



Fondation pour l'agriculture  
et la ruralité dans le monde  
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

*Document de travail n°2*

**Alice Perrin-Janet**

---

# L'assurance agricole climatique au Brésil : un modèle en construction

---

Juillet 2013



Edition 2013

Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

## Remerciements

Je tenais à remercier en premier lieu, Francis Declerck, Professeur Associé au Département finance de l'ESSEC, pour son concours à la réalisation de cette étude, ses conseils et sa disponibilité.

Ensuite, j'aimerais remercier Jean-Christophe Debar, Directeur de la fondation FARM, et Fabrice Larue, Chef de projet financement et filières agricoles, de l'intérêt qu'ils ont porté dès le départ à ce projet, de leurs propositions et de leur accueil au sein de la Fondation.

Je suis également très reconnaissante envers Mylène Testut-Neves, Conseillère agricole à l'Ambassade de France au Brésil, pour avoir pris le temps de partager son expérience et ses avis sur ce sujet, ainsi que toutes les personnes rencontrées sur place.

Enfin, mes remerciements s'adressent à toute l'équipe de la Fondation, en particulier Mathilde et Bruno pour leur appui dans la réalisation de ce document.

## Avertissement

Ce document de travail communique les résultats des recherches effectuées par un chef de projet de FARM, un étudiant stagiaire ou un expert extérieur sur une thématique de réflexion de FARM. Intermédiaires entre les Notes et les Études, les Documents de travail sont élaborés sans comité de pilotage.

Le présent document est issu d'une thèse professionnelle effectuée dans le cadre d'un Mastère spécialisé Strategy and management of international Business à l'ESSEC Business School.

Cette étude a été réalisée pour la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde à partir :

- d'une revue bibliographique ;
- d'outils d'analyse stratégique (PESTEL, SWOT, PORTER) ;
- d'entretiens au Brésil (professionnels du secteur de l'assurance, représentants de producteurs, membres du gouvernement).

Contact : Fabrice Larue, Chef de projet « Financement et filières agricoles », FARM.

Ce document est disponible sur le site Internet de la fondation ([www.fondation-farm.org](http://www.fondation-farm.org)).

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de FARM ou de ses partenaires.

## Résumé

La volatilité des prix sur les marchés agricoles à travers le monde et les conséquences des changements climatiques ont créé un engouement pour les dispositifs assurantiels qui constituent dans certains pays un des éléments stratégiques de la politique agricole. C'est notamment le cas aux Etats-Unis, au Canada et en Espagne.

Le Brésil a instauré deux nouveaux programmes d'assurance depuis 2004, la subvention de la prime d'assurance et le SEAF<sup>1</sup>, qui complètent deux programmes déjà existants : le PROAGRO<sup>2</sup> et la garantie récolte.

L'une des caractéristiques du Brésil est la dualité de son agriculture : l'agriculture familiale, dont la main-d'œuvre familiale est supérieure à la main-d'œuvre salariée, s'oppose à l'agriculture commerciale où le travail salarié est majoritaire. Ces deux catégories d'agriculture sont représentées par deux ministères distincts dont les budgets varient du simple au double.

L'agriculture brésilienne dans son ensemble est contrainte par de multiples facteurs : financiers, économiques, environnementaux, de développement, etc. Cette étude dresse les grandes lignes des programmes d'assurance climatique : la subvention de la prime d'assurance qui favorise le fonctionnement du marché privé et cible les moyennes et grandes exploitations commerciales ; le PROAGRO et le SEAF, associés à un crédit, qui sont destinés respectivement aux exploitations moyennes et familiales à faible revenu ; la garantie récolte qui concerne les exploitations les plus modestes de la Région Nordeste. Elle montre comment les programmes qui visent une clientèle variée, dont les objectifs et les difficultés sont très contrastés, répondent seulement en partie aux besoins des agriculteurs brésiliens.

L'analyse des expériences récentes relatives aux dispositifs assurantiels propose de nombreuses pistes d'amélioration (non exhaustives) de ce modèle encore en construction :

- Développer la « culture » de l'assurance pour étoffer le marché ;
- Créer un outil centralisateur de données pour faciliter le calcul de la prime ;
- Piloter l'assistance en cas de catastrophe ;
- Inciter les agriculteurs de petites surfaces à adopter le réflexe de protection ;
- Trouver une place pour les exploitations intermédiaires.

Mots clés : Brésil, agriculture, assurance climatique, soutien, endettement.

---

<sup>1</sup> Assurance pour l'agriculture familiale

<sup>2</sup> Programme de garantie de l'activité agricole

## Summary

Throughout the world, price volatility in food and agricultural markets and climate change consequences has led to a lively interest for insurance mechanism. In a range of countries, insurance programmes are one of the keys elements of agricultural policies especially in the United States of America, Canada and Spain.

Brazil has launched since 2004, two new insurance programmes.

Brazilian agriculture is characterized by its duality: family agriculture, for which family workforce is higher than employed workforce, comes under the Ministry of agrarian development and is opposed to commercial agriculture (where employed workforce is higher), which comes within the competency of the Ministry of agriculture, livestock and supply. The operating budget of the second is twice higher.

Agriculture as a whole is exposed to numerous constraints: financial, economical, environmental, development, etc. The present document draws up the main lines of the current climate insurance programmes in Brazil: the insurance premium subsidy programme concerning the private market which addresses commercial agriculture; PROAGRO<sup>3</sup> and SEAF<sup>4</sup>, matched to credit lines, focusing respectively on medium size farm and family agriculture; crop guarantee which focuses on small family farms of the Nordeste Region.

This study points out how the insurance programmes which address a diversified range of clients, with contrasting goals and constraints, does not provide a full solution. Although overall results are encouraging (18 % of total crop land benefits from an insurance instrument), there is still much to be done.

The analysis of recent experiences sets potential sources of improvement (non-exhaustive) of this model under construction:

- Develop insurance « culture » to expand the market;
- Create a database to facilitate premium calculation and insurance pricing;
- Drive assistance in the event of disaster;
- Incentive small size farms to adopt a protection attitude;
- Help medium size farms to access insurance private insurance market.

Keys words: Brazil, agriculture, climate insurance, support, debt.

---

<sup>3</sup> Agricultural guarantee programme

<sup>4</sup> Family agriculture insurance

# Sommaire

<b>Remerciements</b> .....	<b>3</b>
<b>Avertissement</b> .....	<b>3</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>4</b>
<b>Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>6</b>
<b>Table des sigles</b> .....	<b>8</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Le Brésil, un pays qui fascine par ses performances à l'export et par son agriculture</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Un pays-continent, champion économique</b> .....	<b>11</b>
<b>2. L'agriculture joue un rôle important dans l'économie brésilienne</b> .....	<b>13</b>
<b>3. De multiples objectifs en matière de développement de l'agriculture</b> .....	<b>14</b>
3.1. Incités à produire, les exploitations des grands propriétaires terriens ont prospéré, notamment après la libéralisation de l'économie.....	14
3.2. La reconnaissance politique de l'agriculture familiale .....	14
<b>4. Une dualité de l'agriculture brésilienne reconnue par les pouvoirs publics</b> .....	<b>15</b>
4.1 La position du gouvernement brésilien.....	15
4.2 La répartition inégale des surfaces cultivées .....	15
4.3 Deux modèles différents qui sont pourtant complémentaires .....	16
<b>5. Caractéristiques des agricultures brésiennes</b> .....	<b>17</b>
5.1. Une répartition hétérogène des exploitations selon leurs surfaces.....	17
5.2. Grandes caractéristiques distinctives des agricultures .....	19
<b>6. Les forces et les faiblesses du modèle agricole brésilien</b> .....	<b>20</b>
<b>7. Mécanismes de soutien à l'agriculture</b> .....	<b>22</b>
7.1. Le crédit à taux d'intérêt bonifié.....	22
7.2. Les autres formes de soutien.....	23
<b>II. Les programmes développés autour de l'assurance rurale au Brésil</b> .....	<b>25</b>
<b>1. Typologie des risques en agriculture</b> .....	<b>25</b>
<b>2. L'histoire de l'assurance agricole climatique au Brésil</b> .....	<b>27</b>
<b>3. Le zonage des risques climatiques</b> .....	<b>28</b>
<b>4. Les programmes nationaux d'assurance agricole climatique</b> .....	<b>30</b>
4.1. PROAGRO tradicional et PROAGRO mais (également appelé SEAF).....	30
4.2. La garantie récolte .....	33
4.3. Répartition géographique des programmes SEAF et garantie récolte .....	35
4.4. La subvention de la prime d'assurance .....	35
4.5. Les programmes locaux.....	39
4.6. Les autres initiatives locales .....	40
<b>12. Le rôle du secteur privé et la place des partenariats public-privé</b> .....	<b>40</b>
<b>III : Impacts et efficacité des programmes d'assurance climatique</b> .....	<b>42</b>
<b>1. Les résultats sont très hétérogènes en fonction des programmes et des régions</b> .....	<b>42</b>
1.1. PROAGRO (et SEAF).....	42
1.2. La garantie récolte .....	45
1.3. La subvention de la prime d'assurance .....	46

2. Impact de ces programmes sur la création du marché de l'assurance climatique .....	50
2.1. Une répartition des primes à l'image du développement du Brésil .....	50
2.2. Contribution des programmes gouvernementaux à la création d'un marché de l'assurance .....	51
3. Point de vue des principaux intéressés .....	51
4. Simulation d'une diminution de rendement et son impact.....	53
<b>IV. Un modèle en construction .....</b>	<b>54</b>
1. Bilan global des programmes en cours.....	54
1.1. Une superficie couverte encourageante .....	54
1.2. Un soutien relativement modeste aux programmes d'assurance .....	54
1.3. L'assurance agricole peut-elle limiter les rééchelonnements de dettes?.....	55
2. Les contraintes au développement des programmes d'assurance.....	56
2.1. L'agriculture commerciale priorise ses risques .....	56
2.2. L'agriculture familiale prends progressivement conscience des risques .....	57
2.3. Des programmes ciblés pour l'agriculture familiale mais dont la distribution n'est pas équilibrée .....	57
3. Dynamique et enjeux pour l'agriculture brésilienne .....	58
<b>Conclusion et recommandations synthétisées .....</b>	<b>60</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>62</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>65</b>
Annexe 1 : Indices S&P et Goldman Sachs des matières premières agricoles .....	65
Annexe 2 : Développement des politiques agricoles brésiennes entre 1965 et 2005 .....	66
Annexe 3 : Taux de change nominal USD – reals de Janvier 2002 à Novembre 2011 .....	67
Annexe 4 : Estimation du soutien aux producteurs (ESP) .....	68
Annexe 5 : Sociétés d'assurance et de réassurance accréditées dans le cadre du programme de subvention de la prime.....	69
Annexe 6 : Pourcentage de subvention en fonction des produits .....	72
Annexe 7 : Cycle du maïs, du maïs « safrinha », du soja et de la canne à sucre au Brésil ....	73
Annexe 8 : Mesures de soutien destinées à l'agriculture familiale .....	74
Annexe 9 : Les cinq forces de Porter.....	75
Annexe 10 : Remboursements de crédits en sacs de soja ou de maïs.....	80
Annexe 11 : Matrices PESTEL de l'agriculture commerciale exportatrice et de l'agriculture familiale .....	81

## Table des sigles

ATER : Services d'assistance technique et d'extension rurale (MDA)

BRL : real (monnaie brésilienne)

CNA : Confédération nationale agricole

CONAB : Compagnie nationale d'approvisionnement

CONTAG : Confédération nationale des travailleurs en agriculture

EMBRAPA : Institution brésilienne de recherche agronomique

ESP : Estimation du soutien aux producteurs

FARM : Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

IBGE : Institut brésilien de géographie et de statistique

MAPA : Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement

MDA : Ministère du développement agraire

NPK : Azote, phosphore, potassium

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

PESTEL (analyse) : outil de travail conceptuel (politique, économique, social, technologique, environnemental, législatif)

PNUD : Programme des Nations Unis pour le développement

PORTER (modèle de): le modèle des «cinq forces de Porter», élaboré en 1979 par Michael Porter détermine la structure concurrentielle d'une industrie de biens ou de services.

PROAGRO : Programme de garantie de l'activité agricole

PRONAF : Programme national de renforcement de l'agriculture familiale

PRONAMP : Programme national d'appui à l'agriculteur moyen

PSR : Programme de subvention à la prime de l'assurance rurale

SEAF : Assurance de l'agriculture familiale

SNCR : Système national du crédit rural

SUSEP : Fédération des sociétés d'assurance

SWOT (matrice) : Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)

## Introduction

Dans un contexte de grande volatilité des prix agricoles – à la fois des intrants et des produits – différents instruments peuvent être mis en œuvre pour garantir le revenu des agriculteurs et sécuriser leurs investissements dans le temps (soutien des prix, barrières aux frontières, etc.). Les dispositifs assurantiels semblent avoir connu un certain intérêt à travers le monde ces dernières années<sup>5</sup>. Par ailleurs, ils peuvent favoriser l'accès au crédit et s'intègrent pleinement dans une politique de croissance de la production mais aussi de développement des petites exploitations.

Certains pays sont très avancés dans le déploiement des systèmes d'assurance agricole, notamment les Etats-Unis, le Canada et l'Espagne. Aussi, la Chine serait devenue le deuxième marché de l'assurance agricole après les Etats-Unis, et l'Inde occuperait la première place du classement en nombre d'assurés.

Alors que le Brésil est un grand pays agricole – parmi les premiers exportateurs d'un grand nombre de produits agricoles (sucre, jus d'orange, café, viande bovine et de volaille, tabac, soja et ses dérivés, cellulose, maïs, etc.), les mesures phares de sa politique agricole qui portent sur l'appui au crédit<sup>6</sup> semblent occulter ses initiatives relatives à la protection contre les risques. Il est vrai que le Brésil détient les taux d'intérêt parmi les plus élevés au monde (le taux directeur est actuellement à 7,16 %<sup>7</sup>, les taux commerciaux avoisinent les 20 %). Le modèle de développement agro-industriel brésilien largement soutenu par les systèmes de crédit public a eu pour effet d'inscrire une grande partie des exploitations agricoles dans un cycle d'endettement croissant pour l'accès aux intrants et aux techniques de productions nécessaires à la standardisation des produits d'exportation. Depuis vingt ans, la renégociation de la dette du secteur agricole est donc devenue une mesure de soutien, ponctuelle mais régulière des capacités d'investissement des producteurs (El Dahr, 2012). L'endettement est un facteur de vulnérabilité du secteur agricole brésilien dont le coût pour l'Etat est évalué à 1,2 % de la valeur moyenne de la production agricole d'après les données de l'OCDE<sup>8</sup>. Ce coût représentait en 2010 encore 12 % du soutien du Brésil à l'agriculture. Les défenseurs des dispositifs assurantiels soulignent que pour un Etat les coûts engendrés par le soutien à un mécanisme de protection comme l'assurance sont compensés par la réduction du coût de la dette. En d'autres termes, un producteur qui garantit son revenu à travers une assurance est davantage disposé à rembourser ses créanciers.

Dans ce contexte, il semble intéressant d'étudier les programmes d'assurance climatiques brésiliens plus en détail ; aussi bien concernant les produits privés subventionnés (assurance récolte dont la prime est subventionnée), que les dispositifs intégralement publics (assurance associée à un crédit : PROAGRO, ou un type d'assurance indiciaire : la garantie récolte). Pour comprendre la coexistence de ces différents programmes, il est indispensable de garder à l'esprit la particularité brésilienne en matière d'agriculture qui est la distinction faite entre l'agriculture familiale d'une part, et l'agriculture commerciale d'autre part. Il existe une loi<sup>9</sup> qui définit strictement l'agriculture familiale. Cette catégorie désigne les établissements

---

<sup>5</sup> L'assurance agricole : note de cadrage (Fondation FARM, 2012)

<sup>6</sup> Le crédit constitue l'essentiel du soutien du Brésil à son agriculture (Annexe 4).

<sup>7</sup> Banque Centrale du Brésil ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), consulté le 08/04/13)

<sup>8</sup> Données prise en considération : de 1995 et 2010

<sup>9</sup> La loi n° 11.326 de 2006

ruraux dont la surface est inférieure à un intervalle compris entre 20 et 440 hectares (selon la municipalité), dont la main-d'œuvre est essentiellement familiale et dont la majeure partie du revenu est généré par l'activité rurale. Par opposition, toutes les autres exploitations, pour lesquelles le travail salarié est supérieur au travail familial, sont dites « commerciales ».

De nombreux travaux ont déjà été menés pour décrire la complexité du système de crédit à l'agriculture brésilienne. En revanche, peu traitent de l'assurance agricole dont les principaux programmes sont plus récents (à partir de 2004). Ce document a pour objectif d'identifier les mécanismes assurantiels climatiques disponibles au Brésil et d'en faire ressortir les points forts ainsi que les limites. Il a l'ambition d'exposer le plus objectivement possible les éléments réunis sur le sujet et de mettre en perspective les points de vue des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de ce travail (représentants du gouvernement, sociétés d'assurance, chercheurs, représentants de producteurs, etc.).

La première partie, situe le Brésil et son potentiel de développement agricole, puis expose la dualité de son agriculture et les principales contraintes auxquelles l'agriculture brésilienne est soumise. La deuxième partie, après avoir défini les risques propres à l'agriculture, présente un outil de zonage développé par le Ministère de l'agriculture et détaille les trois grands programmes de protection contre les risques climatiques (1/PROAGRO ou SEAF, 2/La garantie récolte et 3/La subvention de la prime). La troisième partie est consacrée à l'analyse des programmes d'assurance et à l'exposé de leurs avantages et de leurs limites. La quatrième partie, tente d'expliquer en quoi ces instruments sont les pièces principales d'un modèle encore en construction. Enfin, la conclusion résume les principales recommandations.

# I. Le Brésil, un pays qui fascine par ses performances à l'export et par son agriculture

## 1. Un pays-continent, champion économique

Puissance économique mondiale en pleine ascension, le Brésil affichait en 2011 un produit intérieur brut 2492 milliards de dollars<sup>10</sup> (+16 % par rapport à 2010), devenant 6<sup>ème</sup> du classement, juste derrière la France et devant le Royaume-Uni. Il est aussi le deuxième pays émergent des BRICS<sup>11</sup> après la Chine et devrait connaître un taux de croissance de 4 % dans les prochaines années selon les prévisions économiques internationales.

Ses richesses sont essentiellement issues de ses ressources agricoles, mais aussi pétrolières. Au niveau agricole, il est le 1<sup>er</sup> producteur de nombreux produits et 3<sup>e</sup> exportateur global de produits agricoles derrière l'Union Européenne (27 pays) et les Etats-Unis d'Amérique. Quant à ses ressources pétrolières, elles ont continuellement augmenté au cours de la dernière décennie mais les gisements de pétrole « anté-salifère » (pré-sal) découverts au large de ses côtes devraient le conduire dans les années à venir au rang des dix premiers exportateurs de pétrole.

Le Brésil assiste actuellement à une envolée de ses entrées de capitaux. En 2011, il a reçu plus de 60 milliards de dollars en investissements directs étrangers (IDE)<sup>12</sup>. En 2010, près de 2 milliards (USITC, 2012) de ces investissements étrangers étaient destinés à l'agriculture commerciale exportatrice brésilienne<sup>13</sup>.

Le Brésil est une république fédérative organisée en 5 grandes régions réunissant 26 Etats. Son territoire s'étend sur plus de 8,5 millions de km<sup>2</sup> (plus de 15 fois la France métropolitaine). Selon le dernier recensement disponible, la surface agricole disponible s'élèverait à 340 millions d'hectares (ha) de terres arables (contre 18 millions pour la France) dont environ 200 millions d'ha de pâturages (contre 5 millions d'ha pour la France), entre 63 et 70 millions d'ha de surfaces cultivées et 77 millions d'ha de surfaces disponibles. Il dispose en outre, de l'une des plus importantes réserves mondiales de terres agricoles non cultivées mais qui représentent des difficultés d'exploitation (environnement, technologie, etc.). La population brésilienne est estimée à 197 millions d'habitants, soit le 5<sup>e</sup> pays au niveau mondial.

---

<sup>10</sup> Sources : Base de données duFMI, consultée le 10.02.2013 (PIB en prix constants). En 2000, le PIB du Brésil représentait 644 milliards de USD

<sup>11</sup> Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud

<sup>12</sup> Sources : UNCTAD, consulté le 10.02.2013

<sup>13</sup> Filière intégrée constituée par les exploitations agricoles, les entreprises nationales et internationales agroalimentaires, de transformation ou de *trading*, les industries de l'amont et les centres de recherche agricole et agronomique.

**Figure 1 : Les Etats brésiliens réunis en cinq grandes régions**

(Sources : USITC)



Avec des indicateurs économiques favorables, le Brésil n'en demeure pas moins un pays où les inégalités sont très marquées. Ainsi selon le PNUD, l'indice de développement humain (IDH) du Brésil en 2011 ne dépassait pas 0,718 (soit la 85<sup>e</sup> place parmi 187). De surcroît, l'IDH ajusté aux inégalités (IDHI<sup>14</sup>) tombait à 0,519, ce qui le placerait en dessous de l'IDH moyen mondial fixé à 0,630 – et entre la Tunisie et le Suriname.

Cependant, la politique économique décidée par le Président Fernando Henrique Cardoso au milieu des années 90, a permis la stabilisation de l'économie avec le « Plan Real ». Puis, les politiques sociales développées par le Parti des Travailleurs du Président Lula à partir de 2003 (et poursuivies depuis) ont aidé la progression des classes moyennes qui représentaient 54 % de la population en 2008, contre moins de 42 % en 2004. Par ailleurs, une autre conséquence directe de ces politiques a été l'accès d'une partie importante des travailleurs au marché du travail formel.

<sup>14</sup> L'IDH ajusté aux inégalités (IDHI) est une mesure du développement humain des individus dans une société qui tient compte des inégalités. Sous condition d'égalité parfaite, l'IDH et l'IDHI sont égaux.

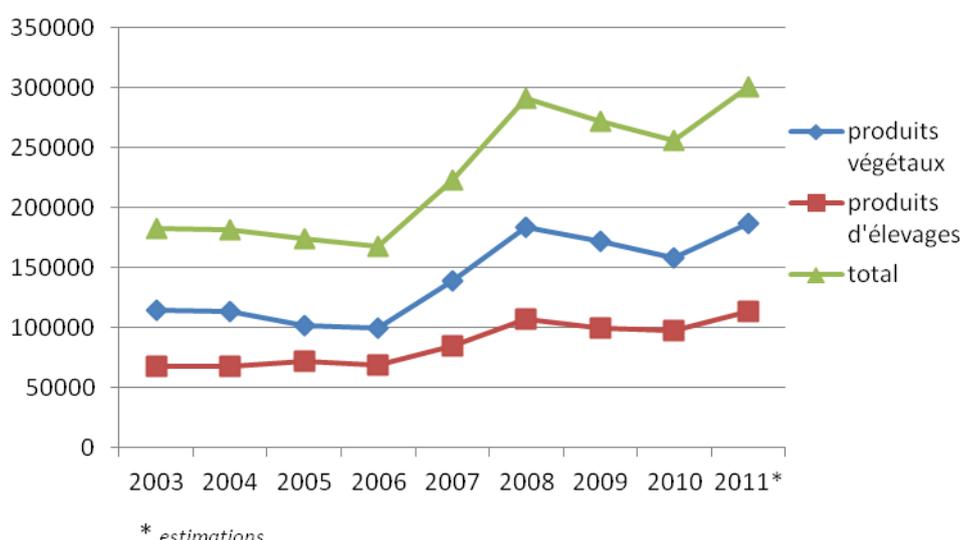
## 2. L'agriculture joue un rôle important dans l'économie brésilienne

L'agriculture est le moteur de la croissance brésilienne, et depuis longtemps. C'est notamment le rythme de cette croissance qui a conféré au Brésil l'influence économique et politique qu'on lui reconnaît aujourd'hui. La valeur brute de production<sup>15</sup> a augmenté de 80 % entre 2006 et 2011, principalement liée à celles des productions végétales (+90 % sur la même période). (Figure 2)

La production agricole totale s'élève à 300 milliards de reals, soit environ 151 milliards de dollars. L'ensemble de la filière agricole de l'amont à l'aval représente 22 %<sup>16</sup> du PIB national (OCDE, 2011), dont seuls 6 % proviennent de l'agriculture (contre 2 % en France). L'ensemble de la filière génère près de 25 % des emplois.

**Figure 2 : Evolution de la valeur brute de la production agricole (millions de reals)**

(Sources : MAPA)



Poussées par le niveau élevé des prix des matières premières agricoles, les filières d'exportations brésiennes demeurent particulièrement performantes à l'export (Annexe 1). Le Brésil se place ainsi au premier rang des exportateurs pour le sucre, le jus d'orange, le café, la viande bovine et de volaille, le tabac. Il est second pour le soja et ses dérivés, la cellulose et troisième pour le maïs et la viande de porc (MB Agro, 2012).

Les filières agricoles et agroalimentaires participent à 37 % des exportations brésiennes en valeur, ce qui permet au secteur de générer un excédent de 77 milliards de dollars et donc d'offrir au Brésil un solde commercial global positif de 30 milliards de dollars en 2011.

<sup>15</sup> D'après la FAO, la valeur brute de production est obtenue en multipliant le rendement par le prix à la sortie de l'exploitation. La valeur de la production est une mesure monétaire et les intermédiaires (intrants et fourrage) n'ayant pas été soustraits, il s'agit d'une notion de « production brute ».

<sup>16</sup> Sources : <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>, consulté le 12.02.2013

### 3. De multiples objectifs en matière de développement de l'agriculture

#### 3.1. Incités à produire, les exploitations des grands propriétaires terriens ont prospéré, notamment après la libéralisation de l'économie

---

En 1950, l'agriculture brésilienne était concentrée en *latifundia* (exploitation agricole de très grande taille appartenant à des propriétaires terriens), très en retard d'un point de vue technologique et peu productive. La production nationale n'étant pas suffisante, les recours aux importations étaient nécessaires.

Par la suite, dans les années 1960-70, les objectifs politiques ont porté sur la sécurité alimentaire. La politique agricole gérée par le Ministère de la production agricole (MAPA) était destinée à améliorer la productivité agricole et à limiter les effets liés à une inflation galopante : crédits à taux d'intérêts bonifiés, achat d'aliments et constitution de stocks, contrôle et soutien des prix, investissements dans la recherche agronomique. C'est à cette période que fut créée l'institution publique brésilienne de recherche agronomique (EMBRAPA). Dans la décennie qui suivie, face à une dette externe devenue écrasante, le développement de l'agriculture fut encouragé par l'Etat. Mais, c'est surtout après la fin du régime militaire en 1985, avec l'avènement d'un courant démocratique, que fut mise en place une politique économique de libéralisation. L'Etat se désengagea de la régulation des marchés agricoles et les taxes à l'export furent supprimées. La conséquence de ces politiques est l'émergence d'un noyau dur d'entreprises capitalistes précurseur de l'agriculture commerciale exportatrice (Annexe 2).

#### 3.2. La reconnaissance politique de l'agriculture familiale

---

A la fin des années 80 et après 1990, l'essor des courants contestataires, nés à la chute du régime dictatorial mirent au devant de la scène des groupes sociaux jusqu'alors « invisibles »<sup>17</sup>. De nouvelles revendications, notamment celle du droit à la terre, portées et relayées par plusieurs syndicats ruraux frayèrent leur chemin et orientèrent les politiques vers la reconnaissance de droits jusqu'alors ignorés. Le gouvernement s'attacha à des objectifs de réforme agraire, de reconnaissance et de soutien à l'agriculture familiale. Un nouveau ministère fut alors créé : le Ministère du développement agraire (MDA), en charge de la réforme agraire et du développement de l'agriculture familiale. Des mesures de soutien des prix et de crédits bonifiés spécifiques leur furent attribuées sous l'égide du Programme national de soutien à l'agriculture familiale (PRONAF). Le MAPA destine par ailleurs des mesures similaires à l'agriculture commerciale. Depuis les années 2000 et encore à l'heure actuelle, alors que le Brésil est intégré au système économique mondial, le gouvernement s'efforce au travers de ses deux ministères de répondre aux attentes de ses agriculteurs. Les interventions sont toujours ciblées et divers instruments financiers ont vu le jour pour répondre aux besoins de financement de l'agriculture.

