

19 Ordonnance sur les contributions à la réduction des primes des assurances récoltes (OPAR), RS xxx

19.1 Contexte

Le Parlement a décidé d'introduire des contributions à la réduction des primes des assurances récoltes dans le cadre de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Le présent projet d'ordonnance sur les contributions à la réduction des primes des assurances récoltes (OPAR) met en œuvre le mandat correspondant du législateur. L'OPAR devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Cette nouvelle base légale permet à la Confédération de verser des contributions pour réduire les primes des assurances récoltes privées, à condition que les assurances couvrent des risques se produisant à large échelle, comme la sécheresse et le gel. Selon le nouveau texte de loi, la Confédération versera 30 % au maximum de la prime directement à l'assureur, qui devra utiliser cette contribution exclusivement pour réduire le montant des primes des agriculteurs assurés. Le Conseil fédéral règle les conditions et les charges relatives au paiement des contributions, leur montant, ainsi que la franchise minimale des assurés. S'agissant d'un financement de départ, la mesure de soutien est limitée à huit ans.

19.2 Vue d'ensemble des principales modifications

L'ordonnance est entièrement nouvelle. Elle introduit l'instrument des contributions à la réduction des primes des assurances récoltes sur la base de l'art. 86b LAgr.

19.3 Commentaire des articles

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

Le principal objectif de la nouvelle mesure est d'améliorer la couverture des risques liés aux fluctuations des récoltes dues aux conditions météorologiques. Concrètement, il s'agit de réduire les primes des assurances récoltes grâce à un financement de départ et d'améliorer ainsi la pénétration de ces assurances sur le marché.

Art. 2 Étendue et montant de la contribution

La mesure de soutien est limitée aux produits d'assurance qui couvrent les dommages liés à la sécheresse et au gel. La sécheresse et le gel sont des risques qui touchent des grandes surfaces et qui affectent un grand nombre de producteurs simultanément. La contribution est versée dans le cadre des crédits approuvés.

Seules les primes des assurances qui couvrent les récoltes contre les risques de sécheresse et/ou de gel donnent droit à une contribution. La réduction des primes peut être accordée pour la couverture de dommages quantitatifs (= diminution de la quantité récoltée) et qualitatifs (= diminution des paramètres de qualité des produits récoltés tels que l'aspect, les teneurs, le poids à l'hectolitre, etc.). La police d'assurance peut couvrir aussi bien les risques donnant droit à des contributions (gel et/ou sécheresse) que les risques qui n'y donnent pas droit. Toutefois, seule la partie de l'assurance qui couvre les rendements des cultures contre les risques de gel et/ou de sécheresse donne droit à la contribution de réduction. Celle-ci vaut tant pour les primes d'assurances indemnités que pour les primes d'assurances indicielles. Aucune aide n'est prévue pour d'autres risques (p. ex. la grêle).

Les contributions s'élèvent à 30 % de la prime d'assurance éligible. Elles couvrent les frais de transaction. Il s'agit par là d'éviter que les contributions de la Confédération n'aient pour effet indésirable de soutenir indirectement des modes de production non adaptés aux conditions locales et non compétitifs, ce qui irait à l'encontre des objectifs généraux de la nouvelle politique agricole.

Si les moyens à disposition pour le versement des contributions ne suffisent pas, les contributions à verser sont réduites proportionnellement, en dérogation du taux fixé à l'al. 2.

Section 2 : Exigences

Art. 3 Exigences applicables à l'exploitant

Cette disposition garantit que les contributions à la réduction des primes seront versées uniquement aux demandeurs qui gèrent eux-mêmes une exploitation et qui fournissent les prestations écologiques requises ou qui reçoivent des paiements directs en tant que gérants d'une exploitation d'estivage. La mesure est ainsi en conformité avec une production agricole durable en même temps que respectueuse de l'environnement et des animaux. Comme il incombe aux assureurs de vérifier, avant la signature des contrats, si les agriculteurs ont droit aux contributions (cf. art. 7), les conditions doivent être remplies l'année précédent l'année de contributions, afin que l'OFAG puisse mettre à la disposition des assureurs des données à jour sur les agriculteurs/exploitations ayant droit.

