la mise en place et au fonctionnement du système d'assurance subventionné. Elle est désormais gérée par un groupement de sociétés privées (Agroseguero), qui l'utilise pour déterminer le montant des primes en fonction de ses intérêts commerciaux.

Les agriculteurs, les différents échelons d'administration et les entreprises privées peuvent mettre à profit une information et une évaluation de qualité en matière de risques, sans entrer en concurrence, pour autant que des critères juridiques appropriés garantissent la confidentialité des données individuelles. La disponibilité de l'information peut améliorer l'efficacité de la gestion des risques et de ses marchés. À l'exception de certaines études réalisées ces dernières années par des chercheurs qui ont eu accès à des informations microéconomiques, seules des informations très agrégées sont librement accessibles. De surcroît, les informations de la base de données d'Agroseguero semblent insuffisamment exploitées par les chercheurs et d'autres institutions qui pourraient pourtant fournir aux exploitations, au secteur privé et à la puissance publique une analyse utile à la prise de décisions. Assurer un accès plus large à cette ressource, tout en veillant à ce que les conditions juridiques appropriées soient en place, permettrait de réduire les problèmes informationnels et les défaillances de nature cognitive et, partant, faciliterait le développement d'un marché de l'assurance plus concurrentiel.

Partenariat public-privé et coûts de transaction

Cadre institutionnel : le rôle des partenariats public-privé dans l'assurance agricole en Espagne

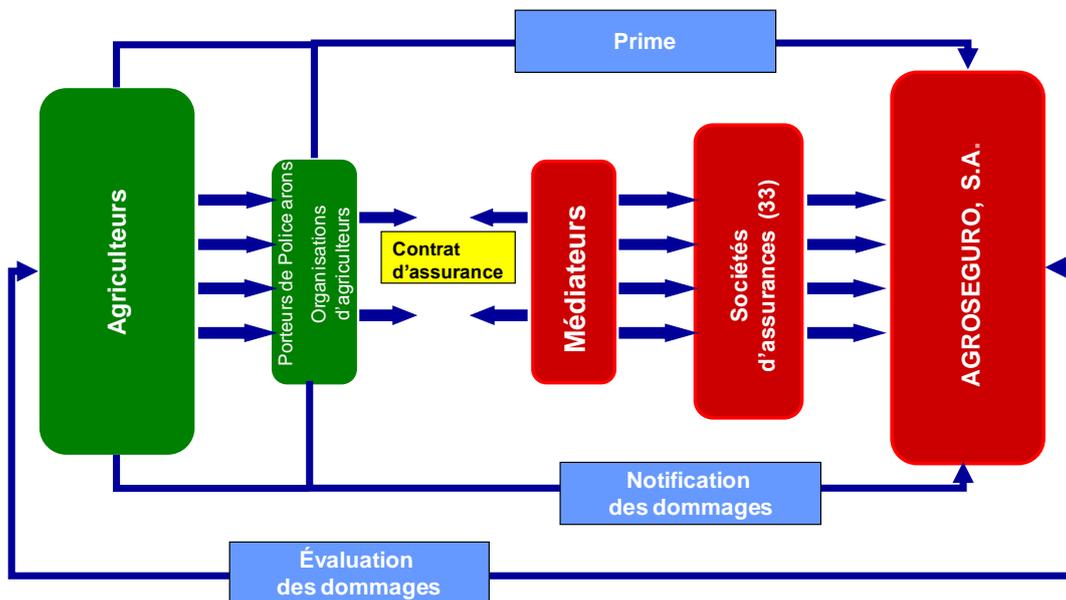
Le partenariat public-privé est au centre du système espagnol d'assurance. Au-delà même du subventionnement des primes, plusieurs aspects témoignent de la dimension publique du système. Ainsi, la plupart des produits et des risques peuvent être assurés dans toutes les régions du pays, pour autant que les informations nécessaires soient à disposition pour élaborer les polices sur une base actuarielle et pour expertiser les sinistres. Les compagnies d'assurance ne peuvent pas refuser de proposer aux agriculteurs des polices conformes aux critères établis. De plus, les jeunes agriculteurs, les groupements, les femmes et les exploitations prioritaires bénéficient de taux de subventionnement préférentiels. Enfin, la loi oblige le CCS à réassurer le pool de coassurance d'Agroseguro.

La participation au système d'assurance n'est pas obligatoire. Toutefois, les exploitants qui renouvellent leurs contrats bénéficient de rabais sur les polices ainsi que de subventions à l'assurance plus élevées, et l'ENESA ne peut verser de paiements extraordinaires ad hoc qu'aux agriculteurs qui ont souscrit à au moins une police. Les organisations d'agriculteurs participent à l'examen, à l'élaboration et à la planification du système s'assurance et jouent un rôle important dans la négociation de polices d'assurance collectives (graphique 9). Les contrats d'assurance collective qu'elles proposent représentent plus de 90 % de l'ensemble des polices. Ce fort pourcentage s'explique en partie par le fait que ces contrats permettent de bénéficier d'une subvention complémentaire qui représente 5 % de la prime. Les organisations d'agriculteurs fournissent en outre aux exploitants des services supplémentaires pour faciliter la souscription d'assurance et le processus d'indemnisation.

D'un point de vue commercial et actuariel, les polices doivent se fonder sur des critères actuariels et offrir des mécanismes d'incitation du type bonus-malus. Il est donc tenu compte de l'historique d'assurance et de certains autres critères pour déterminer le montant des primes. Mais c'est Agroseguro qui, en dernier ressort, décide de la prime. Or, le groupe est également le seul fournisseur de services d'assurance pour l'évaluation des dommages et le paiement des indemnités. Les sociétés privées peuvent uniquement entrer en concurrence pour accroître leur part de marché au moyen de leurs services de commercialisation, et non sur la base des prix, du règlement des sinistres ou des services d'assurance proprement dits, qui sont identiques pour toutes les compagnies (mutuelles y compris). Il s'agit là d'une configuration classique en matière de coassurance. Elle a été instituée en 1979 par la réglementation de la loi sur l'assurance⁶, qui portait également création du groupe unique de coassurance.

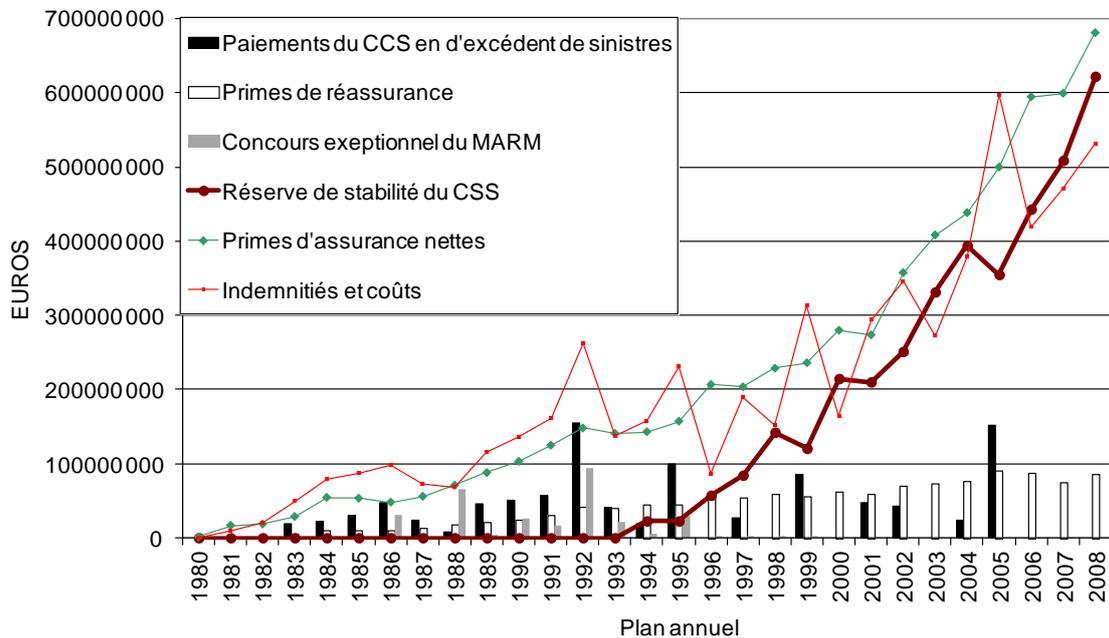
6. Décret royal 2329/1979.