L'heure est au développement de l'assurance agricole, aux préoccupations sanitaires et environnementales.

---

<sup>17</sup> Qualificatif employé par des sociologues brésiliens (Roux, 2012)

## 4. Une dualité de l'agriculture brésilienne reconnue par les pouvoirs publics

L'agriculture brésilienne est originale dans le sens où elle ne correspond à aucun autre modèle connu, de part la reconnaissance politique de la dualité de son agriculture. En effet, l'histoire a fait émerger deux mondes différents que sont l'agriculture familiale (exploitation où le travail familiale est supérieur au travail salarié, strictement définie par des critères de surface et de part du revenu agricole dans la loi brésilienne<sup>18</sup>), et l'agriculture commerciale (exploitation où le travail familial est supérieur au travail salarié).

### 4.1 La position du gouvernement brésilien

Aujourd'hui, le gouvernement brésilien s'est approprié cet héritage et « assume politiquement » cette coexistence entre l'agriculture commerciale exportatrice et l'agriculture familiale vivrière et moins intégrée au marché (Roux, 2012). Cette coexistence résulte de plusieurs éléments :

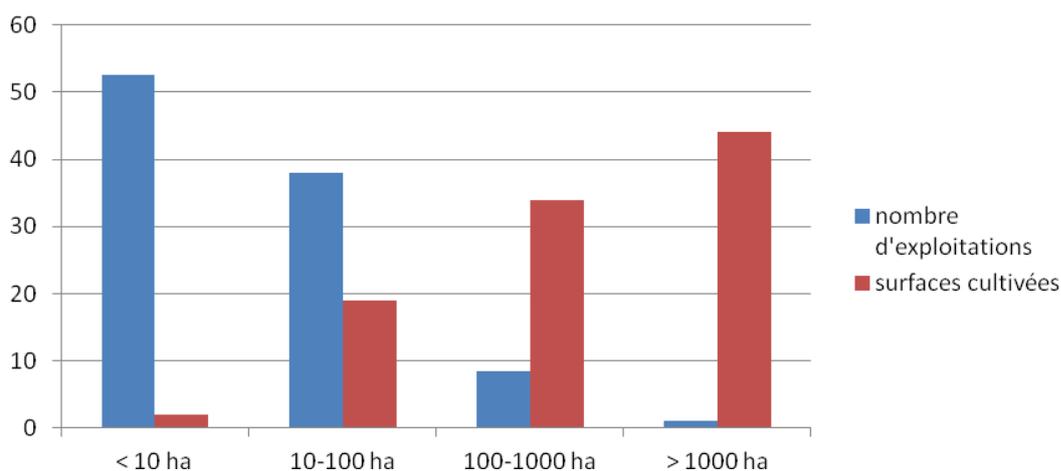
- Les revendications de groupes sociaux ont pris une telle ampleur qu'elles ne peuvent plus être méconnues ;
- Le poids de l'agriculture familiale est réel, en termes d'emploi et de production alimentaire d'où son rôle dans le développement territorial ;
- Le modèle de l'agriculture familiale semble mieux répondre à de véritables préoccupations sociétales telles que l'environnement et le développement durable.

### 4.2 La répartition inégale des surfaces cultivées

En dépit des réformes et des actions menées par le MDA, la distribution des terres reste très inégale (Figure 3).

**Figure 3 : Répartition des exploitations et surfaces cultivées selon la taille des établissements (%)**

(Sources : IBGE 2006, cité par Bernard Roux, 2012)



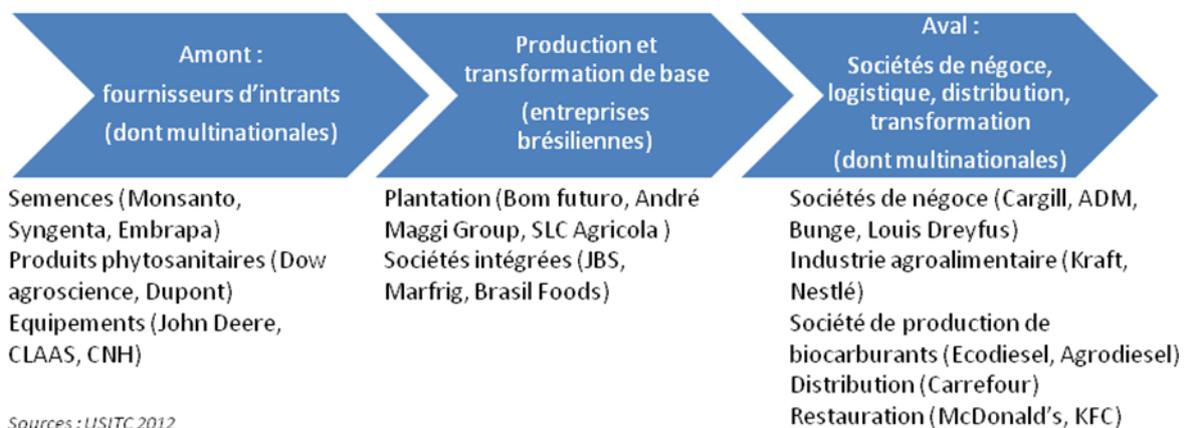
<sup>18</sup> Agriculture familiale : Au Brésil, la loi n° 11.326 de 2006 définit l'expression « exploitation familiale » comme un établissement rural dont la surface est inférieure à un intervalle compris entre 20 et 440 hectares (selon la municipalité), dont la main-d'œuvre est essentiellement familiale et dont la majeure partie du revenu est généré par l'activité rurale.

### 4.3 Deux modèles différents qui sont pourtant complémentaires

L'agriculture commerciale exportatrice est organisée selon un modèle bien précis (Figure 4) et s'incorpore dans les segments de l'aval et de l'amont (dans ce sens les filières sont intégrées verticalement) où les participations en capital étrangers sont parfois un pré requis. L'essentiel des efforts sont portés sur la compétitivité et l'innovation. Cela fait de lui le principal producteur de produits exportés tels que le soja, la canne à sucre, l'orange, le coton et la viande bovine.

**Figure 4 : Représentation de la chaîne de valeur de l'agriculture commerciale exportatrice brésilienne**

(Source : USITC 2012)



Sources : USITC 2012

A l'opposé, l'agriculture familiale tient un tout autre rôle, à en croire le discours des politiques publiques qui l'appuie : développement durable, ramification du marché local, préservation des emplois et lutte contre la pauvreté.

Elle réunit un groupe extrêmement hétérogène d'exploitations agricoles que l'on peut distinguer ainsi (Roux 2012) :

- Les « minifundistes » dont la surface agricole est généralement plus petite, pratiquant une agriculture essentiellement de subsistance, dans des régions souvent reculées, peu intégrés au marché ;
- Les « petits agriculteurs » : exploitations de taille relativement plus grande, générant un revenu grâce aux surplus commercialisés ;

Ces deux types d'agricultures représentent près de 90 % des exploitations agricoles.

- Les exploitations agricoles à main d'œuvre principalement familiale pleinement intégrée au marché : exploitations de 15 ha en moyenne, dotées des technologies modernes et commercialisant l'essentiel de leur production.

L'agriculture familiale est à l'origine de l'essentiel des productions de manioc, de haricot, de banane, d'une part importante du maïs (49 % de la production nationale), de viande de porc, de lait et d'aviculture (40 %).

Les agricultures commerciale et familiale sont donc complémentaires de par leur production et de par la portée de leurs activités. La première permettant au Brésil de poursuivre sa

volonté de faire valoir sa puissance exportatrice et la deuxième, de participer au développement du pays aussi bien au niveau social, économique que territorial.

Le gouvernement alloue des budgets dont la progression est équilibrée entre le MAPA et le MDA, lesquels ont quasiment doublés entre 2006 et 2010 (Tableau 1).

**Tableau 1 : Budgets alloués au Ministère de l'agriculture et au Ministère du développement agricole**

(Sources : USITC 2012)

Budget annuel (milliards USD)	2006	2010	Variation
MAPA	5,1	9,0	77 %
MDA	2,5	4,5	80 %

Mais cette interdépendance ne peut éclipser certaines tensions qui subsistent encore à l'heure actuelle, notamment pour démontrer lequel des deux modèles est le plus légitime.

## 5. Caractéristiques des agricultures brésiliennes

### 5.1. Une répartition hétérogène des exploitations selon leurs surfaces

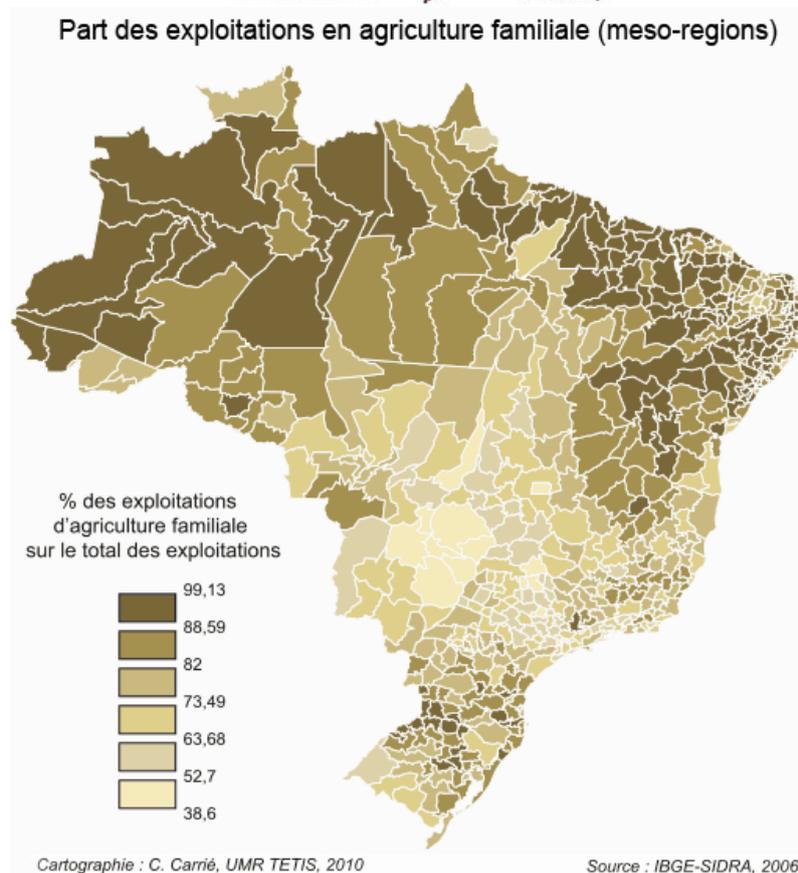
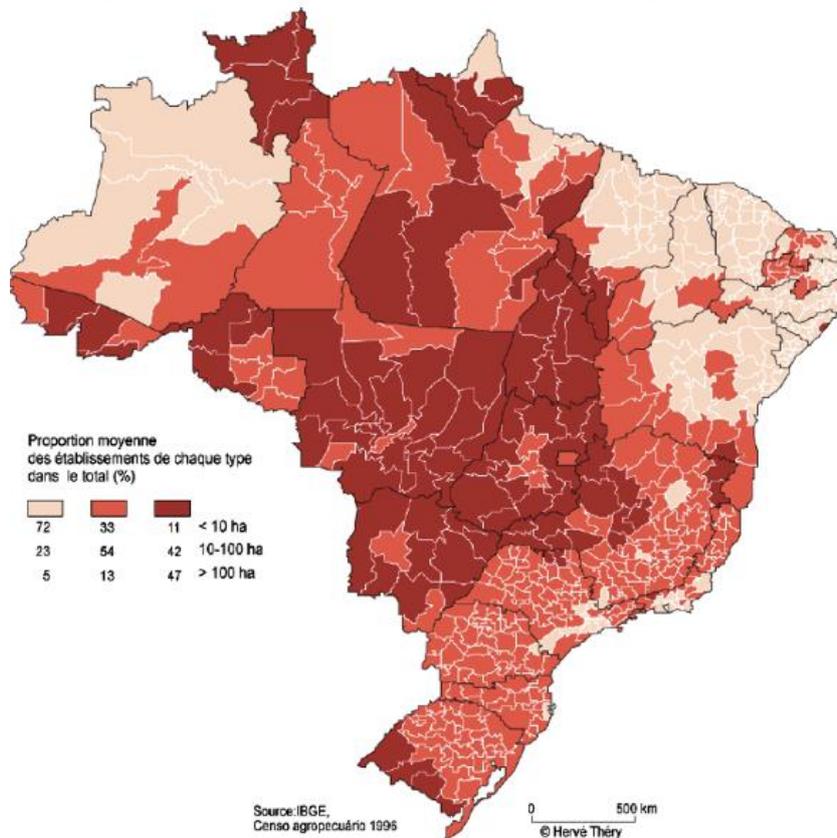
La figure 5 nous permet de dresser deux constats :

- La part des exploitations de petite taille (< 10 ha) est majoritaire dans l'Etat Amazonas et dans la Région Nordeste, alors que les exploitations de très grande taille (> 100 ha) sont majoritairement présentes dans la Région centre-ouest et de manière dispersée dans la Région Nord. De plus, la grande majorité des exploitations des Etats du sud et du sud-est est de taille moyenne (entre 10 et 100 ha) ;
- Les exploitations familiales sont principalement présentes dans les zones qui concentrent les exploitations de petite taille (Amazonas et Nordeste) et de façon très ponctuelle dans les Etats du Sud. Ce qui nous amène à dire que les exploitations familiales sont principalement de petite taille mais sont de taille moyenne dans les Etats du sud (Sud du Paraná, Santa Catarina et nord du Rio Grande do Sul). Les exploitations familiales sont très peu présentes dans la Région Centre-ouest qui concentre les très grandes exploitations. La cohabitation entre les types d'exploitation ne semble pas être l'évidence dans les régions précitées.

**Figure 5 : Répartition des exploitations par surfaces (carte du haut) et des exploitations de l'agriculture familiale (carte du bas)**

Sources : H. Théry, J.P. Tonneau et "eds" cité dans *Géoconfluences, Brésil, Ferme du Monde*

Superficies : grandes, moyennes et petites exploitations agricoles



## 5.2. Grandes caractéristiques distinctives des agricultures

Les exploitations agricoles sont distinguées par différents critères dont le premier est celui du type : familiale ou commerciale - la loi brésilienne définissant l'agriculture familiale par des critères de surface et de part de main-d'œuvre. Le tableau 2 présente les principaux signes distinctifs des agricultures.

**Tableau 2 : Caractéristique des agricultures brésiliennes**

	Agriculture commerciale (exportatrice)	Agricultures familiales
Nombre d'exploitations (millions)	0,6 – 0,8	environ 4, 3 (3,3 éligibles au PRONAF)
Terres arables (millions d'ha)	250	80
Ministère	MAPA	MDA
Budget 2010 (milliards de USD)	9	4,5
Dimension	Exploitations intégrées (moyennes et souvent grandes)	Exploitations très hétérogènes (très petites à moyennes)
Productions	Soja, canne à sucre, orange, café, viande bovine	Manioc, haricot, fruits, maïs, porc, lait, volaille
Marché	National et/ou export	Subsistance, national (et export si coopératives)

## 6. Les forces et les faiblesses du modèle agricole brésilien

**Tableau 3 : Tableau des forces et faiblesses de l'agriculture brésilienne (familiale et commerciale)**

<p><b>FORCES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surface agricole importante (non encore intégralement exploitée)</li> <li>• Bonne productivité et faibles coûts de productions</li> <li>• Faible soutien de l'Etat, estimé à 5 % selon OCDE</li> <li>• Recherche active (Embrapa, Instituts, Universités)</li> <li>• Programmes d'accompagnement : formation, conseil technique (ATER<sup>19</sup>)</li> <li>• Forte intégration amont et aval : économie d'échelle</li> </ul>	<p><b>OPPORTUNITES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Climat varié et favorable aux cultures</li> <li>• Demande nationale et internationale en hausse : gains de parts de marché Agriculture commerciale =&gt; export Agriculture familiale =&gt; marché local</li> <li>• Accords commerciaux favorables au libre échange (ex : Mercosul<sup>20</sup>)</li> <li>• N'est plus redevable de sa dette extérieure</li> <li>• Vecteur de développement des régions rurales</li> </ul>
<p><b>FAIBLESSES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte dépendance aux engrais (6 % de la consommation mondiale de NPK)</li> <li>• Accès au crédit limité par rapport aux besoins potentiels</li> <li>• Faible couverture assurancielle</li> <li>• Endettement rural</li> <li>• Organisation en coopérative très peu répandue (Région Sud)</li> <li>• Education insuffisante, formation des agriculteurs / employés</li> <li>• Charge fiscale importante</li> <li>• Infrastructures déficientes</li> </ul>	<p><b>MENACES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pression soutenue sur l'environnement (dégradation des sols)</li> <li>• Volatilité des prix (intrants et produits)</li> <li>• Variation du taux de change (pour les produits exportés)</li> <li>• Taux d'intérêts élevés</li> <li>• Le Mato Grosso, grand producteur de soja est éloigné des ports d'exportations</li> <li>• Aléas climatiques pour le café (gel en juin)</li> </ul>

L'observation détaillée du modèle agricole brésilien met en relief de véritables atouts qui expliquent très clairement la compétitivité de l'agriculture brésilienne à l'échelle mondiale : l'étendue des surfaces et le climat favorable permettent la production d'un nombre important de variétés tout au long de l'année (plusieurs récoltes par an pour certaines cultures comme la

<sup>19</sup> Services d'assistance technique et d'extension rurale réservés à l'agriculture familiale

<sup>20</sup> Actuellement suspendus

canne à sucre). Les rendements sont élevés. Les coûts de main-d'œuvre relativement faibles offrent au Brésil un avantage concurrentiel très net.

Les investissements sont importants dans l'innovation, le développement d'infrastructures ou encore la recherche. Le budget pour l'année 2011 de l'entreprise d'Etat, EMBRAPA, s'est chiffré à 2 milliards de reals (soit près de 1 milliard de dollars<sup>21</sup>). L'ensemble des investissements a été multiplié par 3 entre 2007 et 2010 pour représenter 0,4 milliards de dollars en 2010 (devançant de loin les budgets européens).

Ces atouts sont cependant contrebalancés par de fortes dépendances : le Brésil est en effet un consommateur insatiable d'amendements agricoles. A titre d'exemple entre 2009 et 2011, sa consommation d'amendement calcaire a augmenté de 37 % (MAPA, 2012). De plus, 77 % de l'azote, phosphore et potassium (NPK) est importé (91 % dans le cas du potassium) (OCDE, 2011).

A cela s'ajoute l'accès au crédit, qui reste un facteur limitant du développement de l'agriculture brésilienne. Les taux d'intérêt au prix du marché (longtemps à deux chiffres) sont parmi les plus élevés au monde<sup>22</sup>.

Pour finir, l'endettement rural brésilien est colossal. Estimé à 150 milliards de reals (76 milliards de dollars), il inhibe littéralement toute marge de manœuvre des producteurs et gèle leurs capacités d'investissements (les banques refusant de leur accorder de nouveaux crédits). Cet endettement donne lieu régulièrement à des négociations permettant des rééchelonnements, voire des annulations de créances (le plus souvent sous la pression de la « bancada ruralista », lobby parlementaire de défense des intérêts des propriétaires terriens).

L'endettement a une conséquence non négligeable sur la santé des exploitations. En effet, le niveau d'endettement représente un risque financier significatif. L'impact d'une augmentation de charges ou d'un moins bon résultat d'exploitation peut engendrer « l'effet de massue », qui selon son intensité et sa fréquence met en péril l'entreprise.

Le contexte macro-économique du Brésil met en lumière de nombreux enjeux desquels dépend le développement de l'agriculture.

En premier lieu, le taux de change nominal USD/BRL qui s'est fortement apprécié au cours de ces dix dernières années (Annexe 3) et notamment après 2008. Un Real fort limite la compétitivité des produits agricoles exportés. Le soja par exemple, dont le prix est fixé par le marché des changes à Chicago rapporte moins. Par ailleurs, cette appréciation a également un coût car les intrants, pour la majorité importés, sont plus chers. Ces deux phénomènes réduisent la marge nette des producteurs.

En outre, le déficit d'infrastructures est un vaste chantier pour le gouvernement, car cela pénalise le développement du Brésil dans son ensemble. Le manque d'infrastructures représente un réel défi pour l'agriculture exportatrice. Dans le cas du soja, dont les régions de productions sont souvent éloignées des ports, le coût du transport peut représenter 30 à 40 % (Emorine, 2008) du prix de la marchandise. L'essentiel du fret se fait par la route sur des distances très importantes (jusqu'à 3000 km) sur des voies rapidement dégradées par le climat

---

<sup>21</sup> Le 02/03/2013 taux de change USD/BRL était fixé à 1,9813

<sup>22</sup> Le taux d'intérêt commercial proposé en 2011 s'élevait à 15%, parfois 20% (Sources : USTIC)

(fortes pluies, fortes chaleurs, surexploitation de certains axes, etc.). Par ailleurs, l'engorgement des deux principaux ports d'exportation pour le soja constitue un frein considérable. A titre d'exemple, le temps d'attente pour un chargement approche les deux mois (environ 54 jours) au port de Paranaguá (Paraná) et la file d'attente des camions pour décharger le soja à Alto Araguaia (Mato Grosso) atteignait 60 kilomètres le 6 mars 2013<sup>23</sup>.

Enfin, en 2010, la charge fiscale des exploitations agricoles est estimée à 19 % du chiffre d'affaires des exploitations.

## 7. Mécanismes de soutien à l'agriculture

Selon l'OCDE, le Brésil soutient peu son agriculture. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP<sup>24</sup>) exprimée en pourcentage des recettes des produits agricoles, n'était en effet que de 5 % sur la période 2008-2010 (contre 7 % pour les Etats-Unis et 20 % pour l'Union-Européenne à 27). En ce qui concerne le Brésil, il s'agit principalement des subventions au crédit et de mesures de soutien des prix (Annexe 4).

Selon une étude du Parlement Européen de mars 2012, le Brésil répartit son soutien de la manière suivante : 68 % à travers la bonification d'intérêt, 31 % par le rééchelonnement de dettes et 4 % à travers la subvention de l'assurance agricole.

### 7.1. Le crédit à taux d'intérêt bonifié

---

Le crédit a été et reste l'instrument favori du gouvernement pour soutenir son agriculture. Il en existe une large gamme, dont le principal est le crédit à taux d'intérêt bonifié, en conséquence du niveau extrêmement élevé des taux d'intérêts du marché au Brésil (Le taux directeur actuel est de 7,16 %).

La bonification d'intérêt est un mécanisme de financement ciblé qui transite par le *Sistema Nacional do Crédito Rural*- SNCR (Système national du crédit rural). Au Brésil, les banques ont l'obligation d'allouer 28 % de leur dépôt à vue à des crédits au secteur agricole ou de transférer l'équivalent à la banque centrale sans percevoir d'intérêts. Ces fonds, associés à d'autres fonds institutionnels servent à alimenter le SNCR.

Le SNCR sert les trois principaux types de crédits, à savoir les crédits de campagne, d'investissements ou de commercialisation. Ce mécanisme sert aussi bien l'agriculture commerciale que l'agriculture familiale. Cette dernière bénéficie (sous réserve de conditions d'éligibilité) du programme phare d'aide aux petits agriculteurs : le PRONAF.

Pourtant, les prêts concédés à travers le SNCR ne représentent qu'une modeste partie de l'ensemble des crédits souscrits par les producteurs ; la majorité d'entre eux provenant de sources non-bancaires (Figure 6).

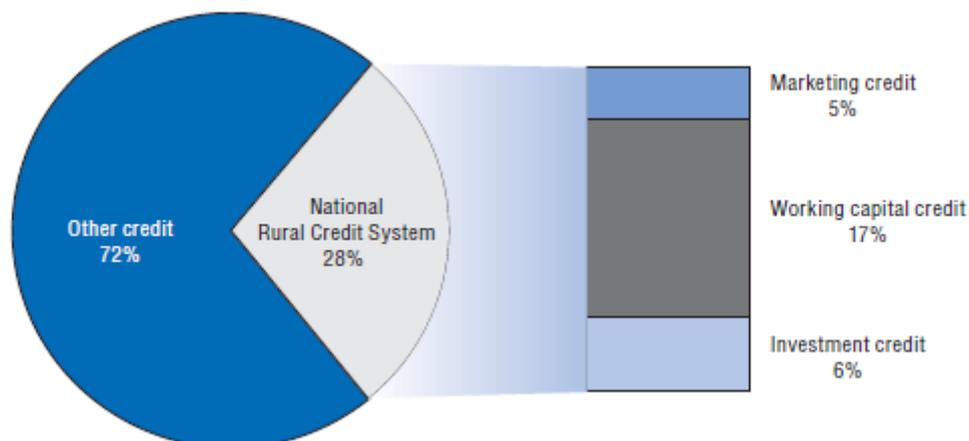
---

<sup>23</sup> Sources : Hénin, 2013

<sup>24</sup> Estimation du soutien aux producteurs (ESP) : valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, mesurés au départ de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles.

**Figure 6 : Répartition du crédit SNCR par rapport à l'ensemble des crédits estimés**

(Sources : MAPA, cité dans OCDE 2005)



## 7.2. Les autres formes de soutien

### Soutien des prix

Parmi les autres formes de soutien, il est important de citer les soutiens aux prix du marché – à travers des prix garantis - dont la gestion dépend de la *Companhia nacional de abastecimento* – CONAB (Société nationale d’approvisionnement). La CONAB gère toutes les activités liées aux stocks mais aussi les programmes impliquant l’approvisionnement et la distribution d’aliments. Tous les programmes gouvernementaux gérés par la CONAB sont basés sur la *Politica garantida de preço mínimo* – PGPM (Politique de garantie des prix minimum). A l’heure actuelle, les prix garantis sont circonscrits aux zones de production reculées où les infrastructures et les filières ne sont pas encore développées.

### L’annulation de créances

D’après les bases de données de l’OCDE, le coût annuel moyen pour l’Etat de la dette brésilienne<sup>25</sup> (entre 1995 et 2010) s’élève à 1,7 milliards de reals, soit près de 1,2 % de la valeur moyenne de la production agricole.

Des opérations de rééchelonnements de dettes ou d’annulation de créances ont régulièrement eu lieu depuis le milieu des années 90 sous la pression des lobbys agricoles. La plus importante renégociation a eu lieu en 2008, à travers la *Medida Provisória 432/08* portant sur 75 milliards de reals de dette (sur 87,5 milliards de reals d’encours, soit près de 85%). Le coût de cette renégociation pour l’Etat a été estimé à 7 milliards de reals<sup>26</sup>, soit environ 3 % de la valeur de la production agricole brésilienne en 2008. Ce texte prévoyait des remises sur les remboursements anticipés, l’abandon de pénalités de retard, la réduction des taux sur certaines opérations et le prolongement des échéances. L’argumentaire du gouvernement reposait sur deux points :

<sup>25</sup> Items considérés : Renégociation de dette liée au programme de « sécurisation de la dette agricole » (depuis 1995) et au programme spécial d’assainissement des actifs – *PESA* (1998).

<sup>26</sup> Sources: Panorama atual da agricultura brasileira e desenvolvimento sustentavel (Guedes Pinto, 2011)

le devoir d'offrir aux producteurs la possibilité de se reconstruire dans un contexte de hausse des prix agricoles ;

la contribution de la société brésilienne au développement de l'offre mondiale d'aliments par le biais de l'optimisation du potentiel de production national.

### **Investissement dans la recherche**

Les investissements dans la recherche sont importants, notamment via l'EMBRAPA qui a développé entre 1997 et 2005 de nombreux projets de recherche impliquant des multinationales, des universités, des organisations de producteurs aussi bien au niveau national qu'international permettant de diversifier ses ressources.