Contrairement aux paiements directs pour les surfaces exploitées par tradition à l'étranger, il n'existe pas de base légale permettant de soutenir les surfaces situées à l'étranger au moyen de contributions à la réduction des primes. On précise donc de manière explicite que les contributions ne sont possibles que pour les surfaces situées sur le territoire suisse.

Art. 4 Exigences applicables à l'assurance récolte

Al. 1, let. a : les assurances récoltes doivent être proposées par des entreprises d'assurances agréées par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) pour la branche d'assurance B9 « Autres dommages aux biens » (dommages causés aux biens par la grêle, le gel ou tout autre événement) et qui répondent donc aux exigences de cet organisme de contrôle. Ainsi, l'OFAG ne doit pas vérifier lui-même la conformité des produits d'assurance proposés sur le marché pour lesquels la contribution est octroyée.

La somme assurée ou la valeur de remplacement (= rendement attendu) peut être convenue librement, selon le type d'assurance, entre le preneur d'assurance et la compagnie d'assurance sur la base de valeurs empiriques. Dans le même ordre d'idées, la Confédération ne fixe pas de conditions en matière de couverture minimale. En effet, plus les conditions d'assurance sont flexibles (p. ex. possibilité d'une couverture par parcelle), moins cet instrument entre en concurrence avec d'autres mesures préventives de gestion des risques, comme le choix de cultures et de variétés robustes ou la mise en place d'installations d'irrigation. En outre, cela favorise la concurrence et l'innovation sur le marché de l'assurance et réduit considérablement le travail de contrôle pour la Confédération.

Al. 2 : les contributions à la réduction des primes des assurances récoltes visent en premier lieu à atténuer les conséquences d'événements extrêmes pour lesquelles, d'ailleurs, des dédommagements par les pouvoirs publics sont souvent exigés. En cas de sinistre, les exploitants qui ne font pas appel à l'assurance malgré les contributions à la réduction des primes n'auront pas droit à d'autres aides de la Confédération pour compenser les dommages (cf. art. 86b, al. 5, L'Agr). Ainsi, en cas de gel ou de sécheresse, ils ne pourront plus obtenir un soutien sous forme de prêts au titre de l'aide aux exploitations en vertu de l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture. À noter encore qu'une couverture rétroactive n'est pas possible dans le domaine assurantiel.

Pour empêcher que le nouvel instrument de soutien n'ait pour effet de concurrencer des mesures préventives telles que le choix de cultures et de variétés robustes ou la mise en place d'installations d'irrigation, une franchise minimale de 15 % de la somme assurée ou de la valeur de remplacement, selon le type d'assurance, est exigée. Ce pourcentage a été choisi parce que les expériences à l'étranger ont montré qu'une franchise trop élevée dissuadait les agriculteurs d'utiliser l'option assurantuelle avec réduction de primes.

Section 3 : Procédure

Art. 5 Inscription de l'assureur et contrat

Al. 1 : dans son inscription, l'entreprise d'assurance doit confirmer que son offre satisfait aux exigences de l'art. 4. Conformément aux dispositions de l'art. 4, al. 1, l'OFAG vérifie si elle figure sur la liste des entreprises d'assurance agréées par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) pour la branche d'assurance B9. Si elle y figure, l'OFAG conclut un contrat avec l'assureur.

Al. 3 : si les exigences de l'art. 4 sont remplies, l'OFAG passe un contrat avec l'assureur, qui règle au minimum les points suivants :

- a. obligation de conserver tous les enregistrements et les documents ;
- b. modèle pour les justificatifs actuariels ;
- c. contenu et périodicité des rapports ;
- d. contrôles effectués par l'OFAG ;
- e. protection des données.