Graphique 9. Modalités de fonctionnement des contrats d'assurance



Le rôle du CCS en tant que réassureur public pour l'assurance agricole a évolué au fil du temps. Durant une première période (1978-1992), sa participation au système de coassurance était toujours supérieure à 30 % (50 % jusqu'en 1987). Les indemnités versées étaient très élevées et les taux de sinistralité montaient en flèche, d'où plusieurs concours exceptionnels du ministère de l'Agriculture, en particulier en 1988 (66 millions EUR), 1992 (93 millions EUR) et 1995 (29 millions EUR). En 1992, le CCS a pris en charge 160 millions EUR d'indemnités pour le compte d'Agroseguro. Depuis le milieu des années 90, l'institution a pu doter le fonds de réserve de stabilisation de façon à couvrir l'excédent d'indemnités. Depuis lors, les indemnités ont été inférieures aux primes la plupart des années, et les indemnités de réassurance n'ont dû être débloquées que rarement (graphique 10). L'année 2000 est le dernier exercice budgétaire où un concours du ministère a été nécessaire. Selon Garrido (2009), 22 années (1978-2000) ont dû passer pour que le système espagnol devienne viable sur le plan actuariel et, compte tenu des réserves constituées, il apparaît désormais peu probable qu'un concours exceptionnel soit requis à moyen terme.

Graphique 10. Primes, indemnités et concours exceptionnels



Flux financiers et coûts d'administration

Au fil des années, les coûts opérationnels d'Agroseguro ont progressivement été réduits au regard de la valeur des primes (tableau 18). Ces coûts comprennent les coûts administratifs internes du coassureur qui, ces dernières années, ont représenté entre 3 et 4 % des primes.

Tableau 18. Coûts internes d'Agroseguro et primes nettes souscrites

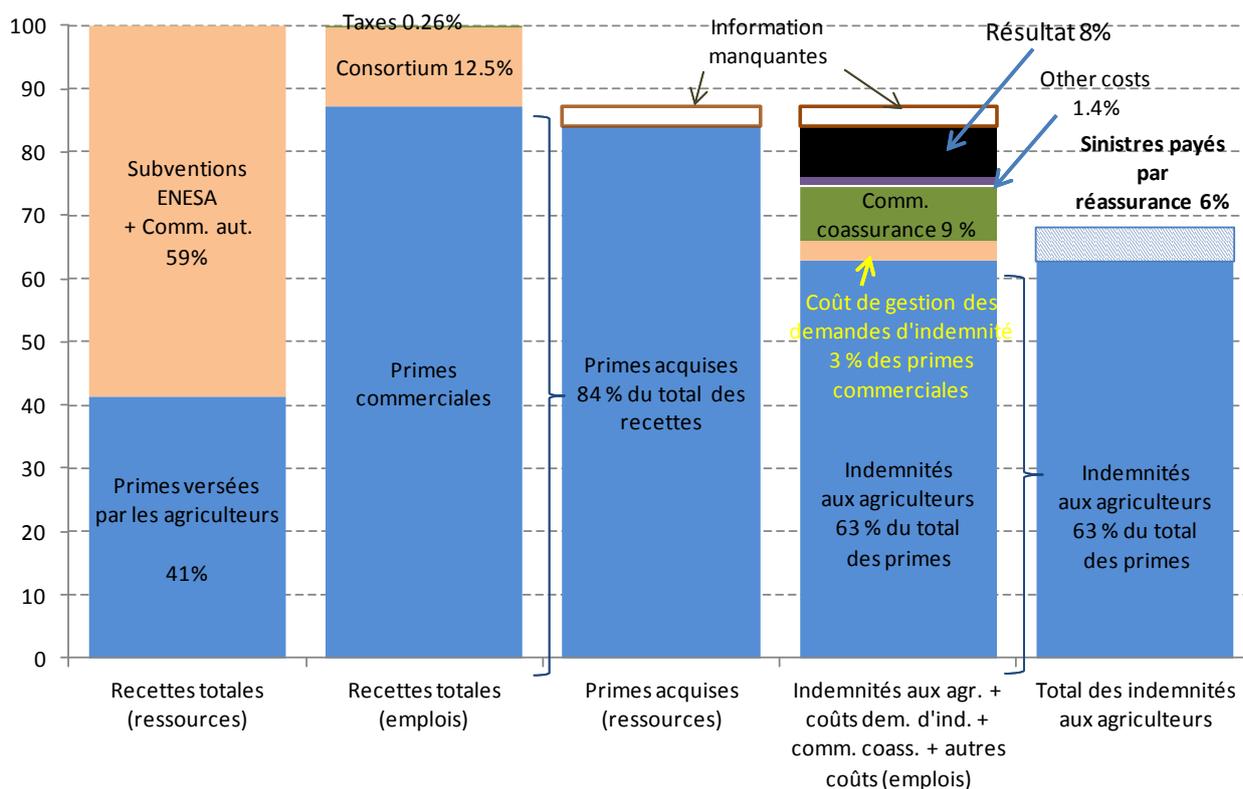
	Primes nettes (millions EUR)	Coûts internes (millions EUR)	Rapport coûts/ primes nettes (%)
1998	228.48	10.18	4.46
1999	235.84	12.20	5.17
2000	280.94	13.55	4.82
2001	273.42	15.13	5.53
2002	357.33	15.93	4.46
2003	408.16	17.41	4.27
2004	438.63	18.77	4.28
2005	499.62	20.29	4.06
2006	594.43	20.88	3.51
2007	598.24	22.40	3.74
2008	680.65	22.86	3.36

Source : Agroseguro S.A.

Il ressort des comptes financiers 2004-08 d'Agroseguro que les agriculteurs paient en moyenne 41 % des primes d'assurance, le reste étant couvert par des subventions de l'ENESA et des régions (CCAA) (graphique 11). En outre, 12.5 % en moyenne du total des primes ont été utilisés pour payer la réassurance et le CSS a géré ce pourcentage des primes. Les indemnités dues par le CCS au titre de l'excédent de sinistres se sont montées en moyenne à 6 % du total des primes, même si elles n'ont été versées qu'en 2004 et 2005. Le CCS a utilisé la différence entre les primes de réassurance et les indemnités pour créer le fonds de stabilisation des réserves.

Agroseguro a géré 87 % du total des primes, après dépenses de réassurance. Comment le coassureur a-t-il employé cet argent ? Le règlement des sinistres et les autres coûts administratifs d'Agroseguro ont représenté 4 % des primes. Les sociétés privées ont perçu 9 % des primes au titre des services de commercialisation auprès des agriculteurs, et 8 % pour rémunérer leur risque. Les agriculteurs ont perçu des indemnités correspondant en moyenne à 69 % de la valeur totale des primes. Agroseguro a, pour sa part, reçu du CSS 6 % en moyenne du total des primes sous la forme d'indemnités de réassurance en excédent de sinistres.

Graphique 11. Comptes techniques d'Agroseguro, 2004-08
(part du total des primes)



Source : Agroseguro, *Memoria 2001* (2008), tableau 7.2.

Il ressort des comptes financiers d'Agroseguro que, sur la période 2004-08, la part moyenne totale des coûts et charges par rapport aux primes (facteur de majoration) se chiffrait à 31 % dans le système d'assurance agricole. Selon Cordier (2009), ce pourcentage témoigne de l'efficacité globale du système. Il convient de l'évaluer au

regard des facteurs de majoration des autres polices d'assurance, vis-à-vis desquels il ne semble pas excessif.

La concurrence sur les marchés de l'assurance

La participation de chaque compagnie d'assurance à Agroseguro (tableau 19) permet de comprendre la structure du marché de l'assurance agricole. Cette participation est ajustée chaque année en fonction des parts de marché et toute compagnie privée peut rejoindre le système. Cependant, compte tenu du dispositif de coassurance, la concurrence entre les assureurs sur le marché de l'assurance agricole ne s'exerce qu'au travers des services de commercialisation. En effet, la prime et les autres conditions de la police sont déterminées par le groupe de coassurance, Agroseguro, qui fournit également à l'ensemble des agriculteurs des services uniformes de traitement des demandes d'indemnisation et de paiement d'indemnités.