### **Assurance agricole**

L'assurance agricole est un instrument supplémentaire de soutien à l'agriculture que nous allons développer dans cette étude.

## II. Les programmes développés autour de l'assurance rurale<sup>27</sup> au Brésil

### 1. Typologie des risques en agriculture

A travers l'histoire, l'activité agricole a toujours été très risquée car dépendante des aléas climatiques. Aujourd'hui, elle l'est davantage car intégrée à un monde globalisé.

Selon l'OCDE (2012), il existe trois principales catégories de risques associés à toute activité agricole :

- Les risques normaux : en d'autres termes les risques inhérents à toute activité parmi lesquels on retrouve les risques institutionnels (risque de taux d'intérêt, risques des politiques mises en œuvre dans le domaine fiscal et réglementaire, risques de conjoncture nationale ou mondiale) ;
- Les risques cessibles (ou assurables) : dans le cas présent, il s'agit de risques spécifiques à l'activité agricole (risques de production<sup>28</sup>, climatiques, de prix et de taux de change). Les sinistres causés par ces risques sont de portée limitée en intensité et/ou en ampleur (par exemple : la grêle, les inondations localisées) ;
- Et enfin, les risques de catastrophe : il s'agit ici également de risques spécifiques liés à l'activité agricole mais dont l'impact est global (par exemple : une sécheresse à l'échelle d'un pays ou d'une grande région, la flambée des prix au niveau mondial, etc.).

La frontière entre les risques cessibles et les risques de catastrophe n'est pas définie dans le temps. Les risques agricoles sont par nature systémiques du fait du grand nombre de facteurs d'influence.

Cependant, il existe une autre façon de classer les risques. Ainsi, d'après Jean Cordier (Agrocampus Rennes), le risque – en agriculture – se décompose en deux groupes :

- Le risque unitaire concernant le prix de marché, la production (ou rendement), la qualité, le coût de production (intrants) ;
- Le risque composé, combinant plusieurs risques unitaires et affectant le chiffre d'affaires et la marge de l'exploitation.

Dans le schéma ci-dessous (Figure 7), à travers la reconstitution de la chaîne de valeur d'une exploitation agricole, le choix a été fait d'identifier les sources de risques unitaires. Sa lecture fait nettement apparaître que l'association de risques unitaires peut avoir un impact important sur le chiffre d'affaires et la marge.

---

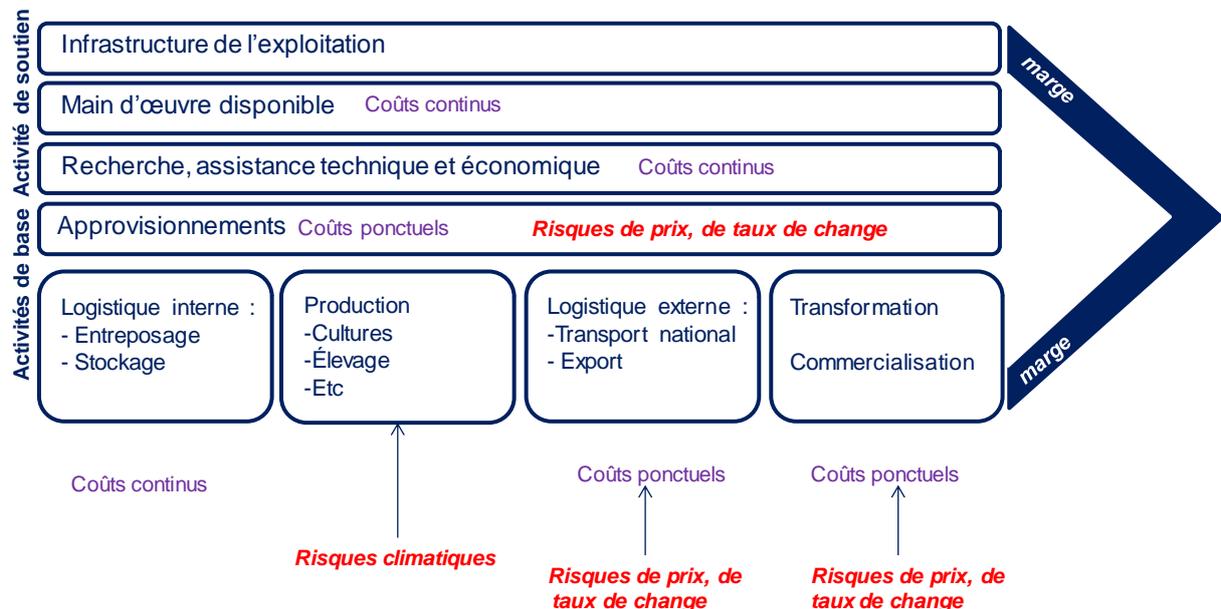
<sup>27</sup> Au Brésil, l'assurance rurale regroupe quatre grands types de produits : les produits dits agricoles (cultures annuelles et pérennes), les produits de l'élevage, les produits aquicoles et les produits forestiers. Dans cette étude, le terme assurance agricole sera le terme générique.

<sup>28</sup> Les risques de production (maladies et ravageurs) sont particulièrement importants sous un climat tropical comme celui de certaines régions du Brésil.

Au Brésil, tous les agriculteurs ne sont pas exposés de la même manière à ces risques. L'agriculture commerciale très intégrée à la chaîne de valeur présente un risque de réaction en chaîne où les entreprises de l'amont et de l'aval sont directement impactées en cas de perte de revenu du producteur.

**Figure 7 : Chaîne de valeur de Porter du système économique agricole**

(Sources : auteur)



La Figure 7 représente schématiquement les « maillons » de l'exploitation agricole.

La valeur est essentiellement créée au niveau du maillon « production » et du maillon « transformation » (ex : lait). Cette valeur peut être diminuée si « l'infrastructure » et « la logistique » sont défaillantes. C'est typiquement le cas au Brésil, où les entrepôts de stockage sont limités par rapport aux besoins croissants<sup>29</sup> et où les capacités de transports (routiers et portuaires) sont saturées, notamment dans les Région Centre-ouest et Sud.

Le maillon « assistance technique et économique » (essentiellement le soutien au crédit) est un élément vital du bon fonctionnement de l'exploitation, car il garantit l'approvisionnement, la production et la commercialisation, mais aussi les investissements.

Face aux risques agricoles, différentes stratégies peuvent être mises en œuvre.

Les stratégies qui relèvent du libre choix de l'agriculteur :

- Au niveau de l'exploitation : la gestion des stocks, la diversification des productions ou des revenus, l'épargne. Ces stratégies sont relativement accessibles car peu onéreuses et assez faciles à mettre en place quelle que soit la taille de l'exploitation ;

<sup>29</sup> Selon la CONAB, les capacités de stockage du Brésil s'élèvent à 145 millions de tonnes grains. Les experts estiment que la campagne 2012/13 devrait atteindre 185 millions de tonnes de grains.

- Au niveau de la filière : l'association en coopérative permet de mutualiser les risques de production ou de commercialisation ; instruments de marché comme les contrats à termes, les contrats de production ou de commercialisation, l'intégration verticale. Enfin, le recours à l'assurance agricole. Ces stratégies sont moins faciles d'accès car cela sous-entend un minimum d'organisation au sein de l'exploitation, une intégration à la filière de commercialisation, l'implication des acteurs financiers, une « culture de protection » contre les risques et une formation minimale pour comprendre les concepts de marchés, de couverture, etc.

Les stratégies choisies par les pouvoirs publics pour développer les outils de gestion du risque :

- Au niveau local ou national, des politiques publiques dirigées peuvent limiter les risques de prix via des mécanismes de soutien des prix du marché, limiter les risques d'endettement par l'incitation à l'assurance (subvention de primes). Enfin, l'Etat peut développer des assurances publiques et/ou servir de garant pour des risques de prix ou climatiques. C'est notamment le cas lorsqu'il se place en assureur « en dernier ressort », dans le cas de catastrophes naturelles, en particulier.

Dans cette étude, nous nous intéresserons à l'assurance agricole climatique et aux moyens développés par les pouvoirs publics pour la favoriser.

## 2. L'histoire de l'assurance agricole climatique au Brésil

L'assurance agricole est apparue au Brésil en 1954 à travers une société publique la *Companhia nacional de seguro agrícola – CNSA (Société nationale d'assurance agricole)* qui proposait une assurance contre la grêle sur les vergers dans le sud du pays. Mais l'accumulation de dettes ainsi que l'absence de données fiables permettant l'évaluation des risques entraîna sa dissolution près de 10 ans plus tard. Plusieurs initiatives, à l'échelle des Etats, virent par la suite le jour mais sans grand succès.

Le *Fundo de estabilidade do seguro rural – FESR* (Fonds de stabilité de l'assurance rurale), fut créé en 1966 dans le but de constituer un filet de sécurité aux sociétés d'assurance lors de sinistres de grande ampleur. Toujours actif, il est accessible aux entreprises publiques, comme privées. La cotisation à ce fonds est calculée sur la base du chiffre d'affaires. Son fonctionnement a cependant largement fait défaut par le passé car ses fonds sont soumis aux contingentements du budget de l'Etat. Il ne sert actuellement, selon les chiffres de la *SUSEP*<sup>30</sup>, qu'à trois sociétés : Allianz Seguros, Aliança do Brasil et Swiss Re do Brasil.

A cette époque, le marché de l'assurance était très encadré et *l'Instituto de resseguro do Brasil – IRB* (Institut de réassurance du Brésil) disposait du monopole de la réassurance, lequel se poursuivit jusqu'en 2007. En plus de contrôler le FESR, l'IRB formait avec le *Conselho nacional de seguros privados – CNSP* (Conseil national des sociétés d'assurance privées), la *SUSEP* ainsi que d'autres sociétés et courtiers accrédités, le *Sistema nacional de seguros privados – SNSP* (Système national d'assurance privée). Les produits d'assurance ne

---

<sup>30</sup> La SUSEP (« Surintendance » des sociétés d'assurances privées) est l'organisme en charge du contrôle et de la régulation des marchés de l'assurance au Brésil. Il est rattaché au Ministère des Finances.

bénéficiaient toutefois d'aucune contribution gouvernementale et ne se développèrent pas, le coût des primes rendant les produits non attractifs.

Dans les années 70 et après, l'assurance agricole s'est donc limitée aux opérations de la Cosp (Compagnie d'assurance de l'Etat de São-Paulo), sans permettre aux nombreuses autres régions d'en bénéficier (La Cosp fut démantelée en 2004, à la suite d'un processus de privatisation).

En 1973, l'Etat instaura au niveau fédéral le *Programa de garantia da atividade agropecuária - PROAGRO* (Programme de garantie de l'activité agricole) : un programme d'assurance individuelle multirisque associée à un crédit. Son objectif était de garantir à l'assuré l'annulation du paiement de ses crédits de campagne (principal et intérêts), en cas de sinistre lié à des événements naturels (climatiques, maladies, ravageurs, etc.), ainsi qu'une indemnité sur une partie des fonds propres engagés. La production en tant que telle n'était, en revanche, pas couverte. PROAGRO s'est avérée être une assurance de crédit, protégeant principalement le secteur financier. En outre, ce programme n'était pas soumis aux autres règles de l'assurance, ce qui engendra des distorsions et des fraudes, ainsi que d'importants problèmes de rentabilité. Entre 1973 et 1987, le déficit cumulé s'éleva à 1,7 milliards de dollars de coût pour l'Etat (Buainain, 2008). Le programme subit par la suite des modifications en profondeur mais n'arriva pas à reconquérir un public sceptique et les incertitudes autour de son fonctionnement, notamment celles concernant son financement continu, et continue encore à le discréditer.

Dans le domaine privé, des initiatives virent le jour en 1998 ; la société Porto Seguro en collaboration avec une entreprise étrangère (Partner Reinsurance Company) mit en place une assurance contre la grêle sur des vergers dans différents Etats du sud du Brésil.

A partir de 2003, la loi fédérale 10.823/03 instaura le *Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural- PSR* (Programme de subvention de la prime de l'assurance rurale). Dès lors, un nombre significatif de sociétés d'assurances s'y intéressa et développa un produit d'assurance récolte (Mahul, 2010), couvrant les dommages dus à différents aléas climatiques. L'objectif de ce programme était d'aider le développement du marché de l'assurance en subventionnant la prime payée par les agriculteurs. Ce programme fonctionna dès novembre 2004.

En 2007, le marché de la réassurance fut ouvert à la compétition et l'IRB devint une société privée de réassurance (rattaché au Ministère des finances).

### 3. Le zonage des risques climatiques

L'étendue des surfaces agricoles au Brésil, la diversité des climats et des terrains, le peu de retour sur expérience dans certaines zones récemment aménagées pour la culture agricole ont conduit les pouvoirs publics à se doter d'un outil d'aide à la conduite des cultures : le zonage. Cet outil est généralement utilisé pour définir les « bonnes pratiques agricoles ». Il conditionne l'obtention d'un produit d'assurance public et privé.

Le *Zoneamento agrícola do risco climático - ZARC* (zonage des risques climatiques) est un instrument de politique agricole et un outil de gestion des risques développé à partir de 1996 par le Ministère de l'Agriculture (MAPA) et l'EMBRAPA. Il a été mis en place face à l'ampleur de la dette rurale – dette constituée principalement par le non-remboursement des

crédits à la suite d'événements climatiques adverses (En 1996, la dette rurale se chiffrait à 380 millions de dollars) et par le démantèlement de la politique de soutien aux prix.

Il s'agit d'un outil basé sur une méthode probabiliste qui fonctionne à partir de plusieurs clés d'entrée :

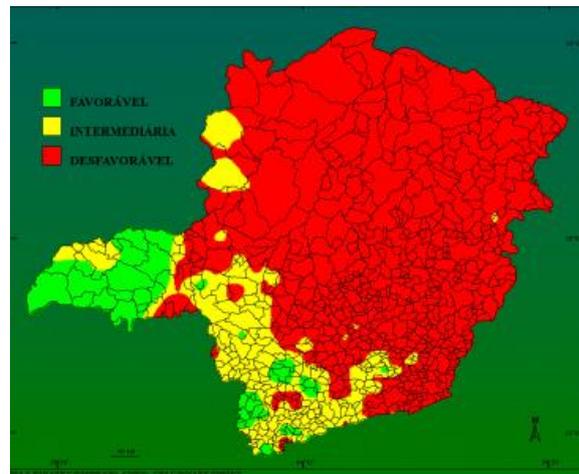
- la première clé correspond au recueil de données climatiques enregistrées quotidiennement sur l'ensemble des régions de productions et captées par plus de 3500 stations d'enregistrement : précipitations, température, occurrence d'événements adverses tels que la grêle, le gel, etc. Certaines stations disposent de 30 années d'enregistrement ;
- la deuxième clé d'entrée repose sur l'étude du cycle de vie des cultures (au niveau des cultivars) permettant de définir les phases critiques de développement de la plante : durée de cycle, besoins hydriques, précocité ;
- enfin, la troisième clé porte sur les caractéristiques des sols, regroupés en trois grands types : argileux, intermédiaire et sablonneux.

La base de données restituée, au travers d'un calcul, un niveau de risque par culture et par municipalité sur un intervalle de temps défini (Figure 8). Il permet d'indiquer la période idéale de semis en fonction de la localisation et de garantir une probabilité de succès de 80 %.

**Figure 8 : Exemple de zonage pour le Soja précoce, sur sol argileux dans l'Etat du Minas Gerais**  
(EMBRAPA, mai 2012)

Légende : semis entre le 1<sup>er</sup> et le 10 décembre

- favorable (peu risqué)
- risque intermédiaire
- défavorable (très risqué)



Le zonage est de ce fait un outil de gestion du risque à l'usage non seulement du gouvernement mais aussi des producteurs, des banques et des sociétés d'assurance. Tous les ans, le MAPA publie dans le Journal officiel les conditions de risque correspondant à des intervalles de dates de semis pour 44 cultures dans 24 des 27 Etats brésiliens.

A l'heure actuelle, pour bénéficier des programmes nationaux d'assurance agricole, les producteurs doivent respecter les recommandations données par le zonage et semer leurs cultures aux dates dites « favorables ». Le zonage constitue de plus en plus un pré requis pour les contrats d'assurance privés : certaines sociétés de crédit ou d'assurance le conditionnent à leurs offres.

Cela étant, le zonage n'est pour l'heure que déclaratif. Des contrôles sont établis, seulement lors de l'occurrence d'un sinistre. L'expertise permet d'estimer la date de semis mais elle

n'est pas infaillible. L'expert ne peut pas définir avec certitude si l'agriculteur a bien respecté les règles du zonage.

## 4. Les programmes nationaux d'assurance agricole climatique

Au niveau national, il existe trois grands programmes de gestion du risque (Tableau 4).

Depuis, 2004, le programme PROAGRO se subdivise en deux programmes : PROAGRO tradicional et SEAF.

**Tableau 4 : Programmes d'assurance agricole climatique**

PROAGRO	tradicional	Agriculture commerciale	Programme national
	mais ou SEAF	Agriculture familiale (PRONAF <sup>31</sup> )	Programme national
Garantie récolte		Agriculture familiale	Programme national
La subvention de la prime d'assurance		Agriculture commerciale	Programmes national et au niveau des Etats

### 4.1. PROAGRO tradicional et PROAGRO mais (également appelé SEAF)

Ce programme d'assurance, associé à un crédit, est mis en œuvre par le paiement d'un pourcentage supplémentaire de l'intérêt du crédit. Il couvre les frais de campagne pour les cultures ou le bétail.

#### Objectif du programme

Le *Programa de garantia da atividade agropecuária* - PROAGRO (Programme de garantie de l'activité agricole) est un programme fédéral destiné aux petites et moyennes exploitations. Dans sa version actuelle, il garantit le remboursement d'un emprunt (principal et intérêt) contracté pour financer les frais de campagne en cas de sinistre lié à des «phénomènes naturels» (climatiques, maladies ou ravageurs). Il permet également l'indemnisation d'une partie des ressources personnelles engagées (pour financer les frais de campagne). Enfin, il est destiné à encourager l'emploi des nouvelles technologies et de l'assistance technique.

Il suit les règles édictées par le Conseil monétaire national, codifiées par le Manuel du Crédit Rural de la Banque du Brésil.

Depuis 1997, cette assurance est conditionnée aux recommandations du zonage.

<sup>31</sup> *Programme de renforcement de l'agriculture familiale* qui permet aux agriculteurs, sous conditions d'éligibilité, de bénéficier de crédits à taux d'intérêts bonifiés.

## Ressources

Les ressources proviennent à la fois du gouvernement fédéral et de la contribution des producteurs, appelé *adicional do PROAGRO* (paiement supplémentaire) de 1,2 à 6,7 % des intérêts du crédit selon le type de culture. A titre d'exemple, le paiement supplémentaire en juin 2012 était de 1,2 % pour le bétail, de 2 % pour les bénéficiaires du PRONAF, de 3,9 % pour le soja et de 6,7 % pour le riz et le haricot (feijão).

## Fonctionnement

Capital couvert : crédit (principal et intérêts) pour les frais de campagne des cultures ou du bétail. La garantie débute à partir de la sortie de terre et se termine à la récolte.

Seuil de déclenchement : à partir de 30 % des pertes de rendement. Pour le SEAF, les déclarations sont recevables également à partir d'une perte de 70 % du chiffre d'affaires brut estimé (rendement attendu \* prix du marché).

Détermination des pertes : expertise sur site. Les expertises sont réalisées de différentes manières : clichés des cultures sinistrées, échantillonnages, mesures GPS.

Calcul de l'indemnisation : montant du crédit souscrit + intérêts + fonds propres investis + dans le cadre du PRONAF, jusqu'à 65 % du chiffre d'affaires attendu<sup>32</sup> des récoltes.

Plafonds : pour le SEAF, le montant total annuel reversé (crédit + part du chiffres d'affaires attendu) était toutefois plafonné jusqu'en juin 2012 à 3500 reals (2100 dollars), mais a été relevé depuis à 7000 reals (4200 dollars) par bénéficiaire. L'indemnisation en cas de sinistre correspond à la valeur assurée soustraite des bénéfices obtenus. Concernant le PROAGRO traditionnel, le montant total annuel couvert est passé à cette même occasion de 150 000 reals (89 500 dollars) à 300 000 reals (179 000 dollars) par agriculteur.

Conditions d'éligibilité : pour le SEAF : l'agriculteur doit être éligible au PRONAF ; pour le PROAGRO : aucune.

Les dommages couverts sont : l'excès d'eau, le gel, la grêle, la sécheresse, les fortes variations de températures, les vents violents, les dommages liés aux maladies ou aux ravageurs (pour lesquels il n'existe pas de méthode de contrôle).

Sont exclus : les évènements en dehors de la période de couverture, les cultures en dehors des périodes définies par le zonage, les cultures sur des surfaces inadaptées ou à risque fréquent, l'incendie, l'emploi d'une technologie inadaptée, l'érosion, les cultures hors-normes. Il existe des conditions spécifiques pour les cultures irriguées.

Le programme est administré par la Banque centrale du Brésil qui rédige les règles, définit le budget et réalise les indemnisations au travers des institutions financières habilitées à proposer le crédit rural. Elles ont en charge la réalisation des contrats, la formalisation des adhésions, l'encaissement du paiement supplémentaire, la réception et l'analyse des déclarations, lesquelles sont transférées à la Commission spécial de recours (instance

---

<sup>32</sup> Le *chiffre d'affaires attendu* correspond au chiffre d'affaires brut estimé (rendement attendu \* prix du marché) moins la valeur du crédit contracté

administrative en charge du réexamen des demandes, le cas échéant<sup>33</sup>). Enfin, elles sont habilitées à enregistrer et à payer les dépenses. Seule l'expertise est réalisée par une société d'assistance technique indépendante.

### Particularités du PROAGRO MAIS ou SEAF

En 2004, le PROAGRO a été étendu aux bénéficiaires du PRONAF. Depuis cette date, les deux PROAGRO sont distingués par l'adjectif *tradicional* (traditionnel) et *mais* (plus), lorsque désignés par le Ministère de la production agricole (MAPA) ; par PROAGRO et *Seguro da agricultura familiar – SEAF* (Assurance de l'agriculture familiale) lorsque désignés par le Ministère de développement agraire (MDA). Il faut comprendre que derrière ces dénominations reposent des logiques divergentes entre les tenants d'une agriculture commerciale et les défenseurs de l'agriculture familiale (qui considèrent important que l'on puisse mettre politiquement en avant des instruments politiques propres à cette catégorie d'agriculteurs).

En théorie, le programme SEAF ne porte que sur les crédits de campagne mais dans les faits, les banques l'appliquent également sur les crédits d'investissement.

A la différence du PROAGRO, dont l'adhésion se fait librement, le SEAF<sup>34</sup> est imposé aux bénéficiaires du PRONAF qui prennent un crédit et dont les cultures se situent dans la zone de recommandation du zonage. Il couvre l'intégralité du crédit contracté et jusqu'à 65 % du chiffre d'affaires attendu de la récolte à venir, ce qui constitue une différence notable par rapport au PROAGRO tradicional. Par ailleurs, le caractère obligatoire du SEAF fait de lui un fonds mutuel, plus qu'un produit d'assurance. D'après le gouvernement, cela lui permet de conserver un coût de fonctionnement relativement faible. Par exemple, une culture irriguée de riz présentera un risque théoriquement moins élevé qu'une autre culture non irriguée. La cotisation étant obligatoire dans tous les cas, l'équilibre financier est maintenu et le phénomène de sélection adverse est ainsi limité.

### Rôle des Ministères

A la différence du Ministère de l'Agriculture - probablement satisfait de la gestion du programme par la Banque centrale, le Ministère du développement agraire est très impliqué dans sa mise en œuvre, même s'il n'intervient qu'indirectement.

Son rôle d'accompagnement et de suivi représente une grande partie de son travail car les risques existent à tous les niveaux. Le MDA est donc en charge de conseiller et d'orienter les agriculteurs. Bien que le programme couvre les risques climatiques, le gouvernement réalise un important travail de terrain permettant de limiter les autres risques, parmi lesquels :

- les risques dits « technologiques », liés au mauvais usage des machines ou au non respect des itinéraires techniques ;

---

<sup>33</sup> Instance formée par le MAPA, le MDA, le Ministère des Finances, le Ministère du Plan, la Banque centrale, la Banque du Brésil (Banque commerciale), l'Embrapa, la Fédération brésilienne des banques, la Confédération nationale agricole, la Confédération nationale des travailleurs agricoles, l'Organisation des coopératives brésiennes, l'Association brésilienne des entreprises du plan agricole.

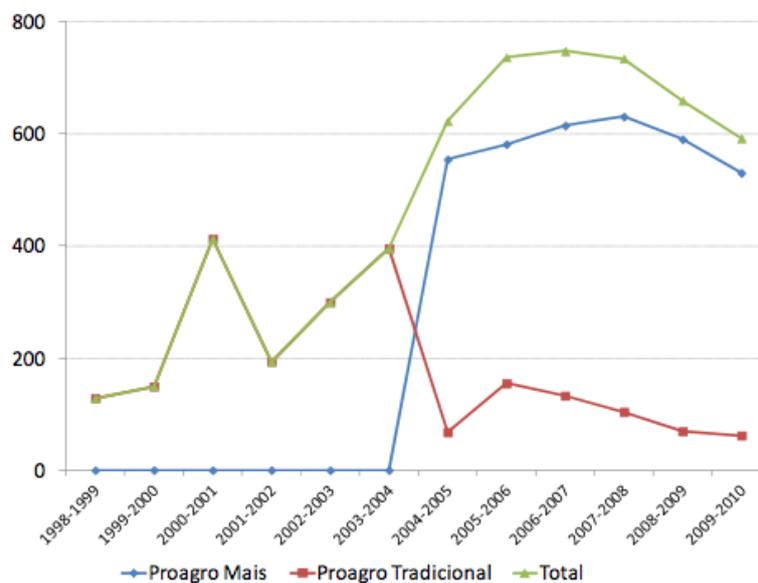
<sup>34</sup> En réalité, ce n'est pas le SEAF qui est obligatoire mais l'assurance lié au crédit. Dans les faits, le SEAF étant la moins chère, elle est la seule à être utilisée.

- les risques concernant la démonstration des preuves des dommages ;
- le risque moral ;
- les risques dits « administratifs », désignant les lenteurs des procédures, mais aussi la fraude.

La gestion de ces risques nécessite un travail d'information, de vulgarisation et de suivi, notamment dans les régions les plus pauvres où le niveau d'éducation et de formation est le moins avancé. L'accompagnement technique se fait à travers les services de l'Assistência técnica e extensão rural –ATER (Service d'assistance technique et d'extension rurale) présents dans chacun des Etats du Brésil.

**Figure 9 : Evolution du nombre d'adhésions au cours des campagnes agricoles**

(Source : Banque Centrale du Brésil)



## 4.2. La garantie récolte

Ce programme est mis en œuvre par l'adhésion forfaitaire de l'agriculteur (paiement à l'hectare), de la municipalité, de l'Etat fédéré et de l'Etat fédéral au fonds de garantie. Il couvre les cultures.

### Objectif du programme

Créée en 2002, la *Garantia safra – GS* (Garantie récolte) est un programme administré par le Ministère du développement agraire. Il garantit à l'agriculteur propriétaire d'une exploitation familiale le versement d'une indemnité en cas de perte de récolte liée à un épisode de sécheresse ou d'excès d'eau.

### Ressources

Les ressources proviennent de la taxe d'adhésion des agriculteurs (environ 1.4 %), de celles des municipalités (environ 3 %) et des Etats fédérés (environ 6 %) qui alimentent le *Fundo de garantia safra – FGS* (Fonds de garantie récolte), lequel est complété par l'Etat fédéral.

Avec la loi de décembre 2012, les contributions respectives devraient progressivement augmenter pour doubler en 2016.

## Fonctionnement

Capital couvert : cultures (haricot, maïs, riz, manioc ou coton). L'adhésion doit être antérieure à la date de semis. L'adhésion est forfaitaire et s'élève à 9,5 reals/ha pour l'agriculteur.

Seuil de déclenchement : à partir de 50 % des pertes de rendement au niveau de la municipalité. L'indemnité est versée à partir du moment où la situation de calamité naturelle est reconnue par l'Etat fédéral.

Détermination des pertes : expertise et observation par satellite. Le processus de déclaration des pertes est un peu long et commence par une déclaration « d'état d'urgence » de la municipalité auprès de la préfecture. Une expertise réalisée par une entreprise agréée est jointe à cette déclaration, portant sur 10 % des surfaces de la municipalité (dans les faits, généralement moins de 2 % des surfaces sont expertisées). Par la suite, l'Etat fédéré ratifie cette déclaration et la porte au niveau fédéral. Le gouvernement fédéral procède alors à des vérifications par imagerie satellitaire avant de la ratifier à son tour, le cas échéant. Ce processus de validation supplémentaire à distance fait de la garantie récolte une « assurance indicielle », comme elle est souvent désignée par les agents du gouvernement.

Calcul de l'indemnisation : Indemnisation fixe. Tous les agriculteurs de la municipalité, adhérents au programme perçoivent l'indemnité forfaitaire, indépendamment des sinistres subits. Sur la campagne 2011/12, l'indemnité a été de 343 dollars, échelonnée en 5 versements. Le 2 janvier 2013, un nouveau décret a fixé cette indemnité à 383 dollars.

Conditions d'éligibilité : les surfaces ne peuvent dépasser 10 ha. Avec la loi de 2012, la surface maximale devrait être ramenée à 5 ha. Le revenu mensuel de l'exploitation ne peut dépasser 1 ½ salaire minimum<sup>35</sup>, soit 508 dollars. En moyenne, les exploitations qui participent à ce programme ne couvrent que 2 ha.

Auparavant, ce programme était restreint à la zone géographique semi-aride, gérée par la surintendance du développement du Nordeste, où la probabilité d'occurrence de phénomènes adverses était fréquente (Biome Caatinga – c'est-à-dire le Nordeste et le nord des Etats du Minas Gerais et du Espirito Santo).

Depuis 2012, ce programme a été étendu à l'ensemble du Brésil. Il n'est cependant peu ou pas développé pour le moment dans les autres régions.

Sur la campagne 2011/12, le montant total des indemnisations de la garantie récolte avait atteint près de 700 millions de reals mais du fait de l'importance et de l'intensité des épisodes de sécheresse subis, le Ministère attend un nombre plus important d'adhésions sur la campagne 2012/13, et estime que le fonds devrait atteindre 1 millions de reals. Il semblerait que très régulièrement le montant des indemnisations dépasse celui du fonds.

Indépendamment de la garantie récolte, une aide financière d'urgence peut être accordée par le gouvernement fédéral à des municipalités n'ayant pas adhéré au programme si elles subissent des dégâts (cible : agriculteurs recevant moins de deux salaires minimum). Pour l'année 2012, les aides d'urgences ont été de 320 reals. Ces interventions interfèrent avec le programme de garantie récolte puisqu'elles ont un effet dissuasif sur les agriculteurs.

---

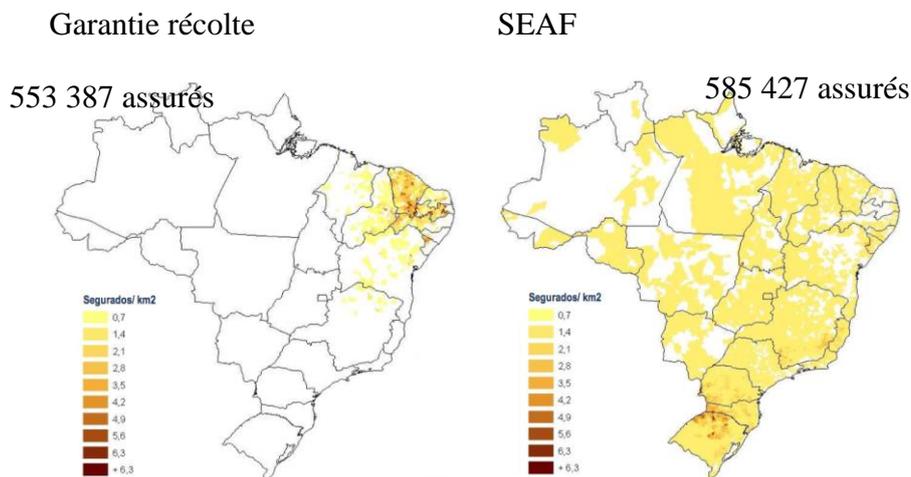
<sup>35</sup> Le salaire minimum au Brésil est de 670,95 reals en 2013, soit 339 USD (le 02/03/2013 taux de change USD/BRL: 1,9813)

### 4.3. Répartition géographique des programmes SEAF et garantie récolte

Le SEAF, bien que plus concentré dans le sud du pays, est distribué sur l'ensemble du territoire (Figure 10). Les adhésions de la garantie récolte sont très localisées, dans la Région Nordeste.

**Figure 10 : Répartition des adhésions au programmes de l'agriculture familiale (Campagne 2008/09)**

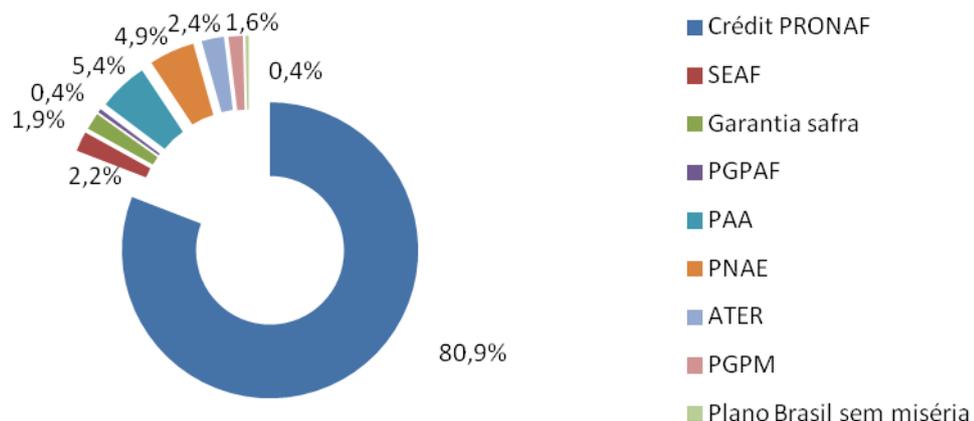
(Source : MDA)



Si l'on compare les programmes SEAF et la garantie récolte, à l'ensemble des soutiens à l'agriculture familiale, ils ne représentent que 4 % et le crédit à taux d'intérêt bonifié 80 % (Figure 11 et Annexe 8).

**Figure 11 : Répartition des mesures de soutien destinées à l'agriculture familiale (Campagne 2012/13)**

(Sources : MDA)



### 4.4. La subvention de la prime d'assurance

Ce programme est mis en œuvre par la souscription d'un produit d'assurance classique du secteur privé (majoritairement une assurance récolte risque péril nommé ou multirisques) dont la prime est subventionnée par l'Etat fédéral. Il couvre les cultures, l'élevage, les produits de la forêt ou de l'aquaculture.

## Objectif du programme

Le *Programa de subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR* (Programme de subvention de la prime d'assurance rurale) est un instrument de gestion des risques créé en 2003 (loi n°10.823) dont l'objectif est d'assurer une meilleure stabilité de revenu aux agriculteurs brésiliens en leur favorisant l'accès à l'assurance. Il vise principalement l'agriculture commerciale. Les premiers contrats prirent forme à la fin de l'année 2005.

L'hypothèse à l'origine de ce nouveau programme était qu'en diminuant le montant de la prime, les agriculteurs seraient encouragés à souscrire à des produits d'assurance. Ainsi, par un effet de volume, le marché se développerait et se consoliderait de lui-même, comme cela a été le cas dans d'autres pays.

Le programme est sous l'égide du MAPA mais ses évolutions doivent être validées par le Comité de gestion interministériel de l'assurance rurale, dont la composition n'est pas précisée mais où sont représentés le MAPA, le MDA et le ministère du Plan.

## Ressources

Les fonds proviennent intégralement du Trésor public et sont soumis à des contingentements ; c'est-à-dire que les budgets, en général proposés par le *MAPA*, transitent par différents ministères (du Plan, des Finances) pour approbation, avant d'être effectivement libérés (Cf. point 13.3.4).

Les subventions sont versées aux sociétés d'assurance (et non directement aux agriculteurs).

## Fonctionnement

Capital couvert : les cultures, l'élevage, les produits de la forêt ou de l'aquaculture. Les produits commercialisés sont essentiellement des assurances récolte.

Seuil de déclenchement<sup>36</sup> : le rendement garanti est défini à la signature du contrat. Le déclenchement de l'indemnisation prend effet lorsque le rendement réel constaté, après expertise sur site, est inférieur au rendement garanti par le contrat.

Détermination des pertes : lorsqu'il s'agit de pertes partielles, elles sont déterminées à l'occasion d'une expertise dite « préliminaire » et dans un délai court après la déclaration du sinistre par l'assuré. Une deuxième expertise dite « finale », au moment de la maturité des cultures ou de la récolte, permet de définir précisément le rendement réel constaté. Lorsqu'il s'agit de pertes totales, une seule expertise « finale » est réalisée.

### Calcul de l'indemnisation :

L'indemnisation est calculée de la manière suivante :

Indemnisation = [(production assurée - production récoltée) / production assurée] \* surface

Unité de production : sac. Unité de surface : hectare.

---

<sup>36</sup> Les informations qui suivent sont extraites des conditions générales de vente de la société Porto Seguro

Plafond : le plafond de l'indemnisation est donné par le prix du sac défini à la signature du contrat.

Il existe un plafond de subvention de prime allouée par agriculteur et par année civile qui ne peut dépasser 96 000 reals (48 500 dollars) pour les cultures, 32 000 reals pour l'élevage, l'aquaculture ou les produits forestiers. Ces montants sont cumulables. Ce qui revient à dire qu'un agriculteur peut cumuler différentes subventions si ses productions sont diversifiées.

Conditions d'éligibilité : les agriculteurs doivent suivre les recommandations du zonage et ne peuvent bénéficier d'autres mesures (par exemple : PROAGRO) pour la même culture sur la même parcelle, la même année. En revanche, les programmes peuvent se cumuler si les parcelles sont différentes.

Les subventions de prime allouées sont variables par types d'activité et par cultures, selon une fourchette comprise entre 30 et 70 % (Annexe 6). Parmi les activités les plus subventionnées, on trouve les cultures annuelles, notamment le blé, le maïs « safrinha » (2<sup>ème</sup> récolte)<sup>37</sup>, le haricot. Ces cultures sont subventionnées à 70 %. Le soja, la récolte principale de maïs (ou 1<sup>ère</sup> récolte), le riz et le coton le sont à 50 % ; tandis que la canne à sucre l'est à 40 %.

Certains fruits, notamment le raisin et la pomme sont subventionnés à 60 %, mais la majorité des cultures pérennes et maraîchères, dont le café et les oranges, le sont à 40 %. Enfin, les activités relatives à l'élevage et à la forêt sont subventionnées à 30 %.

Les subventions peuvent être majorées de 10 % si les producteurs se trouvent dans des « microrégions prioritaires » définies par le MAPA ou s'ils sont bénéficiaires du PRONAMP<sup>38</sup> (programme national d'aide au producteur moyen). Les subventions sont majorées de 20 % pour les productions biologiques.

### **Les types de produits d'assurance**

Les produits proposés sont des assurances dommages basées sur les pertes de rendements constatées par un expert.

Les produits d'assurance récolte multirisques couvrent généralement la sécheresse, l'excès d'eau, la grêle, le gel, les variations brusques de températures et les orages.

Les produits d'assurance récolte risque péril nommé couvrent principalement le gel ou la grêle.

Les produits d'assurance récolte « chiffre-d'affaires »

A l'heure actuelle, certaines sociétés développent à titre expérimental une assurance « chiffre d'affaires » sur le modèle de ce qui se fait aux Etats-Unis. La société BBMapfre a lancé ce type d'assurance sur la culture de soja. Cette assurance couvre les risques climatiques et de prix. Le calcul de la prime est basé sur le marché à terme.

---

<sup>37</sup> Il existe deux récoltes de maïs au Brésil. La première récolte d'été (« safra », récolte principale) et la deuxième d'hiver (« safrinha », petite récolte) cultivée à la suite d'une culture de soja précoce. Dans la Région Sud, le maïs « safrinha » est soumis à des risques de gelées s'il n'est pas récolté à temps.

<sup>38</sup> Producteur dont 80 % du revenu d'activité est agricole et dont le revenu brut annuel ne dépasse pas 800 000 reals.

Les produits d'assurance risque péril nommé pour l'élevage qui couvrent généralement les accidents et la mortalité du bétail.

Les produits d'assurance pour les produits forestiers et les produits aquicoles

### **Le système de franchise**

La franchise ne correspond pas, comme c'est le cas en France, à une somme prédéfinie – généralement un pourcentage du montant du sinistre – qui est déduite des indemnités. Le système de franchise s'applique à travers l'indemnisation d'un pourcentage de la surface assurée, qui varie entre 50 et 75 %. Ce qui revient à dire que l'agriculteur ne sera dédommagé que sur 75 % de la surface assurée, dans le meilleur des cas. Ce pourcentage est au libre choix de l'agriculteur et fait évidemment évoluer le montant de la prime.

### **Le calcul de la prime**

A l'heure actuelle, la prime est calculée sur la base d'un indice de rendement défini par L'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), mais il tient compte également du zonage et parfois du rendement moyen de la municipalité. Depuis la mise en place de la subvention de la prime (2004), les sociétés d'assurances commencent à disposer de données plus fiables à travers l'historique de leurs propres clients.

Les détracteurs de l'assurance agricole opposent l'argument de la fiabilité des données de l'IBGE, qui selon eux, ne sont pas suffisamment actualisées (Dans certaines régions, les gains de rendement liés aux progrès technologique sont tels qu'ils sont significativement différents d'une année à l'autre).

### **Distribution**

Les deux sociétés sollicitées pour cette étude, *BBMapfre* et *Porto Seguro* représentent respectivement 50 % et 8 % des montants des primes perçues de l'assurance rurale. Elles interviennent principalement dans les Régions Sud-ouest et Sud, où l'assurance est plus développée. En termes de production, 50 % du portefeuille de *BBMapfre* est constitué de producteur de soja tandis que *Porto Seguro* couvre essentiellement des productions de fruits et légumes.

Les montants de subventions de prime alloués et le taux de pénétration ont crû depuis sa mise en place (Tableau 5).

**Tableau 5 : Evolution des montants alloués et surfaces couvertes par le programme**

(Source : MAPA)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Montant de subventions attribué (millions de reals)</b>	2,3	31,1	61,1	157,5	259,6	198,3	253,5	318
<b>Valeur totale assurée (millions de reals)</b>	127	2869	2706	7209	9684	6542	7339	8782
<b>Surface assurée (millions ha)</b>	0,07	1,56	2,28	4,76	6,67	4,79	5,58	5,2
<b>N° d'exploitations bénéficiaires (unité)</b>	849	16653	27846	43642	56306	38211	40109	/
<b>Valeur moyenne de subventions par exploitation (reals)</b>	2709	1868	2187	3609	4611	5189	6319	/
<b>Taux de pénétration (surfaces assurées/surfaces cultivées totales)</b>	0%	2%	3%	7%	10%	7%	8%	7%

### Le fonds de catastrophe

La loi complémentaire du 26 juillet 2010 devait permettre la création du fonds de catastrophe dans lequel le gouvernement et le secteur privé participeraient à égalité mais dont les règles dépendraient du MAPA. Ce fonds n'est pas activé à l'heure actuelle.

### Les sociétés de réassurance

L'ouverture du marché de la réassurance à la concurrence étrangère a contribué à l'essor du marché. La majorité des traités (contrats de réassurance) sont proportionnels : 10 % pour la société d'assurance et 90 % pour la société de réassurance.

## 4.5. Les programmes locaux

Il existe des programmes complémentaires à la subvention de prime d'assurance au niveau des Etats, notamment de São-Paulo, du Minas Gerais, du Paraná et du Santa Catarina.

En règle générale, la subvention de l'Etat s'additionne à la subvention nationale. L'Etat fédéré prend souvent en charge la moitié de la prime restant à payer par l'agriculteur. En moyenne, l'Etat fédéré paye 50 % de la prime totale et l'Etat fédéré 25 %. Il reste ainsi à la charge de l'agriculteur environ 25 % de la prime totale.

L'Etat de São Paulo fut le premier à lancer un programme de subvention de la prime d'assurance, devançant d'un an le gouvernement fédéral. L'objectif de l'Etat était de massifier le recours à l'assurance afin de progressivement réduire le coût de la prime et donc le coût global de l'assurance privée et assurer un revenu stable aux producteurs. Les risques couverts sont climatiques mais ils sont aussi sanitaires et portent sur les cultures, l'élevage, l'aquaculture et l'activité forestière. Pour l'année 2011, l'Etat a reçu 8 500 demandes de subventions pour un montant total de 16 millions de reals. Les cultures couvertes ont été en majorité : le soja (sur terrain sec), le raisin, la canne à sucre, la tomate, le maïs « safrinha », le maïs (sur terrain sec), le haricot noir (sur terrain sec), le kaki.

L'Etat du Minas Gerais a lancé le programme « Minas + Seguro » en 2007. En 2011, 543 contrats ont été signés d'une valeur totale de subvention de 1,2 millions de reals. Les cultures couvertes sont : le soja, le maïs, le café et le coton.

Au Paraná, le programme a été initié en 2009 principalement pour la culture de blé et a été depuis étendu au maïs.

Dans l'Etat du Santa Catarina, la subvention a d'abord porté sur les vergers de pomme. En 2012, elle s'est chiffrée à 2,2 millions de reals pour cette seule culture. Sur la campagne 2012/2013, elle devrait porter également sur le riz, l'oignon, le haricot noir, le maïs, le soja, le blé et le raisin.

#### **4.6. Les autres initiatives locales**

---

D'autres initiatives existent et sont décrites ci-dessous (non exhaustif).

Il existe également la subvention au niveau municipal de la commune d'Itatiba (Eta de São Paulo) qui couvre depuis 2010, jusqu'à 40 % de la prime d'assurance des producteurs de kaki. En 2012, le programme comptait 57 bénéficiaires pour un montant de subvention total de 64 000 reals.

Les *Fundos Mutuos* (fonds mutuels) sont présents dans la Région Sud et ont des caractéristiques similaires : ils portent souvent sur une même culture et se développent dans des zones où l'esprit de coopération est plus marqué.

L'AFUBRA est l'association des producteurs de tabac de la Région Sud. Dès 1957, elle a créé un fonds mutuel contre la grêle, puis le gel et les vents violents. L'AFUBRA compte près de 140 000 exploitations qui couvrent près de 372 000 ha.

La coopérative BATAVO, dans l'Etat du Paraná, a créé son propre fonds mutuel en 1985 permettant de couvrir les cultures de soja et maïs contre la grêle. Elle compte 500 associés.

L'Instituto Rio grandense de arroz (L'institut de riz du Rio Grande do Sul) couvre les producteurs de riz contre la grêle jusqu'au 30 avril de la campagne en cours. Entre 2003 et 2010, il a indemnisé 139 producteurs pour un montant total de 15 millions de reals.

## **12. Le rôle du secteur privé et la place des partenariats public-privé**

Le secteur privé joue un rôle important dans le développement de l'assurance car il garantit une meilleure efficacité du système. Jusqu'à une période récente, le développement du marché de l'assurance agricole semblait irréaliste : les produits étaient trop coûteux, les risques étaient trop élevés.

Avec la création du programme de la subvention de la prime, un marché de l'assurance rurale, et de l'assurance récolte en particulier, a progressivement vu le jour.

Selon Ministère de la production agricole (MAPA) le taux de sinistralité pour l'assurance récolte sur la période 1995 – 2005 a été de 1,9 (ce taux doit être <1 pour assurer la rentabilité de l'activité de l'assurance). Les assurances récoltes représentaient alors 95 % des primes du secteur rural (cultures, élevage, aquaculture et produits forestiers).

Depuis la création du programme de subvention de la prime, cette situation a bien évolué.

Selon les chiffres de la SUSEP<sup>39</sup>, en charge du contrôle et de la régulation des marchés de l'assurance au Brésil, sur la période 2005-2012, le taux de sinistralité de l'assurance récolte a été de 0,33 en moyenne. L'assurance récolte représente encore 96 % des primes du secteur rural.

La *Câmara tematica do seguro rural* (Chambre thématique de l'assurance agricole) a été instaurée en 2004 et permet de réunir le secteur privé, les représentants des producteurs et les pouvoirs publics, parties prenantes du modèle développé par le gouvernement fédéral autour du programme de subvention de la prime. Elle est également force de proposition.

---

<sup>39</sup> <http://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/principal.aspx> (consulté le 23/03/2013)

## **III : Impacts et efficacité des programmes d'assurance climatique**

### **1. Les résultats sont très hétérogènes en fonction des programmes et des régions**

Dans chacune des sous-parties suivantes nous mettons en évidence l'intérêt et les limites des programmes exposés dans la partie II.

#### **1.1. PROAGRO (et SEAF)**

---

Le PROAGRO tradicional, qui est le plus ancien programme du gouvernement a longtemps été critiqué et conserve selon ses détracteurs, d'importantes lacunes malgré de multiples réformes en profondeur. Le programme perdure sans être la priorité du MAPA qui s'est tourné vers le programme de subvention de la prime. Le MDA, de son côté, défend les résultats du SEAF. Le PROAGRO tradicional serait maintenu artificiellement dans certaines régions où les sociétés d'assurance classique ne sont pas encore présentes.

Dans les paragraphes qui suivent, les données concernent indistinctement les deux programmes.

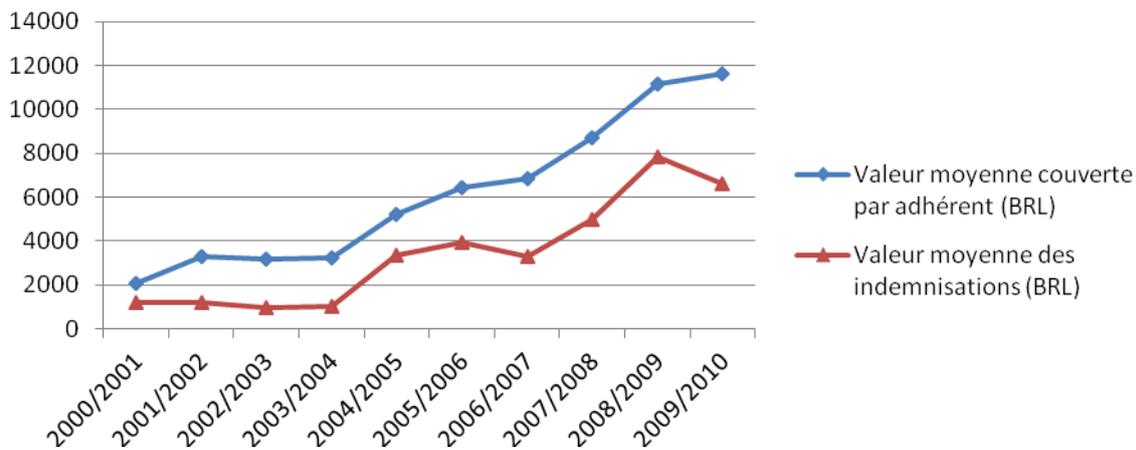
#### **Un programme taillé pour l'agriculture familiale**

Depuis la création du SEAF (en 2004), le nombre d'adhésions a augmenté en raison du caractère obligatoire de l'assurance dans le cadre d'un crédit PRONAF, destiné à l'agriculture familiale.

La valeur moyenne assurée ainsi que le montant moyen d'indemnisation ont cru au fil du temps (Figure 12). En 2010, la valeur moyenne assurée est d'environ 12 000 reals (environ 6000 dollars) : soit un dimensionnement de petite exploitation.

**Figure 12 : Evolutions de la valeur moyenne assurée et de la valeur moyenne indemnisée – PROAGRO**

(Sources : Banque Centrale du Brésil)



Le tableau 6 dresse un comparatif entre les chiffres de l'agriculture commerciale et familiale. Il montre que la valeur totale assurée est 2,5 fois plus grande pour l'agriculture familiale, laquelle compte également 8 fois plus d'adhérents au programme. Le nombre d'indemnisations de l'agriculture familiale est 20 fois plus grand et le montant total indemnisé est 8 fois supérieur. L'ensemble de ces informations nous laisse croire que le programme bénéficie à l'heure actuelle, en premier lieu, à l'agriculture familiale.

**Tableau 6 : Caractéristiques du programme PROAGRO selon le type d'agriculture**

(Sources : Banque centrale du Brésil, avril 2012)

Campagne 2011/12 (données sur 9 mois)	Agriculture familiale (PRONAF)	Agriculture commerciale	unité
Nombre d'adhésions	411 442	43 561	
Valeur totale assurée	4,89	2,09	Mds BRL
Valeur moyenne assurée	11,9	48	1000 BRL
Nombres d'indemnisations	17 904	892	
Valeur des indemnisations	120,4	15,4	M BRL
Valeur moyenne des indemnisations	6,7	17,3	1000 BRL
Surface assurée	3,1	1,93	M ha
Surface moyenne assurée	7,53	44,31	ha

### Un « taux de sinistralité » qui se réduit fortement

Le MDA définit le taux de sinistralité par le rapport entre la valeur des indemnisations et la valeur des cultures assurées. En moyenne depuis 2004, ce taux est de 5 %. Sur la période 2009-2010, il a même atteint 0,5 %. Selon le MDA, ce dispositif est peu coûteux, donc favorable à l'Etat.

### Un programme à vocation nationale mais de portée régionale

Les chiffres publiés par la Banque centrale montrent que les trois quarts des adhésions se concentrent dans la Région Sud qui regroupe le Paraná, le Santa Catarina et le Rio Grande do Sul. Par ailleurs, ces trois Etats totalisent plus de 98 % des déclarations de pertes en volume (99 % en valeur) sur la campagne 2011/12.

Il existe différentes interprétations de ces faits. Selon les professionnels rencontrés, d'une part, les Etats du sud sont plus exposés aux aléas climatiques (grêles, vents violents, excès ou déficit d'eau, etc.) par rapport aux autres régions du Brésil ; d'autre part, ces Etats sont mieux « organisés » et comptent un nombre plus important de coopératives agricoles, ce qui favoriserait le « comportement de protection ».

Le ratio obtenu par le nombre d'indemnisations sur le nombre d'adhésions (indicateur de l'utilisation de la garantie par les producteurs) atteint 28 % dans la Région Sud contre moins de 1 % sur le reste du territoire.

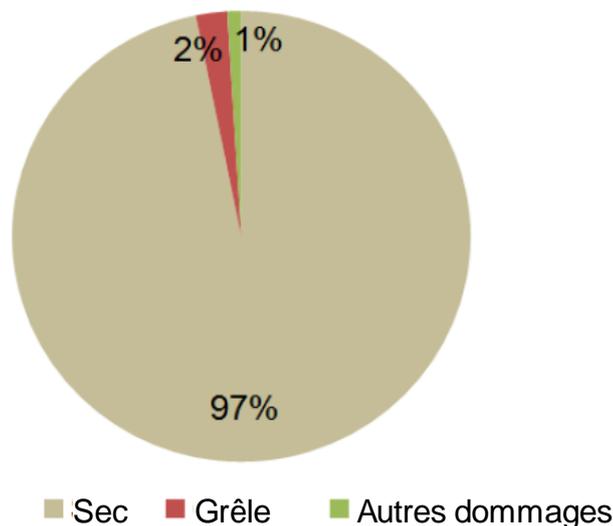
L'assurance est principalement utilisée pour les cultures de maïs et de soja, mais aussi pour le café, le haricot, le manioc et le riz.

### Une assurance qui porte essentiellement sur les risques de sécheresse

La quasi-totalité des demandes d'indemnisation font suite à des épisodes de sécheresse (Figure 13).

**Figure 13 : Pertes enregistrées par dommages en 2012 - PROAGRO (sur 9 mois)**

(Source : Banque Centrale du Brésil, avril 2012)



## 1.2. La garantie récolte

---

Il n'existe pas de documents sur les résultats de la *Garantia safra* (garantie récolte) mais les personnes rencontrées (membre du gouvernement, agents de terrain, représentants de producteurs) nous ont révélé leur vision du programme.

### Un établissement en plusieurs étapes

Pour sa mise en place dans le Nordeste, le programme a grandement bénéficié du réseau formé par l'*Articulação semiárido brasileiro- ASA*<sup>40</sup>, qui regroupe plus d'un millier d'organisations.

En vue de son extension sur l'ensemble du territoire brésilien, un important travail de diffusion reste à faire. La priorité du gouvernement et de la CONTAG<sup>41</sup> semble porter sur la Région Nord qui couvre les Etats d'Amazonie.

Malheureusement les adhésions, bien qu'en progression depuis la mise en place du programme, évoluent en dents de scie d'une année sur l'autre, en fonction de l'intensité des épisodes de sécheresse de l'année antérieure.

### Un instrument à vocation pédagogique

Selon les défenseurs du programme, la garantie récolte est un instrument qui va au-delà de la couverture des pertes en cas de calamité. Il a une portée éducative. Le petit agriculteur qui cotise, même modestement, prend conscience de son droit à percevoir une indemnité. Il devient ainsi acteur de son propre développement. Ce mécanisme permet le changement des comportements à travers un processus de responsabilisation. Cela constitue un net progrès pour les représentants de producteurs qui gardent en mémoire les usages d'une autre époque dont le « clientélisme » : les gouvernements locaux pouvaient venir en aide aux petits producteurs en échange de contreparties.

Cependant, le « fonds d'urgence national » - qui peut être actionné indépendamment de ce programme par le gouvernement fédéral en cas de calamités massives, est présenté comme un frein important à la cohérence et la continuité de ce programme.

### Une réussite à nuancer

Selon les chiffres de MB Agro, 770 000 exploitations ont été couvertes par la garantie récolte en 2010. Néanmoins, le système d'indemnisation actuel pose quelques problèmes. Tout d'abord, les expertises sont réalisées sur des exploitations dont la sélection présente une grande incertitude. Les contrôles sont réalisés sur moins de 10 % des surfaces (parfois seulement sur 1 à 2 %), ce qui n'est pas suffisant. Ensuite, il semblerait qu'il y ait de nombreuses déclarations frauduleuses : il est apparu que certains agriculteurs avaient été indemnisés alors qu'ils n'étaient pas éligibles ou qu'ils n'avaient rien semé. Enfin, lorsque l'état d'urgence est décrété pour une municipalité, tous les agriculteurs adhérents se voient indemnisés à la même hauteur, quelles que soit leurs pertes, ce qui pose des problèmes d'équité.

---

<sup>40</sup> Organisations de la société civile intervenant en faveur des politiques pour la gestion et le développement de la région semi-aride brésilienne.

<sup>41</sup> Confédération nationale des travailleurs en agriculture

Par ailleurs, les plans de formation et de développement associés au programme depuis ses débuts, n'ont pas encore vu le jour.

### Les enjeux à venir

Bien que les risques soient essentiellement climatiques (sécheresse, excès d'eau et autres), selon la CONTAG, la protection devrait évoluer pour pouvoir être étendue :

- aux risques phytosanitaires comme par exemple les maladies (en particulier la rouille du soja), les champignons (sur le blé et le riz). Mais pour cela, des moyens de formation conséquents sont à déployer car les experts manquent de compétence ;
- aux risques sur les produits transformés, comme par exemple sur le lait. La filière laitière est la principale filière de l'agriculture familiale et il n'existe aucun moyen de couverture des pâturages. Seules les productions destinées à l'ensilage peuvent être couvertes, mais au prix de vente de la matière brute sur le marché (ce prix ne tient pas compte de la valorisation dans le cas de la production de lait).

Enfin, la CONTAG souhaiterait que le niveau de contribution soit revu à la hausse. Le producteur qui paie actuellement à 9,5 reals/ha – pourrait selon elle participer à hauteur de 15 reals/ha. Cela demanderait évidemment un effort, mais relèverait proportionnellement les participations des pouvoirs publics ; ce qui reviendrait à augmenter fortement l'indemnisation. Elle pourrait ainsi être relevée à environ 1200 reals (contre 690 reals actuellement).

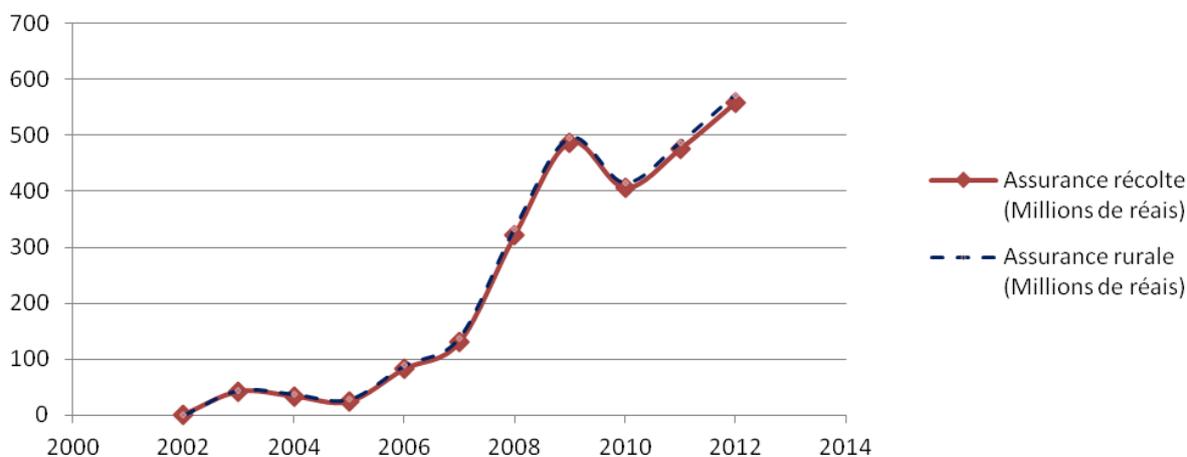
## 1.3. La subvention de la prime d'assurance

### L'évolution du montant des primes souscrites est croissante

L'évolution du montant des primes d'assurance récolte souscrites suit une tendance haussière depuis 2004, avec une inflexion sur l'année 2010, qui correspond à une déviation entre les montants de subvention libérés et ceux budgétés au plan triennal (Cf. figure 14 à comparer avec la figure 16).

**Figure 14 : Evolution du montant des primes d'assurance souscrites sur le marché privé entre 2002-2012(hors PROAGRO ou SEAF et garantie récolte)**

(Sources : SUSEP 2013)



### Pénétration de l'assurance récolte

Le taux de pénétration de l'assurance récolte qui est donné par le rapport entre la surface assurée totale et la surface cultivée totale a évolué positivement dans le temps (Tableau 7).

**Tableau 7 : Evolution du taux de pénétration de l'assurance récolte (hors PROAGRO ou SEAF et garantie récolte)**

(Source : MAPA)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,1 %	2,5 %	3,6 %	7,6 %	10,6 %	7,6 %	8,9 %	8,3 %

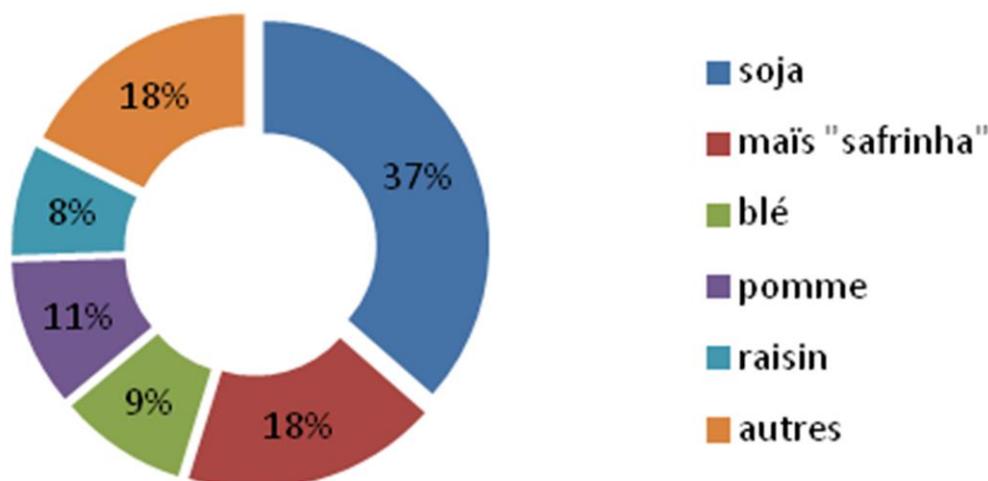
### Une répartition spatiale qui n'est cependant pas satisfaisante

A ce jour, le programme est particulièrement présent dans la Région Sud. En 2012, les trois Etats du sud ont concentré près de 61 % de la subvention concédée par le gouvernement fédéral, tandis que la part des Régions Sud-est et Centre-ouest, n'a pas atteint 20 %. En termes de productions, les grains représentent 75 % de la subvention (237 millions de reals) et 91 % des surfaces couvertes (4,8 millions d'ha).

La répartition de la subvention par produit indique que l'assurance est principalement utilisée pour les cultures de soja et de maïs *safrinha*.

**Figure 15 : Répartition de la subvention de la prime par type de production (2012)**

(Source MAPA)



La principale crainte des sociétés d'assurance repose sur le problème classique de la sélection adverse.

Le soja, produit phare des exportations brésiliennes, est cultivé dans de très nombreuses régions du Brésil, notamment dans la Région Centre-ouest, plus favorable climatiquement<sup>42</sup>. Avec une subvention attractive sur le soja (50 %) mais aussi sur le maïs « safrinha » (70 %) -

<sup>42</sup> Dans la Région Centre-ouest, seules deux saisons se succèdent : la saison sèche et la saison des pluies. Les phénomènes adverses y sont moins fréquents que dans le sud.

que de nombreux producteurs de soja utilisent en interculture (Annexe 7) - certaines sociétés d'assurance déclarent s'étendre et progressivement diversifier leur portefeuille. Ainsi, les performances moins bonnes des producteurs du sud sont compensées par les meilleures performances des producteurs des autres régions, ce qui rééquilibre le taux de sinistralité de l'assureur et limite les phénomènes de sélection adverse.

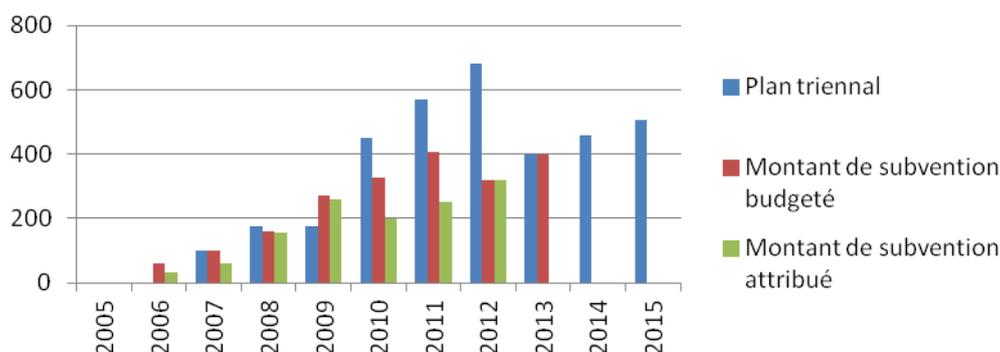
### Les montants alloués au programme manquent de constance

Jusqu'à présent, les budgets de subvention étaient établis à partir des informations transmises par les sociétés d'assurance sur la base de leurs propres estimations de ventes. Ces budgets étaient validés par le MAPA et publiés dans le plan triennal (Figure 16).

Ce procédé a néanmoins montré ses limites. En effet, les fonds définis par le plan triennal (année n-3) ont été surévalués (les sociétés ayant surévalué leurs estimations de ventes), tandis que les montants budgétés<sup>43</sup> (année n-1) furent difficiles à obtenir pour le MAPA. Par ailleurs, les montants finalement libérés (année n), l'ont été tardivement, ce qui a engendré un sentiment d'incertitude grandissant au sein du secteur. Le réflexe des sociétés d'assurance a ainsi été de surévaluer davantage leurs chiffres de vente. Ce qui eu pour conséquence de creuser un peu plus l'écart entre les montants budgétés et libérés. Ce phénomène a engendré l'inverse de ce qui été attendu, à savoir une baisse ponctuelle des contrats et des primes globales souscrites (Figures 14 et 16).

**Figure 16 : Evolution des montants budgétés et attribués depuis le lancement du programme de subvention de la prime (millions de reals)**

(Source MB Agro et MAPA)



Ce manque de constance du gouvernement semble avoir établi un climat de méfiance entre le secteur public et privé – selon certains, ce climat avait déjà été la cause de l'échec des programmes d'assurance précédents (versions antérieures du PROAGRO).

La ligne de défense du gouvernement repose sur la complexité du processus administratif qui impose l'approbation de multiples instances (Ministère de l'Agriculture, du Plan, des Finances), susceptibles de faire des coupes dans le budget si elles le jugent opportun.

<sup>43</sup> Les montants budgétés sont évalués et proposés l'année précédant la campagne agricole.

Le Ministère de l'agriculture nous a confié que son projet est de faire passer ce budget sur un compte du Ministère des Finances dit « compte des opérations officielles de crédit », pour lequel aucune coupe n'est possible.

Aussi, sur l'année 2012, le gouvernement brésilien a voulu faire preuve d'exemplarité en respectant ses engagements sur les montants budgétés et libérés. Dorénavant, le MAPA basera son estimation budgétaire sur les déclarations des assureurs mais également sur leurs historiques de vente.

En outre, une méthodologie a récemment été mise au point par deux chercheurs de l'ESALQ (Adami et Ozaki, 2012) afin de prévoir le niveau de primes encaissées par les sociétés d'assurance. Si cet outil fonctionne, il pourrait être d'un grand soutien pour le gouvernement.

### **Un système qui ne favorise pas l'intégration des très grandes exploitations**

Les très grandes exploitations, notamment celles de la Région Centre-ouest ne participent pas au programme du fait du plafond de subvention fixé actuellement à 96 000 reals pour l'assurance récolte. Etant donné les surfaces en jeu, les primes d'assurance de ces très grandes exploitations peuvent atteindre jusqu'à 1 million de reals. Dans ce cas, le plafond de subvention est insignifiant.

Il faut noter par ailleurs que ces grandes exploitations disposent d'un pouvoir d'influence suffisant à Brasilia<sup>44</sup> pour engager des sessions de renégociation de dettes, au besoin.

### **L'avenir encore incertain du fonds de catastrophe**

Il était prévu en 2010, que le gouvernement participe à hauteur de 4 milliards de reals au fonds de catastrophe - dont 2 milliards dès le début et 2 autres milliards dans un délai de trois ans. Le fonds devait également être ouvert au secteur privé. A ce jour, rien n'a été initié.

### **La tarification problématique de l'assurance agricole**

Le dimensionnement du risque et donc de la tarification pose problème. Les informations sont éparpillées et leur qualité est très variable entre les Etats, ce qui limite le champ d'action des sociétés d'assurance. Certaines sociétés d'assurance préfèrent travailler dans l'Etat du Paraná, où les risques climatiques sont plus grands (par rapport à la Région Centre-ouest, par exemple), mais qui dispose d'un système de collecte des données perfectionné avec des séries historiques continues, plutôt que dans des communes où les séries de données sont discontinues.

---

<sup>44</sup> Sources : Evolução e desafio para o desenvolvimento do seguro rural no Brasil, o ponto de vista do setor publico (de Almeida, 2010)

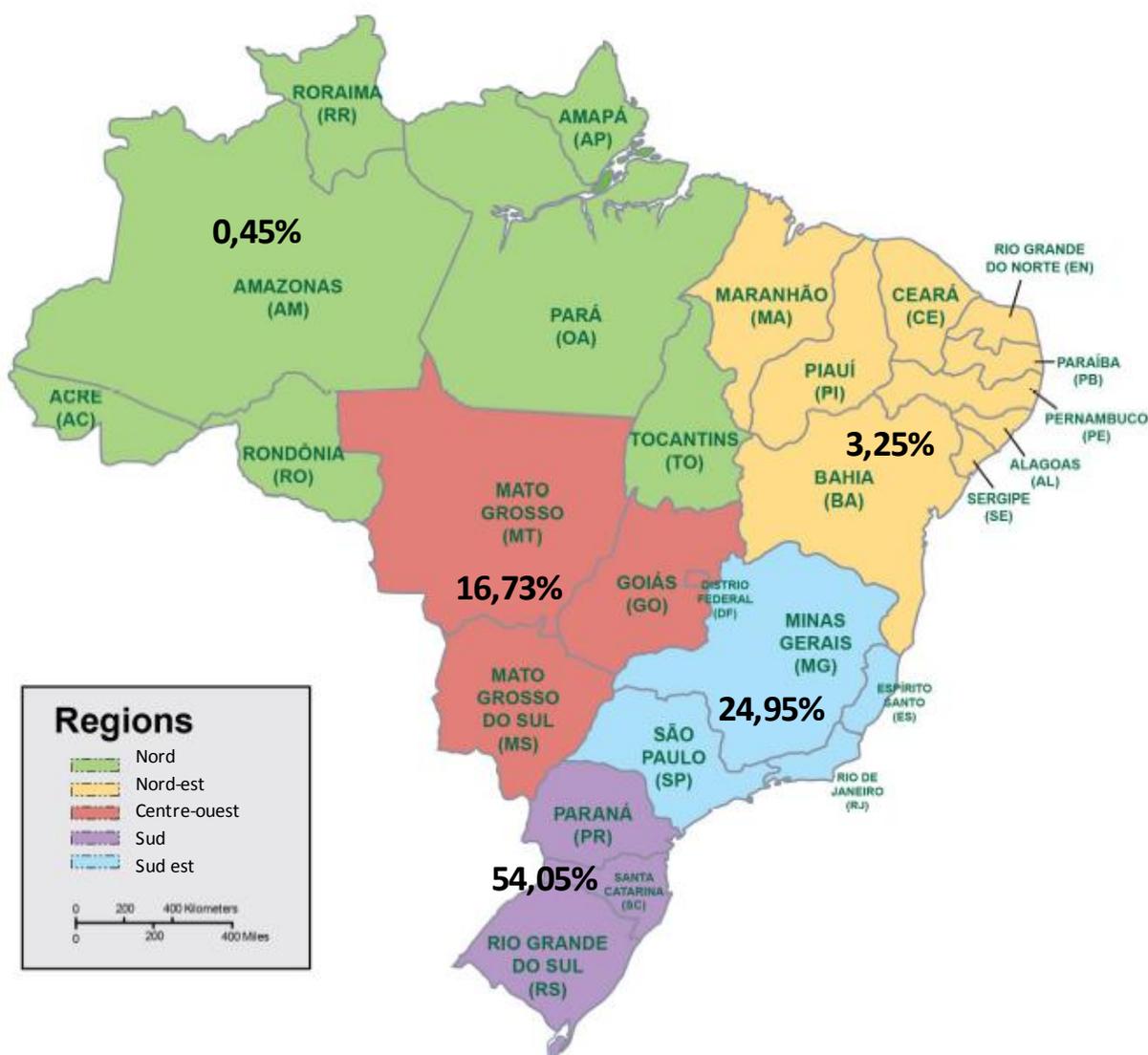
## 2. Impact de ces programmes sur la création du marché de l'assurance climatique

### 2.1. Une répartition des primes à l'image du développement du Brésil

Sur la période 2005-2012 (années de fonctionnement du programme de subvention de la prime), la répartition géographique des primes d'assurance récolte souscrites est très loin d'être homogène sur le territoire (Figure 17). Cette répartition contribue au phénomène de sélection adverse.

**Figure 17 : Répartition des primes d'assurance récolte multirisques (hors PROAGRO ou SEAF et garantie récolte) par région sur la période 2005-2012**

(Sources : SUSEP 2013)



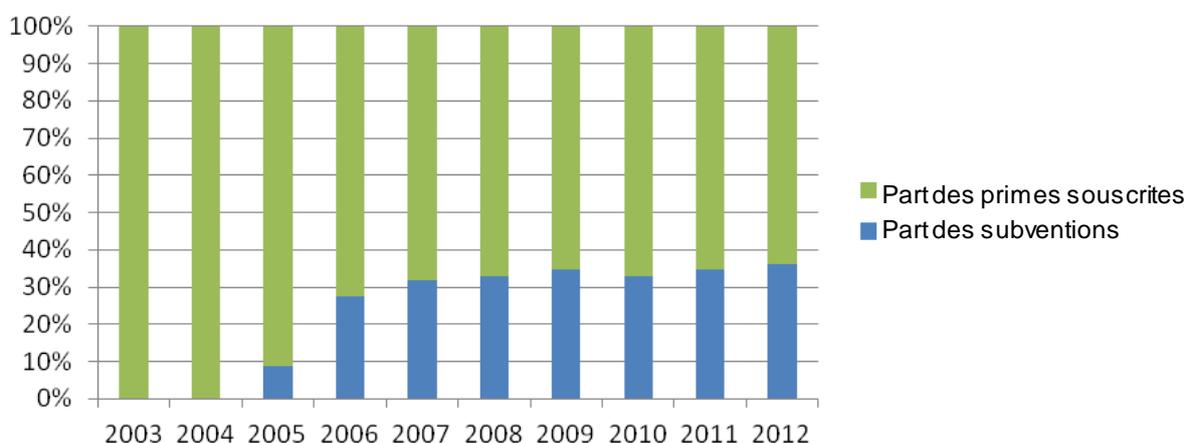
## 2.2. Contribution des programmes gouvernementaux à la création d'un marché de l'assurance

Au regard de ces résultats, il apparaît clairement que la création d'un marché de l'assurance privé au Brésil tient au seul programme de subvention de la prime.

La figure 18 montre que la part de la subvention dans le montant des primes souscrites est stable depuis 2007 à environ 30 %. En valeur absolue, le montant des primes a pourtant augmenté pour atteindre près de 560 millions de reals en 2012. Le marché se crée donc à travers l'allocation de la subvention. On peut considérer également que la prime seule, est trop chère d'environ 30 % pour les agriculteurs.

**Figure 18: Part de la subvention dans les primes souscrites de l'assurance récolte**

(Source : SUSEP)



## 3. Point de vue des principaux intéressés

Les avis de représentants ont été réunis et synthétisés dans le tableau ci-dessous. Ils ne constituent pas une position officielle mais apportent un éclairage et un regard critique sur les problématiques rencontrées par le secteur. Ces informations sont, pour l'essentiel, extraites d'une publication de l'EMBRAPA intitulée *Gestão do risco do seguro na agricultura brasileira* (Gestion du risque dans l'agriculture brésilienne) et reflète la vision de l'agriculture commerciale. Aucun des programmes de l'agriculture familiale n'y est mentionné.

Gouvernement	Producteurs	Assureurs	Réassureurs	Fournisseurs d'intrants
<b>Principales remarques</b>				
<p>La « culture de l'assurance » est plus grande dans le sud ;</p> <p>Le niveau de pénétration de l'assurance est insuffisant et inégalement réparti sur le territoire ;</p> <p>Le PSR<sup>45</sup> subit la concurrence du PROAGRO car la prime (non fixée par des règles actuarielles<sup>46</sup>) est très intéressante ;</p> <p>L'indice de productivité de l'IBGE n'est pas assez précis par rapport aux progrès technologiques réguliers.</p>	<p><sup>47</sup>Stabiliser le revenu passe tout d'abord par la maîtrise des coûts (prix des intrants, prix du carburant) ;</p> <p>Choisir un produit d'assurance ne résulte pas d'une « culture de protection » mais d'un calcul de rentabilité<sup>48</sup> ;</p> <p>Développer des produits de couverture du crédit non bancaire et des fonds propres.</p>	<p>Le montant de la prime n'est pas suffisant. Pour avoir l'impact espéré, il devrait atteindre 1 milliards de reals par an ;</p> <p>Le marché est émergent et n'en est qu'à l'étape de formulation du produit ;</p> <p>Le Brésil est entravé par un important déficit d'infrastructure ;</p> <p>L'estimation du coût administratif pour les assureurs se chiffre à 25 % de la prime.</p>	<p>L'assurance est un produit destiné aux moyennes et grandes exploitations ;</p> <p>Il y a un défaut de conception de nouveaux produits liés à l'absence de base de données, les séries historiques étant inconsistantes.</p>	<p>La difficulté réside dans la tarification du risque en agriculture ;</p> <p>L'absence d'assurance ou le mauvais dimensionnement des produits a un impact sur toute la chaîne de valeur : l'agriculteur non couvert ne rembourse pas ses fournisseurs et limite ses investissements ;</p> <p>L'assurance doit d'abord faire baisser le coût des crédits.</p>
<b>Axes de développement proposés</b>				
<p>Il est nécessaire de développer une base de données pour une meilleure tarification de l'assurance ;</p> <p>Il faut voir l'arrivée des sociétés de réassurance (depuis 2007) comme une opportunité : introduction de produits plus perfectionnés.</p>	<p>-<sup>49</sup>Allouer la subvention au producteur : il pourra ainsi choisir son assureur/ faire jouer la concurrence ;</p> <p>- Garantir les montants annoncés ;</p> <p>- Activer le fonds de catastrophe ;</p> <p>- Créer une banque de données ;</p> <p>- Faire contribuer tous les Etats à la subvention prime.</p>	<p>Développer le suivi des cultures par géo-référencement permettrait un gain de temps et d'argent précieux aux sociétés d'assurance qui mobiliseraient leurs agents seulement en cas de problème.</p>	<p>PROAGRO ne devrait être proposé qu'aux petits agriculteurs car il a également un rôle social.</p>	

<sup>45</sup> Programme de subvention de la prime d'assurance

<sup>46</sup> La prime de 2 % est appliquée aux bénéficiaires du PRONAF (agriculteurs familiaux sous conditions d'éligibilité)

<sup>47</sup> Commentaires du Président de la Fédération d'Agriculture du Mato Grosso (FAMATO)

<sup>48</sup> L'exemple de la Région Centre-ouest est un cas d'école où le dimensionnement du produit d'assurance n'est pas adapté. Une prime même subventionnée a un coût résiduel qui n'est pas acceptable par rapport au risque perçu par le producteur. A cela s'ajoute une garantie qui n'est pas suffisante.

<sup>49</sup> Commentaires du représentant de la CNA, basé au Paraná, rapportés au cours de la réunion du Conseil technique de l'assurance agricole le 4 mars 2013.

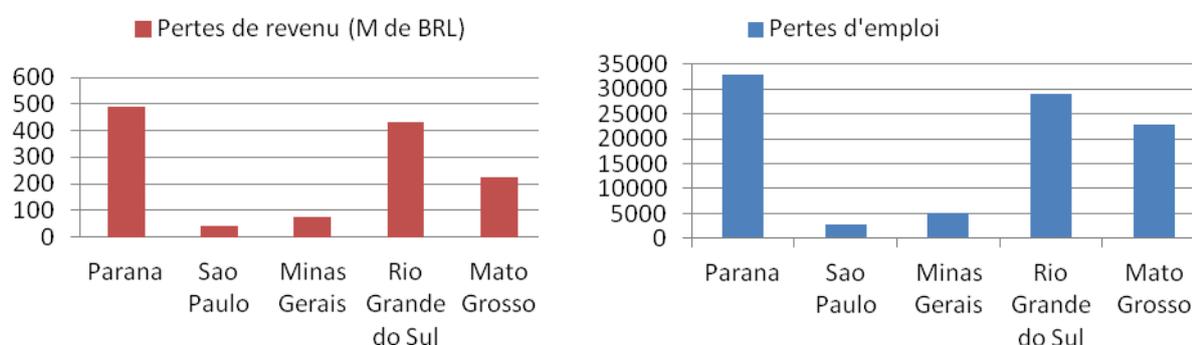
## 4. Simulation d'une diminution de rendement et son impact

La société MB Agro a réalisé une étude qui propose de quantifier les pertes de revenus et d'emplois suite à un écart de productivité.

Le modèle élaboré porte sur quatre facteurs de production : la surface, le volume, la valeur de production et la productivité. Des simulations ont été effectuées à l'échelle des Etats, en prenant comme variable le facteur de productivité (écart de 1 par rapport à la moyenne de rendement de l'Etat). Les résultats des simulations réalisées sur la culture de soja sur cinq Etats sont les suivants :

**Figure 19: Impact sur le revenu et l'emploi d'une réduction de rendement de facteur 1**

(Sources : MB Agro – données 2010)



L'impact d'une diminution de rendement sur le revenu et sur l'emploi est particulièrement élevé dans les Etats où le soja a un rôle économique important.

Selon ce modèle, une réduction même minimale du rendement sur la culture de soja dans l'Etat du Paraná (écart de 1 par rapport à la moyenne du rendement de l'Etat), aurait un impact sur le revenu qui peut être estimé à 491 millions de reals (soit 2,5 fois le montant de la subvention attribué cette en 2010 par l'Etat fédéral).

Par ailleurs, les pertes cumulées des cinq Etats représenteraient 3 % de la valeur brute de production nationale de soja en 2010. Au niveau national, une diminution de 10 % du rendement des cultures engendrerait une perte estimée à 5,2 milliards de reals, soit 5 % de la valeur brute de production des cultures.

Ces chiffres sont éloquentes. Ce modèle – bien que très théorique car se basant sur des moyennes à l'échelle des Etats - est un argument supplémentaire porté par les défenseurs de l'assurance agricole pour développer ce secteur.

## IV. Un modèle en construction

### 1. Bilan global des programmes en cours

#### 1.1. Une superficie couverte encourageante

D'après le MAPA, il y avait en 2011 près de 70 millions d'ha de surfaces cultivées au Brésil et près de 5 millions d'exploitations (agricultures commerciale et familiale confondues). En tenant compte de tous les dispositifs assurantiels disponibles (subventionnés ou non), nous observons qu'une part non négligeable de l'agriculture accède à un système de couverture, soit au total, 18 % des surfaces cultivées totales et 32 % des exploitations brésiliennes (Tableau 8).

**Tableau 8 : Surfaces et nombre d'exploitations couvertes par un mécanisme d'assurance récolte en 2011**

(Sources : MB Agro & MAPA)

	Total	Assurance récolte (*)	PROAGRO et SEAF (*)	Garantie récolte (*)	Fonds mutuels	Total assuré
Millions d'ha	69,8	5,5	5	1,55	0,5	12,55
%	100 %	8 %	7 %	2 %	1 %	18 %
Nombre d'exploitations	4 920 465 <sup>50</sup>	40 109	550 000	770 000	190 000	1 550 109
%	100 %	1 %	11 %	16 %	4 %	32 %

(\*) Programmes soutenus par le gouvernement

L'assurance récolte (dont la prime est subventionnée) couvre près de 8 % des surfaces totales. Néanmoins, c'est encore loin de l'objectif ambitieux du gouvernement fixé à 20 % d'ici 2015.

Les programmes PROAGRO et SEAF<sup>51</sup> et garantie récolte ne portent que sur 9 % des surfaces mais sur plus du quart des exploitations totales.

#### 1.2. Un soutien relativement modeste aux programmes d'assurance

La valeur du soutien à l'assurance (PROAGRO et SEAF, garantie récolte et subvention de la prime) est restée limitée par rapport au soutien global du Brésil à son agriculture dont il ne représentait que 3 % en 2010 (Tableau 9).

De plus, la valeur du soutien à l'assurance ne représentait que 25 % du coût de la dette agricole pour l'Etat. En d'autres termes, les programmes assurantiels ont un coût quatre fois

<sup>50</sup> Recensement de l'IBGE de 2006 (*Censo agropécuário 2006*)

<sup>51</sup> Cf. Figure 8 : la majorité des adhésions sont faites pour le PROAGRO MAIS (ou SEAF), programme réservé aux exploitations familiales éligibles au PRONAF ;

moins élevé que les mesures prises par le gouvernement pour faire face à l'endettement des agriculteurs.

**Tableau 9 : Niveau de soutien des dispositifs assurantiels par rapport à l'ESP et à la dette agricole**

(Sources : Bases de données OCDE, consultée en avril 2013)

	2004 <sup>52</sup>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valeur du soutien global à l'assurance/ Valeur de l'ESP <sup>53</sup>	1 %	6 %	5 %	3 %	3 %	2 %	3 %
Valeur du soutien global à l'assurance/ Coût du rééchelonnement de la dette annualisée <sup>54</sup>	3 %	33 %	23 %	19 %	19 %	25 %	27 %

### 1.3. L'assurance agricole peut-elle limiter les rééchelonnements de dettes?

Il est difficile de savoir quels sont les agriculteurs endettés au Brésil. Dans les bases de données de l'OCDE, le principal item concernant la renégociation de la dette (PIF4) est lié au programme de « sécurisation de la dette agricole » depuis 1995 (En 1995, il concernait les débiteurs jusqu'à 200 000 reals) et au programme spécial d'assainissement des actifs – PESA de 1998 (pour les débiteurs de plus de 200 000 reals)<sup>55</sup>. Ces éléments laissent à penser que la dette est majoritairement détenue par les moyennes et grandes exploitations.

Cependant, il semblerait que la *bancada ruralista* (lobby parlementaire de défense des intérêts des propriétaires terriens), qui exerce une pression sur le gouvernement afin d'obtenir des rééchelonnements, voire des annulations de créances ne soit pas le public ciblé des programmes actuels de l'assurance agricole. En effet, le lobby parlementaire représenterait en premier lieu les grandes exploitations de la Région Centre-ouest<sup>56</sup>, ceux-là même qui critiquent les faibles montants de subventions alloués aux primes d'assurance par le gouvernement et qui n'adhèrent à aucun programme.

<sup>52</sup> Date de création du PROAGRO MAIS (ou SEAF) et du programme de la subvention de la prime

<sup>53</sup> ESP : Estimation du soutien au producteur (OCDE)

<sup>54</sup> Coût du rééchelonnement la dette annualisée : équivalent annuel du coût total des programmes successifs de rééchelonnement de la dette agricole

<sup>55</sup> Bretenoux J.G., 2011

<sup>56</sup> Sources : Evolução e desafio para o desenvolvimento do seguro rural no Brasil, o ponto de vista do setor publico (de Almeida, 2010)

## 2. Les contraintes au développement des programmes d'assurance

### 2.1. L'agriculture commerciale priorise ses risques

---

Cette étude montre que pour les agriculteurs brésiliens, les risques climatiques sont parfois relativisés par rapport aux autres risques.

Il y a d'une part la question du climat. Les exploitations du Centre-ouest (climat tropical de savane avec deux saisons : la saison sèche et la saison des pluies) sont moins soumises aux aléas climatiques que les Régions du Sud et du Sud-est (climat subtropical continental où les risques de grêle, gel, excès d'eau et sécheresse sont proportionnellement plus grands). Cela se traduit en termes de souscriptions : la Région Centre-ouest ne compte que pour 17 % des primes d'assurance récolte souscrites entre 2005 et 2011 alors que les régions Sud et Sud-est comptent respectivement pour 54 % et 25 % (Figure 17).

Et il y a d'autre part la question de la priorité donnée aux risques. Les facteurs clés de risque et de succès mettent en avant les nombreux obstacles qui freinent encore les exploitations agricoles dans leur activité, reléguant parfois au deuxième plan les questions de protection contre les aléas du climat. C'est notamment vrai pour les exploitations de la Région Centre-ouest. L'objectif de ces exploitations-entreprises est de maintenir un niveau de rentabilité tandis qu'elles sont exposées à de multiples risques.

Les matrices PESTEL et PORTER (Annexe 9 et 11) ont mis en évidence l'importance des contraintes auxquelles est soumise l'agriculture commerciale exportatrice. Ces contraintes sont financières (coût du crédit, des intrants et de l'endettement), techniques (dépendance aux intrants, difficulté de transport, de stockage), environnementales (surfaces dégradées et déforestation) mais représentent également le pouvoir des clients et des fournisseurs (Annexe 9).

Les analyses issues des matrices ont permis d'identifier les éléments suivants :

- Le crédit est cher : les exploitations ont recours aux clients ou aux fournisseurs pour couvrir leurs frais de campagne. Par conséquent, deux tiers des crédits de campagne sont non bancaires. Alors que les banques peuvent conditionner la souscription d'une police d'assurance à l'obtention d'un crédit, les règles fixées par les différents partenaires pour ces autres financements sont aléatoires et n'engagent pas (ou pas obligatoirement) la souscription d'une police d'assurance ;
- Le crédit est cher : les exploitations l'optimisent pour couvrir leurs frais de campagne, leurs investissements. Il n'a pas été explicitement dit que les exploitations réservaient une partie de leur crédit pour le paiement de la prime d'assurance ;
- Les très grandes exploitations exportatrices réalisent des investissements importants dans le progrès technologique pour améliorer la régularité des rendements et se conformer aux exigences de leurs clients à l'étranger. Ces investissements sont encore prioritaires et passent devant les mesures de protection contre les risques climatiques ;
- En termes de transport (routier, fluvial et maritime) et de stockage, il y a déjà tellement à faire pour assurer l'acheminement des marchandises et leur maintien en bonne condition de conservation, que les exploitations-entreprises relèguent les aspects climatiques au deuxième rang ;

- Enfin, le lobby parlementaire favorisant les très grandes exploitations, a encore suffisamment d'influence sur le gouvernement à Brasilia pour engager des sessions de renégociation de dettes agricoles, quand il le juge opportun. Donc l'argument qui défend le principe selon lequel un agriculteur assuré est plus à même de rembourser ses créanciers, ne semble pas être un argument convainquant à leurs yeux.

Le développement de l'assurance agricole climatique est un sujet complémentaire à l'ensemble des éléments décrits ci-dessus : infrastructures performantes, capacité de stockage suffisante, crédit accessible, les gains de rendement liés au progrès technologique qui se réduisent d'une année sur l'autre, etc.

## **2.2. L'agriculture familiale prends progressivement conscience des risques**

---

L'agriculture familiale éligible au PRONAF, non intégrée au marché ou très peu, ne rencontre pas les mêmes obstacles que l'agriculture commerciale. L'objectif principal de ce type d'exploitation est en premier lieu d'assurer l'auto-subsistance, de pérenniser l'exploitation agricole. Les agriculteurs familiaux sont confrontés pour la majorité d'entre eux, aux seuls risques climatiques. Dans ce deuxième cas de figure, le facteur clés de succès réside dans la capacité du gouvernement à mobiliser des fonds et à les distribuer efficacement et de manière équilibrée. L'enjeu est différent pour le gouvernement car il y a une importante dimension sociale.

Pour les petits agriculteurs du Nordeste, le choix d'opportunité est encore largement répandu, au détriment du choix de raison (les adhésions au programme de la garantie récolte sont encore très liées à l'intensité des épisodes de sécheresse l'année précédente et ne sont pas renouvelées si la récolte a été bonne).

Le gouvernement met en place des mesures incitatives pour maintenir les adhésions des agriculteurs dans le temps. Par exemple, lorsqu'une mesure d'urgence est débloquée par le gouvernement fédéral (indépendamment du programme de la garantie récolte), l'agriculteur doit s'engager à adhérer l'année suivante au programme pour percevoir cette indemnité ponctuelle.

## **2.3. Des programmes ciblés pour l'agriculture familiale mais dont la distribution n'est pas équilibrée**

---

L'analyse des superficies assurées donne une image contrastée du succès des programmes (Tableau 8). En effet, la garantie récolte et les PROAGRO et SEAF sont réservés aux exploitations de l'agriculture familiale éligibles au PRONAF, lesquelles sont au nombre de 3,3 millions environ<sup>57</sup>. Le taux de couverture de ces programmes est donc de 40 %. Néanmoins, la réalité est à nuancer. Ces programmes sont très délimités géographiquement : le PROAGRO/SEAF (Cf. point 13.1.3) est répandu essentiellement dans la Région Sud et la garantie récolte n'est effectivement présente que dans la Région Nordeste.

---

<sup>57</sup> L'agriculture familiale compte près de 4,3 millions d'exploitations dont près de 3,3 millions éligibles au PRONAF ; un programme réservé aux agriculteurs les moins intégrés au marché.

### 3. Dynamique et enjeux pour l'agriculture brésilienne

Afin de consolider un marché et développer une culture de l'assurance au Brésil, il reste encore de nombreux agriculteurs à convaincre, et de nombreux enjeux à aborder.

#### Enjeu 1 : Développer la « culture » de l'assurance

Dans l'Etat du Mato Grosso, plus de 95 % du crédit de campagne proviendraient de crédits non bancaires, ce qui représente un potentiel de développement important pour les banques et les assureurs. Seulement, avec les contraintes du secteur dans cette zone (immensité des surfaces), le dimensionnement actuel du programme de subvention de la prime ne semble pas être attractif (plafond de subvention à 96 000 reals alors que les primes peuvent atteindre 1 million de reals). Toute la question porte sur ce dimensionnement car l'intégration des exploitations de très grandes tailles induirait le phénomène de masse tant attendu et limiterait l'inégale répartition de l'assurance et la sélection adverse (Cf. point 13.3.3)

Les questions essentielles auxquelles seront confrontés les décideurs sont :

- Faut-il augmenter la subvention dans les régions des grandes exploitations pour favoriser les adhésions ?

A l'heure actuelle, le gouvernement projette de faire évoluer les niveaux de subvention. Il souhaite en effet fixer la subvention à 50 % (pour tous produits agricoles) dans les régions dites « prioritaires » du sud (où les risques sont plus élevés) et la réduire à 30 % dans les autres régions, dont la Région Centre-ouest, ce qui ne devrait pas encourager pour l'heure, l'intégration des très grandes exploitations.

- Les grandes exploitations vont-elles choisir un système de couverture (contrat à terme/option) qui leur semblerait plus adéquat ?

Une étude réalisée en 2009 par la société SwissRe<sup>58</sup> auprès d'un public d'agriculteurs, indique que 40 % des exploitants-entrepreneurs (très grandes exploitations) considèrent qu'aucune mesure de protection n'est nécessaire pour se prémunir contre les risques qu'ils soient naturels ou de prix ; 80 % estiment que ces risques sont liés à un « fait de Dieu » (La protection contre les risques se résume à de l'épargne et aux mécanismes de renégociation de dettes).

#### Enjeu 2 : Créer un outil centralisateur de données pour faciliter le calcul de la prime

La Chambre thématique de l'assurance agricole (Cf. point 12) mène une réflexion sur ce sujet. L'objectif serait de perfectionner le niveau de détail des données à travers la création d'un outil centralisateur qui compilerait les informations des différents ministères (Ministère de l'agriculture, de l'environnement), des instituts (IBGE, EMBRAPA) et des sociétés d'assurances. Les données porteraient sur les prévisions météorologiques, le zonage, le prix des intrants mais aussi sur l'historique des primes, des sinistres, des surfaces assurées, le taux de subvention, etc. Cela permettrait d'établir une tarification plus précise des primes dans le but de diminuer leur prix et les rendre plus accessibles.

---

<sup>58</sup> Tüller M., Cullen J., Trüb J.(2009)

### **Enjeu 3 : Piloter l'assistance en cas de catastrophe**

Le fonds de catastrophe créé par un texte de loi en 2010, et dont il est prévu que les contributions soient publiques et privées, n'a pas encore vu le jour. De son activation dépendra le bon développement du marché de l'assurance.

### **Enjeu 4 : Inciter les agriculteurs possédant des petites surfaces à adopter le réflexe de protection et lutter contre l'aléa moral**

Les programmes de formation associés à la garantie récolte n'ont jamais été mis en place. Le rôle des *ATER* (Service d'assistance technique et d'extension rurale) du Ministère de développement agricole est, et restera essentiel pour diffuser les bonnes pratiques auprès des agriculteurs, notamment dans le domaine de la protection. La garantie récolte n'est pour le moment qu'un outil « d'urgence ». Sa réussite passera également par la capacité du gouvernement à mettre en place l'ensemble des mesures contenu dans le programme.

### **Enjeu 5 : Trouver une place pour les exploitations intermédiaires : exploitations de l'agriculture familiale non éligibles au PRONAF et n'ayant pas accès au marché de l'assurance**

Les exploitations familiales non éligibles au PRONAF<sup>59</sup> peuvent souscrire au PROAGRO en option d'un crédit (pourcentage supplémentaire à celui du crédit) mais à des taux moins favorables (de 3,9 à 6,7 % pour les cultures). Pour encourager les exploitations moyennes à souscrire à une assurance récolte multirisques subventionnée, le gouvernement a spécifié un cas de figure dans la réglementation : les exploitations éligibles au PRONAMP<sup>60</sup> bénéficient de 10 % de subvention supplémentaire. Toutefois, les exploitations qui se situent dans des zones où le marché de l'assurance est très peu développé, n'y ont pas accès.

---

<sup>59</sup> Il existe environ 600 000 exploitations de l'agriculture familiale dits « consolidés », c'est-à-dire bien intégrés au marché de commercialisation.

<sup>60</sup> Producteur dont 80 % du revenu d'activité est agricole et dont le revenu brut annuel ne dépasse pas 800 000 reals

## Conclusion et recommandations synthétisées

Le Brésil est un grand pays agricole. Les experts s'accordent à dire qu'en 2013, il sera pour la première fois, devant les Etats-Unis, le premier producteur mondial de soja, avec 178 millions de tonnes<sup>61</sup>. En revanche, si l'on compare les surfaces assurées, elles ne représentent que 12,5 millions d'hectares (soit 18 % des surfaces cultivées totales contre 85 % des surfaces cultivées totales aux Etats-Unis). L'agriculture brésilienne connaît, comme les autres secteurs du pays, une croissance sans précédent. Les besoins se font sentir dans tous les domaines et les priorités restent difficiles à fixer. Toutefois, l'assurance agricole au Brésil est en marche.

Voici les principales conclusions apportées par cette étude :

### Un niveau de couverture encourageant

Qu'ils dépendent des dispositifs assurantiels privés ou publics, subventionnés ou non, 18 % des surfaces cultivées totales et 32 % des exploitations brésiennes accèdent à un système de couverture. L'assurance récolte multirisques (dont la prime est subventionnée) réservée aux moyennes (>10 ha) et grandes exploitations (>100 ha) couvre près de 8 % des surfaces (mais 1 % des exploitations) tandis que les programmes destinés à l'agriculture familiale portent sur 9 % des surfaces et 26 % des petites exploitations (<10 ha) ;

### Un soutien relativement modeste aux programmes d'assurance

La valeur du soutien du Brésil à l'assurance (tous programmes d'assurance confondus) ne représente que 3 % en 2010 du soutien global à son agriculture, soit quatre fois moins que les mesures prises par le gouvernement pour faire face à l'endettement des agriculteurs ;

### Le développement de l'assurance agricole peut-il limiter les rééchelonnements de dettes ?

L'endettement reste un des principaux facteurs de vulnérabilité du secteur agricole brésilien ; son coût pour l'Etat est évalué à 1,2 % de la valeur moyenne de la production agricole d'après les données l'OCDE<sup>62</sup>. L'assurance agricole peut-elle constituer une solution à cet endettement ?

### Les matrices ont révélé des points clés stratégiques d'interprétation du contexte et des contraintes (Annexe 11)

---

<sup>61</sup> <http://www.terre-net.fr/marche-agricole/actualite-marche-agricole/article/le-bresil-sera-le-premier-producteur-mondial-en-2013-1395-86055.html>

<sup>62</sup> Données prise en compte : de 1995 et 2010

**Tableau 10 : Tableau synthétique des caractéristiques des agricultures commerciale et familiale**

	<b>Agriculture commerciale exportatrice</b>	<b>Agriculture familiale (éligible au PRONAF)</b>
<b>Contraintes</b>	Coût du crédit Dépendance aux intrants Surfaces dégradées et déforestation Endettement Transport Stockage	Faible accès au marché
<b>Objectif</b>	Maintenir un niveau de rentabilité	Subsister, pérenniser l'exploitation, intégrer le marché
<b>Impact régional de l'activité agricole</b>	Revenu Emploi	Maintien des populations dans les zones rurales (notamment arides)
<b>Facteurs clés de succès</b>	Accès au crédit Accès aux intrants	Soutien de l'Etat
<b>Principaux risques</b>	Climatiques De prix De taux de change	Climatiques
<b>Accessibilité et sensibilité des agriculteurs aux produits d'assurance :</b>		Les produits classiques sont peu accessibles à l'agriculture familiale dans son ensemble (pas de micro assurance). Toutefois les coopératives (Régions Sud et Sud-ouest) ont un accès favorisé au marché
Région Sud et Sud-est	Accessibilité élevée, sensibilité forte	
Région Centre-ouest	Accessibles, sensibilité relative à l'assurance agricole	
Région Nord et Nordeste	Accessibilité limitée, sensibilité relative à l'assurance agricole	
<b>Programme d'assurance ciblé</b>	Subvention de la prime d'assurance <i>PROAGRO</i>	SEAF Garantie récolte

**La priorité du gouvernement porte sur l'agriculture commerciale exportatrice, génératrice de revenus**

Les montants alloués à l'agriculture commerciale sont dix fois plus élevés que ceux à l'agriculture familiale.

**Les principaux enjeux identifiés (non exhaustif) :**

Pour l'agriculture commerciale :

- Développer la « culture » de l'assurance pour étoffer le marché ;
- Créer un outil centralisateur de données pour faciliter le calcul de la prime ;
- Piloter l'assistance en cas de catastrophe.

Pour l'agriculture familiale :

- Inciter les agriculteurs de petites surfaces à adopter le réflexe de protection et lutter contre l'aléa moral ;
- Trouver une place pour les exploitations intermédiaires : exploitations de l'agriculture familiale non éligibles au PRONAF et n'ayant pas accès au marché de l'assurance.

## Bibliographie

Adami A., Ozaki V. (2012), *Modelagem estatística dos prêmios do seguro rural*, Revista da Política Agrícola, Ano XXI – No 1 – Jan./Fev./Mar. 2012, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement

Agroanalysis (2010), *Seguro rural : longe do potencial*, juillet 2010

Banque Centrale du Brésil (2011), *Programa de Garantia da Atividade Agropecuária : PROAGRO : Relatório Circunstanciado 1999 a 2010*, novembro 2011, Banco Central do Brasil

Banque Centrale du Brésil (2012), *Relatório de Inflação*, Volume 14 n°3 Septembre 2012, Banco Central do Brasil

Bretenoux J.G. (2011), *Le financement de l'agriculture brésilienne*

Buainain A.M., Vieira P.A.(2011), *Seguro agrícola no Brasil : desafios e potencialidades*, R. Bras. Risco e Seg., Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 39-68, abr./set. 2011

Butault J.P., Bureau J.C., Witzke H.P., Heckelei P. (2012), *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*, Mars 2012, European Parliament

CGSR (2012), *Résolução n°26, de 19 de novembro de 2012*, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement

COPEIAA (2006), *Gérer les risques : des enjeux cruciaux pour les agriculteurs et pour la PAC*, octobre 2006

De Oliveira Neto (2007), *A análise pest e o modelo das cinco forcas aplicadas a prospecção de cenários para bovinocultura de corte*, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

El Dahr H. (2012), *Entre croissance et durabilité : quel modèle de développement agricole au Brésil ?*, Analyse n° 41 - Mars 2012, Centre d'études et de prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire.

Emorine J.P. et "eds." (2008), *Brésil : le géant vert?*, Rapport d'information n° 189 (2007-2008) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 30 janvier 2008

Fondation FARM (2012), *L'assurance agricole : note de cadrage*, mai 2012

Fundação Getulio Vargas (2010), *Quem produz o que no campo 2010 : quanto e onde II : censo agropecuario 2006*, Confederação da agricultura e pecuaria do Brasil

Galvão de França C., Eduardo Del Grossi M., Azevedo Marques V.(2010), *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*

Guedes Pinto L.C., De Almeida W.S., Prado R.O., Mafra G., Ferreira B., De Almeida M.(2011), *Gestão do risco e seguro no Brasil*, Funenseg

Guilhoto J., Silveira F., Ichihara S.;Azzoni C. (2006), *A importância do agronegócio familiar no Brasil*, *Rev. Econ. Sociol. Rural* vol.44 no.3 Brasília July/Sept. 2006

Henin F. (2013), *Avec une file de camions de 60 kms, le Brésil à la peine pour exporter 38,4 Mt*, Terre-net média

IBGE (2006), *Censo agropecuario*, Institut brésilien de géographie et de statistiques

Lauras D. (2011), *Eclairages Industriels*, N°1, Mars 2011, Crédit Agricole S.A Département de recherche économique.

Macena F. (2012), *SARRA: un modèle de culture simple et robuste : expérience des partenariats Cirad-Embrapa/Brésil*

Mahul O., Stutley C.J. (2010), *Government Support to Agricultural Insurance. Challenges and Options for Developing Countries*, The World Bank

MAPA (2012), *Estatísticas e dados básicos de economia agrícola*, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement, juillet 2012

MAPA (2012), *Plano agrícola e pecuario 2012/2013*, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement

MAPA (2012), *Programa de subvenção do risco climático : relatório 2011*, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement

MAPA (2013), *Zoneamento agrícola de risco climático*

MDA (2012), *Plano safra da agricultura familiar 2012/2013*, juin 2012, Ministère du développement agricole

Mendonça de Barros A. et "eds." (2012), *Seguro Agrícola no Brasil : Uma visão estratégica de sua importância para a Economia brasileira*, juillet 2012, MB AGRO

OCDE (2005), *OECD review of agricultural policies, Brazil*, Editions OCDE

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Brésil : Synthèse octobre 2011*, Editions OCDE

OCDE (2011), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011 : Pays de l'OCDE et économies émergentes*, Editions OCDE.

Ozaki V. (2008), *Síntese dos desafios do seguro rural no Brasil: onde falhamos e até onde avançamos*, juillet 2008, ESALQ/USP

Pereira de Souza D.(2012), *PROAGRO : Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados*, abril 2012

Rayol C. (2012), *Le Programme national de production et d'utilisation du biodiesel au Brésil, un vecteur de développement*, septembre 2012, Fondation FARM

Roux B.(2012), *La coexistence politiquement assumée entre l'agrobusiness exportateur et l'agriculture familiale au Brésil*, *Comptes rendus de l'académie d'agriculture de France*, Volume 98, n° 3, l'Académie d'agriculture de France

Théry H. (2009), *Le Brésil, ferme du monde ? Les dynamiques de l'agriculture brésilienne*, 5 mai 2009, Géoconfluences

Tüller M., Cullen J., Trüb J. (2009), *Betting the farm? Agricultural risks in Brazil*, Swiss Reinsurance Company Ltd

U.S. International Trade Commission (2012), *Brazil: Competitive Factors in Brazil Affecting U.S. and Brazilian Agricultural Sales in Selected Third Country Markets*, Avril 2012, USITC Publication 4310.

Zukowski J.C (2008), *Seguro da agricultura familiar : evolução, perspectivas e desafios*, juillet 2008, Ministère du développement agricole

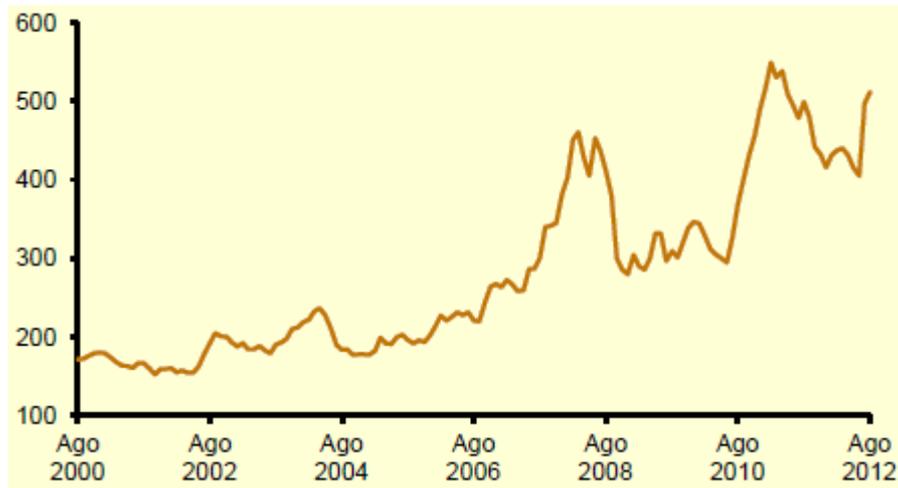
Zukowski J.C (2012), *Seguro da agricultura familiar : evolução no Brasil e em Pernambuco*, avril 2012, Ministère du développement agricole

## Annexes

### Annexe 1 : Indices S&P et Goldman Sachs des matières premières agricoles

Moyennes mensuelles en USD

(Sources : Bloomberg, cité dans Relatório da Inflação, Banque Centrale du Brésil, Sept 2012)



## Annexe 2 : Développement des politiques agricoles brésiliennes entre 1965 et 2005

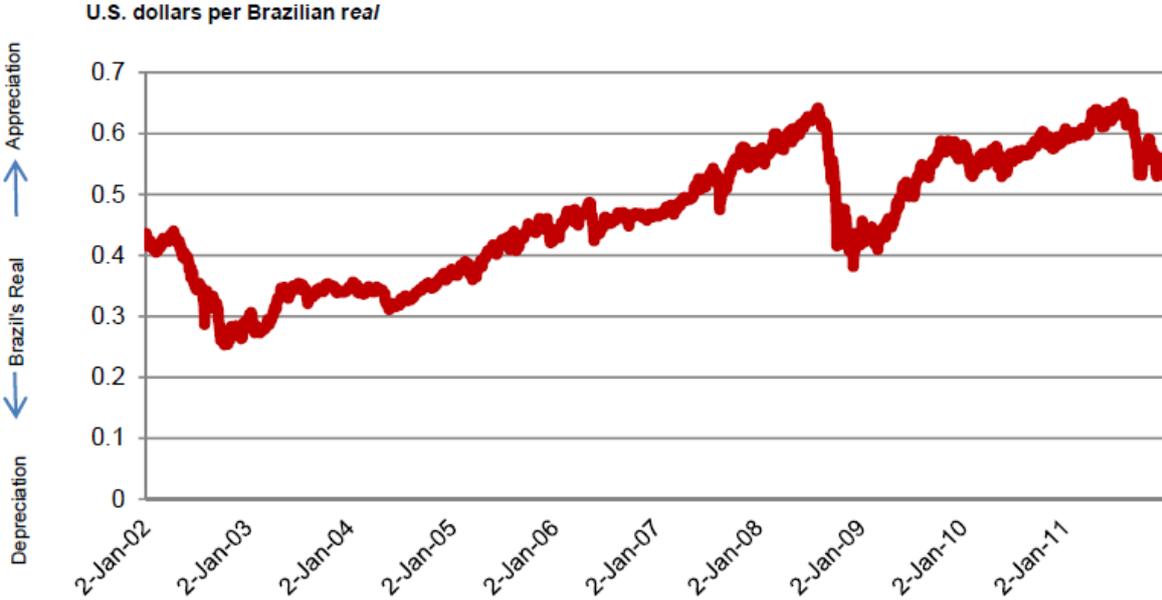
(Sources : USITC 2012)

	1965-1985	1985-1995	1995-2005	2005 à aujourd'hui
<b>Environnement macro-économique</b>	Inflation élevée Contrôle des taux de change Croissance rapide Augmentation des dépenses publiques	Stagflation Crise de la dette Réduction des dépenses publiques	Inflation contrôlée Croissance modeste Privatisation Volatilité du taux de change	Inflation limitée Reformes structurelles Stabilisation du taux de change Taux d'intérêt limités Croissance soutenue Infrastructures
<b>Objectifs politiques</b>	Sécurité alimentaire	Dérégulation Libéralisation	Réforme agraire Agriculture familiale (AF) Intégration sociale	Compétitivité Durabilité Mondialisation
<b>Soutien des prix</b>	Augmentation des achats d'aliments et du stockage Contrôle et soutien des prix	Réduction des interventions Dérégulation du marché	Intervention ciblée	Intervention sélective et modérée
<b>Crédit rural</b>	Financée par le Trésor Taux d'intérêts réels négatifs	Réduction de l'intervention de l'Etat pour fournir et subventionner le crédit	AF (PRONAF) Crédits d'investissement spécifiques (BNDES) Restructuration de la dette	Assurance (cultures) Instruments de crédit privés Lignes de crédit spécifiques pour l'AF Crédit pour les coopératives
<b>Politiques commerciales</b>	Substitution par l'import Taxe à l'export	Libéralisation du commerce Intégration régionale (Mercosul) Suppression des taxes à l'export	Dénonciation du protectionnisme agricole (OMC) Négociation d'un accord de libre échange (FTAA, EU, Mercosul)	Politiques commerciales agressives Porte de l'intérêt aux mesures non-tarifaires Zones de libre échange
<b>Recherches</b>	Augmentation des investissements Création de l'EMBRAPA Développement d'un réseau étendu	Ajustement de l'investissement public	Réduction de l'investissement public	Développement de la recherche de fonds Augmentation des PPP Protection intellectuelle
<b>Agriculture familiale</b>	Peu de soutien	Création du Ministère extraordinaire de la réforme foncière	Ministère du Développement Agraire Réforme agraire PRONAF	Évaluation et suivi des politiques Redistribution des ressources Développement et modernisation des coopératives

# Annexe 3 : Taux de change nominal USD – reals de Janvier 2002 à Novembre 2011

## Appréciation du Real par rapport au Dollar américain

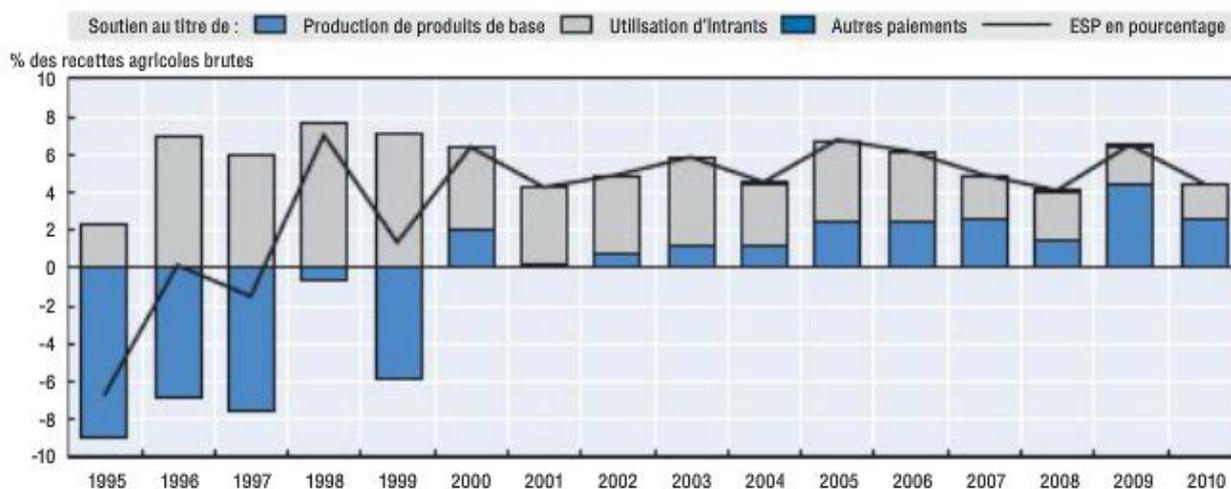
(Sources: U.S. Board of Governors, FRS, "Statistics and Historical Data", cité dans USITC)



## Annexe 4 : Estimation du soutien aux producteurs (ESP)

Extrait de l'étude de l'OCDE Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011 Pays et l'OCDE et économies émergentes

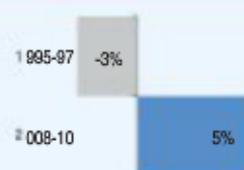
**Brésil : Niveau et composition de l'ESP selon le type de soutien, 1995-2010**



Source : Base de données des ESP et des ESC, 2011.

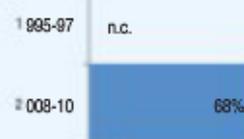
### ESP en % des recettes (ESP en %)

Le Brésil accorde un niveau de soutien relativement bas à ses producteurs avec l'ESP en pourcentage autour de 5 % en 2008-10. Le niveau de soutien était bas depuis que le Brésil a arrêté de taxer ses producteurs (illustré par un ESP négatif) au milieu des années 1990.



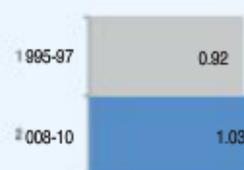
### Soutien pouvant créer le plus de distorsions en % de l'ESP

Plus des deux tiers du soutien sont octroyés par des mesures créant le plus de distorsions de la production et du marché (fondées sur la production et l'utilisation d'intrants variables - sans contraintes sur les intrants). Il s'agit principalement des mesures de soutien des prix et des subventions aux crédits.



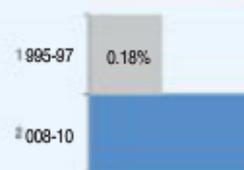
### Ratio du prix à la production au prix à la frontière (CNP)

Les prix reçus par les agriculteurs en 2008-10 étaient supérieurs de 3 % par rapport aux prix mondiaux. Cela contraste avec la situation du milieu des années 1990 quand les prix domestiques étaient légèrement inférieurs aux prix mondiaux.



### EST en % du PIB

Le soutien total était en moyenne 0.55 % du PIB en 2008-10, ce qui représente un fardeau relativement modeste pour l'économie. La part de dépenses consacrées aux services d'intérêt général dans le soutien total était de 22 %, légèrement en dessous de la moyenne de l'OCDE.



## Annexe 5 : Sociétés d'assurance et de réassurance accréditées dans le cadre du programme de subvention de la prime

(Sources : MAPA)

### Société d'assurance

- **Allianz Seguros S.A.**

Central de Atendimento: (11) 3156-4340 - grande São Paulo 0800 111001 - demais localidades

Endereço: Rua Luís Coelho, 26

Cep: 01309-900 - São Paulo - SP

Webpage: <http://www.allianz.com.br>

- **Companhia de Seguros Aliança do Brasil**

Central de Atendimento: 0800 729 7000

Endereço: Rua Manuel da Nóbrega, 1280/9º andar

Cep: 04001-004 - São Paulo - SP

Webpage: <http://www.aliacadobrasil.com.br>

- **Mapfre Vera Cruz Seguradora S.A.**

Central de Atendimento: 4004-9000 – Capitais 0800 726 9000 - demais localidades

Endereço: Avenida das Nações Unidas, 11711, Brooklin Novo

Cep: 04578-000 - São Paulo - SP

Webpage: <http://www.mapfre.com.br>

- **Nobre Seguradora do Brasil S.A.**

Central de Atendimento: (11) 5069-1177

Endereço: Rua Vergueiro, 7213 - Ipiranga

Cep: 04273-200 - São Paulo - SP

Webpage: <http://www.nobre.com.br>

- **Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais**

Central de Atendimento: (11) 3366.3231 - grande São Paulo 0800-727-1289 - demais Regiões

E-mail: [agricola.re@portoseguro.com.br](mailto:agricola.re@portoseguro.com.br)

Endereço: Rua Guaianases, 1238 - Campos Elíseos

Cep: 01204-001 - São Paulo – SP

- **Swiss Re Corporate Solutions Brasil Seguros S.A. (antiga UBF Seguros S/A)**

Central de Atendimento: (11) 3073-8000

Endereço: Avenida Paulista, 500 - 6º Andar, conjuntos 61, 62 e 63

Cep: 01310-000 - São Paulo - SP

Webpage: <http://www.brasileirarural.com.br>

- **Fairfax Brasil Seguros Corporativos S/A**

São Paulo: Alameda Santos, 1940, 4º Andar -Cerqueira Cesar - CEP: 01418-200

Telefone: 55 11 3041-3020 | Fax: 55 11 3041-3076

Rio de Janeiro: Rua Araujo Porto Alegre, 36 – 9º andar - sala 905 - Centro - CEP: 20030-013  
Telefone: 55 21 2240-0925  
Belo Horizonte: Rua Francisco Deslandes – 971 – Sala 412 – Anchieta - CEP: 30310-530  
Telefone: 55 31 3287-4870 Webpage: <http://www.fairfax.com.br>

### **Réassureurs**

- **Austral Re**

Central de atendimento: (21) 3125-5500  
Fax: (21) 3125-5600  
Endereço: Rua Humaitá, 275, 11º andar  
Cep: 22261-005 Rio de Janeiro - RJ

- **Catlin Brasil Serviços Técnicos Ltda**

Central de atendimento:(11) 3627-5000  
Fax: (11) 3627-5001  
Endereço: Av. Eng. Luis Carlos Berrini, 1511, 12º andar, Conjunto 122  
Cep: 04571-011 São Paulo - SP  
Webpage: [www.catlin.com](http://www.catlin.com)

- **Everest RE Group Ltda**

Central de atendimento: (21) 2516-3511  
Fax: (21) 2233-3588  
Endereço: Av. Rio Branco, nº 1, sala 1501, Centro  
Cep: 20090-003 Rio de Janeiro - RJ  
Webpage: [www.everestre.com](http://www.everestre.com)

- **Hannover Re Escritório de Representação no Brasil Ltda**

Central de atendimento: (21) 2217-9500  
Fax: (21) 2217-9545  
Endereço: Praça Floriano, 19, Sala 1701  
Cep: 20031-050 - Rio de Janeiro - RJ  
Webpage: [www.hannover-re.com](http://www.hannover-re.com)

- **Instituto de Resseguros do Brasil - IRB**

Central de Atendimento: (21) 2272-0200  
Endereço: Av. Marechal Câmara, 171 - Castelo  
Cep: 20020-901 - Rio de Janeiro - RJ  
Webpage: <http://www.irb-brasilre.com.br>

- **Lloyd`s Escritório de Representação no Brasil Ltda**

Central de atendimento: (21) 3266-1900  
Endereço: Avenida Almirante Barroso 52, Sala 2401  
Cep: 20031-918 - Rio de Janeiro – RJ Webpage: [www.lloyds.com](http://www.lloyds.com)

- **Mapfre Re Assessoria**

Central de atendimento: (11) 3287-3335  
Fax: (11) 3287-3335  
Endereço: Rua São Carlos do Pinhal, 696 - 3º andar  
CEP: 01333 - 000 - São Paulo - SP  
Webpage: <http://www.mapfre.com/mapfrere>

- **Münchener do Brasil Serviços Técnicos Ltda**

Central de Atendimento: (11) 5102-1500  
Endereço: Av. Eng. Luís Carlos Berrini, 550-14º andar  
Cep: 04571-000 - São Paulo - SP  
Webpage: <http://www.munichre.com>

- **PartnerRe Escritório de Representação no Brasil Ltda**

Central de atendimento: (11) 3146-8600  
Fax: (11) 3146-8608  
Endereço: Alameda Ministro Rocha Azevedo nº 38 - Conjunto 103  
Cep: 01410-000 Cerqueira César – SP

- **Scor Brazil Ltda**

Central de atendimento: (11) 5506-4166  
Fax: (11) 5505-6838  
Endereço: Rua Luigi Galvani, 70, suite 121  
Cep: 04575-020 São Paulo - SP  
E-mail: [br@scor.com](mailto:br@scor.com)

Central de atendimento: (21) 3221-9650  
Fax: (21) 3221-9659  
Endereço: Rua da Gloria, 344, sala 601/603,  
Cep: 20241-180 Rio de Janeiro - RJ  
E-mail: [br@scor.com](mailto:br@scor.com)

- **Swiss Re Brasil Serviços e Participações S/C Ltda**

Central de Atendimento: (11) 3371-6570  
Endereço: Alameda Santos, 1940 - 10º andar  
Cep: 01418-200 - São Paulo - SP  
Webpage: <http://www.swissre.com>

- **XL Re Holding**

Central de atendimento: (11) 3513-9200  
Fax: (11) 3513-9244  
Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barros, 1017 - 8º Andar  
Cep: 04530-001 - São Paulo - SP  
Webpage: <http://www.xlre.com>

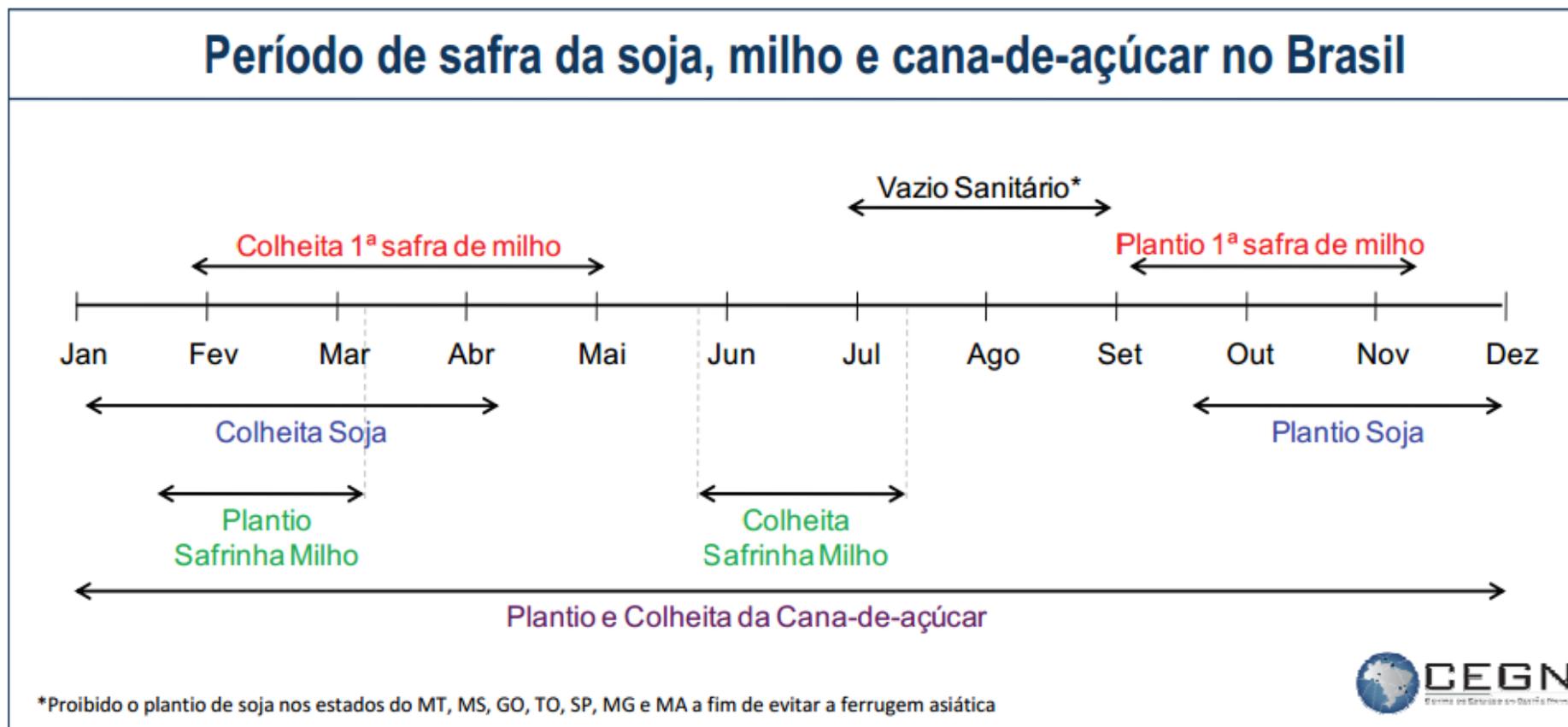
## Annexe 6 : Pourcentage de subvention en fonction des produits

(Sources : MAPA)

MODALIDADES DE SEGURO	GRUPOS DE CULTURAS	PERCENTUAIS DE SUBVENÇÃO (%)	LIMITES - MIL R\$
Agrícola	Feijão, milho 2ª e trigo	70	96
	Ameixa, aveia, canola, caqui, cevada, centeio, figo, kiwi, linho, maçã	60	
	Algodão, arroz, milho e soja	50	
	Abacate, abacaxi, abóbora, abobrinha, alface, alho, amendoim, atemoia, banana, batata, berinjela, beterraba, cacau, café, caju, cana-de-açúcar, cebola, cenoura, cherimoia, chuchu, couve-flor, ervilha, escarola (chicoria), fava, girassol, goiaba, jiló, laranja, lichia, lima, limão e demais cítricos, mamão, mamona, mandioca, manga, maracujá, melancia, melão, morango, pepino, pimentão, pinha, quiabo, repolho, sisal, tangerina, tomate, vagem e demais hortaliças	40	
Pecuário		30	32
De Florestas		30	32
Aquícola		30	32
VALOR MÁXIMO SUBVENCIONÁVEL			192

## Annexe 7 : Cycle du maïs, du maïs « safrinha », du soja et de la canne à sucre au Brésil

(Sources : Centro de estudos em gestão naval)



## Annexe 8 : Mesures de soutien destinées à l'agriculture familiale

(Sources MDA – Campagne 2012-2013 – millions de reals)

Programme	Objectif	Cibles	Budget
Crédit PRONAF	Le <i>Programme national de renforcement de l'agriculture familiale</i> est un instrument permettant d'allocation de crédits à taux d'intérêt fixes et faibles (~2%)	Producteurs majoritairement pauvres et peu intégrés à la chaîne de commercialisation	18 000
SEAF	L'Assurance de l'agriculture familiale permet la couverture (obligatoire) d'un crédit PRONAF pour les frais de précampagne ou d'investissement. L'assurance couvre l'intégralité du crédit et une partie du revenu attendu des récoltes	Producteurs majoritairement pauvres et peu intégrés à la chaîne de commercialisation	480
Garantia Safra	Fonds d'urgence qui couvre les régions semi-arides du biome Caatinga (Nordeste). Il se compose d'une cotisation du producteur, de la municipalité, de l'Etat et du gouvernement fédéral	Agriculteurs pauvres - Nordeste	411,8
PGPAF	Le <i>Programme de garantie des prix de l'agriculture familiale</i> est un instrument de protection contre la baisse des prix pour les bénéficiaires du PRONAF. Lors du remboursement du crédit, si le prix du marché est inférieur au coût de production, le producteur bénéficie d'une remise proportionnelle. Ce programme porte sur 46 produits	Producteurs majoritairement pauvres et peu intégrés à la chaîne de commercialisation	90
PAA(*)	A travers le programme d'acquisition des aliments, le gouvernement (via la CONAB) achète une partie des produits issus de l'AF pour fournir les établissements sociaux et banques alimentaires. L'autre partie, achetée par les organisations de l'AF, sert à la constitution de stocks qui sont revendus au moment le plus propice sur les marchés public ou privé.	Producteurs majoritairement pauvres et peu intégrés à la chaîne de commercialisation	1200(**)
PNAE	Programme national d'alimentation scolaire : à travers le réseau Brésil rural, il permet aux établissements scolaires de se fournir prioritairement auprès des agriculteurs familiaux de la municipalité	Tous les producteurs de l'agriculture familiale	1100
ATER	Le service d'Assistance technique et d'extension rurale permet l'amélioration des systèmes de production, le développement de l'accès au crédit, de l'accès aux conseils et à la connaissance des politiques. Ce service est implémenté à travers des partenariats locaux et la formation du personnel local.	Tous les producteurs de l'agriculture familiale	542
PGPM	A l'aide du Programme de garantie du prix minimum (existe depuis 1966) le gouvernement peut corriger les distorsions de prix au producteur en lui garantissant un prix de revient minimum préfixé.	Tous les agriculteurs (y compris non AF) selon des modalités fixées par le MAPA	347
Plano Brasil sem miséria	Le Programme Brésil sans misère instauré en 2011 est destiné aux producteurs en situation d'extrême pauvreté à qui il est proposé de l'assistance technique, et d'appui à la production, à la commercialisation	Producteurs ruraux extrêmement pauvres	81(*)

(\*) programmes phares du gouvernement

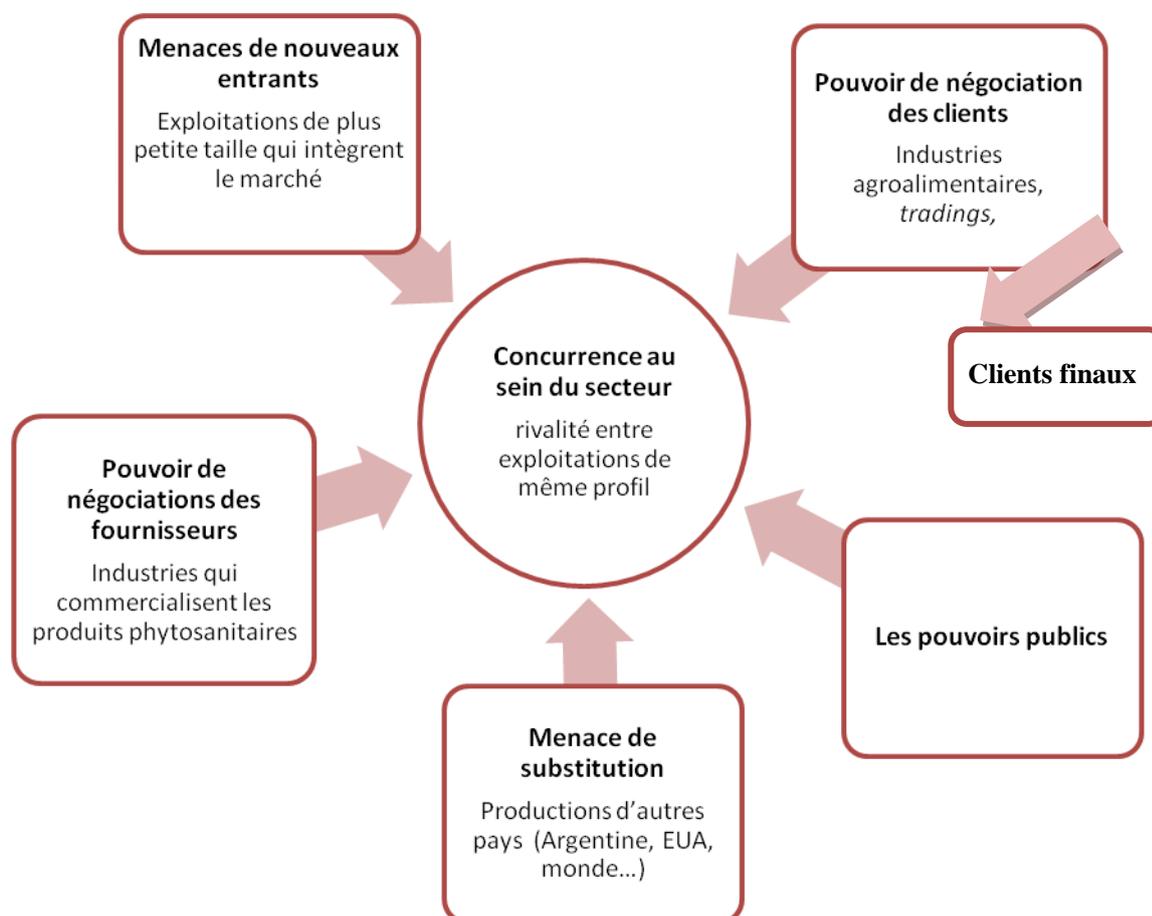
(\*\*) programmes financés majoritairement par le Ministère du développement social et du combat contre la faim.

## Annexe 9 : Les cinq forces de Porter

Les cinq forces de Porter présentent schématiquement l'environnement concurrentiel de la firme. Ce modèle identifie les facteurs clés de succès et de risque ainsi que l'intensité de la concurrence au sein d'un système.

Dans le cas présent, nous appliquerons le modèle de Porter d'une part au secteur de l'agriculture commerciale exportatrice et d'autre part, au système de l'agriculture familiale.

### Modèle de Porter appliqué à l'agriculture commerciale exportatrice brésilienne



### Le pouvoir de négociation des clients

Les très grandes exploitations à vocation exportatrice sont en règle générale très concentrées et intégrées à la chaîne de valeur (notamment pour les produits phares comme la viande ou le soja). Ce sont des exploitations-entreprises très capitalisées (investisseurs nationaux ou étrangers). Le pouvoir de négociation des clients est très grand. C'est notamment le cas des multinationales (JDS ou Sadia-Perdigão) ou encore des *tradings* (Bunge, Cargil, etc) qui commercialisent la production brésilienne à travers le monde.

Par ailleurs, les taux d'intérêt élevés du crédit bancaire ont incité les entreprises de l'aval (mais aussi de l'amont) à pourvoir aux besoins de financement des producteurs pour couvrir leurs frais de campagne<sup>63</sup>.

La demande brésilienne ne cesse de croître, accompagnant la hausse du niveau de vie de la population<sup>64</sup>. Il est difficile de savoir à l'heure actuelle ce qui pourra avoir un impact sur les exportations.

Les clients finaux jouent un rôle important dans ce modèle car ils imposent des contraintes à leurs fournisseurs (ici les clients) des exigences en termes de qualité, de traçabilité et d'origine (par exemple : produits non OGM pour les clients européens), etc.

### **Le pouvoir de négociation des fournisseurs**

A l'instar de celui des clients, le pouvoir de négociation des fournisseurs est puissant. Les grandes multinationales qui approvisionnent les exploitations en engrais et en fertilisants, dont le Brésil est très dépendant, ont un poids considérable. Elles concèdent également des crédits à taux plus favorables aux entrepreneurs-exploitants<sup>65</sup>, ce qui renforce cette dépendance. Il est fréquent - notamment pour la production de soja de la Région Centre-ouest, que les contrats d'achat soient prédéfinis au moment du semis et que le remboursement des frais de campagne soit calculé en « sac de soja » plutôt qu'en devises (Annexe 11).

### **Les pouvoirs publics**

La force des pouvoirs publics est multiple et repose sur les mesures qu'elle instaure.

- soutien à la production/commercialisation/investissement : octroi de crédit à taux d'intérêt bonifié ;
- réglementation adéquate (sur la fiscalité : taxes sur le revenu, le travail, les matières premières comme le carburant ; sur l'environnement, etc). Cette réglementation ne doit être ni trop contraignante pour ne pas étouffer les exploitations-entreprises ni trop laxiste, car l'offre et la demande de produits agricoles n'est pas élastique ;
- conditions de commercialisation favorables, locales comme internationales (Mercosur<sup>66</sup> et accords bilatéraux) : ouverture des marchés extérieurs, libération des quotas, levées des barrières sanitaires, etc.

### **La menace de nouveaux entrants**

Les nouveaux entrants sont « théoriquement » les petites ou moyennes exploitations qui se structurent et qui progressivement deviennent des concurrents potentiels. Il est difficile de véritablement évaluer cette menace, qui semble même improbable. La dimension des grandes exploitations est telle que cela impliquerait de larges regroupements en coopératives, ce qui est loin d'être le cas. Seul le sud du Brésil compte un nombre significatif de coopératives

---

<sup>63</sup> Le crédit assuré par les entreprises de l'amont et de l'aval représente 30 % du crédit total de l'agriculture au Brésil.

<sup>64</sup> Selon, l'USDA, la production de grains devra augmenter de 8% et des oléagineux de 43% d'ici à 2018 (par rapport à 2008)

<sup>65</sup> Les multinationales accèdent à des taux plus compétitifs à l'étranger

<sup>66</sup> Actuellement suspendus

agricoles. Les exportations des coopératives brésiliennes représentent moins de 3 milliards de dollars<sup>67</sup>, soit moins de 4 % des exportations totales de l'agriculture commerciale exportatrice.

Les réglementations contraignantes, notamment sur l'achat des terres par des investisseurs étrangers, limitent par ailleurs l'intensité capitalistique (c'est-à-dire la capacité des nouveaux entrants à investir et à rentabiliser leurs investissements).

### **La menace de substitution**

La menace de substitution telle qu'il est possible de la concevoir dans ce modèle proviendrait des pays étrangers et serait évaluée de la manière suivante : quelle est la probabilité qu'un pays importateur se tourne vers un autre pays fournisseur pour ses approvisionnements ? Il faudrait comparer les statistiques d'importations des pays clients pour y apporter une tentative de réponse.

### **Concurrence au sein du secteur**

Il existe une rivalité entre les entreprises agricoles, qui les entraîne à se doter des meilleures technologies, d'améliorer leur processus de gestion et de conduite des cultures. Cette rivalité les amène en réalité à recourir davantage à l'échange d'expérience qu'à la méfiance et à la compétition. La demande se maintient à un niveau élevé, ce qui limite les effets sur la compétition<sup>68</sup>.

### **Facteurs clés de succès**

Les facteurs clés de succès de l'agriculture commerciale exportatrice est d'une part l'accès au crédit, qu'il soit bancaire ou non bancaire mais aussi l'accès aux intrants. Toute évolution qui se traduirait par un renchérissement des intrants ou du crédit bancaire affectera dans une mesure variable ces exploitations-entreprises, d'autant plus qu'elles seront endettées.

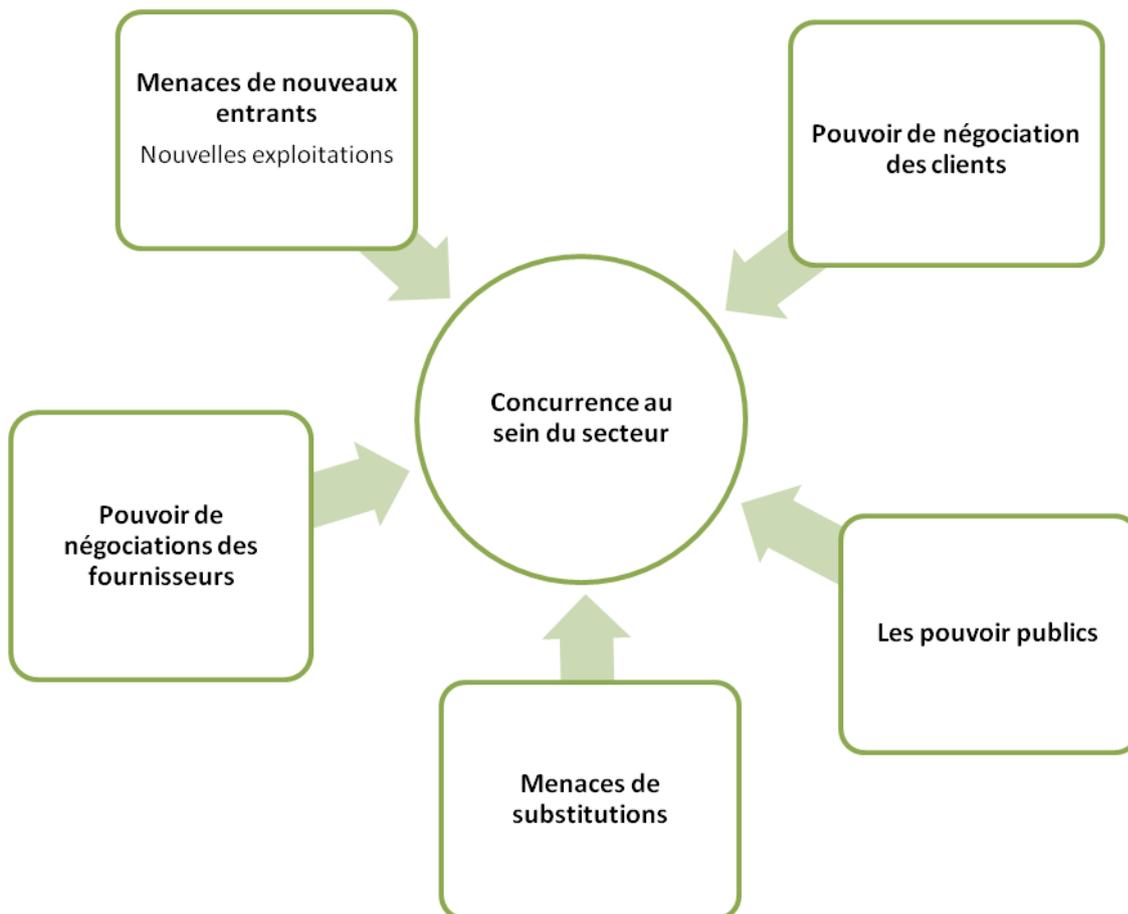
Ces exploitations ont un besoin de protection contre les risques climatiques, les risques de prix et de taux de change.

---

<sup>67</sup> De ces exportations, 1,1 milliards reviennent au Paraná, 1 milliard revient à l'Etat de São Paulo, 420 M au Minas Gerais, 270 M au Rio Grande do Sul et 150 M au Santa Catarina.

<sup>68</sup> <http://www.sober.org.br/palestra/6/44.pdf>

## Modèle de Porter appliqué à l'agriculture familiale brésilienne



L'agriculture familiale est caractérisé par la grande hétérogénéité de ses d'exploitations. La part la plus représentative de l'agriculture familiale est constituée par les petits et très petits agriculteurs relativement peu intégrés au marché.

### **Le pouvoir de négociation des clients**

Si les clients existent, leur pouvoir est limité car la commercialisation des produits de l'agriculture familiale est finalement très encadrée par les mesures du gouvernement (voir ci-dessous).

### **Le pouvoir de négociation des fournisseurs**

Il se restreint aux conditions imposées par le gouvernement dans le cadre des crédits PRONAF.

### **Les pouvoirs publics**

Le gouvernement agit quasiment à tous les niveaux ce qui ne laisse que très peu d'espace aux autres acteurs, intervenant sur le marché essentiellement à travers le crédit PRONAF (80 % du soutien). Les autres appuis sont secondaires : le soutien des prix du marché (dispositif ponctuel et limité géographiquement), l'achat d'aliments via l'Agence nationale

d'approvisionnement – CONAB, sous tutelle du MAPA, les mesures incitatives pour l'approvisionnement des écoles par des exploitations familiales locales.

#### **La menace de nouveaux entrants**

Non identifiée.

#### **La menace de substitution**

Non identifiée.

#### **Concurrence au sein du secteur**

Non encore réelle.

#### **Facteurs clés de succès**

Le seul facteur de succès réside dans la capacité du gouvernement à mobiliser des fonds et à les distribuer efficacement pour garantir la subsistance de l'exploitant et donc la pérennité de l'exploitation. Le besoin de protection de ces exploitations concerne essentiellement les risques climatiques.

## Annexe 10 : Remboursements de crédits en sacs de soja ou de maïs

(Sources : USITC, 2012)

### **BOX 4.5** In Brazil, Farmers Can Use Sacks of Soybeans and Corn in Lieu of Cash Payments

In many agricultural areas of Brazil, particularly those producing soybeans and corn, farmer payments for inputs (e.g., seeds and fertilizers), rents, and land purchases are often contracted in 60 kg sacks rather than in *reais*.<sup>a</sup> This system of bartering has a long history in Brazil, going back many years before the country's economic stabilization in the early 1990s.

Global price discovery for soybeans and corn occurs in U.S. dollars at the Chicago Board of Trade, with Brazilian spot markets and sales contracts adjusted for local conditions such as transportation costs. While Brazilian farmers can be paid in cash for their harvest, the price they receive in *reais* is directly related to Chicago prices.<sup>b</sup>

Setting prices in sacks rather than *reais* is beneficial both for farmers and the parties that buy and sell from them. Using sacks as a proxy for U.S. dollars is a hedge against inflation. Price variances for production inputs are largely disregarded, and if the price of a sack declines, farmers lose revenue but also lower their overall cost. They can focus primarily on increasing harvest yields to boost profits. Moreover, paying in soybeans give farmers better cash flow and more liquidity, because they receive seeds and fertilizers months before final payments are due.<sup>c</sup>

According to an industry representative, traders such as ADM and Bunge that provide inputs to farmers in exchange for sacks of soybeans or corn are willing to continue this system because it provides guaranteed crop volumes for crushing or export. Bankers who loan to farmers prefer payments in U.S. dollars when they acquire international capital denominated in that currency, but they are often willing to set repayment terms in sacks as a second-best option because soybean prices are strongly correlated to Chicago prices. Most traders and bankers also have access to sophisticated international hedging instruments to lower the price risks associated with bartering.<sup>d</sup>

<sup>a</sup> Industry representatives, interviews by USITC staff, Mato Grosso, Brazil, August–September, 2011.

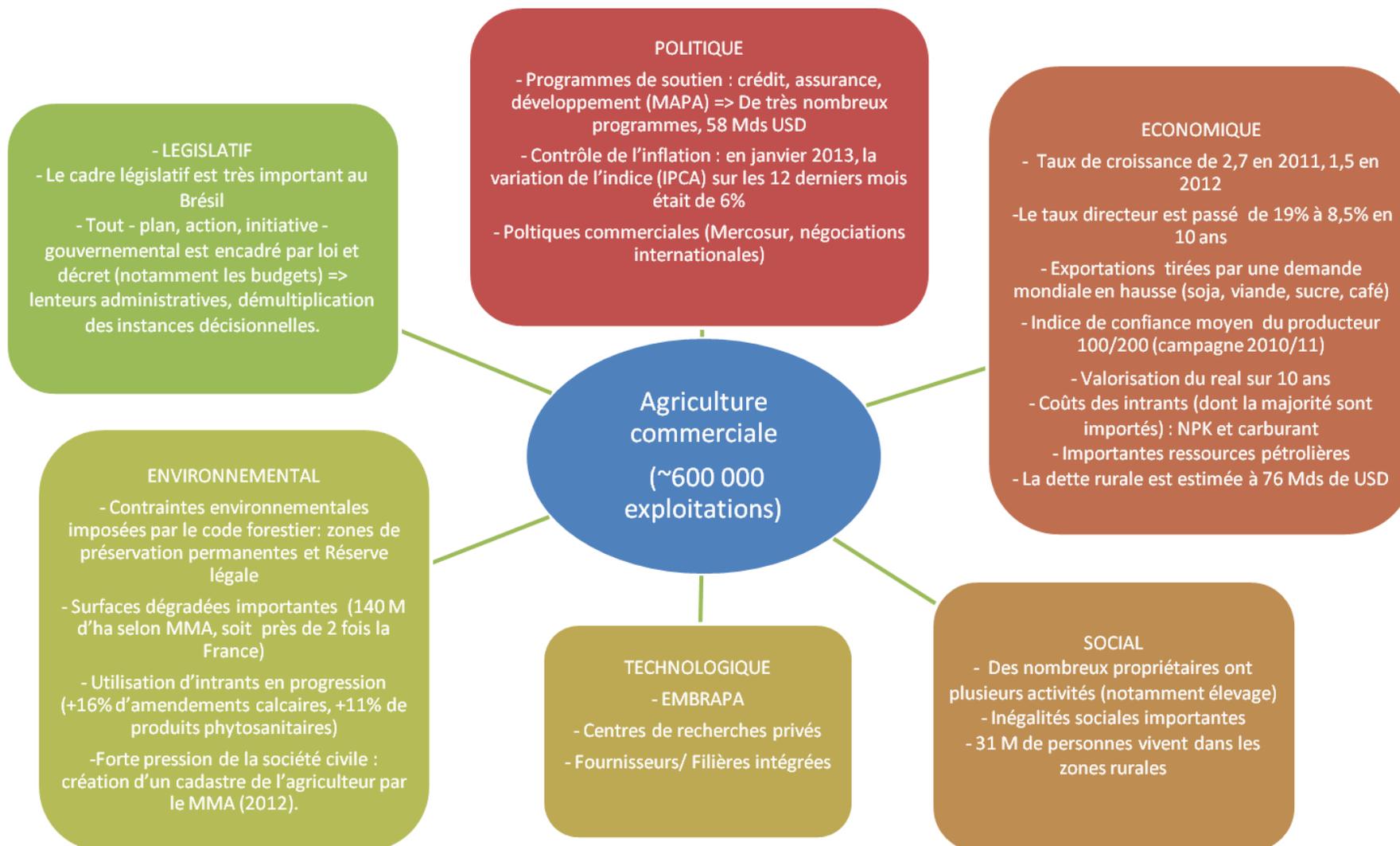
<sup>b</sup> Thompson, "Behind the Numbers," October 1, 2003. Broadly speaking, soybeans are a proxy for U.S. dollars. Historically, this was important in Brazil, where for a considerable period the local currency continually lost value against the U.S. dollar. Over time, Brazilian farmers grew accustomed to discussing finances not in *reais* but in the number of sacks paid for a combine or fertilizer. Industry representatives, interviews by USITC staff, Mato Grosso, Brazil, August–September, 2011.

<sup>c</sup> Thompson, "Behind the Numbers," October 1, 2003. The effect of the barter system is to lower financing costs for farmers and minimize input price volatility, thereby lowering their overall cost of production.

<sup>d</sup> Industry representative, interview by USITC staff, Mato Grosso, Brazil, September 1, 2011.

## Annexe 11 : Matrices PESTEL de l'agriculture commerciale exportatrice et de l'agriculture familiale

### PESTEL de l'agriculture commerciale exportatrice



Cette matrice fait ressortir les principaux facteurs suivants :

D'opportunités :

- politique de soutien modérée en comparaison aux autres pays ;
- contrôle de l'inflation ;
- baisse régulière des taux d'intérêts ;
- demande internationale en hausse.

De risques :

- taux d'intérêts élevés ;
- valorisation du real par rapport au dollar US de 60 % entre 2003 et 2013 (USD/RBL =3,54 en janvier 2003 et 2,00 en janvier 2013) ;
- dépendance aux intrants ;
- dette rurale conséquente =>
- poids de la société civile et des gouvernements pour préserver l'environnement ;
- poids des démarches administratives : longues et qui se superposent, le tout contribuant à l'inertie du système.

De points d'équivoque :

- autosuffisant en pétrole depuis 2006, le Brésil importe encore près de 20 % de ses besoins<sup>69</sup> ;
- la législation environnementale brésilienne est l'une des plus contraignantes au monde, mais n'empêche pas deux constats : les « surfaces dégradées » sont incommensurables et la déforestation manque de contrôle.

Bien que les contraintes économiques auxquelles l'agriculture brésilienne est soumise soient fortes, aussi bien au niveau financier que technique (dépendance aux intrants), le Brésil a bénéficié d'une demande mondiale ferme pour les produits alimentaires de base qui continuera et qui tirera ses exportations. Les opportunités ouvertes par la demande grandissante des pays où les modes de consommation évoluent - régimes plus riches en protéines - notamment en Asie et le Moyen-Orient, continueront d'accroître le solde commerciale agricole.

Dans le même temps, sa dépendance aux intrants progressera. Ses besoins en carburant qui restent importants devraient progressivement être couverts par la production nationale (au fur et à mesure que les gisements au large de ses côtes deviendront exploitables).

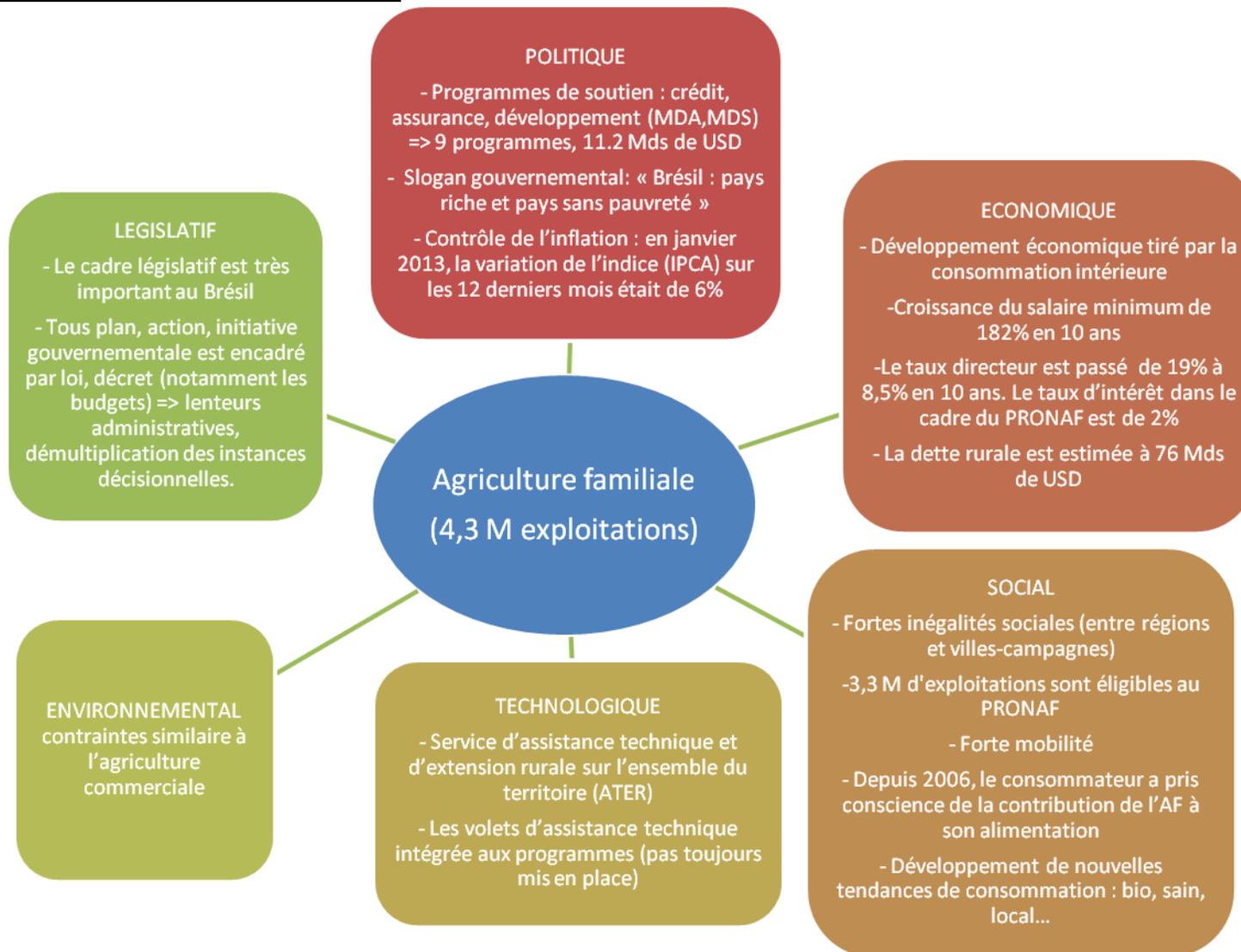
---

<sup>69</sup> Sources : L'Amérique latine a besoin du pétrole iranien, IRIB, novembre 2012, consulté le 15/03/2013

La société civile maintiendra la pression sur le gouvernement pour limiter les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement. Les producteurs seront amenés à justifier leurs interventions (notamment l'usage intensif de produits phytosanitaires), ce qui fera appel à toujours plus de recherche scientifique pour développer des variétés résistantes au stress hydrique, mais aussi aux maladies.

Le niveau de soutien du crédit mais aussi de l'assurance est très loin de couvrir les besoins des producteurs. Le gouvernement devrait maintenir ces mesures, à défaut de les perfectionner. Le programme de subvention de la prime et équivalents locaux se développeront et les produits d'assurance s'ajusteront afin de séduire un nombre toujours plus important d'agriculteurs.

## PESTEL de l'agriculture familiale



La matrice fait ressortir les principaux facteurs suivants :

#### D'opportunités

- politique de soutien modérée en comparaison aux autres pays ;
- contrôle de l'inflation ;
- des taux d'intérêts très favorables pour l'agriculture familiale ;
- une croissance de la demande intérieure qui s'accroît avec le développement du pays et la croissance de la population ;
- les services d'assistance technique contribuent au développement de l'agriculture familiale.

#### De risques

- inégalités sociales extrêmement fortes ;
- dépendance aux intrants ;
- dette rurale conséquente ;
- manque de ressources et de formation pour l'accompagnement des producteurs les plus pauvres ;
- poids des démarches administratives : longues et qui se superposent, le tout contribuant à l'inertie du système ;
- attrait pour les zones urbaines avec de meilleures conditions de vie et des emplois mieux rémunérés.

#### De points d'équivoque :

- L'exode rural a été une tendance de fond sur les dernières décennies et tend à disparaître => les politiques publiques sont destinées au développement, mais également au maintien des populations dans les zones rurales<sup>70</sup> ;
- Très forte diversité des agricultures familiales avec des agricultures commerciales, des exploitations en voie d'intégration au marché et une majorité pauvre ou très pauvre.

Depuis plus de vingt ans, l'agriculture familiale s'est fait une place, tout d'abord sur la scène politique mais également au sein de la société de consommation (les mentalités évoluant avec l'augmentation du niveau de vie, les consommateurs sont de plus en plus sensibilisés à l'origine des produits).

---

<sup>70</sup> Au Brésil, selon l'IBGE l'exode rural a concerné 2 M d'habitants entre 2000 et 2010, avec des contrastes entre régions. Exode vers les villes dans les Régions Sud et le Nordeste, et immigration dans les Régions Nord et Centre-ouest où le développement de l'agriculture est encore important.

Alors que le gouvernement brésilien défend publiquement sa position de leader agricole et ses programmes de développement qui éveillent l'intérêt à l'échelle mondiale, beaucoup reste à faire.

La part de l'agriculture familiale qui intégrera le marché de commercialisation, rencontrera les problèmes de crédit et de dépendance aux intrants que connaît l'agriculture commerciale. En revanche, l'agriculture vivrière dont le chemin à parcourir est encore long, sera dépendante de l'ensemble des programmes du gouvernement pendant de nombreuses années. Les mesures de soutien à l'agriculture seront en toute logique renforcées mais le seront-elles dans les proportions nécessaires ? Le SEAF et la garantie récolte auront-elles une portée suffisante ?

Pour répondre à ces questions, dans une troisième partie, nous nous intéresserons aux impacts de ces programmes et aux points de vue défendus par les intéressés.

Retrouvez les diverses collections de la fondation FARM

**Notes :** cette collection fait le point, de manière synthétique, sur des sujets d'actualité ou des thèmes de recherche, pour nourrir la réflexion et susciter le débat. Les Notes sont publiées mensuellement par les membres de l'équipe de la fondation.

**Etudes :** cette collection regroupe des analyses approfondies sur une thématique de la fondation FARM. Réalisées par un chef de projet de FARM et/ou par un auteur extérieur, sous la houlette de FARM, ces études sont supervisées par un comité de pilotage composé d'experts du monde agricole et rural.

**Documents de travail :** cette collection communique les résultats des recherches effectuées par un chef de projet de FARM, un étudiant stagiaire ou un expert extérieur sur une thématique de réflexion de FARM. Intermédiaires entre les Notes et les Etudes, les Documents de travail sont élaborés sans comité de pilotage.

**Champs d'acteurs :** cette collection est dédiée aux actions de terrain menées par FARM ou ses partenaires. L'objectif est de formaliser et diffuser les résultats d'expériences portées par différents acteurs du développement agricole et rural. Les Champs d'acteurs sont réalisés par un chef de projet de FARM et/ou un auteur extérieur, sous la supervision de FARM et de ses partenaires.

**Point de vue :** cette collection expose le point de vue d'un expert extérieur à FARM sur un sujet donné. Son opinion n'est pas nécessairement partagée par la fondation, mais est suffisamment argumentée et stimulante pour être mise en débat.

Toutes les publications de la fondation FARM sont disponibles en version électronique sur [www.fondation-farm.org](http://www.fondation-farm.org).

---

La Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde  
est soutenue par





**Nous écrire / To write us**

**Fondation FARM**

s/c Crédit Agricole S.A.  
12, Place des Etats-Unis  
92127 Montrouge Cedex

**Nous rencontrer / To meet us**  
100, boulevard du Montparnasse  
75014 Paris

**Rendez-vous sur notre site Internet**

**More information on our website**

<http://www.fondation-farm.org>

[contact@fondation-farm.org](mailto:contact@fondation-farm.org)

Tél : +33(0) 1 57 72 07 19