Ces points permettent à l'OFAG de disposer des documents utiles pour effectuer les contrôles nécessaires à une exécution conforme au droit et pour procéder à des vérifications *a posteriori* en cas de problèmes ou de doutes. À cet effet, le contrat doit en spécifier au minimum les aspects suivants :

- a. Obligation de conserver tous les enregistrements et les documents
 - Au terme de la dernière année de contributions, l'assureur doit conserver en lieu sûr, pendant 10 ans, tous les documents et enregistrements pertinents.
- b. Modèle pour les justificatifs actuariels et
 - L'assureur doit fournir à l'OFAG jusqu'au 28 février 2029 ou jusqu'au 28 février 2033 toutes les preuves actuarielles pertinentes pour la fixation des primes d'assurance.
 - Il doit en outre soumettre, dans les délais donnés plus haut, un rapport contenant les indications suivantes :
 1. un résumé des développements, aux niveaux national et cantonal, des quatre dernières années ou du moins depuis la disponibilité des données concernant :
 - a. le nombre des contrats passés pour des assurances récoltes ainsi que le nombre des contrats avec réduction des primes, qui ont conduit au versement d'une indemnité pour cas de dommage,
 - b. la part de l'assurance pour laquelle une réduction de primes a été accordée et, dans la mesure du possible, pour chaque culture :
 - la surface utile assurée et la somme d'assurance,
 - le tarif appliqué,
 - les sommes moyennes d'assurance,
 - les montants des primes et des indemnisations en cas de dommage,
 - les principaux chiffres clés, notamment les primes payées par rapport à la somme totale d'assurance et par rapport au nombre total d'hectares assurés, ainsi que le rapport entre les indemnisations et les primes ;
 2. un paragraphe qui esquisse les autres développements et difficultés.
 - L'OFAG peut transmettre les documents à des tiers pour autant qu'ils sont nécessaires à l'exécution d'un mandat de contrôle visant à déterminer si les primes sont adaptées aux risques et si elles n'ont pas augmenté de manière disproportionnée suite à l'introduction de la contribution fédérale. L'assureur peut prendre position sur les résultats du mandat de contrôle.
 - L'OFAG peut utiliser les documents pour la surveillance, l'évaluation et le rapport sur les contributions à la réduction des primes des assurances récoltes selon l'art. 86b L'AGR.
- d. Contrôles effectués par l'OFAG
 - Avant le versement du solde prévu à l'art. 9, let. b, l'OFAG ou le service qu'il aura délégué pour cela effectuera les contrôles suivants :
 1. un contrôle par sondage pour vérifier que les exploitations dont les gérants ont bénéficié d'une réduction de primes figurent bien sur la liste des exploitations visée à l'art. 6 ;
 2. un contrôle par sondage pour vérifier la conformité des polices d'assurance avec les exigences des art. 4 et 7, al. 4, ainsi que la conformité des indications figurant sur la liste visée à l'art. 8, al. 2, let. a, avec les polices d'assurance respectives, notamment en ce qui concerne le montant de la réduction accordée.

- Dans le courant de la cinquième année suivant son autorisation en tant qu'entreprise d'assurance agréée au sens de l'art. 5, l'assureur doit présenter à l'OFAG, jusqu'au 28 février, les documents permettant de vérifier les chiffres clés actuariels/techniques.
- L'assureur doit permettre à l'OFAG de consulter les documents et de contrôler les livres et les registres ainsi que d'autres documents.
- Il est garanti par contrat que les assureurs n'utiliseront les données des exploitants (liste des numéros REE, art. 6) qu'à la fin précise de contrôler leur droit aux paiements directs.

Al. 3 : après le dépôt du contrat signé, l'OFAG publie sur son site internet les coordonnées de l'assureur en tant qu'entreprise d'assurance autorisée conformément à l'art. 4, afin que les agriculteurs puissent y accéder.

Al. 4 : si l'assurance récoltes ne satisfait plus aux exigences de l'art. 4, l'assureur le signale immédiatement à l'OFAG.