Tableau 19. Participation au pool de coassurance d'Agroseguro (2009)

	Groupes A et B	Groupe C (MAR et MER)
Société 1	20.05	18.34
Société 2	15.02	11.95
Société 3	11.64	6.08
Société 4	9.84	16.39
CCS*	10.00	10.00
Autres sociétés	33.45	37.24

*Consortium de compensation des assurances (réassureur public).

Les groupes A et B correspondent respectivement aux polices expérimentales et viables. Le groupe C vise l'enlèvement et la destruction des cadavres d'animaux.

Il pourrait y avoir concurrence entre les compagnies – en particulier s'agissant des polices « viables » – si des informations sur l'historique des sinistres étaient mises à la disposition des différentes entités ou groupes de coassurance. Ceux-ci pourraient alors proposer des services différenciés et améliorer les termes des polices, tout en continuant de bénéficier de la mutualisation et du partage d'informations qui découlent de la coassurance. En l'absence de telles informations, aucune pression concurrentielle n'est exercée sur Agroseguro pour qu'il améliore l'efficacité des conditions et services d'assurance. La seule pression provient du contrôle financier de la direction des assurances et des pensions du ministère de l'Économie et des Finances et du contrôle général conjoint de l'ENESA, des organisations d'agriculteurs, d'Agroseguro et des assureurs privés. Pour ce qui est des règles et des polices, il convient de trouver un juste milieu entre, d'une part, les incitations offertes aux assureurs pour qu'ils œuvrent ensemble à créer de nouveaux marchés par le partage d'informations et la coassurance, et, d'autre part, la nécessité d'assurer la concurrence une fois le marché créé⁷.

7. Voir, par exemple le règlement (UE) n° 267/2010 de la Commission du 24 mars 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux règles de concurrence régissant les groupements de coassurance et de coréassurance. Ce règlement va au-delà de l'assurance agricole et limite l'exemption aux accords concernant la compilation et la diffusion des informations et des études réalisées conjointement, ainsi qu'aux accords relatifs à la couverture en commun de certains types de risques. À cet égard, le règlement de l'UE fixe à trois ans maximum la période d'exemption

4. Le système hybride d'assurance : un outil de gestion du risque catastrophique

Pour faire face au risque catastrophique, le système hybride d'assurance présente plusieurs avantages par rapport à l'assistance ad hoc. Premièrement, le budget de l'État n'a pas ce risque à sa charge, car il est transféré aux assureurs privés. Deuxièmement, le système est transparent, les dommages sont évalués par des experts expérimentés et les indemnités sont versées très rapidement. Troisièmement, les agriculteurs participent financièrement au régime et partagent la responsabilité de la gestion du risque. Quatrièmement, la charge administrative associée au système est, pour l'essentiel, supportée par les assureurs. L'une des difficultés principales est de faire en sorte que le système dissuade le recours à l'aide ponctuelle et définisse efficacement les limites du risque catastrophique.

Le système d'assurance : un moyen de dissuader de recourir à l'assistance ex post

Importance des aides apportées en Espagne suite à une catastrophe : bonifications d'intérêt, paiements directs et allègement des taxes sur le carburant

Bien que son objectif soit de protéger les agriculteurs des conséquences des événements catastrophiques, le système d'assurance n'a pas réussi à supprimer les mesures d'assistance post-catastrophe. Le tableau 20 présente toutes celles qui existent aujourd'hui et quantifie celles pour lesquelles on dispose d'informations afin de déterminer l'ampleur de ce type d'assistance. Certaines informations sont toutefois incomplètes. En particulier, on ne sait pas quelles sont les mesures exactes financées par les 17 régions (seules sont disponibles des informations partielles de la base de données de l'ESP et des données directes de la région de Castille-et-León) et l'on ne connaît pas non plus le montant des compensations au titre de l'abattement obligatoire. Le tableau 20 indique précisément les dépenses engagées en 2008 par l'État au titre des bonifications d'intérêt. Pour les autres années, il s'agit d'estimations.

Dans le tableau 20, ce sont les allègements des taxes sur le carburant (80 millions EUR par an selon les estimations) et les allègements de l'impôt sur le revenu et de la TVA (375 millions EUR) qui représentent les montants les plus élevés. Ces mesures ont été décidées en 2005 et appliquées les années suivantes. Ces estimations ont été faites en 2006, et depuis aucune estimation de leur valeur a été faite. Elles visaient à répondre à la demande des organisations d'agriculteurs, dans un contexte de hausse du prix des intrants et, dans ce cas, elles peuvent être déclenchées compte tenu du régime fiscal simplifié des agriculteurs. Il s'agit de mesures exceptionnelles qu'il est difficile de distinguer et de dissocier des mesures de soutien décidées pour des raisons d'économie politique. Le même problème se pose pour certaines mesures financées par les régions, par exemple les 6.5 millions EUR débloqués en 2009 par la région de Castille-et-León en faveur des producteurs de lait.

pour les risques nouveaux, et stipule des seuils de part de marché pour les autres risques. La part de marché détenue par le groupement ne doit pas excéder 20 à 30 % d'un des marchés en cause. Quelles que soient les modalités et l'applicabilité de ce règlement, il illustre la nécessité de trouver un juste milieu entre les incitations à faire exister le marché et les incitations à instaurer la concurrence entre les entreprises par une amélioration des services qu'elles procurent.

Parmi les autres paiements et bonifications d'intérêts ad hoc figurent un paiement exceptionnel de faible montant de l'ENESA (10 millions EUR en 2008 selon les estimations), des facilités de crédit du ministère administrées par la SGAPC (43 millions EUR en 2008) et diverses mesures des régions (71 millions EUR en 2008). Sous toute réserve (certaines données sont manquantes), ces mesures sont estimées au total à 130 millions EUR, soit bien en deçà du montant des subventions à l'assurance, lesquelles se monteraient à 444 millions EUR en 2008 (309 millions EUR de l'État espagnol et 135 millions EUR des régions).

Tableau 20. Paiements exceptionnels, mesures fiscales et facilités de crédit ad hoc

Millions d'Euros	Source	2005	2006	2007	2008	2009
Mesures fiscales						
Carburant (SGAPI/ MEH)	5	n.d.*	80.0	n.d.*	n.d.*	n.d.*
Impôts sur le revenu (SGAPC/ MEH)	5	n.d.*	250.0	n.d.*	n.d.*	n.d.*
Taxe à la valeur ajoutée (SGAPC/ MEH)	5	n.d.*	125.0	n.d.*	n.d.*	n.d.*
Total		n.d.*	455.0	n.d.*	n.d.*	n.d.*
Gouvernement espagnol						
Paiements exceptionnels (ENESA)	1	5.4	13.0	3.8	9.9	n.d.
Bonifications d'intérêts (SGAPC-ICO)	2	27.7	27.7	27.7	34.1	8.9
Subventions des garanties sur prêts (SGAPC- :)	2	n.d.	n.d.	n.d.	8.7	n.d.
Compensations pour catastrophes naturelles (autre ESP)	3	23.1	33.6	23.5	13.0	n.d.
Total		56.3	74.3	55.0	65.8	8.9
Communautés autonomes (CCAA)						
Paiements exceptionnels cofinancés avec l'EN	1	0.1	12.7	0.7	n.d.	n.d.
Facilités de crédit Castille-et-León	4	n.d.	6.3	6.3	6.3	15.5
Paiements exceptionnels Castille-et-León	4	n.d.	n.d.	n.d.	6.9	6.5
Andalousie (ESP)	3	n.d.	n.d.	46.2	45.5	n.d.
Castilla La Mancha (ESP)	3	n.d.	n.d.	n.d.	3.5	n.d.
Cantabria (ESP)	3	n.d.	n.d.	9.4	n.d.	n.d.
Galicia (ESP)	3	n.d.	n.d.	1.9	1.8	n.d.
Murcia (ESP)	3	n.d.	n.d.	1.7	n.d.	n.d.
Valencia (ESP)	3	n.d.	n.d.	6.0	2.2	n.d.
Canarias (ESP)	3	n.d.	n.d.	n.d.	4.6	n.d.
Autres CCAA (ESP)	3	n.d.	n.d.	0.7	n.d.	n.d.
Total		0.1	19.0	72.9	70.8	22.0
Compensations pour l'abattage obligatoire après maladies animales contagieuses						
		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d. : données non disponibles. *: estimation.