Aperçu des contrôles prévus sur trois niveaux :

1. Après le dépôt de la demande par l'assureur concernant les contributions à la réduction des primes, l'OFAG vérifie que l'assureur est agréé par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) pour la branche d'assurance B9 « Autres dommages aux biens » (tous les dommages aux biens qui sont provoqués par la grêle ou le gel, ou par d'autres causes de toutes sortes). Voir à ce sujet l'art. 4, al. 1.
2. Tous les ans, avant le versement du solde visé à l'art. 9, let. b, l'OFAG ou un service mandaté par lui contrôle par sondage les points suivants :
 - si l'exploitation dont l'exploitant s'est vu octroyer une réduction de primes figure dans la liste d'exploitations visée à l'art. 6 ;
 - la conformité des polices d'assurance avec les exigences des art. 4 et 7, al. 4, et la conformité des indications figurant sur la liste visée à l'art. 8, al. 2, let. a, avec les polices d'assurance concernées, notamment en ce qui concerne le montant de la réduction des primes.
3. Tous les quatre ans, c'est-à-dire jusqu'à fin février 2029 et jusqu'à fin février 2033, l'OFAG fait contrôler et évaluer l'efficacité de la mesure par un expert externe, à l'aide des justificatifs actuariels cités (cf. art. 5, al. 2). Les documents que l'assureur doit fournir sont réglés dans le contrat entre l'assureur et l'OFAG.

Art. 6 Liste des entreprises d'exploitants qui ont droit à la réduction des primes

Al. 1 : pour avoir droit aux contributions de réduction, les exploitants doivent remplir les conditions prévues à l'art. 3 de l'ordonnance. Pour des raisons de protection des données, l'OFAG transmet uniquement leurs numéros d'exploitation aux assureurs autorisés (sous la forme d'une liste). Les numéros d'exploitation utilisés sont les numéros REE (numéros d'enregistrement à 8 chiffres, non significatifs) du Registre des entreprises et des établissements (REE) selon la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale. Cette liste permet aux assureurs de vérifier, avant la signature des contrats d'assurance, si les exploitants ont bien droit à la réduction des primes. La liste doit être transmise aux assureurs au plus tard le 31 décembre de l'année précédant l'année des contributions, afin qu'ils puissent s'en servir pour établir des polices d'assurance pendant l'année des contributions. La remise du formulaire de demande vaut demande de réduction des primes.

Al. 2 : la liste des numéros REE permet aux assureurs de vérifier si un preneur d'assurance a droit à des paiements directs et donc à une réduction de primes. L'OFAG conclut des contrats avec les assureurs. Il est notamment garanti par contrat que les assureurs ne pourront utiliser les données que dans ce but précis (voir art. 5, al. 3, let. e).

Art. 7 Procédure de demande et conclusion de l'assurance

Al. 1 : pour qu'un exploitant puisse faire part à un assureur de son intention de contracter une assurance récolte autorisée et, en particulier, confirmer qu'il demande une réduction des primes, l'assureur met à sa disposition, sur demande, un formulaire *ad hoc*.

Les fonds ou systèmes cantonaux pour l'indemnisation des pertes de récolte ne peuvent être soutenus que s'ils sont assurés auprès d'un assureur et qu'une police a été souscrite pour les parcelles concernées.

Al. 2 : l'exploitant remet à l'assureur le formulaire de demande rempli et signé. Il y confirme qu'il remplit les conditions de l'art. 3 et donne son numéro d'exploitation (numéro REE). La remise du formulaire à l'assureur est considérée comme une demande de réduction des primes.

Al. 3 : avant de conclure la police d'assurance, l'assureur vérifie si l'exploitation figure sur la liste visée à l'art. 6. Cette disposition permet d'éviter que des agriculteurs bénéficient d'une réduction des primes sans y avoir droit.

AI. 4 : les indications minimums à mentionner dans la police d'assurance ou le contrat (éléments utiles à l'identification de l'assureur et de l'exploitant, dates de début et de fin du contrat, surface assurée, somme assurée, franchise, montant de la prime, montant de la réduction de prime accordée, etc.) doivent permettre de comparer les polices d'assurance avec les informations contenues dans les demandes de fonds des assureurs et de vérifier ainsi l'exactitude de ces dernières.

Art. 8 Facturation à l'OFAG

Les assureurs doivent pouvoir dresser la liste définitive des agriculteurs qui ont bénéficié d'une réduction de primes durant l'année de contributions sans que cette liste soit sans cesse modifiée. Ils doivent la transmettre à l'OFAG dans sa version définitive au plus tard le 30 juin de l'année de contributions. Si un exploitant conclut un contrat passé ce délai, il n'a plus droit à la contribution.

Sur la base de toutes les informations à jour concernant les agriculteurs ayant bénéficié de la réduction des primes, les assureurs sont en mesure de présenter une facture annuelle à l'OFAG avant le 30 juin. Les pièces jointes à la facture (données d'identification de l'agriculteur, risques couverts, surfaces assurées et montant de la contribution accordée pour chaque culture, montant total des primes donnant droit à la contribution et montant total de la réduction accordée) doivent permettre à l'OFAG d'identifier clairement les bénéficiaires de la réduction des primes, de connaître le montant total de la réduction accordée à chacun et de procéder à un premier contrôle de plausibilité du montant de la réduction des primes par agriculteur sur la base des risques couverts et des surfaces des cultures concernées.

Art. 9 Versements des contributions à l'assureur

Le premier versement des contributions à l'assureur, sous forme d'un acompte de 75 % au maximum, permet à ce dernier de mieux équilibrer le cycle de sa trésorerie, de réduire le risque du manque de liquidités et donc de satisfaire aux exigences de la FINMA. En effet, ce versement qui intervient au plus tard le 31 août de l'année de contributions coïncide pratiquement avec l'octroi de la réduction des primes aux agriculteurs assurés, autrement dit avec les dépenses correspondantes de l'assureur. De plus, le délai normal pour le paiement des primes par les agriculteurs est généralement fixé à la fin juin. L'OFAG verse le solde à la fin du mois de novembre afin d'avoir le temps de faire les contrôles annuels avant le paiement final aux assureurs. Le montant final dû peut ainsi être réduit si une infraction est constatée lors des contrôles. Les contributions sont versées dans les limites du crédit autorisé. Si le crédit n'est pas suffisant, le solde de la contribution selon la lettre b est réduit au prorata.

Art. 10 Mesures administratives de l'OFAG

En cas de soupçon d'infraction de la part de l'assureur ou de l'exploitant, l'OFAG ouvre une enquête et prend les mesures administratives nécessaires conformément à l'art. 169 LAgr.

Section 5 : Dispositions finales

Art. 11 Exécution

L'OFAG est chargé d'exécuter l'ordonnance.

Art. 12 Dispositions transitoires

Al. 1 : au cours de la première année d'entrée en vigueur de l'ordonnance, le délai du 31 août de l'année précédente prévu à l'art. 5, al. 1, pour le dépôt de l'inscription par l'assureur doit être adapté. Pour l'année 2025, le délai est fixé au 15 janvier 2025.

Al. 2 : au cours de la première année d'entrée en vigueur de l'ordonnance, le délai du 31 décembre prévu à l'art. 6 pour la transmission aux assureurs par l'OFAG de la liste des exploitants ayant droit à des contributions doit être adapté. Pour l'année 2025, le délai est fixé au 31 janvier 2025.

Art. 13 Entrée en vigueur et durée de validité

L'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Conformément au chiffre III, al. 3, de l'acte portant modification de la LAg, cette mesure s'applique pendant huit ans après l'entrée en vigueur de la loi. Par conséquent, la présente ordonnance est valable jusqu'au 31 décembre 2032.

19.4 Conséquences

19.4.1 Confédération

En admettant que la pénétration sur le marché de produits d'assurance qui couvrent des risques à grande échelle augmente notablement avec la nouvelle mesure et compte tenu d'une franchise de 15 %, on estime que le montant du cofinancement de la Confédération s'élèvera en moyenne à quelque 5 millions de francs par année pour la période 2025-2028. Une évaluation de la nouvelle mesure de soutien est prévue quatre et huit ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance. La Confédération ne versera aucune autre indemnité pour des dommages dus au gel et à la sécheresse aux exploitants qui n'auraient pas conclu d'assurance pour couvrir ces risques malgré le soutien étatique à la réduction des primes (cf. art. 86b, al. 5, LAg).