Sources :

1. ENESA, Ayudas por daños no cubiertos por los seguros agrarios (2004-2008), 2008.
2. Ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin, Sous-direction des relations internationales et des affaires communautaires, 2010.
3. Base de données ESP pour l'Espagne. Les données sur les catastrophes naturelles ont été fournies par les autorités espagnoles.
4. Ministère de l'agriculture et de l'élevage de la communauté autonome de Castille-et-León, document préparé pour la mission de l'OCDE, 2009.
5. Unité d'analyse et de prospective de la Sous-direction générale de la planification économique et de la coordination institutionnelle du ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin. AgrInfo Enfoque n.E3, juillet 2007. Les mesures portant sur l'impôt sur le revenu et la TVA concernent le régime fiscal simplifié des agriculteurs, qui ne prévoit pas d'ajustement des impôts en fonction de l'évolution des coûts. Les paramètres du régime simplifié de TVA tentent de rester fiscalement neutres pour les agriculteurs.

Liens entre le système d'assurance et l'assistance ex post

Comme nous l'avons vu plus haut, afin de limiter la portée des mesures exceptionnelles, les agriculteurs espagnols ne peuvent y prétendre que s'ils se sont assurés et l'aide ne peut concerner que des événements assurables. Pour évaluer l'efficacité de ces conditions et des institutions régissant l'assurance pour dissuader le recours à l'assistance ex post, il faudrait disposer de données de référence. Les données de référence idéales proviendraient d'une observation expérimentale des paiements ad hoc en Espagne en l'absence d'un système d'assurance. Une autre option plus envisageable serait d'établir une comparaison avec des pays disposant de systèmes différents.

Bielza *et al.* (2009) ont cherché à comparer les différents instruments de gestion du risque, politiques et initiatives en vigueur dans les États membres de l'Union européenne. Presque tous ces pays effectuent des paiements ad hoc et certains, plus rares, disposent de fonds de stabilisation publics ou privés. Les paiements ad hoc au bénéfice des éleveurs sont courants au Royaume-Uni, en Irlande, en Belgique, en Pologne, en Allemagne et en Suède. Ceux versés aux cultivateurs le sont essentiellement au titre du gel, de la sécheresse, de la grêle et des pluies excessives. En France et en Allemagne, respectivement plus de 65 et 30 % des paiements ad hoc ont été débloqués ces dernières années au titre des sécheresses. Ces paiements représentent un total annuel d'environ 1 milliard EUR dans l'Union européenne (tableau 21).

Il convient toutefois de formuler certaines réserves à propos du tableau 21 et du graphique 12, les informations qu'ils utilisent étant incomplètes. Dans le cas de l'Espagne, la série de mesures ad hoc du tableau 19 représente bien plus que la somme de 3,7 millions EUR indiquée au tableau 20. S'agissant du Royaume-Uni, les compensations versées au titre de l'abattage obligatoire après les épizooties sont les principaux paiements ad hoc considérés et elles se sont révélées très élevées durant la période 2001-05. Même si elles ont été bien plus faibles en Espagne, notons que les données de ce pays ne les intègrent pas. Les mêmes informations semblent avoir été utilisées pour le graphique 12. De surcroît, une comparaison internationale des dépenses ex post et ex ante engagées par les pouvoirs publics pour gérer le risque catastrophique peut être un indicateur d'un éventuel arbitrage, mais n'en constitue pas la preuve, car les risques sous-jacents et la préférence politique pour la protection post-catastrophe sont différents selon les pays.

Au cours des cinq dernières années, plusieurs membres de l'UE (notamment l'Autriche, la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne) ont élaboré de nouvelles politiques ex ante. D'autres, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas, s'appuient sur une aide et des compensations ponctuelles post-catastrophe et ont choisi de renforcer les programmes de formation pour aider les agriculteurs à mieux gérer ces risques. Garrido et Bielza (2008) proposent les variables suivantes pour représenter les politiques adoptées par chaque pays européen (graphique 12) : (1) paiements ad hoc provenant des caisses de compensation, en pourcentage de la production agricole totale (production végétale et animale) ; (2) primes d'assurance en pourcentage de la production agricole (primes afférentes à la production végétale et animale). Ils montrent que les politiques nationales évoluent entre deux extrêmes incarnés par le Royaume-Uni et l'Espagne : le premier pays s'en remet principalement aux paiements ponctuels, tandis que le deuxième est tributaire de l'assurance agricole. Notons que, selon cette analyse, hormis les deux pays que l'on vient d'évoquer, la plupart des pays de l'UE ont dépensé moins de 1 % en primes d'assurance, paiements ad hoc et concours de caisses de compensation. En

République tchèque et en Slovaquie, les dépenses combinées que représentent les paiements ad hoc et l'assurance comptent parmi les plus élevées de l'Union européenne. Entre ces extrêmes, plusieurs pays (France, Italie et Autriche, par exemple) se dirigent vers un renforcement des politiques d'assurance. En France et en Espagne, il faut avoir souscrit une assurance agricole pour pouvoir bénéficier des paiements ad hoc. Cette disposition s'appliquera à partir de 2010 à l'ensemble des pays européens (règlement CE, 2006c).

Tableau 21. Paiements ad hoc et au titre des caisses de compensation dans différents pays de l'Union européenne

Pays	Années disponibles	Paiement moyen par an Million EUR	Observations
Autriche	1995-2004	5.6	Gelées, sécheresse, inondations
Belgique	1985-2002	17.2	Dioxines (élevage), gelées, sécheresse, pluies, ravageurs
République tchèque	1995-2004	36.9	Inondations, sécheresse, gelées
France ¹	1996-2005	155.6	Sécheresse 67 %, gelées 19 %, pluies 13 %
Allemagne	2004-2006	112.3	Inondations 2004 : plus de 240 millions EUR Maladies du bétail et mesures préventives
Grèce	1995-2004	70.1	-
Hongrie	1999-2002	12.2	Gelées, sécheresse
Irlande	1999-2004	66.8	Maladies du bétail
Italie	2001-2006	113.3	Sécheresse et autres aléas non couverts
Pays Bas	1998	250	Pluies excessives (cette aide n'est plus autorisée aujourd'hui)
Portugal ²	10 dernières années	3	-
Espagne	2000-2005	3.7	Gelées, sécheresse, pluie
Suède	-	-	Maladies infectieuses
Royaume-Uni	2001-2005	379.5	Maladies du bétail

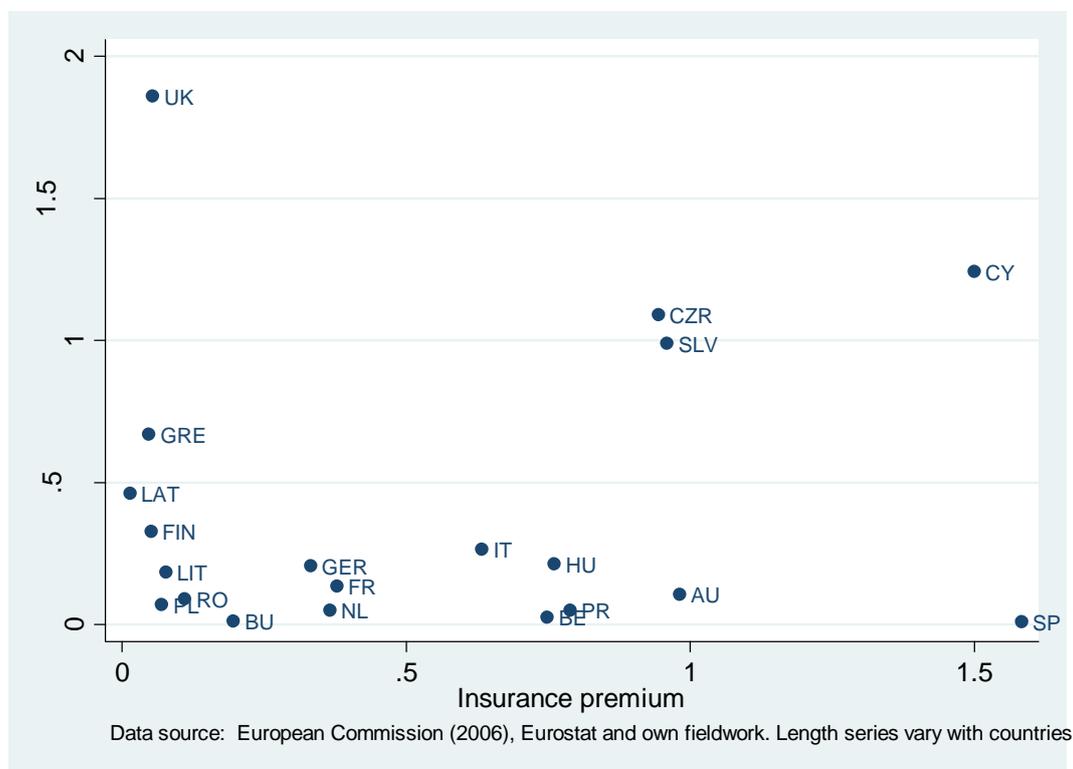
1. 50 % de ce montant provient des contributions du secteur privé, par le biais de taxes sur les assurances agricoles (France) ou de prélèvements appliqués à la commercialisation des produits (Irlande).

2. Les agriculteurs portugais contribuent également au fonds contre les calamités, mais le montant indiqué correspond aux contributions publiques.

Source : Bielza *et al* (2009).

Bien qu'il soit difficile de comparer les données, l'idée qu'il existe un arbitrage potentiel entre les subventions à l'assurance et les paiements ad hoc semble toujours acceptée dans les pays de l'UE, et il semble que ce mécanisme ait contribué en Espagne à limiter le recours à l'assistance ex post. Dans ce pays, les agriculteurs et leurs organisations participent au régime d'assurance et savent qu'il constitue le principal instrument public de gestion des risques. Cependant, il est difficile de quantifier ce phénomène et des recherches empiriques complémentaires sont nécessaires. D'autres pays sont également concernés. Ainsi, Glauber (2004) explique qu'un arbitrage du même type existe aux États-Unis entre les subventions à l'assurance et l'aide post-catastrophe. Selon lui, l'assurance récolte est une meilleure option car elle offre une protection connue ex ante contre le risque. Toutefois, malgré le développement des subventions à l'assurance depuis 1980, ces formes d'assurance n'ont pas remplacé dans ce pays l'aide post-catastrophe.

**Graphique 12. Paiements ad hoc et assurance
(paiements annuels en % de la production agricole totale)**



Paiements ad hoc et des caisses de compensation *

Prime d'assurance

Source : Commission européenne (2006), Eurostat et travail de terrain. La longueur des séries varie selon le pays.

Source : Garrido et Bielza, 2008.

Les limites du risque catastrophique

Le subventionnement des primes permet au système espagnol de proposer des polices pour des risques catastrophiques associés à la sécheresse, aux rendements ou encore aux maladies animales. Les dépenses engagées à ce titre par les pouvoirs publics sont stables et peuvent être budgétées ex ante. Il n'existe toutefois dans ce système pas de délimitation claire entre les risques « gérables par le marché » et ceux qui ne le sont pas. Ni les trois pools de réassurance ni les six groupes de subventionnement ne font de distinction entre, d'une part, les risques catastrophiques, lesquels induisent des dommages très importants mais rares et, de l'autre, les risques situés au milieu de l'échelle des probabilités et les dommages pour lesquels une assurance viable de marché est davantage envisageable. Comme ces deux grands types de risques ne sont pas distingués, le système parvient difficilement à appliquer un traitement différencié, que ce soit sur les plans de l'implication de l'État, du niveau des subventions, des franchises appliquées ou de la réassurance.

Une assistance ad hoc vient compléter le système d'assurance uniquement pour les agriculteurs qui ont souscrit une assurance et exclusivement pour les risques non assurables. Le système d'assurance sert de référence pour le déclenchement des mesures exceptionnelles ad hoc, ce qui crée des incitations supplémentaires à la souscription des

polices. En outre, la probabilité de recevoir des paiements en complément des indemnités d'assurance est incertaine, ce qui peut inciter à limiter la responsabilité d'Agroseguro dans le calcul des indemnités. Enfin, le fait que les paiements ad hoc soient fournis par l'ENESA, agence publique d'assurance agricole, pourrait contribuer à réguler les paiements, lesquels ont été limités ces dernières années malgré l'absence d'un mécanisme de déclenchement bien défini.

Les facilités de crédit accordées par le ministère par l'intermédiaire de la Sous-direction générale d'analyse et de prospective du ministère de l'Environnement (SGAPC) sont généralement soumises aux mêmes conditions (risques non assurables, souscription de polices par les agriculteurs). Contrairement aux paiements directs, elles ne sont pas administrées par l'ENESA et leur valeur est bien supérieure à celle de ces paiements. Même si elles n'ont pas été mises en application la plupart de ces dernières années, leurs implications financières s'étendent sur les plusieurs années de la durée du crédit.

Le gouvernement espagnol a également eu recours à des mesures d'impôts ad hoc. Bien que moins visibles, ces mesures peuvent être quantitativement importantes. Elles concernent généralement davantage le risque normal que le risque catastrophique. Ce type de mesures est mis en œuvre dans le cadre du régime fiscal simplifié des agriculteurs, qui nuit à la capacité du régime fiscal de jouer son rôle de lissage du revenu dans le cas d'événements correspondant à un risque normal. De surcroît, ces mesures ont été lancées en 2005 pour faire face à la hausse des prix des intrants, ce qui ouvre la voie à l'utilisation de « mesures extraordinaires » pour les risques de marché aussi bien que pour les risques climatiques.

Les mesures ad hoc prises par les régions viennent compléter celles de l'administration centrale mais les risques couverts par chaque échelon ne sont pas expressément délimités. Par ailleurs, l'administration centrale ne possède pas d'informations complètes sur les mesures régionales, ce qui montre qu'une plus grande coordination est possible. Notons toutefois que les données disponibles ne font pas apparaître de tendance à une augmentation des dépenses ad hoc et le niveau de ces mesures de soutien est demeuré faible au regard des subventions à l'assurance.

Les maladies animales font l'objet d'un traitement spécial du fait des indemnités d'abattage. En raison des externalités associées à la notification des maladies, des paiements compensatoires sont versés par l'État dans le cadre de la stratégie de santé animale de l'UE. L'assurance constitue alors une mesure complémentaire aux mesures compensatoires de l'État et couvre la partie la moins catastrophique du risque.

Le subventionnement de l'assurance face aux autres instruments d'action de l'Union européenne

Le système d'assurance hybride appliqué par l'Espagne ne saurait être considéré séparément des autres instruments d'action mis en place en particulier dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE. Il existe deux instruments principaux concernant le secteur céréalier pour lesquels on dispose de données microéconomiques : le prix d'intervention pour les céréales et le régime de paiement unique (RPU). Pour analyser ces mesures, un modèle microéconomique a été étalonné selon la méthode proposée dans OCDE (2010b) et à partir des données du RICA utilisées à la section 1.4. Ce modèle met en lumière un certain nombre de similitudes et d'interactions entre les différents instruments d'action. Le tableau 22 présente sous forme résumée l'incidence sur la gestion des risques de trois mesures différentes au niveau de l'exploitation : augmentation du paiement unique par exploitation de 11 EUR par hectare ; hausse du prix

d'intervention instaurant un soutien des prix du marché du même montant ; et subventionnement des primes de l'assurance récolte de la même valeur monétaire.

D'après les résultats de la simulation, le régime de paiement unique, qui augmente notablement les revenus et le bien-être, constitue la mesure la plus efficace en termes de transferts. Le soutien des prix du marché est beaucoup moins efficace, le subventionnement de l'assurance étant la moins efficace des trois mesures. Si les résultats relatifs à l'efficacité de transfert sont bien établis, comme en témoignent d'autres études (OCDE, 2005), il convient en revanche de s'interroger sur l'efficacité de ces instruments pour ce qui est de réduire le risque de revenu auquel les agriculteurs sont confrontés.

Les résultats de la simulation présentés au tableau 22 montrent que le régime de paiement unique réduit le revenu minimum sur l'exploitation d'un montant fixe équivalent au transfert au profit de l'exploitant agricole. Il a un impact relativement faible sur la réduction du risque agricole, mais il n'exclut pas d'autres stratégies de gestion des risques et peut aider les agriculteurs à gérer leur financement. Le mécanisme des prix d'intervention, quant à lui, a un impact plus sensible sur le revenu minimum en raison du bas niveau de troncature de la répartition des prix. Mais le soutien des prix du marché n'améliore que très peu le coefficient de variation du revenu car cette mesure exerce un effet d'éviction prononcé sur d'autres stratégies telles que la diversification (l'indice de diversification accusant une baisse de 14 %). Une fois que le risque de prix est réduit, l'agriculteur se spécialise généralement dans les cultures à haut rendement (et à risque élevé).

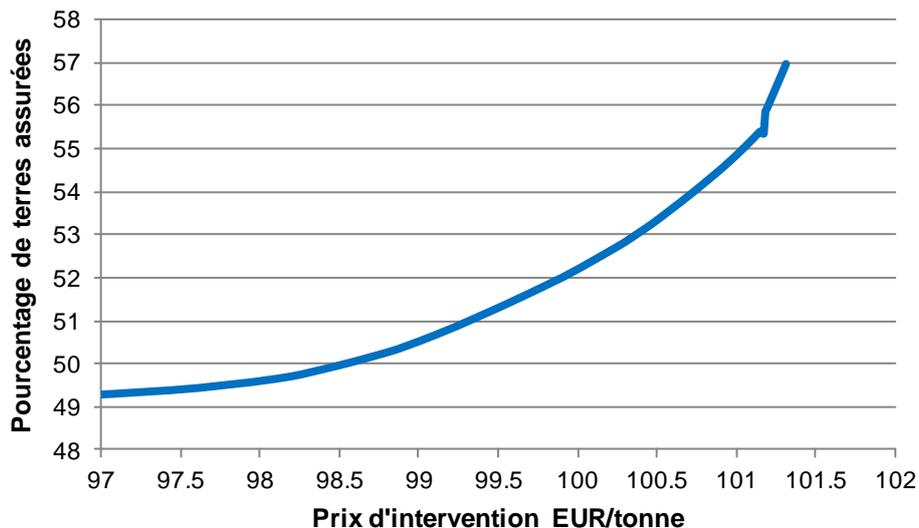
Sur les trois mesures publiques présentées au tableau 22, les subventions à l'assurance sont les plus efficaces pour réduire le risque de revenu agricole. Le profil de risque de l'exemple espagnol comporte plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer leur efficacité : le risque de production étant de nature systémique pour tous les produits, les stratégies de diversification ne sont pas très efficaces ; la variabilité des rendements est plus importante que la variabilité des prix ; et la couverture naturelle est limitée en raison de la faible corrélation positive entre les prix et les rendements. Cette combinaison de facteurs fait de l'assurance récolte un instrument plus efficace pour réduire le risque de revenu en Espagne. D'après les résultats de la simulation, l'augmentation du revenu minimum est de 103 EUR pour les subventions à l'assurance contre 9 EUR pour le soutien des prix, tandis que la baisse du coefficient de variabilité du revenu est de 10 % pour les subventions à l'assurance contre 2 % pour le paiement unique par exploitation.

La capacité de l'assurance récolte à réduire efficacement les risques agricoles contraste avec le recours au subventionnement des primes. Les résultats de la simulation font apparaître une productivité très faible des subventions en termes de revenu agricole et de revenu équivalent certain, ce qui explique que les agriculteurs ne souscrivent pas d'assurance sans subventionnement ; au vu des résultats, ils ne considèrent pas que la réduction du risque justifie le prix de la prime d'assurance (le gain de bien-être étant beaucoup plus faible que la prime). Se pose alors la question de l'efficacité : le subventionnement de l'assurance semble efficace pour réduire le risque agricole en Espagne, mais est-il efficace ? La réduction du risque agricole qui en découle justifie-t-elle le coût du subventionnement ? Une réponse par l'affirmative est probable en ce qui concerne les risques catastrophiques pour lesquels les marchés et les autres instruments sont le plus susceptibles d'être inefficaces.

Tableau 22. Impacts sur la gestion des risques de différents instruments d'action en Espagne

	Revenu équivalent certain			CV du revenu (variation en %)	Indice de diversification (valeur initiale = 100)	Revenu minimum (variation en EUR)
	Variation globale	Facteurs				
		Variation de la moyenne	Variation de la variabilité			
Paiement unique par exploitation	5.38	5.38	0.00	-2.24	0.00	5.35
Stabilisation du prix des céréales	2.23	2.26	-0.03	-0.38	-14.10	9.14
Subventionnement des primes de l'assurance récolte	0.32	-0.77	1.10	-9.63	-0.43	102.74

Il existe des interactions significatives entre ces différents instruments d'action, en particulier entre le mécanisme des prix d'intervention et les subventions à l'assurance. Les prix d'intervention tronquent la distribution des prix, ce qui modifie notablement l'environnement de risque dans lequel les agriculteurs prennent leurs décisions. Ils augmentent le poids des risques de production dans la panoplie des risques agricoles et atténuent les corrélations négatives potentielles entre les prix et les rendements. Il s'agit là de deux facteurs importants qui contribuent à l'efficacité de l'assurance récolte. Si l'on réduit les prix d'intervention, la capacité de l'assurance récolte à réduire efficacement la variabilité du revenu s'en trouve réduite elle aussi, et la demande d'assurance est susceptible de diminuer comme il ressort des résultats de la simulation présentés au graphique 13. Compte tenu de la réduction des prix d'intervention qui s'est opérée au cours des vingt dernières années dans l'UE, cet état de choses pourrait avoir des conséquences pour le système d'assurance en Espagne. L'assurance récolte risque de devenir moins efficace et la demande risque de se contracter pour un même montant de subventions car les agriculteurs devraient transférer la demande vers des instruments plus larges de gestion des risques reposant sur les recettes ou le revenu.

Graphique 13. Réaction de la demande d'assurance récolte en cas de réduction des prix d'intervention

Source : Simulations microéconomiques selon la méthode de OCDE (2010b).

PARTIE III.

CONSÉQUENCES POUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

5. Recommandations et conclusions

Deux caractéristiques des risques agricoles en Espagne ont des conséquences importantes pour le système de gestion des risques. D'une part, le risque de rendement est plus élevé que le risque de prix, en particulier pour les produits qui bénéficient du soutien du marché dans le cadre de la PAC. D'autre part, le risque de rendement auquel sont exposés de nombreuses cultures et de nombreux exploitants est de nature systémique. Ces caractéristiques contribuent à faire de l'assurance un outil relativement efficace de réduction des risques. C'est dans ce contexte que l'Espagne a mis sur pied un système sophistiqué d'assurance hybride fondé sur un partenariat public-privé, des subventions à l'assurance et des règles de gouvernance. Ce système a toujours bénéficié du soutien des principaux partis politiques et des gouvernements successifs ainsi que des organisations d'agriculteurs et compagnies d'assurance. L'assurance proposée couvre certains risques catastrophiques, mais elle ne remplace pas complètement l'assistance ad hoc post-catastrophe. Le système espagnol a joui d'une stabilité institutionnelle au fil des années et, au cours de la dernière décennie, il a amélioré ses performances financières à la suite de la dotation du fonds de réserve par le réassureur public CCS.

Ce système constitue un outil de gouvernance pour la gestion du risque agricole qu'il convient d'examiner conjointement avec toutes les autres politiques associées au risque, en tenant compte en particulier de l'évolution de la PAC qui a réduit les interventions sur le marché et qui privilégie désormais les paiements directs plus découplés. Le principal défi pour le système espagnol consiste à assurer son évolution dans un contexte de modifications du cadre de l'action publique, tout en renforçant son rôle dans la régulation de l'assistance ex post en cas de catastrophe. Les recommandations présentées ici visent à faciliter l'évolution du système vers des résultats plus efficaces.

Recommandations pour l'Espagne

1. ***Élaborer un vaste cadre d'action pour la gestion du risque de catastrophe en agriculture***, qui définirait le rôle de toutes les mesures publiques et des stratégies des agriculteurs dans le cadre actuel de la politique de l'UE. Un cadre d'action défini à l'échelon national, qui préciserait le domaine de responsabilité des pouvoirs publics et les instruments d'action susceptibles d'être appliqués, contribuerait à la mise en œuvre de politiques efficaces.
 - a) *Introduire une définition des catastrophes de nature à bénéficier d'un soutien public*. Cette définition doit appliquer un ensemble de critères, dont le type d'événement (seulement certains événements naturels, par exemple), l'ampleur de l'événement pour le pays ou la région, et l'impact de l'événement sur l'agriculteur. Les indicateurs doivent être basés sur l'ampleur des impacts et sur la probabilité d'occurrence. Les agriculteurs et la société dans son ensemble doivent être bien conscients des implications de cet accord sur l'étendu des pouvoirs publics en termes d'assistance à l'agriculture en cas de catastrophe naturelle.
 - b) *Introduire des protocoles ex ante concernant les modalités de mise en œuvre de l'assistance en cas de catastrophe* : qui prend l'initiative de demander des renseignements sur l'assistance en cas de catastrophe ? qui est consulté ? et qui prend la décision ? Toute assistance ad hoc en cas de catastrophe, qui vient compléter l'aide fournie par l'assurance, nécessite une bonne coordination entre les institutions. L'objectif de ces protocoles serait de faire en sorte qu'une réaction rapide des pouvoirs publics ne compromette pas une décision bien étayée tenant compte des coûts et avantages de l'aide publique.
 - c) Compte tenu de la forme décentralisée de l'administration publique espagnole, il importe de *préciser les(s) rôle(s) des différents niveaux administratifs, en particulier des administrations centrales et régionales* (communautés autonomes), et d'assurer leur participation au processus décisionnel. Le principe de subsidiarité doit être appliqué pour délimiter le champ couvert par ces différentes administrations et définir le type d'événements qui relèvent de leurs responsabilités respectives. Il convient aussi de prévoir des dispositions appropriées de cofinancement qui créent des incitations à la coopération et à la responsabilité fiscale. Enfin, des améliorations sont à apporter à la transparence de la prise de décision et au partage des informations sur les risques et les mesures applicables entre les différents niveaux d'administration publique et avec le public.
2. ***Permettre au système d'assurance d'évoluer au fil du temps***. Après trente ans de croissance soutenue, ce système a besoin d'une stratégie pour le moyen terme allant au-delà de l'idée de départ qui tablait sur une expansion continue. Cette stratégie est à envisager en parallèle avec d'autres mesures et dans le contexte de la réforme de la PAC. Cette dernière consiste actuellement d'un soutien des prix du marché, ce qui peut rendre les instruments fondés sur les recettes ou le revenu plus efficaces pour réduire les risques et plus attractifs aux yeux des agriculteurs que l'assurance visant la production.
 - a) *Repenser l'objectif d'une assurance universelle* pour tous les risques, tous les produits et tous les territoires. Certains risques peuvent être mieux gérés par

d'autres instruments. Il incombe à l'agriculteur d'identifier la stratégie la mieux adaptée à son exploitation, et les pouvoirs publics doivent leur en donner les moyens.

- b) *Établir une distinction entre les produits d'assurance ou les risques « gérables par le marché » et « catastrophiques »* Cette distinction pourrait coïncider avec une redéfinition des catégories de polices B « viables » et A « expérimentales », fondée sur les caractéristiques des risques et les informations y afférentes. La distinction entre ces deux catégories de polices répondrait au principe de définition de niveaux de risque et constituerait le principal critère pour adapter et rationaliser les conditions de subventionnement, de franchise et de réassurance. La définition des polices d'assurance contre le risque catastrophique doit être en cohérence avec le cadre général de gestion du risque agricole en cas de catastrophe.
 - c) *Envisager d'établir un programme de réduction du subventionnement pour les produits d'assurance « gérables par le marché ».* Cela cadrerait avec la constatation selon laquelle une fois que le système est en place et que les agriculteurs ont souscrit une police d'assurance, il est moins nécessaire de recourir au subventionnement.
 - d) *Développer la concurrence entre les sociétés privées* regroupées dans Agroseguro, en particulier pour les risques gérables par le marché, tout en veillant à mutualiser les risques et à partager les informations par le biais d'une base de données. Le service d'assurance pourrait être directement fourni par chaque société d'assurance de façon à offrir suffisamment d'incitations à l'amélioration des services et par conséquent à accroître l'efficacité.
 - e) *Permettre une utilisation plus large de la base de données sur l'assurance et les analyses y afférentes.* Étudier les méthodes permettant d'établir une distinction entre les différents produits d'assurance susceptibles de contribuer à rationaliser la politique de subventionnement. Renforcer l'évaluation des risques et l'exploitation des expériences, connaissances et informations par les différents agents et assureurs.
3. ***Ajuster les politiques fiscales de façon à faciliter la gestion des risques.*** Les dispositions fiscales actuelles pour les agriculteurs simplifient leur déclaration fiscale, mais limitent la capacité de modulation de l'impôt sur le revenu en cas de bénéfice très faible voire négatif. Cela nécessite de fréquents ajustements des paramètres fiscaux (« modules ») en fonction des années et des zones, ce qui limite la prévisibilité des mécanismes de stabilisation automatique du revenu par l'impôt.
- a) *Rendre les règles fiscales plus stables et permettre au système fiscal d'assurer un meilleur lissage du revenu.* Le système simplifié de modules actuellement en place réduit l'efficacité de l'impôt sur le revenu en tant qu'instrument de stabilisation du revenu et contraint à de fréquents ajustements des modules. On pourrait envisager les solutions suivantes : inclure les coûts de production dans l'estimation du revenu agricole dans le cadre du système de modules le plus utilisé par les agriculteurs ; et permettre une imposition de la moyenne mobile des revenus sur plusieurs années.

- b) *Analyser les données relatives à l'impôt sur le revenu* pour évaluer les points forts et les points faibles de l'actuel régime fiscal appliqué aux agriculteurs et fournir des informations à cet égard. L'élaboration de données fiables concernant l'impôt sur le revenu constitue un préalable à la conception de mesures visant le revenu qui soient solidement étayées.
4. **Faciliter la mise au point et l'utilisation d'instruments** de gestion des risques autres que l'assurance tels que contrats à terme/ contrats à terme de gré à gré, régime fiscal, comptes d'épargne, revenus non agricoles et diversification) et renforcer l'innovation concernant les outils de gestion des risques.
- a) Étendre le champ couvert par les programmes de formation et de vulgarisation au-delà de l'assurance de façon à couvrir tous les types de stratégies de gestion des risques. La formation à la gestion des risques doit encourager les agriculteurs à assumer la responsabilité de leurs risques dans le cadre de leur stratégie de gestion de l'exploitation.
- b) *Promouvoir l'analyse d'évaluation des risques* pour tous les types de risques, y compris de prix, de marché et de revenu. Promouvoir l'élaboration de méthodes et d'informations appropriées ainsi que de bases de données accessibles aux agriculteurs, assureurs et administrations publiques pour faciliter la prise de décision à tous les niveaux en matière de gestion des risques.

Enseignements à tirer au-delà du cas espagnol

5. Un **partenariat public/privé peut aider à la mise en œuvre d'un marché de l'assurance** en recourant à des incitations visant la demande, à des dispositifs institutionnels, ainsi qu'au partage et à la mutualisation des informations. Les partenariats ont pour principaux atouts d'améliorer la performance des marchés en cas de défaillances du marché liées à l'information (par le partage de l'information et le développement de bases de données), d'exploiter les possibilités de mutualisation des risques et de stimuler la demande initiale des agriculteurs. Mais ce système doit pouvoir évoluer au fil du temps, une fois les marchés et les bases de données d'information en place.
6. Un **système de subventionnement de l'assurance peut créer des rentes et des inefficiences** : il est nécessaire de permettre l'introduction progressive d'une certaine concurrence entre les sociétés privées. La concurrence doit aller de pair avec une bonne gouvernance pour assurer l'efficacité et la réactivité du système. C'est particulièrement le cas des risques gérables par le marché et des polices y afférentes.
7. **L'acceptation** sociale et la stabilité politique constituent des atouts importants pour un bon système de gestion des risques car les modifications des cadres d'action publique empêchent de prendre de bonnes décisions de gestion des risques au niveau de l'exploitation. En Espagne, l'assurance *ex ante* est bien acceptée par la société et par les acteurs concernés, et elle a donné de la **stabilité au système de gestion des risques** tout en permettant dans une certaine mesure d'encadrer le champ couvert par l'assistance en cas de catastrophe. Toutefois, l'efficacité constatée en Espagne concernant la réduction des risques agricoles est liée au profil de risque agricole propre à ce pays et ne saurait être extrapolée à d'autres pays.

8. Même dans un pays ayant le profil de risque de l'Espagne, ***les mesures publiques en matière d'assurance ne dissuadent pas automatiquement de recourir à l'assistance ad hoc en cas de catastrophe.*** Les assurances se sont révélées insuffisantes, et la politique de gestion des risques doit aller au-delà du système d'assurance et inclure des informations, promouvoir d'autres stratégies de gestion des risques et instaurer une bonne gouvernance des demandes d'assistance en cas de catastrophe. ***L'assurance ne saurait être l'unique solution pour gérer l'ensemble des risques agricoles.*** Une panoplie d'instruments est nécessaire et doit être encouragée par les pouvoirs publics.

Annexe 1.

Mission de l'équipe de l'OCDE en Espagne

Équipe de l'OCDE	<p><i>Agents de l'OCDE</i></p> <p>Jesús ANTÓN et Shingo KIMURA</p> <p><i>Experts externes</i></p> <p>Alberto GARRIDO (CEIGRAM, Espagne), auteur du rapport de synthèse</p> <p>Jean CORDIER (Agrocampus, France), auteur du rapport de la mission</p>
Principal relais à Madrid	<p>Maria José PRO (ENESA, ministère de l'Environnement), responsable du questionnaire</p>
Dates de la mission	<p>Madrid et Valladolid, 21-23 septembre 2009</p>
Liste des institutions où la mission s'est rendue et des personnes rencontrées	<ul style="list-style-type: none"> • Fernando BURGAZ, directeur de l'ENESA, Madrid • ENESA, Agence publique d'assurance agricole, Madrid • Agroseguro, Association espagnole des assureurs agricoles, Madrid • CEIGRAM, Centre de recherches sur la gestion du risque agricole, Madrid • Consortium de compensation des assurances (CCS), réassureur public, Madrid • Sous-direction générale d'analyse et de prospective du ministère de l'Environnement (MARM), Madrid • Direction générale des impôts, ministère de l'Économie et des Finances, Madrid • Sous-direction générale des maladies végétales et animales, ministère de l'Environnement (MARM), Madrid • Association des coopératives, Madrid • Union des petits agriculteurs (UPA), Madrid • Junta de Castille-et-León (administration régionale), Valladolid • DEIMOS Imaging, société privée de télédétection, Valladolid

Références

- AEMET (2009), *Resumen anual climatológico 2008* (Synthèse climatique annuelle), Agencia Estatal de Meteorología (Service public de météorologie) <http://www.aemet.es>.
- Agroseguro, *Informe Anual* (informations annuelles), différentes années disponibles jusqu'en 2008. <http://www.agroseguro.es>
- Bielza, Conte, Gallego, Stroblmair, Cattenaro et Ditman (2009), « Risk management and Agricultural Insurance Schemes in Europe », rapport de référence du Centre commun de recherche, Commission européenne.
- Compes, R. et J.M. García Álvarez-Coque (2009), *La reforma de la PAC y el agricultura española: alternativas y oportunidades*. Fundación Alternativas.
- Commission européenne (2006), règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001, Journal officiel de l'Union européenne du 16 décembre 2006.
- Commission européenne (2006b), *Évaluation de la politique communautaire en matière de santé animale (PCSA) 1995-2004 et alternatives pour l'avenir*.
- Commission européenne (2007), *Une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013)*.
- Garrido, A., I. Bardají, J.M. Durán, J. Estavillo, A. Iglesias et F. Medina (2009), *Background report for the Country Study on Spain*. Examen thématique de l'OCDE sur la gestion des risques dans l'agriculture.
- Garrido, A, et M. Bielza (2008). « Evaluating risk management instruments: Policy lessons and prospects for the future. » Chapitre 4 in Mewvissen, van Asseldonk et Huirnde, dir. pub. (2008)
- Garrido, A, et M. Loss, L. et J. Sumpsi (2003), « L'impact du subventionnement de l'assurance-récolte sur l'affectation des terres et la production en Espagne », OECD Papers n° 420, volume 5, n° 11.
- Garrido et Zilberman (2008), « Revisiting the demand for agricultural insurance: The case of Spain ». *Agricultural Finance Review*. Printemps 2008. 68, 43-66.
- Glauber, J.W. (2004), « Crop Insurance Reconsidered ». *American Journal of Agricultural Economics*. 86, 1179-1195.
- Hardaker, J.B. (2000), « Some issues in dealing with risk in agriculture », Document de travail n° 2003-3. Université de Nouvelle Angleterre.
- Ikerfel (2008). *Barómetro del seguro agrario*. Document présenté à l'occasion d'un cours sur la commercialisation de l'assurance agricole. CEIGRAM, UPM, Madrid.
- MARM (Ministère de l'Environnement, du Milieu rural et du Milieu marin) (2006), « Renta Agraria », rapport AgrInfo n° 5. Juillet 2006. Unité d'analyse et de prospective.
- MARM (2007), « Fiscalidad Agraria y Pesquera ». Rapport AgrInfo-Enfoque E3. Juillet 2007. Unité d'analyse et de prospective.

- MARM (2008), *La agricultura, la pesca y la alimentación*.
- MARM (2009), réponses au questionnaire sur la gestion des risques dans l'agriculture de l'OCDE.
- Medina, F. (2009), « La gestión de riesgo y las políticas de cambio climático en la agricultura ecológica », thèse de doctorat, Université polytechnique de Madrid.
- Mewvissen, M., M.van Asseldonk et R. Huirnde, dir. pub. (2008), *Income Stabilization in European Agriculture*. Wageningen Academic Publishers.
- Morales, C. A. Garrido, P. Palinkas et C. Szekely (2009), « Risk Perceptions and risk management instruments in the European Union: do farmers have a clear idea of what they need? », document présenté au douzième congrès de l'EAAE, 2008.
- OCDE (2005), « Découplage : enseignements pour l'action publique », Documents de l'OCDE n° 9, Paris
- OCDE (2008). Chapitre 3.25 (Espagne) de *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*. www.oecd.org/agriculture/env
- OECD (2010): “Sustainable Management of Water Resources in Agriculture”. www.oecd.org/agr/env
- OECD (2010b), “Farm level analysis of risk and risk management strategies and policies”, *Document de travail de l'OCDE sur l'agriculture et les pêcheries N°26*, Paris.
- OECD (2010), “Evaluation of Policy Reforms in the European Union” [document interne OCDE].
- OECD (2010b), “Farm level analysis of risk and risk management strategies and policies”. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 26, Paris.
- Palinkas et Székely (2008), « Farmer's perceptions on risk and crisis risk management », chapitre 3 in Mewvissen, van Asseldonk et Huirnde, dir. pub. (2008)
- Ruiz Zorrilla, J. (2010), *La experiencia española en el aseguramiento y la gestión de riesgos*. Document présenté à la Conférence internationale sur la gestion des risques et des crises dans l'assurance agricole. Madrid, mars 2010. <http://enesa.mapa.es>
- Vrolijk et Poppe (2008), « Income Volatility and Income Crisis in the European Union ». Chapitre 2 in Mewvissen, van Asseldonk et Huirnde, dir. pub. (2008).