La mesure temporaire ne peut être appliquée que si elle peut être mise en œuvre le plus simplement possible et avec un minimum de charges administratives. Pour des raisons de simplicité administrative, le versement des contributions se fera donc par l'intermédiaire des assureurs. La procédure est analogue à celle de la réduction des primes d'assurance maladie. Le traitement des autorisations, du versement et du contrôle des demandes de contributions entraîne néanmoins une charge administrative supplémentaire pour l'OFAG, qui sera compensée en interne.

19.4.2 Cantons

Aucune conséquence n'est à prévoir pour les cantons, dès lors qu'ils ne sont pas impliqués dans les tâches d'exécution de la réduction des primes.

19.4.3 Économie

Les assurances favorisent l'entrepreneuriat. En effet, la moindre volatilité du revenu offre la possibilité d'affecter une plus grande part des liquidités à différentes stratégies. Selon une étude à ce sujet commandée par l'OFAG, une réduction des primes de 30 % a un effet de levier de l'ordre de 80 à 180 francs. Autrement dit : chaque franc de prime réduit assure entre 80 et 180 francs de valeur agricole.

19.4.4 Environnement

La nouvelle mesure n'aura pas d'effet positif ni négatif sur l'environnement. Elle aidera cependant les agriculteurs à mieux se prémunir contre les risques liés aux aléas climatiques.

19.5 Rapport avec le droit international

Dans le droit de l'OMC, les contributions étatiques à la réduction des primes d'assurance récoltes sont assimilées à des subventions ; leur octroi est réglé en particulier dans l'Accord OMC sur l'agriculture (RS 0.632.20, annexe 1A.3, Accord sur l'agriculture). En vertu de cet accord, les contributions visées par l'OPAR, en raison de leur rapport direct avec la production, sont à considérer comme des subventions ayant un effet de distorsion sur les échanges. Elles entrent dès lors dans la « catégorie orange » (*Amber Box*), qui regroupe les mesures de soutien interne réputées avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges et dont le montant est plafonné. Les contributions prévues de 5 millions de francs par année ne dépassent pas ce plafond. La réduction des primes des assurances récoltes est donc en principe compatible avec le droit de l'OMC. En revanche, elle ne remplit pas les critères de la « catégorie verte » (*Green Box*), qui admet la participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus, mais qui exclut le soutien à la production (annexe 2, par. 7, de l'Accord sur l'agriculture). Les contributions à la réduction des primes des assurances récoltes sont notifiées à l'OMC.

L'objectif à long terme du processus de réforme au sein de l'OMC est de passer des programmes de soutien internes faussant les échanges (catégorie orange) à des programmes de soutien « découpés » (catégorie verte). Il est prévu que les contributions à la réduction des primes soient financées par des fonds provenant des paiements directs. Comme les paiements directs entrent pour la plupart dans la catégorie verte, la nouvelle mesure de soutien entraîne un transfert de budget de la catégorie verte à la catégorie orange. Transfert qui, au vu des efforts de réforme internationaux, doit être jugé de manière critique. Il faut dès lors saluer le fait que l'aide prévue soit conçue comme un financement de démarrage limité à huit ans.

L'ordonnance n'a pas d'effet sur le droit bilatéral entre la Suisse et l'UE.

19.6 Entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et a effet jusqu'au 31 décembre 2032. Les délais pour l'année 2025 sont réglés dans les dispositions transitoires en vertu des art. 6 et 7.

19.7 Bases juridiques

À l'art. 86b LAgr, le législateur donne compétence au Conseil fédéral de verser des contributions destinées à réduire les primes des assurances récoltes privées, à condition que ces assurances couvrent des risques qui surviennent à grande échelle, tels que la sécheresse et le gel.

En complément à l'art. 177 LAgr, l'art. 86b, al. 4, LAgr, contient une disposition de délégation qui habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution.