

La réforme de l'assurance des récoltes en France

Quels enjeux et débats autour de la loi du 22 mars 2022 ?



Damien Caperaa
Jean Catry
Jean-Baptiste Flieller
Loïc Fouquet

Pierre Frode
Corentin Hennion
Thomas Labro
Lucille Lacoste

Cette publication a été réalisée par des étudiants en troisième année du cycle ingénieur de Mines Paris PSL Research University. Il présente le travail réalisé dans le cours intitulé « Descriptions de controverse », qui a pour objectif d'introduire les étudiants à l'univers incertain de la recherche scientifique et technique et de les sensibiliser aux enjeux de la participation citoyenne.

Mines Paris décline toute responsabilité pour les erreurs et les imprécisions que peut contenir cet article. Vos réactions et commentaires sont bienvenus. Pour signaler une erreur, réagir à un contenu ou demander une modification, merci d'écrire à la responsable de l'enseignement : madeleine.akrich@mines-paristech.fr.

■ Matériel et méthodes.....	3
■ Introduction.....	5
Le système historique des calamités agricoles et des contrats privés multirisque climatique (MRC).....	5
Un paradigme assurantiel bipartite critiqué.....	7
Les enjeux posés par le changement climatique	8
L'adoption du projet de loi	8
Le contenu de la loi	9
Une loi sujette à controverse	11
I. Loi de mars 2022 : répondre à une nécessité d'harmonisation du système d'assurance récolte pour démocratiser le recours à l'assurance privée	13
A) La mise en commun des procédures relatives au régime des calamités agricoles et aux assurances privées est-elle réalisable ?	13
B) La réforme permet-elle de prendre en compte la grande diversité des types de cultures assurées ? ...	17
C) La réforme permet-elle une mutualisation du risque à l'échelle de l'exploitation ?	19
D) La réforme permet-elle une mutualisation du risque à l'échelle nationale ?.....	19
II. Viabilité économique du système mis en place par la loi de mars 2022	23
A) Les seuils de la nouvelle architecture permettent-ils un traitement juste des agriculteurs ?	23
B) Les barèmes de prix utilisés par l'État sont-ils des indicateurs économiques adéquats pour le calcul des subventions aux primes d'assurance ?	25
C) Les modalités de calcul du rendement historique sont-elles adaptées aux nouveaux enjeux de l'agriculture liés au changement climatique ?	27
D) L'indice de pousse de l'herbe permet-il d'évaluer correctement les pertes des agriculteurs ?	29
III. Augmenter la résilience du système mis en place par la loi de 2022.....	32
A) La participation de l'Etat permettra-t-elle l'équilibre financier du système ?.....	32
B) La création d'un pool de co-réassurance est-elle possible et permet-elle une meilleure répartition des risques ?	34
C) La réforme de l'assurance récolte favorise-t-elle l'adaptation au changement climatique des agriculteurs ?	37

D) Diversification des cultures et pratiques agroécologiques, peuvent-elles être une réponse ?	41
■ Conclusion.....	44
▪ Ouverture : assurance obligatoire.....	44
■ Références	46
▪ Articles de presse généraliste / presse professionnelle.....	46
▪ Article de revue scientifique	47
▪ Entretiens.....	47
▪ Littérature grise	48
▪ Images, photographies, tableaux et graphiques	51

■ Matériel et méthodes

Le présent travail résulte tout d'abord de l'analyse d'un corpus donné par les encadrants, constitué d'articles de presse et d'articles de sites internet, de rapports d'experts et de littérature scientifique. Les articles de presse et web sont tirés de journaux assez génériques tels que Le Monde, ou bien de sources spécialisées en écologie, tels que Reporterre et Vert, ou spécialisés en agriculture tels que le site PleinChamp. Les rapports d'experts, eux, viennent par exemple du Sénat. Enfin, la littérature scientifique comporte de nombreux articles de recherche portant sur des sujets très pointus et spécifiques tels que l'effet de la micro-assurance récolte sur la performance des petits producteurs de maïs au Burkina Faso. Si les articles de presse et les rapports d'experts se concentrent sur la France, en la comparant occasionnellement à d'autres pays, certains articles de la littérature scientifique portent entièrement sur des pays tels que les Etats-Unis ou l'Espagne. Cela nous a permis de comprendre que le sujet de l'assurance récolte était très vaste et nous a amené, dans un premier temps, à restreindre notre travail à l'assurance récolte française. Les articles de recherche portant sur d'autres pays ont donc été écartés. Toutes les sources ainsi retenues abordaient une période temporelle allant de 2005 à aujourd'hui, et évoquaient également brièvement l'année 1964 – point de départ du système assurantiel moderne des récoltes en France. Dans un deuxième temps, nous avons encore restreint notre sujet à la loi de mars 2022 modifiant le système d'assurance récolte français. Nous avons donc conservé toutes les sources retenues précédemment, dont le spectre temporel permet de comparer la situation pré et post loi de 2022.

Une fois le sujet choisi, nous avons complété le corpus avec quelques articles techniques tirés des journaux spécialisés présents dans le corpus initial (PleinChamp notamment), et avec des transcriptions de débats du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la loi de mars 2022.

Ce travail initial a permis l'élaboration de grilles de questions adressées à plusieurs acteurs de la controverse analysée, au cours d'entretiens semi-directifs. Les témoignages de ces acteurs, qui occupent tous des fonctions différentes, ont été retranscrits puis analysés, et des extraits pertinents ont été exploités dans ce document. Tous ont accepté que leurs noms soient cités. Nous avons eu l'occasion d'échanger avec :

Joël Limouzin, vice-président de la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, principal syndicat agricole français) depuis 2011, en charge des dossiers assurance/calamités et santé animale. Il est en outre président de la Chambre d'agriculture de Vendée depuis 2014 et agriculteur ;

Laurent Woltz, chef du service juridique et fiscal de la FNSEA ;

Denis Perreau, éleveur en Côte d'or (céréalier grande culture et 200 moutons), membre de la Confédération Paysanne (syndicat agricole français) ;

Patrick Capéreaa, responsable de du pôle Entreprise et Développement à la Chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées ;

David Moncoulon, membre depuis 15 ans du service de modélisation des risques de la CCR (Caisse Centrale de Réassurance) et Dorothee Kapsmbelis, ingénieure agronome de formation venant de finir sa thèse à la CCR sur l'impact du changement climatique sur la production végétale à horizon 2050, et en première année de CDI dans l'équipe de David Moncoulon ;

Philippe Dubois de la Sablonnière, ingénieur agro-économiste de formation ayant travaillé en tant que product manager en assurance climatique à Pacifica, filiale du Crédit Agricole, et actuellement en poste à Axa Climate en tant que souscripteur ;

Kevin Dedieu, co-fondateur et chef de la R&D de Descartes Underwriting, entreprise d'assurance paramétrique

Certains de ces acteurs nous ont fourni des documents techniques qui sont venus étoffer et compléter le corpus existant.

Il convient toutefois de souligner que notre enquête a été effectuée dans un laps de temps assez restreint - trois mois - et que le corpus de témoignages aurait gagné à être enrichi. Nous regrettons par exemple l'absence de témoignages de gros assureurs tels que Pacifica ou Groupama. Nous avons également sollicité un entretien avec Frédéric Descrozailles, député ayant porté la loi de mars 2022. Mais celui-ci n'a pu nous proposer un entretien qu'à partir de février 2023, ce qui n'était pas conforme aux délais dans lesquels nous devons produire la présente étude.

■ Introduction

Le 02 mars 2022, était promulguée par le président de la République Française la loi n°2022-298 relative à l'assurance récolte en agriculture. La loi entendait réformer en profondeur le précédent paradigme de l'assurance récolte, dont les bases avaient été jetées dans les années 1960, notamment en modifiant la prise en charge des risques climatiques incombant aux trois pôles d'acteurs : agriculteurs, assureurs privés et État.

Avant d'aborder dans le développement cet article les débats suscités par cette réforme, nous nous attellerons à rappeler dans l'introduction, premièrement, le fonctionnement du régime assurantiel agricole en vigueur avant la loi de 2022, et deuxièmement, les lignes directrices autour desquelles cette loi s'articule.

Le système historique des calamités agricoles et des contrats privés multirisque climatique (MRC)

Avant 2023, puisque la loi du 02 mars 2022 est entrée en application le 1^{er} janvier 2023, l'aide de l'État envers les agriculteurs victimes d'aléas climatiques importants, tels que la grêle, la sécheresse, les tempêtes, le gel, les excès d'eau et bien d'autres, se faisait à travers le régime dit des calamités agricoles. Créé en 1964 sous le général de Gaulle, le fonds de gestion des calamités agricoles (depuis 2010, il est renommé FNGRA pour Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture) était financé par des contributions additionnelles payées par les agriculteurs et une subvention de l'État. Il permettait une mutualisation des risques agricoles et se voyait déclenché région par région lorsque le statut de calamité agricole y était déclaré, pour dédommager les agriculteurs.

Parallèlement au FNGRA, des entreprises privées, dont les leaders en France sont aujourd'hui Groupama et Pacifica (filiale du Crédit Agricole), ont commencé à proposer aux agriculteurs des offres dites multirisque climatique (MRC) pour assurer leurs récoltes, avec une tarification dépendant des risques estimés pour l'exploitation assurée. Cette émergence du marché privé ne s'est d'ailleurs pas faite sans l'intervention de l'État. En effet, depuis 2005 l'État soutient le recours au contrat MRC en subventionnant les cotisations assurantielles des agriculteurs¹ (les fonds provenaient historiquement du FNGRA mais depuis 2015 ces subventions sont versées dans le cadre de la PAC au niveau européen). Conformément à la volonté d'augmenter l'emploi des contrats MRC, par un arrêté datant de 2010², le ministre de l'Agriculture de l'époque Bruno Le Maire excluait les grandes cultures

¹ CCR, Département R&D modélisation, « Note de synthèse sur le suivi de l'aide à l'assurance multirisque climatique pour l'exercice 2019 par CCR pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ».

² Journal de la République Française, « Arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture ».

et les vignes du FNRA. Ces cultures n'étaient donc plus indemnisées par l'État, y compris les exploitations ne faisant pas l'objet d'une assurance privée.

Les deux graphiques suivants sont tirés d'une recherche de corpus sur Europresse en janvier 2023. Il est intéressant de noter sur la Figure 1 que le nombre de documents publié par an résultant de la recherche "TEXT = Assurance&Récolte&France" augmente significativement de 2000 à 2005, date de début des subventions aux primes d'assurance récolte, après 2010 – 2011, années durant lesquelles les viticultures et grandes cultures furent sorties du régime des calamités agricoles. Le palier haut de 2016 à 2020 semble correspondre à une série d'années intenses en termes d'évènements climatiques : les acteurs interrogés y font régulièrement référence, on le verra dans la suite. Enfin, un épisode de gel tardif généralisé en 2021 paraît avoir amorcé les discussions du gouvernement autour du projet de réforme, paru en mars 2022. Les pics de mentions dans les documents du corpus Europresse ne le contredisent pas. Les résultats de la recherche "TEXT = "Réforme&Assurance&Récolte&France", présentés sur la Figure 2 se distinguent des premiers, de manière compréhensible, par la concentration des mentions en 2021 et 2022.

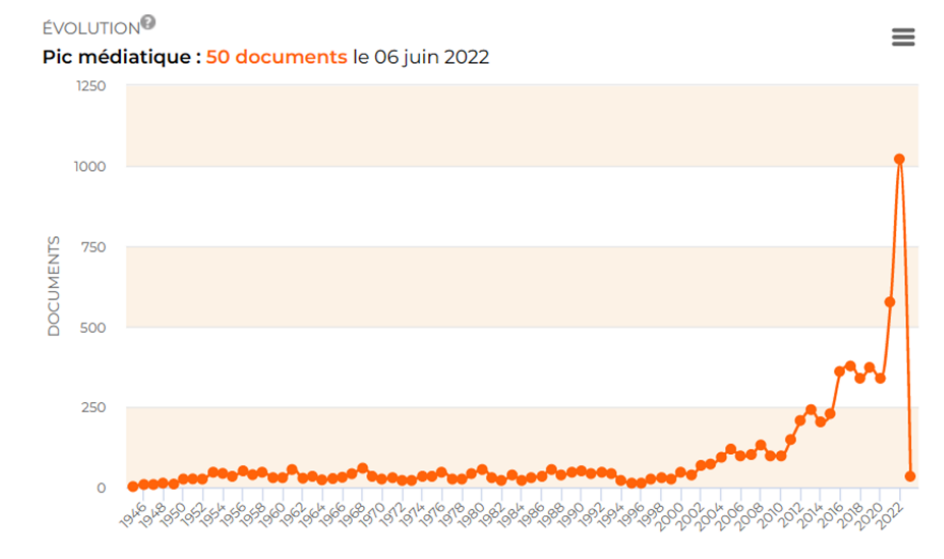


Figure 1 : Nombre de documents publié par an résultantss de la recherche "TEXT = Assurance&Récolte&France", sur toute la période disponible

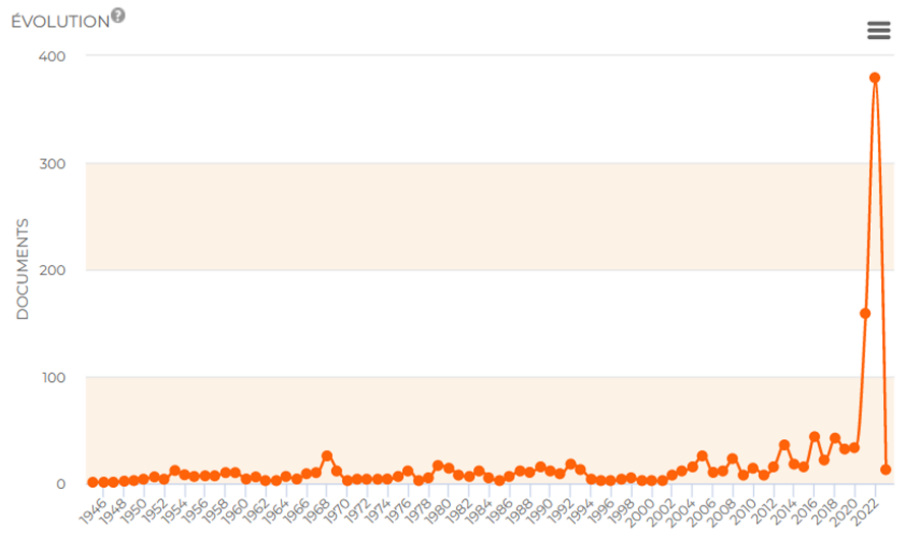


Figure 2 : Nombre de documents publié par an résultant de la recherche "TEXT = Réforme&Assurance&Récolte&France", sur toute la période disponible

Un paradigme assurantiel bipartite critiqué

D'après la plupart des acteurs impliqués, ce système assurantiel bipartite présentait de nombreux défauts. Du côté des agriculteurs, le régime des calamités agricoles était vu comme beaucoup trop lent. L'indemnisation prenant parfois plus d'un an, elle ne permettait pas à certains agriculteurs de se remettre sur pied. Lors des entretiens effectués avec certaines parties prenantes, la lenteur du système était fustigée aussi bien par le syndicat agricole majoritaire, la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles), favorable à la réforme de mars 2022, que par la Confédération paysanne, syndicat minoritaire important opposé à cette même loi.

Pour le recours à l'assurance privée, la pénétration des contrats MRC dans l'agriculture française atteste également de la faible efficacité du système bipartite. En dépit des incitations étatiques, 30% seulement de la surface des grandes cultures et des vignes de France était assurée avec des contrats privés MRC (multirisque climatique) en 2022, et ce taux était inférieur à 5% pour l'arboriculture, l'horticulture et les prairies³. De leur côté, les assureurs privés pointent du doigt un marché non rentable et dont l'état se dégrade. Selon le directeur des assurances de dommages et responsabilité chez France Assureurs⁴ : « *Le rapport sinistre sur cotisations (S/C) de cette assurance [MRC] est de*

³ Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

⁴ Nom d'usage de la fédération française de l'assurance, principal organisme de représentation des entreprises d'assurance.

110% en cumulé depuis 15 ans alors que la rentabilité pour un assureur s'établit aux alentours de 70% »⁵.

Les enjeux posés par le changement climatique

La faible attractivité économique de ce type de contrat s'inscrit sur la toile de fond du changement climatique qui entraîne une hausse importante des sinistres. En plus d'impacter fortement les agriculteurs, la brutalité des aléas climatiques récents a rendu d'autant plus périlleuse la gestion financière de ces risques par l'État et/ou les assureurs. Un rapport de l'institut Montaigne publié en 2021 indiquait que les pertes agricoles liées aux sécheresses avaient triplé entre 1961 et 2018 dans l'union européenne⁶. À ce titre, l'extrême violence du gel de 2021 a marqué une étape importante de l'élaboration de la loi : selon Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA (syndicat agricole majoritaire et porteur de la réforme) en charge des questions climatiques et sanitaires, « 2021 a été vraiment le déclencheur avec le gel quasi généralisé sur l'ensemble de l'hexagone, qui a amené plus de conscience des professionnels [...] mais aussi des gens qui n'étaient pas habitués ». À la suite de cet épisode, le ministère de l'Agriculture publiait dans un dossier de presse que « le président de la République et le Premier ministre ont confié au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, en lien avec le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, le soin de concevoir une refonte globale du système assurantiel pour plus d'égalité dans son fonctionnement »⁷. Enfin, on notera la mention explicite de la « résilience de l'assurance française face au changement climatique » dans les premières lignes de l'article 1 de la loi⁸.

L'adoption du projet de loi

En juillet 2021, le député de la majorité Frédéric Descrozaille remettait au ministre de l'Agriculture les conclusions du groupe de travail « Gestion des risques et développement de l'assurance récolte » dans un document appelé « Varenne agricole de l'eau et du changement climatique ». Ce Varenne a enclenché un ensemble de débats sur l'architecture générale de la réforme entre les syndicats agricoles (majoritairement la FNSEA, mais également la Confédération paysanne, les Jeunes Agriculteurs et la Coordination Rurale), les assurances engagées dans la fourniture de contrats MRC (Groupama, Pacifica, etc.) et les parlementaires. Ce cycle de débats a été dynamisé par la volonté du président de la République d'aboutir à une réforme avant la fin de son mandat, en mai 2022. En

⁵ Pleinchamp, « Le guide de l'assurance récoltes ».

⁶ Gaymard, « Rapport - En campagne pour l'agriculture de demain ».

⁷ Denormandie, « Dossier de presse : Vagues de gel d'avril 2021, l'état aux côtés des agriculteurs. »

⁸ Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

décembre 2021, le projet de réforme a été présenté au Conseil des ministres. L'analyse de l'Assemblée nationale n'a donné lieu à aucun amendement particulier. Le passage en commission sénatoriale a quant à lui fait l'objet de remarques, notamment sur le manque de repères chiffrés même si la nécessité d'une réforme restait majoritairement partagée. Selon un sénateur du groupe Les Indépendants, s'exprimant en commission sénatoriale : « *les professionnels, comme nous au Sénat, appellent depuis de nombreuses années à une révision du système de gestion des risques qui s'est développé depuis les années 2010 et qui est à bout de souffle avec la fréquence des catastrophes climatiques.* ». Le 2 mars 2022, la loi a été examinée et validée en commission mixte puis votée au Parlement, promulguée et publiée au Journal officiel.

Le contenu de la loi

La réforme de l'assurance récolte est l'un des trois volets du Varenne Agricole dont le but est de « *proposer pour les prochaines années un accompagnement global de l'agriculture pour faire face à l'aggravation des risques climatiques* »⁹. Point important, il a pour objectif d'accompagner l'agriculture française – plus précisément métropolitaine¹⁰ – dans sa phase de transition vers un modèle plus résilient à l'horizon 2030 et ne cherche absolument pas « *le maintien, par le déploiement du soutien de l'État, de l'agriculture française que l'on connaît en 2021* »¹¹. L'objectif principal de la réforme de l'assurance récolte est l'augmentation drastique du taux de pénétration des contrats privés MRC (multirisque climatique) pour tous les types de culture. La loi supprime l'ancienne dualité entre le régime calamités agricoles et les contrats MRC pour lui substituer un système dit « universel »¹² à trois étages, dont la valeur des paramètres numériques a été fixée par décret le 10 novembre 2022¹³. La figure 1 représente schématiquement cette architecture à trois étages, dont voici une brève description :

- **L'étage agriculteur** : Au-dessous d'un certain seuil de perte, appelé seuil d'intervention de l'État, l'agriculteur assume seul les conséquences financières de ses pertes. Selon Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA en charge des questions climatiques et sanitaires, ce premier étage, est considéré comme relevant de la responsabilité de l'agriculteur : « *On*

⁹ Descrozaille, « Rapport au ministre de l'agriculture et de l'alimentation du groupe de travail "gestion des risques et développement de l'assurance récolte" ».

¹⁰ NB : il serait plus précis de dire "métropolitaine" car la loi ne concerne pas les territoires d'outre-mer pour lesquels il n'existe pas d'offre MRC privée et dont les indemnisations sont similaires au régime des calamités agricoles et versées par le fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM).

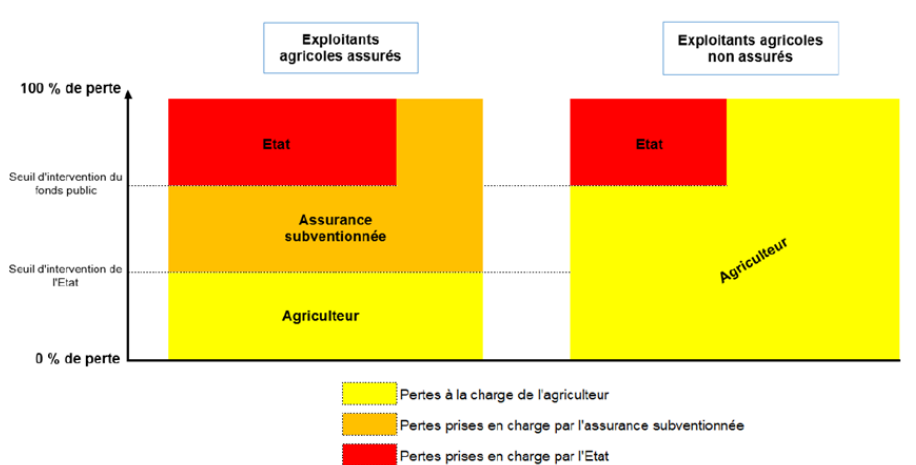
¹¹ Descrozaille, « Rapport au ministre de l'agriculture et de l'alimentation du groupe de travail "gestion des risques et développement de l'assurance récolte" ».

¹² Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

¹³ Journal de la République Française, « Décret n° 2022-1427 du 10 novembre 2022 favorisant le développement de l'assurance contre certains risques agricoles ».

est chef d'entreprise, on doit assumer une certaine part de risque ». Il encourage ainsi la mise en place de techniques agricoles résilientes face aux faibles aléas climatiques.

- **L'étage assurantiel** : Au-dessus du seuil d'intervention de l'État et sous le seuil dit d'intervention du fonds public (ou de solidarité nationale), l'intégralité des pertes de la tranche concernée est remboursée par une compagnie d'assurance privée si l'agriculteur a décidé de souscrire un contrat d'assurance subventionné par l'État. Une prime d'assurance est éligible à une subvention de l'État si le contrat auquel elle donne droit entre dans le cadre réglementaire de la loi de mars 2022, précisé par le décret n°2022-1427 du 10 novembre 2022. L'agriculteur peut souscrire une assurance non règlementée s'il estime qu'elle offre des conditions plus avantageuses, mais ne bénéficiera dans ce cas d'aucune subvention.
- **L'étage de la solidarité nationale** : Si les pertes dépassent le seuil d'intervention du fonds public, deux cas se présentent :
 - o Si l'agriculteur n'est pas assuré, le FNGRA indemnisera, quelle que soit la production, 45% des pertes comprises dans cette tranche (à noter que le fonds n'intervenait plus sur les grandes cultures et la viticulture avant la réforme, ce taux de 45% sera donc amené à diminuer pour les grandes cultures et la viticulture dans les années suivant l'entrée en vigueur de la loi avec le développement des contrats privés).
 - o Si l'agriculteur est assuré, le FNGRA indemnisera, quelle que soit la production, 90% des pertes comprises dans cette tranche, et l'assurance prendra en charge les 10% restants.



En plus de la discrimination opérée entre assurés et non assurés sur l'étage de solidarité nationale, la loi prévoit d'autres mécanismes incitatifs visant à augmenter le taux de pénétration des contrats

¹⁴ Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

MRC. Par exemple, le décret du 10 novembre 2022 augmente le taux de subvention des primes d'assurance MRC à 70% (contre 65% avant la réforme) et fait passer de 30% à 20% le seuil de pertes de production minimal qui rend les contrats d'assurance éligibles à la subvention publique. Ces seuils de 70% et de 20% ont été choisis sur la base d'un règlement européen « omnibus » datant de 2017. La loi prévoit également la création d'un « guichet unique », c'est-à-dire la désignation d'un interlocuteur unique vers qui l'agriculteur se tourne en cas de sinistres. Cet interlocuteur est une assurance privée (sauf dans le cas rare d'une production non assurable comme la culture de plantes médicinales, auquel cas cet interlocuteur est l'État) et joue ce rôle administratif d'une façon beaucoup plus large que dans l'ancien système, par exemple si l'agriculteur est assuré mais que sa demande porte sur des indemnités qui doivent être versées par l'État (les 90% de l'étage solidarité nationale), ou encore si l'agriculteur n'est pas assuré auprès d'une assurance privée mais que sa production est assurable.

Enfin, l'article 12 de la loi autorise le gouvernement à mettre en place, par voie d'ordonnance, un groupement (parfois appelé « pool d'assurance et de co-réassurance ») rassemblant toutes les entreprises d'assurance qui distribuent des contrats MRC bénéficiant des subventions que prévoit la loi. L'appartenance au groupement peut se traduire par « *des obligations pouvant consister à communiquer les données qu'elles détiennent à l'État, à partager, de façon anonyme, les données relatives à la sinistralité qu'elles détiennent auprès d'une structure tierce, qui veille à restituer l'ensemble d'entre elles aux assureurs les ayant partagées ainsi [...] à mutualiser les risques assurés et à élaborer à ce titre une tarification technique commune [...], à exercer en commun certaines activités liées à la réassurance conjointe de ces risques, à proposer un de ces produits à des conditions raisonnables à tout exploitant agricole qui en fait la demande [...]* ».

Une loi sujette à controverse

Si le syndicat majoritaire qu'est la FNSEA est, à la lecture de ses communiqués de presse¹⁵, plutôt en phase avec cette réforme, ce n'est pas le cas des deux autres principaux syndicats que sont la Coordination Rurale¹⁶ et la Confédération paysanne. Cette dernière avait d'ailleurs cosigné en janvier 2022, aux côtés de plusieurs ONG, une tribune¹⁷ appelant le gouvernement à renoncer à son projet de loi – s'il est vrai que cette opposition s'est estompée depuis, elle n'a toutefois pas disparu – en dénonçant une réforme injuste et excluante : « *En supprimant le dispositif existant des calamités agricoles pour le remplacer par l'assurance privée, le gouvernement exclut toutes les paysannes et tous les paysans qui, faute de trésorerie, n'ont pas les moyens de souscrire une assurance récolte* ». D'autres doutes à propos de la réforme se sont fait sentir lors de nos entretiens. Philippe Dubois de la Sablonière, expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du

¹⁵ FNSEA et JA, « Accord en CMP sur le projet de loi « Gestion des risques climatiques » ».

¹⁶ Sainte-Martine, « Réforme de la gestion des risques ».

¹⁷ AGTER et al., « 14 syndicats et organisations s'opposent au projet de loi sur l'assurance-récolte ».

marché de l'assurance récolte (maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate)¹⁸. Enfin, même après le décret du 10 novembre 2022, de nombreux points d'application de la loi restent flous, par exemple concernant le groupement d'assureurs, et continuent donc d'être débattus.

Dans ce papier, nous proposons, après lecture de la presse, de rapports parlementaires et autres productions administratives ou syndicales, de rendre compte des revendications portées par les différents acteurs impliqués et des débats qui en découlent, qu'ils soient discutés pendant l'élaboration de la loi ou après son adoption. Surtout, nous les avons complétés avec des entretiens de représentants d'acteurs impliqués dans la controverse. Le propos s'articulera en trois temps : nous montrerons que la loi répond à une volonté d'harmonisation du système d'assurance récolte pour démocratiser le recours à l'assurance privée, puis nous discuterons des paramètres techniques et numériques de la réforme avant d'exposer les mesures permettant d'améliorer la résilience de ce nouveau cadre assurantiel.

¹⁸ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

I. Loi de mars 2022 : répondre à une nécessité d'harmonisation du système d'assurance récolte pour démocratiser le recours à l'assurance privée

Les acteurs interrogés s'accordent à dire que l'ancien système d'assurance récolte était complexe, illisible, et parfois injuste. L'ouverture de l'agriculture à l'assurance privée, puis l'exclusion de certains types de cultures du régime des calamités agricoles, ont ajouté à la confusion en faisant se concurrencer deux systèmes exclusifs, ce qui semble expliquer en partie les taux de pénétration très faibles de l'assurance privée MRC (multirisque climatique). Or, le gouvernement, avec cette réforme, a fait le choix de s'appuyer plus amplement sur ces assurances pour protéger les agriculteurs des risques climatiques, notamment grâce à l'architecture verticale décrite en introduction et au système du guichet unique que nous allons présenter. Nous étudierons donc les avis des acteurs interrogés sur le bien-fondé du nouveau système et sur sa capacité à diffuser l'assurance privée - on parle alors d'« augmenter le taux de pénétration de l'assurance ». Il s'agira ensuite de comprendre si la diversité des types de culture leur paraît correctement prise en compte, et de recenser les avis concernant la mutualisation des risques entre aires géographiques et l'accès de tous les agriculteurs à l'assurance, pour comprendre si cette réforme se donne les moyens d'atteindre l'universalité visée.

A) La mise en commun des procédures relatives au régime des calamités agricoles et aux assurances privées est-elle réalisable ?

L'ancien système d'assurance récolte était notamment critiqué pour sa complexité, ses incohérences et parfois pour sa lenteur. Si la réforme entend répondre à ces critiques par la création d'un « guichet unique », nous verrons que des débats et des doutes subsistent quant à la capacité des assureurs à le mettre en place et à son efficacité pour atteindre un objectif plus large de la loi : diffuser l'assurance privée MRC (multirisque climatique).

La complexité du système d'assurances récoltes prévalant avant la réforme de 2022 est un constat unanimement partagé par les syndicats agricoles, les agriculteurs et les assureurs. Comme nous l'avons détaillé en introduction, l'assurance récolte était en effet exercée par deux entités indépendantes : d'un côté, le FNGRA (Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture), désignant le régime des calamités agricoles, nommé ainsi depuis 2010, créé et géré par l'État depuis 1964 ; de l'autre, les assurances privées. Depuis sa création, le FNGRA indemnifiait les pertes agricoles accusées lors d'un sinistre. Entre 1964 et 2005, les contrats d'assurance privées étaient rares : seuls existaient les contrats de couverture contre la grêle, parfois complétés par une garantie additionnelle contre le gel. En 2005, l'État a permis aux assurances privées de commercialiser des contrats MRC (multirisque climatique), couvrant à eux seuls une quinzaine d'aléas climatiques et indemnifiait les exploitations selon des critères différents du FNGRA¹⁹. Grâce à l'extension importante de son offre

¹⁹ Koenig et al., « Assurance récolte en France ».

en 2005, l'assurance privée représentait une alternative crédible au FNGRA sur certaines productions et laissait le choix à l'agriculteur de ses modalités d'assurance. Les assureurs reconnaissent volontiers la complexité du système alors en place dans des secteurs comme l'arboriculture et les prairies : « *Les modalités de calcul, c'est-à-dire à la fois le calcul, la référence historique et les hypothèses qui sont considérées pour au final calculer un taux de perte, sont totalement différentes entre le FNGRA et l'assurance privée* » précise Philippe Dubois de la Sablonnière d'Axa Climate en entretien²⁰. En outre, le rapport d'information du Sénat de 2018-2019²¹ aborde plus généralement la gestion des catastrophes naturelles dont les calamités agricoles sont une partie. Il relève des propos d'agriculteurs confrontés à ce double système et mentionne alors qu'« *il est indéniable que les deux systèmes de couverture des risques en agriculture sont complexes* ». Finalement, notons que l'exclusion des grandes cultures et de la viticulture du régime des calamités agricoles en 2009 et 2011 n'a fait disparaître la complexe cohabitation des deux systèmes que sur ces deux types de culture, laissant le constat précédent largement soutenu sur toutes les autres productions assurables.

Outre ce sentiment de confusion, l'utilité du régime des calamités agricoles pour les agriculteurs était fortement réduite par des délais d'indemnisation très longs. Le rapport d'information du Sénat de 2018-2019²², dans une partie intitulée « *pour une optimisation des délais d'indemnisation* », cite ainsi la secrétaire nationale de la Confédération paysanne de l'époque : « *[...] certaines fermes attendent 18 mois après l'aléas pour être indemnisées* ». Patrick Capéreaa, chef de service à la Chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées explique que de tels délais empêchent le fonds de servir de soutien à la relance de l'activité de l'exploitation : « *Ce qui est certain, c'est que cela ne lui a servi en rien [à l'agriculteur] de levier pour repartir l'année suivante. C'est clair ! De plus, il ne sait pas combien il va toucher, donc il ne va pas compter dessus* »²³. À l'inverse, les délais d'indemnisation proposés par les assurances privées sont bien plus courts, comme le confirme Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA, en présentant le cas de son exploitation personnelle²⁴ « *c'est arrivé par exemple il y a trois ou quatre ans : on avait semé du maïs sur une quarantaine d'hectares, juste semé, et il y a eu de grosses quantités d'eau (50 mm) qui sont tombées mais de façon très diluvienne. Tout le maïs, toute la semence a pourri. J'étais assuré [...] et donc mon assureur m'a indemnisé toute la semence et les travaux culturaux à refaire. Et j'ai été indemnisé un mois après mon sinistre. Donc c'est pour dire que c'est quand même quelque chose qui n'a rien à voir [avec le régime des calamités agricoles, ou FNGRA]* ».

En réponse à la complexité et à la lenteur du précédent système, l'article 5 de la loi de mars 2022 instaure une mise en commun des procédures d'indemnisation dans un dispositif dénommé «

²⁰ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

²¹ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

²² Bonnefoy.

²³ Capéreaa, Entretien avec un responsable de service de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées.

²⁴ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

interlocuteur unique » par la loi et « *guichet unique* » par les Chambres d'agriculture²⁵ et la FNSEA²⁶. Cet interlocuteur sera responsable de toutes les étapes de la procédure d'indemnisation : expertise d'évaluation des pertes, dont les conclusions vaudront pour le FNGRA et les assurances privées, déclaration des sinistres, versement des indemnisations²⁷. Cet interlocuteur unique sera quasiment systématiquement un assureur, sauf dans le cas d'une exploitation dont toutes les productions sont insuffisamment couvertes par l'assurance privée, où l'État jouera ce rôle par l'intermédiaire des DDT (Directions Départementales des Territoires). Un assureur incarnant l'interlocuteur unique verra ses frais de gestion du guichet unique compensés par l'État. L'État lui délèguera le pouvoir de verser à l'agriculteur les indemnisations du FNGRA²⁸. L'objectif est ainsi de faire bénéficier le FNGRA des délais de traitement de l'assurance privée, comme l'a mentionné la FNSEA en entretien. Le rôle central des assureurs dans le dispositif doit également favoriser le développement des assurances privées, en créant une relation y compris avec les non assurés. Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA en charge des questions climatiques et sanitaires, précise enfin que la transparence du dispositif doit encore être augmentée par la création de la CODAR (Commission chargée de l'Orientation et du Développement des Assurances garantissant les dommages causés aux Récoltes)²⁹. Réunissant des représentants des assureurs, des syndicats agricoles et de l'État, son rôle sera de rendre un avis sur les critères de l'expertise commune exécutée par l'interlocuteur unique ainsi que sur les paramètres du système (seuils de franchise et de pertes, taux de subvention et d'indemnisation, etc.)³⁰.

Malgré ces efforts, la réforme devra faire face à une opinion des agriculteurs toujours très défavorable à l'égard des assureurs. Les agriculteurs pourraient ne pas voir d'un bon œil la place plus importante des assureurs dans le nouveau système, comme le rappelle en entretien Philippe Dubois de la Sablonnière d'Axe Climate : « *les assureurs n'ont pas forcément une super image [...], dans les campagnes, ça reste encore assez vrai, "assureurs, voleurs !"* »³¹. L'objectif de développement de l'assurance privée, qui est un objectif général de la réforme dépassant la création du guichet unique, ne pourra pas non plus être atteint sans un effort de pédagogie et de communication auprès des agriculteurs. Joël Limouzin de la FNSEA a ainsi mentionné en entretien le même problème que celui évoqué par le vice-président des Jeunes agriculteurs dans le rapport d'information du Sénat de 2018-

²⁵ Dubourg, « Présentation du nouveau dispositif de gestion des risques climatiques en agriculture, dispositifs de séminaire, Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture ».

²⁶ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

²⁷ Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

²⁸ Dubourg, « Présentation du nouveau dispositif de gestion des risques climatiques en agriculture, dispositifs de séminaire, Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture ».

²⁹ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

³⁰ Dubourg, « Présentation du nouveau dispositif de gestion des risques climatiques en agriculture, dispositifs de séminaire, Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture ».

³¹ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

2019³²: « Il y a un problème d'ordre psychologique chez les agriculteurs : ils voient l'assurance comme un investissement et s'attendent donc à pouvoir récupérer les sommes qu'ils y ont mises. C'est à nous de leur faire comprendre l'enjeu par une meilleure communication ». Pour ces représentants de la FNSEA et des Jeunes agriculteurs, faire comprendre aux agriculteurs que le principe d'une assurance est de payer une prime annuelle sans garantie d'indemnisation d'un sinistre à l'avenir est une condition de la création d'une relation de confiance entre les agriculteurs et les assureurs, au même titre que la transparence du dispositif, sa simplicité et son efficacité.

Enfin, les assureurs éprouvent un mécontentement lié au délai insuffisant d'entrée en vigueur de la réforme. Celle-ci est en effet prévue pour le 1^{er} janvier 2023, et la loi stipulait que les assureurs joueraient le rôle d'interlocuteur unique dès cette date. Laurent Woltz, responsable du service financier de la FNSEA, précise en entretien que « ça a été un peu compliqué : les assureurs nous disent qu'ils ne sont pas vraiment en mesure de le faire dès 2023 »³³, un propos repris par Philippe Dubois de la Sablonnière d'Axa Climate : « Pour les assureurs, le diable se cache un peu dans les détails. La structure macro [de la réforme] est connue depuis un an environ. Mais l'assureur a construit son SI [Système d'Information] en fonction du schéma classique de l'assurance privée. Et là il faut adapter le SI, pour prendre en compte les personnes qui s'adressent à l'assureur, sans s'assurer. [...] Cela suppose aussi des échanges de données, pour avoir une traçabilité des deux types d'agriculteurs [les assurés et les non assurés bénéficiaires du FNGRA] ». Une conséquence concrète du guichet unique pour les assureurs est en effet qu'ils devront prendre en charge la procédure d'indemnisation du régime des calamités agricoles pour des productions qui ne sont pas assurées, par exemple dans le cas d'un agriculteur qui assure une production A représentant 50% de son chiffre d'affaires mais qui subit un sinistre sur sa production B complémentaire non assurée³⁴. Philippe Dubois de la Sablonnière conclut finalement : « Je mets ma main à couper que la première année, il y a aura des couacs »³⁵. Cette réforme constitue un changement d'envergure pour les assureurs, qui doutent de leur capacité à la mettre en œuvre très rapidement. Joël Limouzin de la FNSEA en est bien conscient : « Ça va être en mode dégradé en 2023. Il y aura forcément des imperfections, on ne va pas se le cacher... ».

L'architecture et le guichet unique de la réforme ont donc pour but de mettre en commun les démarches et d'accélérer le versement des indemnités, mais aussi d'instaurer une relation de confiance avec les agriculteurs et augmenter le recours aux assurances MRC. Cependant, la diversité des cultures, des contextes géographiques, des tailles d'exploitations et des risques climatiques associés est-elle bien prise en compte ? Selon le ministre de l'Agriculture Julien Denormandie, défendant le projet du gouvernement à l'Assemblée nationale lors de la séance du 12 janvier 2022³⁶

³² Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

³³ Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

³⁴ Dubourg, « Présentation du nouveau dispositif de gestion des risques climatiques en agriculture, dispositifs de webinaire, Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture ».

³⁵ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

³⁶ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

: « *Le deuxième principe de la réforme consiste en la création d'une couverture dite universelle. Tout agriculteur doit y avoir accès, quelle que soit la culture...* ». Toutefois, pour prendre en compte la diversité des cultures et des exploitations, « *c'est filière par filière que les différents paramètres du nouveau dispositif sont proposés dès 2023* », mentionne le rapport Descrozaillaie³⁷. La réforme de mars 2022 parvient-elle donc à concilier le besoin d'universalité de l'assurance, dont nous avons vu les controverses, avec la nécessité de prendre en compte la diversité des contextes agricoles ?

B) La réforme permet-elle de prendre en compte la grande diversité des types de cultures assurées ?

La diversité des contextes agricoles est avant tout déterminée par les types de cultures. Ces types diffèrent par les pratiques agricoles associées, et donc par la structure de leur risque. La réforme permet-elle de prendre en compte la grande diversité des types de cultures assurées ?

Patrick Capéreaa insistait lors de notre entretien sur la nécessité, dans le cadre de la réforme de l'assurance récolte, de prendre en compte la diversité des types de cultures : « *Un hectare de pommes, ce n'est pas un hectare de maïs ou de blé. Un hectare de blé c'est trois mille euros de produits bruts à assurer. Un hectare de pommes c'est cinquante à quatre-vingt mille euros. On ne parle pas de la même chose* »³⁸. Les coûts, les rendements et les bénéfices de chaque type de récolte ne sont pas les mêmes. Mais encore, les risques climatiques et la manière de mesurer ceux-ci diffèrent d'une culture à l'autre. La loi propose alors de prendre en compte ces particularités, en intégrant la plupart des cultures au système unique décrit précédemment, mais avec des seuils d'indemnisation différents pour chaque culture. Les cultures non assurables conserveront le régime des calamités agricoles.

Ainsi, comme le fait remarquer Philippe Dubois de la Sablonnière³⁹, un gel tardif peut détruire les bourgeons ou les fleurs des arbres fruitiers de toute une région, en occasionnant des taux de dégât majeurs, parfois supérieurs à 50%, tandis que les cultures de céréales alentours seront très peu impactées. Selon lui, c'est la meilleure assurabilité des grandes cultures et de la viticulture qui explique que les contrats privés MRC (multirisque climatique) s'y soient développés depuis leur création en 2005. C'est parce qu'il a alors jugé ces cultures comme raisonnablement assurables par des acteurs privés matures, et pour des raisons de budget, que le gouvernement de François Fillon a fait sortir du régime des calamités agricoles les grandes cultures puis les vignes, mais aussi les

³⁷ Descrozaillaie, « Rapport au ministre de l'agriculture et de l'alimentation du groupe de travail "gestion des risques et développement de l'assurance récolte" ».

³⁸ Capéreaa, Entretien avec un responsable de service de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées.

³⁹ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

oléagineux, protéagineux et plantes industrielles⁴⁰. Cependant, comme le soulignait en entretien Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA en charge des questions climatiques et sanitaires, cette situation était injuste⁴¹ : « *Même si on avait ce dispositif MRC en 2005, les grandes cultures et la viticulture ont continué à payer cette taxe sur les primes d'assurance au fonds des calamités, sans pouvoir y prétendre en retour* ». En effet, le FNGRA est en partie approvisionné par un prélèvement de 5.5% sur les primes d'assurance payées pour les bâtiments, le cheptel ou la responsabilité civile de tous les agriculteurs⁴², y compris ceux qui sont exclus du régime des calamités agricoles (viticulteurs, exploitants de grandes cultures notamment). Ces injustices ont été reconnues et largement commentées par toutes les personnes que nous avons pu interroger, mais également par les rapports parlementaires tels que le rapport d'information du Sénat de 2019⁴³ sur les risques climatiques, ou l'étude d'impact de la loi⁴⁴. C'est un point de convergence fort des acteurs.

La réforme propose alors de réunir tous les exploitants dans un système unique, et le nouveau paradigme sera de ne considérer les récoltes, les risques et les assurances que par type de culture, en choisissant des seuils différents pour chacun⁴⁵. Le choix de ces seuils a bien sûr fait débat ; puisqu'ils constituent un aspect technique et central de la loi, nous leur consacrerons une sous-partie.

En dépit de la volonté de rendre la réforme adaptée à la diversité des cultures, certains types en restent cependant exclus. De l'autre côté du spectre des cultures, on trouve en effet une multitude de produits marginaux comme les herbes aromatiques ou l'apiculture. La répartition spatiale et la quantité de ces exploitations, trop peu nombreuses, ne permet ni la diffusion du risque, ni même sa mesure, faute de données. Ces cultures sont aujourd'hui réputées non assurables : le décret n°2022-1427 du 10 novembre 2022⁴⁶ précise qu'« *il n'y a aucun contrat d'assurance récolte en 2022* » pour ces dernières. Mais selon Joël Limouzin⁴⁷, la réforme a « *comme ambition que les assureurs qui vont rentrer dans ce pool [de co-réassurance, cf infra] puissent rapidement produire une offre assurantielle* ». La loi du 2 mars 2022⁴⁸, prévoit donc qu'elles restent soumises au régime des calamités agricoles,

⁴⁰ Laurent Duplomb, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. »

⁴¹ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁴² Koenig et al., « Assurance récolte en France ».

⁴³ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

⁴⁴ Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

⁴⁵ Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

⁴⁶ Journal de la République Française, « Décret n° 2022-1427 du 10 novembre 2022 favorisant le développement de l'assurance contre certains risques agricoles ».

⁴⁷ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁴⁸ Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

avec un seuil de déclenchement de 30%. Il nous semble important de remarquer que le fait que ces cultures soient marginales et très diverses explique qu'il soit plus difficile de recueillir des points de vue d'acteurs concernés, et a fortiori que les rapports parlementaires y fassent peu référence.

C) La réforme permet-elle une mutualisation du risque à l'échelle de l'exploitation ?

A l'échelle locale, les parcelles d'une même vallée voire d'une même exploitation ne sont pas soumises aux mêmes risques. Ainsi les gels précoces ou tardifs sont plus fréquents dans les fonds de vallées, tandis que les coteaux peuvent être plus exposés aux vents forts ou à la sécheresse. Joël Limouzin de la FNSEA rappelle « *qu'il faut qu'il y ait un minimum de mutualisation au sein même de l'exploitation* »⁴⁹. C'est pourquoi les deux types de contrats MRC (multirisque climatique) stipulaient dès leur création que la majeure partie des surfaces considérées doivent être assurées. Le contrat par groupe de culture, largement majoritaire, requérait ainsi avant la réforme l'assurance pour une exploitation donnée de 70% des surfaces en grandes cultures, et 100% des surfaces en viticultures ou arboriculture, pour que les primes d'assurance fassent l'objet d'une subvention. Le contrat à l'exploitation requérait quant à lui l'assurance de 80% de la surface totale pour faire l'objet de subvention⁵⁰. La pertinence de ces taux de couverture minimaux par exploitation était tout de même discutée. Ainsi, s'exprimait lors de son audition au Sénat en préparation du rapport d'information de 2019 sur les risques climatiques⁵¹ le président de la Coordination rurale du Pas-de-Calais, en référence aux prix fluctuants des récoltes : « *Nous n'avons jamais été favorables à l'assurance récolte qui suppose que l'on assure 70 % de l'exploitation, certaines cultures n'ont pas d'intérêt à être assurées.* ». La réforme, et plus particulièrement le décret du 10 novembre 2022⁵², stipule que pour les contrats par type de culture, qui sont aujourd'hui les seuls possibles, les taux de couverture minimum sont de 95% en général et 70% pour le groupe des grandes cultures, cultures industrielles et légumes non diversifiés.

D) La réforme permet-elle une mutualisation du risque à l'échelle nationale ?

Cette mutualisation du risque à l'échelle de l'exploitation n'est néanmoins pas suffisante. Plus un événement climatique a une zone d'impact étendue, plus large doit être la zone de mutualisation du risque. Il faut que les primes payées par les agriculteurs d'un territoire le plus grand possible

⁴⁹ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁵⁰ Koenig et al., « Assurance récolte en France ».

⁵¹ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

⁵² Journal de la République Française, « Décret n° 2022-1427 du 10 novembre 2022 favorisant le développement de l'assurance contre certains risques agricoles ».

compensent les indemnités versées à ceux qui sont touchés par les événements. La réforme permet-elle une mutualisation du risque à l'échelle nationale ? La question se pose lorsqu'on compare les aires géographiques dont les risques climatiques sont très différents, mais qui sont tous en augmentation du fait du changement climatique, mais également quand on compare des exploitations de tailles différentes.

A l'échelle de la France, l'exposition au risque apparaît en effet déséquilibrée. La CCR a publié en juin 2017 dans rapport intitulé *Les catastrophes naturelles en France - Bilan 1982 - 2016*⁵³ en une carte présentant le nombre d'événements climatiques reconnus comme catastrophes naturelles par leur importance et leur caractère imprévisible et ayant donné lieu à des aides de l'État, pour chaque commune, entre 1982 et 2017. Cette carte a notamment permis d'illustrer le rapport d'information de 2019 sur les risques climatiques de la Sénatrice Nicole Bonnefoy⁵⁴. On y note que les communes urbaines sont largement représentées, notamment du fait de leur exposition aux risques d'inondation. Si globalement, les communes du Sud de la France et d'Outre-mer sont plus exposées aux risques climatiques, les variations locales semblent extrêmement fortes. Pour Joël Limouzin de la FNSEA⁵⁵, avoir un système assurantiel commun à toute la France est donc une question de solidarité nationale : « *Si on veut une agriculture sur l'ensemble du territoire français, on doit avoir ce principe de mutualisation. On ne peut pas se satisfaire qu'une agriculture dans le Sud de la France disparaisse au profit d'autres régions alors qu'on a des fruits, des légumes dans le Sud de la France, voire des productions spécialisées qui font la richesse de ces territoires* ».

Pourquoi un agriculteur ayant une bonne connaissance de ses cultures, de ses rendements et des risques associés, et jugeant ces derniers faibles, paierait-il une prime d'assurance calculée grâce à des références départementales ou nationales, qui seraient tirées vers le haut par les exploitations les plus portées aux risques ? On parle alors, dans le monde assurantiel, de « *sélection adverse* ». L'article de Koenig et al. (2022)⁵⁶ explique que ce phénomène est à l'origine d'une boucle de rétroaction négative : si le coût réel des primes d'assurance était représentatif des risques moyens, et en supposant les risques bien évalués par les acteurs – ce qui est discutable – les agriculteurs ayant le moins de risque ne s'assureraient pas. Le risque moyen augmenterait alors, et ainsi de suite. L'intervention de l'État à travers la subvention des primes est donc nécessaire, toujours selon la même source, pour maintenir un coût faible pour l'agriculteur, et se prémunir contre l'effet de sélection adverse.

La subvention des primes d'assurances par l'État pour gommer les inégalités régionales et locales d'exposition au risque, semble faire consensus chez les acteurs interrogés. Des réserves subsistent cependant sur l'accompagnement des petites exploitations. En effet, les primes d'assurance

⁵³ CCR, « Les catastrophes naturelles en France - Bilan 1982 - 2016 ».

⁵⁴ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

⁵⁵ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁵⁶ Koenig et al., « Assurance récolte en France ».

représentent un coût, et demandent de la trésorerie, car le paiement des primes et la réception des indemnités ou des revenus des récoltes sont toujours décalés dans le temps. « *Le groupe socialiste s'interroge sur les petits exploitants qui n'ont pas les moyens de s'engager dans un tel dispositif* », déclare ainsi un sénateur du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain s'exprimant en commission sénatoriale⁵⁷. Le rapporteur auprès de la commission sénatoriale, également sénateur du groupe Les Républicains, rappelle à ses collègues « *[qu'ils ont] été plusieurs à noter que les agriculteurs non assurés sont ceux qui ont le moins de moyens* ». Les sénateurs de la France Insoumise⁵⁸ suivent cette idée et expliquent en séance à l'Assemblée nationale que « *les exploitations les moins rentables ne donnent pas les moyens de payer une assurance* ». Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA en charge des questions climatiques et sanitaires, réfute quant à lui cet argument. Il avance que les premières simulations⁵⁹ donnaient un reste-à-charge de 4 à 5 euros par hectare de prairie pour les éleveurs en montagne par exemple, un montant loin d'être prohibitif pour les agriculteurs selon lui⁶⁰. Mais pour le rapporteur de la commission sénatoriale précédemment mentionnée, cela doit au contraire pousser l'État et les syndicats agricoles à inciter à l'assurance ces agriculteurs plus modestes, qui sont parfois mal informés, et sont souvent les plus à risque. Pour ce faire, il a proposé un amendement, retenu, qui conditionne la complétude de la Dotation Jeunes Agriculteurs (les jeunes agriculteurs sont des exploitants à risques car souvent endettés), à la souscription d'une assurance, ou à un diagnostic profond des risques encourus, adjoint à des mesures de prévention.

Nous avons donc observé un certain consensus sur la complexité, l'incohérence et la faible efficacité de l'ancien système d'assurance récolte. La réforme entend proposer un régime universel, plus juste et plus lisible, pour inciter les agriculteurs à souscrire une assurance privée multirisque climatique (MRC). Les acteurs impliqués se questionnent cependant sur les leviers proposés par la réforme pour atteindre ces objectifs. Dans les grandes lignes, ce système unique à trois étages d'indemnisation entend prendre en compte la diversité des cultures en faisant dépendre les seuils de déclenchement du type de culture. La question de la mutualisation du risque entre parcelles ou exploitations aux situations géographiques variables devrait en partie être améliorée par la meilleure pénétration de l'assurance MRC, ce qui reste incertain avec si peu de recul. Enfin, le sujet de l'intérêt de la subvention des primes d'assurance pour diminuer les inégalités et permettre aux plus petites exploitations de souscrire également ces assurances, est largement débattu.

Au-delà des questions de transparence et d'équité dans l'assurance récolte, il s'agit de savoir si la loi, dans sa construction et dans ses détails techniques, est viable pour les agriculteurs, les assureurs et l'État.

⁵⁷ Laurent Duplomb, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. »

⁵⁸ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

⁶⁰ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

II. Viabilité économique du système mis en place par la loi de mars 2022

Comme expliqué en introduction, la viabilité économique de l'ancien système d'assurance récolte était remise en cause par plusieurs acteurs : État, assureurs... La loi de 2022 a pour ambition de répondre à cette critique ; nous allons alors exposer les avis des différentes parties sur l'atteinte de cet objectif. Les acteurs interrogés et les sources consultées questionnent la pertinence des outils mis en place pour alléger les pertes financières des agriculteurs (seuils, barème de prix) mais également celle des outils mis en place pour évaluer les pertes subies par les agriculteurs (moyenne quinquennale olympique, indice de pousse de l'herbe). Il est question de savoir si dans sa construction et dans ses détails techniques, la réforme dispose des éléments pour non seulement répondre aux objectifs d'universalité et d'harmonisation que nous avons abordés plus tôt, mais également pour être économiquement viable.

A) Les seuils de la nouvelle architecture permettent-ils un traitement juste des agriculteurs ?

La loi du 22 mars 2022 prévoit la mise en place d'un système d'indemnisation à trois étages. Les seuils de déclenchement de chacun de ces étages sont clés pour la viabilité économique du système puisqu'ils conditionnent le montant de déboursement de chacun des acteurs (agriculteurs, assureurs, État). Le système à seuils prévu par la loi et son calibrage permettent-ils d'assurer un traitement juste des agriculteurs face aux aléas climatiques ?

Ce système intègre simultanément un mécanisme assurantiel privé de type MRC et une prise en charge par le fonds de solidarité nationale d'une partie des pertes de rendement suite à un aléa climatique, dont le calcul est détaillé en II.C. Dans la suite on nommera, en pourcentage des pertes, X le niveau du seuil d'intervention de l'État pour les agriculteurs, et Y le niveau du seuil de déclenchement de la solidarité nationale. Les valeurs de X et Y sont ajustées en fonction des types de production, afin de tenir compte de la disponibilité et de la rentabilité des contrats d'assurance associés. Par exemple, Y vaut 30% pour l'arboriculture et les prairies, mais 50% pour les grandes cultures et la viticulture. Les contrats d'assurance sont en effet les plus développés sur ces deux dernières catégories de production.

Sur la forme d'abord, cette introduction de l'indemnisation à seuil a fait réagir le groupe du PCF (Parti Communiste Français) lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale le 12 janvier 2022 : il a fustigé une réforme dont les termes « *sont laissés intégralement à l'appréciation du pouvoir réglementaire, soit [...] la CODAR [Commission chargée de l'Orientation et du Développement des Assurances garantissant les dommages causés aux Récoltes, cf. I.A de cet article]* ». Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture en mars 2022, l'a assumé lui-même : « *Ce texte [...] pose les fondations d'un nouveau système de couverture des risques, mais il ne permet pas de décorer les murs ou de fixer la taille des pièces[, en particulier la] fixation des différents seuils et des différents critères, qui relève du pouvoir réglementaire* ». Pour les députés du PCF, cette formule permet de justifier «

l'imprécision de la réforme » : « *Comment le législateur peut-il se prononcer sur un système dont il ne connaît pas les mécanismes ?* »⁶¹.

Ensuite, ce système à trois étages soulève une controverse sur le niveau des seuils lui-même. En ce qui concerne le seuil d'intervention de l'État X, aussi appelé seuil de franchise, la députée du Parti Radical de Gauche Sylvia Pinel défendait lors des débats mentionnés précédemment une franchise de « 20%, voire 10% pour les cultures qui comportent le plus de risques » (le taux proposé était alors de 30%)⁶². Finalement, elle sera de 20% au moins pour tous les types de cultures, d'après le décret du 10 novembre 2022⁶³, une baisse de 10% permise par « l'application du règlement Omnibus », d'après la FNSEA⁶⁴. Philippe Dubois de La Sablonnière⁶⁵ (Axa Climate) explique que ces 20% sont « un taux de référence nécessaire pour que la subvention soit maximale », autrement dit l'État s'engage à subventionner selon les termes de la réforme uniquement les contrats respectant ce plancher de franchise de 20%. Il souligne la « liberté contractuelle » des assureurs, qui moduleront primes et taux de subvention selon la franchise demandée. Pour Denis Perrau de la Confédération paysanne, le risque supplémentaire pris par les assureurs pour descendre X de 30% à 20% est considérable, et se reflètera sur des primes d'assurances prohibitives. Cela implique selon lui que peu d'agriculteurs abaisseront leur taux de franchise au plancher de 20%⁶⁶.

Pour ce qui est du seuil de déclenchement de la solidarité nationale Y, Joel Limouzin, membre du bureau de la FNSEA chargé des questions climatiques et sanitaires⁶⁷ témoigne des nombreux débats, d'abord autour de la différenciation des taux selon les types de production (dont les détails ont été abordés en I.B), mais également autour du calibrage absolu des seuils. En effet, selon lui, certains agriculteurs dénonçaient la faible probabilité d'atteinte du seuil de déclenchement fixé de 50% pour les grandes cultures et viticultures, mais il explique que les aléas récents (inondations de 2016, gel de 2021) ont donné tort à ces critiques. Néanmoins, Philippe Dubois de la Sablonnière⁶⁸ souligne que, dans le cas des grandes cultures, les inondations de 2016 n'ont causé que 25% de perte sur les cultures céréalières françaises, et réaffirme ainsi la hauteur excessive du seuil de déclenchement des grandes cultures.

Enfin, concernant le dernier étage (entre Y et 100%) qui donne lieu à un déclenchement du FNGRA (aussi désigné par l'appellation « *fonds de solidarité nationale* »), c'est la différence d'indemnisation

⁶¹ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

⁶² Journal officiel de la République Française.

⁶³ Journal de la République Française, « Décret n° 2022-1427 du 10 novembre 2022 favorisant le développement de l'assurance contre certains risques agricoles ».

⁶⁴ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁶⁵ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

⁶⁶ Perrau, Entretien avec le référent assurance agricole de la Confédération Paysanne.

⁶⁷ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁶⁸ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

entre assurés et non assurés qui a fait couler le plus d'encre. Le rapporteur Frédéric Descrozaille affirmait lors de la séance du 12 janvier 2022 à l'Assemblée nationale que l'objectif est d'inciter les agriculteurs à « rompre avec l'idée selon laquelle il ne servirait à rien de s'assurer puisque l'État est là en cas de catastrophe naturelle ». Il souhaite « favoriser cette responsabilisation parallèlement au processus d'adaptation au réchauffement climatique »⁶⁹. Les députés du MoDem ajoutent que ce troisième étage est « aussi une façon de réduire le coût d'accès à l'assurance privée, qui se voit déchargée de la couverture des risques exceptionnels ». Cette fonction supplémentaire, propre aux assurés, justifierait selon lui une différenciation. À l'inverse, le Parti Communiste Français et la France Insoumise sont montés au créneau pour dénoncer les injustices du système proposé⁷⁰, en se basant sur la thèse (développée en I.D) selon laquelle les petits agriculteurs seraient moins en mesure financièrement de souscrire à une assurance. Le premier dénonce une « [lourde pénalisation] à hauteur de 50% des montants d'indemnisation du troisième étage public [pour] les agriculteurs qui ne souscriraient pas de contrat multirisque climatique ». Le second explique que, par nature, les plus petites exploitations « seront sanctionné[s] par la privation d'aides publiques en cas d'évènement climatique majeur », un point de vue partagé par la Confédération paysanne⁷¹. Pour un député du PCF, s'exprimant dans le média Vert⁷²: « Cette loi, c'est de l'habillage. On nous vend un système de couverture universelle alors que la logique derrière, c'est surtout d'encourager une agriculture rentable, celle des grands céréaliers capables de couvrir des cotisations d'assurance au détriment d'une agriculture de proximité ». Lui plaide plutôt pour un système assurantiel entièrement porté par l'État. Sa proposition de loi de 2020 allait dans ce sens, mais n'a pas été soutenue.

B) Les barèmes de prix utilisés par l'État sont-ils des indicateurs économiques adéquats pour le calcul des subventions aux primes d'assurance ?

La viabilité économique de l'assurance récolte dépend également d'un aspect essentiel : le reste à charge des agriculteurs, c'est-à-dire le montant qu'il leur reste effectivement à déboursier pour s'assurer après déduction des subventions de l'État. Ce prix doit être accessible à la majorité des agriculteurs, dans leur propre intérêt mais aussi dans l'intérêt des assurances, pour permettre une pénétration optimale des contrats MRC (multirisque climatique) dans tous les secteurs agricoles et une meilleure répartition des risques. Comme nous allons le voir, les subventions permettant de réduire le reste à charge sont basées sur des indicateurs économiques appelés « barèmes de prix ». Mais ces barèmes de prix utilisés par l'État sont-ils des indicateurs économiques adéquats ?

⁶⁹ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

⁷⁰ Journal officiel de la République Française.

⁷¹ Perreau, Entretien avec le référent assurance agricole de la Confédération Paysanne.

⁷² Dubesset, « Face au risque climatique qui bouleverse l'agriculture, l'État s'en remet au privé ».

Dans le régime d'assurance récoltes antérieur à la loi de mars 2022, un agriculteur souhaitant assurer x sa surface de production pouvait souscrire un contrat MRC annuel avec un assureur, dans lequel il déclarait :

- Le rendement historique appelé ici y t/ha
- Le prix assuré appelé ici z €/t
- Le capital assuré : $z \cdot y$ €/ha

Le calcul de la prime d'assurance prenait alors en compte ces caractéristiques ainsi que d'autres données telles que les données climatiques. Comme expliqué en introduction, l'État prenait en charge une partie de cette prime d'assurance à travers une subvention accordée à l'agriculteur. Le montant de cette subvention était cependant conditionné au respect de certains critères dépendant notamment de barèmes de prix détaillés par le ministère de l'Agriculture⁷³ et explicités ci-dessous.

- Le premier niveau de subvention, dit niveau « *socle* », pouvait s'élever jusqu'à 65% du montant de la prime d'assurance si le prix assuré de la culture inscrit dans le contrat était inférieur ou égal au barème « socle » correspondant. Le barème socle s'interprète ainsi comme le prix de référence d'une culture.
- Si le prix assuré était compris entre le barème socle et un autre barème dit « *prix de vente* », il était subventionnable au niveau socle pour la part de prix assuré correspondant au niveau socle, et subventionnable au deuxième niveau dit « *garanties complémentaires optionnelles* » pour la partie du prix restante. Le deuxième niveau correspondait alors à un taux de subvention maximum de 45% du montant de la prime.
- Enfin, si le prix assuré était supérieur au barème prix de vente, alors l'agriculteur devait apporter des justificatifs du prix de vente réel. Sous réserve que le prix de vente réel soit justifié, le prix assuré était subventionnable à hauteur de 65% pour la part de prix assuré correspondant au niveau socle et à hauteur de 45% pour la part de prix assuré restante.

Parmi ces conditions d'accès aux différents niveaux de subvention, nous n'avons pas constaté de points de friction particuliers, sauf pour ce qui est des franchises, dont nous avons déjà parlé dans la partie précédente, et des barèmes de prix (socle et prix de vente) dont nous allons maintenant parler. Le montant de ces barèmes de prix était critiqué par les agriculteurs au motif qu'il ne reflétait pas la réalité économique de l'évolution des prix des denrées agricoles. Joël Limouzin (FNSEA),⁷⁴ nous a d'ailleurs indiqué que ces barèmes de prix n'avaient pas changé depuis 2015, et qu'il doutait effectivement de la pertinence et de la viabilité économique de ces indicateurs. Il a aussi souligné qu'« *en 2022 on voit l'explosion des coûts de production, les prix de marché qui ont aussi beaucoup bougé (marché de céréales etc.)* » et a admis la nécessité de faire évoluer ces barèmes de prix.

⁷³ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « Assurance récolte 2020_Précisions sur le prix assuré subventionnable ».

⁷⁴ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

La loi de 2022 met en place un système légèrement différent : le barème prix de vente est supprimé, seul reste le barème « socle », rebaptisé génériquement « *barème de prix* ». Si le prix assuré est compris entre 60% et 120% de ce barème de prix, alors l'agriculteur bénéficie d'une subvention allant jusqu'à 70 % du montant de la prime d'assurance. Ce passage de 65 à 70% résulte de l'application d'un règlement européen nommé « *Omnibus* ». Au-delà de la fourchette 60-120% du barème de prix, la prime n'est pas subventionnée.

Ce système permet plus de souplesse que le système à deux barèmes (socle et prix de vente) : même un dépassement de 20% du prix de référence permet d'être subventionné à hauteur de 70%. Mais cela ne résout pas les débats sur l'alignement des barèmes de prix avec les prix du marché. Selon Laurent Woltz, responsable du service financier de la FNSEA, deux pistes ont été évoquées⁷⁵ : la première correspond à l'indexation sur les indicateurs de coût de production publiés mensuellement par l'AGRESTE (Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Agriculture). L'indexation serait annuelle et consisterait à moyenniser les valeurs mensuelles de chaque indicateur. Le ministère de l'Agriculture a cependant répondu aux sollicitations de la FNSEA en disant que cette solution était compliquée (c'est en tout cas ce que Laurent Woltz nous a rapporté), ce que la FNSEA n'a pas bien compris considérant de son côté que c'était une solution simple à mettre en œuvre. L'autre solution imaginée par la FNSEA consiste à élargir la fourchette autour du barème de prix en passant de 60-120% à 60-130% ou 60-135% par exemple, dans la logique d'avoir « *un surcoût qui correspond à l'évolution des coûts de production* », selon les mots du syndicat : une fourchette plus large permettrait d'englober les évolutions des prix. À ce stade, leur demande n'a pas abouti, ce que Laurent Woltz explique par des contraintes budgétaires étatiques : si la fourchette augmente, cela augmente les primes d'assurances et par ricochet les subventions publiques. Malgré ce problème non résolu, pour Laurent Woltz, la situation post-réforme reste plus avantageuse pour les agriculteurs que l'ancien système : « *En souscrivant ce type d'option-là ils sont toujours mieux couverts, mieux subventionnés qu'auparavant où la prime était de 45% entre au-delà du barème et le prix de vente réel. Donc en moyenne ce sera toujours mieux.* ».

C) Les modalités de calcul du rendement historique sont-elles adaptées aux nouveaux enjeux de l'agriculture liés au changement climatique ?

Un autre enjeu de la viabilité économique de l'assurance récolte réside dans les modalités de calcul de l'indemnisation versée aux agriculteurs, ce qui implique une évaluation des pertes subies. Nous allons voir dans cette sous-partie et la suivante que la pertinence de l'évaluation des pertes est remise en question par plusieurs acteurs, notamment au regard des bouleversements induits par le changement climatique.

⁷⁵ Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

En cas de sinistre, un expert constate les pertes de rendement p (en pourcentage du rendement historique y t/ha) de l'agriculteur et celui-ci reçoit une indemnisation d'un montant de $z \cdot (y \cdot (p - s)) \cdot x$ (où z est le prix assuré en €/t, s est le seuil de déclenchement de l'assurance privée en % de pertes, et x est la surface assurée en ha). Ce mode de calcul n'a pas changé avec la réforme de mars 2022 ; seules les valeurs du seuil s ont changé. On voit donc que la référence par rapport à laquelle on estime les pertes – et donc les indemnisations – est le rendement historique y . De celui-ci dépend donc en partie la viabilité économique du système pour les agriculteurs. Le rendement historique est calculé grâce à la moyenne quinquennale olympique : on moyenne les rendements des cinq dernières années en enlevant la pire et la meilleure année. Tous les acteurs (syndicats agricoles tels que la FNSEA ou les Jeunes agriculteurs, mais aussi politiques et assureurs) s'accordent à dire que cette modalité de calcul est aujourd'hui dépassée avec le changement climatique : Joël Limouzin de la FNSEA⁷⁶ soulève que « *quand on a 5 années consécutives de sinistres, eh bien ça ne correspond plus au potentiel de production* ». Selon lui, le changement climatique implique en effet une augmentation de la fréquence des événements climatiques exceptionnels tels que la sécheresse, les tempêtes, etc., ce qui tire la moyenne olympique quinquennale vers le bas et vient fausser ce qu'elle est censée représenter : un potentiel de rendement. Selon Laurent Woltz, responsable du service financier de la FNSEA, lorsque la réforme de 2022 est évoquée devant les agriculteurs, « *c'est la première inquiétude qui ressort. Ils disent "Mais pourquoi on devrait souscrire une assurance dont on sait que s'il y a de plus en plus d'événements climatiques elle se déclenche de moins en moins ?"* ». Cette critique, qui ne date pas de la réforme, est fortement ravivée par celle-ci car, comme expliqué plus haut, la loi de mars 2022 incite fortement les agriculteurs à s'assurer – sauf à vouloir et pouvoir supporter une large part des pertes en cas de sinistre – et donc d'être soumis à ce mode de calcul de pertes qui pour l'instant n'est pas à la hauteur de leurs attentes.

Dès lors, comment faire pour représenter plus justement ce potentiel ? Comme le souligne Joël Limouzin de la FNSEA, cette notion est difficile à définir. Les agriculteurs peuvent aujourd'hui avoir recours à une alternative pour calculer le rendement historique : la moyenne triennale (moyenne glissante des rendements des trois dernières années). Un sénateur du groupe Les Républicains et secrétaire de la commission des affaires économiques, soutient que « *Ce n'est pas parfait, et cela ne résout pas le problème global mais cela représente une amélioration* »⁷⁷. Ce choix permet en effet d'avoir un bon rendement de référence si aucun sinistre n'a eu lieu au cours des trois dernières années, mais ne résout rien si ces mêmes années ont été marquées par des catastrophes. D'autres solutions sont envisagées. Le vice-président du syndicat des Jeunes agriculteurs, propose par exemple de « *prendre en compte une échelle beaucoup plus grande pour apprécier les tendances climatiques* ». La FNSEA, de son côté, a réussi à faire inscrire dans la loi de 2022 l'engagement de

⁷⁶ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁷⁷ Laurent Duplomb, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. »

l'État à réfléchir, dans les 18 prochains mois, à un dispositif qui permette de mieux prendre en compte la notion de potentiel de production.

A cette difficulté d'estimation du rendement historique vient s'ajouter un autre obstacle majeur : l'abandon de la moyenne quinquennale olympique dans le droit national. En effet, même si une alternative est trouvée, sa substitution à la moyenne quinquennale olympique dans les textes de lois n'aura rien d'évident : cette moyenne est une règle de l'OMC qui a été transposée en règlement dans le droit européen, et ne peut donc être changée qu'en accord avec les autres États membres. Selon la FNSEA, la France avait tenté en 2017, au moment d'une révision de mi-parcours de la PAC (Politique Agricole Commune), d'élargir la moyenne au-delà de 5 ans, mais était « *un peu isolé[e] sur ce sujet* »⁷⁸. Elle a néanmoins espoir qu'avec le changement climatique, il y ait plus de chances d'évolution dans le futur, même si tous les pays n'ont pas le même système de couverture de l'agriculture. Joël Limouzin de la FNSEA reconnaît d'ailleurs que « *certaines comme les USA se moquent royalement de ce système-là.* ».

D) L'indice de pousse de l'herbe permet-il d'évaluer correctement les pertes des agriculteurs ?

Autre outil permettant le calcul des pertes, cette fois dans le secteur particulier des prairies, l'indice de pousse de l'herbe est particulièrement sujet à débat. En effet, l'Indice de Production des Prairies (de son nom exact) est fourni aux assureurs par Airbus Defense and Space. Selon Philippe Dubois de La Sablonnière⁷⁹, l'entreprise se sert d'images satellites moyenne résolution (pixels de 300m sur 300m) et en déduit, grâce à des modèles mathématiques, une variable brute appelée le « *f-cover* », c'est-à-dire la fraction de couvert vert. Ces données sont ensuite croisées avec des données topographiques et météorologiques pour obtenir un indice de pousse de l'herbe tous les dix jours, de février à octobre. Le système d'Airbus moyenne ensuite l'indice sur la période où il a été calculé (de février à octobre) pour obtenir un indice annuel, et le compare à l'indice de référence (calculé grâce à une moyenne quinquennale olympique).

Ce système basé sur l'indice de pousse de l'herbe est très critiqué par les agriculteurs, qui considèrent que les résultats ne sont pas probants et ne correspondent pas à ce qu'ils observent sur le terrain. Ces plaintes ont été remontées, entre autres, à la FNSEA. Laurent Woltz, le responsable de son service financier, déclare : « *La difficulté qu'on a aujourd'hui c'est que concrètement sur le terrain, les éleveurs nous disent : "Ça ne fonctionne pas".* »⁸⁰. Cela vient d'abord du fait que le système satellitaire

⁷⁸ Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

⁷⁹ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

⁸⁰ Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

ne tient pas compte d'autres éléments climatiques extérieurs qui ne sont pas mesurés par la couleur de l'herbe mais impactent la production fourragère. Ainsi, le satellite peut voir que l'herbe est verte mais pas la hauteur de celle-ci. Par ailleurs, la Confédération paysanne⁸¹ souligne que « *La moyenne sur les prairies est annuelle (mars/octobre) et donc ne prend pas en compte l'utilisation réelle de ces prairies* ». Dit autrement, le problème ici est que même si en moyenne la pousse de l'herbe a été comparable aux années précédentes et n'a pas donné lieu au déclenchement du contrat d'assurance, elle a en réalité pu être hétérogène et nuire aux activités de l'agriculteur. Par exemple, un éleveur a pu avoir beaucoup d'herbe au printemps mais très peu en été et n'a donc pas pu nourrir correctement ses brebis pendant l'été en vue de l'agnelage d'automne. Le manque de confiance des agriculteurs dans ce système vient enfin du fait qu'ils le perçoivent comme une boîte noire et ne sont pas à même de comprendre les détails de calcul des pertes liées à cet indice. Laurent Woltz explique ainsi que la comparaison par le système de l'indice de pousse courant aux indices des 5 dernières années est quelque chose que « *l'agriculteur ne peut pas percevoir [...] dans la mesure où il faudrait se rappeler ce qu'on a fait en production sur les 5 dernières années, moins la meilleure, moins la plus mauvaise, comparé à ce qu'on fait sur l'année. C'est extrêmement compliqué, en tout cas c'est très théorique* »⁸².

En revanche, la présidente de France Assureurs, le syndicat des assureurs, défend dans une tribune⁸³ ce système d'assurance indicielle (aussi appelé assurance paramétrique), qui permet selon elle de fournir « *une évaluation objective de la production, avec une grande précision, sur l'ensemble du territoire et sur de longues périodes* ». Elle soutient que, comparée à des expertises classiques de terrain, l'assurance indicielle a de nombreux avantages : l'indemnisation, déclenchée automatiquement dès lors que l'indice franchit un seuil défini à l'avance, est plus rapide, plus objective et économiquement plus accessible pour l'assuré. Elle rappelle d'ailleurs les propos de l'Idèle (Institut de l'élevage) dans une note d'avril 2021 : « *L'Indice de Production des Prairies est aujourd'hui la seule solution qui ait été évaluée scientifiquement, et qui présente une homogénéité de résultats à l'échelle de tout le territoire. Nous réaffirmons, sur la base de ces éléments scientifiques, que, le niveau de fiabilité de l'indice de Production des Prairies peut être considéré comme très satisfaisant.* »

Dans ce contexte, l'article 5 de la loi de mars 2022 inscrit une solution consistant à permettre aux agriculteurs de contester l'indice en cas d'erreur manifeste. Ainsi, si contestation il y a, « *l'organisme chargé de verser l'indemnisation transmet au comité des indices, qui est chargé d'apporter son expertise pour l'approbation des indices par le ministre chargé de l'Agriculture, les éléments techniques qui ont servi de bases aux calculs de l'indemnité ou à son refus.* »⁸⁴. L'enjeu est alors de

⁸¹ Perreau, Entretien avec le référent assurance agricole de la Confédération Paysanne.

⁸² Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

⁸³ Lustman, « Tribune: Assurance paramétrique. "Dérèglement climatique : l'assurance au secours des prairies françaises" ».

⁸⁴ Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

savoir sur quelle base repose cette capacité de recours : les conditions d'application de l'article sont prévues dans un décret à venir.

Le contenu du décret fait l'objet de débats. La FNSEA a demandé la mise en place d'un dispositif d'expertise de terrain accessible à chaque agriculteur, assuré ou non, qui permette de corriger toute incohérence entre l'indice et la mesure constatée de la pousse de l'herbe. En entretien, elle a détaillé ce dispositif en évoquant un maillage de fermes expérimentales. Les assureurs adoptent, eux, une position différente⁸⁵: si le décret d'application doit effectivement permettre une consolidation des contestations au niveau du comité des indices et de la CODAR (Commission chargée de l'Orientation et du Développement des Assurances garantissant les dommages causés aux Récoltes), il ne doit pas s'agir d'une contestation du dispositif indiciel. France Assureurs considère ainsi qu'il serait contre-productif de mettre en place une procédure manuelle de contre-expertise en cas d'erreur manifeste.

Malgré ces divergences, tant la FNSEA que les assureurs souhaitent rassurer en disant que cet indice fera de toute manière l'objet d'améliorations⁸⁶.

On voit ainsi que les briques techniques évoquées dans cette partie sont indispensables à la viabilité du système d'assurance récoltes. Chacune est contestée et ouvre la voie à des solutions elles-mêmes critiquées, car représentatives de réalités de terrain différentes et d'intérêts financiers non-alignés. Au-delà de la viabilité à court-terme, la réforme a également l'ambition de renforcer, à plus long terme, la résilience de l'agriculture française – tant sur les questions économiques que sur les questions liées au changement climatique.

⁸⁵ Descrozaillle, « Rapport au ministre de l'agriculture et de l'alimentation du groupe de travail " gestion des risques et développement de l'assurance récolte" ».

⁸⁶ Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

III. Augmenter la résilience du système mis en place par la loi de 2022

La capacité de l'agriculture française à nourrir ses concitoyens définit notre capacité à garder notre souveraineté alimentaire. Pour pérenniser cela malgré les bouleversements induits par le changement climatique, le gouvernement souhaite augmenter la résilience de l'agriculture française. Le recours massif à l'assurance MRC et l'augmentation des taux de pénétration est censé le permettre. Nous étudierons les débats concernant la participation financière de l'Etat à ce système, sachant qu'après des "investissements" élevés à court terme, elle est censée diminuer à mesure que l'assurance privée se développera. La création d'un pool de co-réassurance, dont l'intérêt et la mise en œuvre sont critiqués, doit maximiser la mutualisation du risque entre les assureurs et les réassureurs. Mais l'assurance n'est pas le seul moyen de minimisation des risques : l'innovation dans les pratiques culturales, mais aussi la diversification des cultures et l'agroécologie sont autant de manière de réduire le risque en amont, plutôt que d'indemniser les dégâts. Nous recenserons donc certaines discussions autour de la compatibilité entre le recours massif à l'assurance récolte proposé par la réforme, et ces méthodes de gestion du risque en amont.

A) La participation de l'Etat permettra-t-elle l'équilibre financier du système ?

Afin d'augmenter le taux de pénétration de l'assurance récolte, une enveloppe financière à la subvention de ces contrats a été octroyée par l'État. Cela aura pour but de réduire les primes d'assurance des assurés et ainsi d'augmenter le nombre de souscripteurs.

Pour le sénateur auteur du rapport du Sénat faisant suite à la proposition de réforme de l'assurance-récolte, « *le président de la République s'est engagé à doter le système de 600 millions d'euros par an, soit un doublement par rapport à l'enveloppe actuelle* »⁸⁷. Le montant final étant arrêté sur 680 millions d'euros d'après M. Perrau de la Confédération paysanne⁸⁸. Cette enveloppe sera, d'après le rapport du député Frédéric Descrozaille, financée sur des fonds nationaux et européens. Cette réforme fait suite au coût, de plus en plus élevé pour l'État, du système des calamités agricoles, qui reste l'argument principal pour l'ouverture et le développement des contrats MRC portés par les assureurs privés⁸⁹.

⁸⁷ Laurent Duplomb, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. »

⁸⁸ Perreau, Entretien avec le référent assurance agricole de la Confédération Paysanne.

⁸⁹ Descrozaille, « Sur la gestion des risques en agriculture ».

Année	Emplois (M€)					Ressources (M€)					
	Calamités agricoles	Assurance récolte	FMSE	Frais	Prélèvement Etat	Total	Solde au 31/12 année N-1	Contribution additionnelle	Abondement Etat	Autres produits	Total
2014	21,6	19,2		5,9		46,7	134,3	122,5	19,2	2,6	278,6
2015	49,9	24,3	1,1	6,1	255	336,4	231,7	124,5	25,4	2,3	383,9
2016	115,8	15,8		3,7		135,3	47,5	61,1	81	2,3	191,9
2017	43,7			3,6		47,3	56,5	60		1,4	117,9
2018	161,3		17,75	3,36		182,41	70,66	60	75	0,9	206,56
2019	150,7			4		154,7	22	60	87,5	6	175,5
2020	184,5		5,7	3,5		193,7	20,8	60	150	4,5	235,3

Table 1 : Budget du régime des calamités agricoles sur la période 2014 – 2020. Source : Étude d'impact⁹⁰

Les députés du PCF (Parti Communiste Français), opposants à la loi, dénoncent l'incohérence entre l'augmentation du poids sur les finances publiques du système des calamités agricoles d'une part et le doublement de l'enveloppe allouée à la subvention des MRC d'autre part. Le ministre de l'Agriculture Julien Denormandie se défend en précisant qu'il s'agit seulement d'une période de transition⁹¹. L'objectif de cette réforme est, selon l'étude d'impact de l'Assemblée nationale, que la culture du risque et de sa mitigation en amont par les agriculteurs, ainsi que le système assurantiel privé, devraient supporter l'ensemble du mutualisable, lié aux récoltes⁹². Les mécanismes d'incitation à l'assurance participent à la réalisation de cet objectif. En outre, ce chiffre de 680M€ est contesté par Joël Limouzin, membre du bureau de la FNSEA : en oubliant de préciser qu'il sera alimenté par la taxe sur les primes d'assurance sur les bâtiments agricoles et par les fonds de la Politique Agricole Commune (PAC) dont une partie du second pilier est dédiée aux assurances récoltes, le gouvernement prétendrait financer le système davantage que ce qu'il ne fera réellement⁹³. De plus, une partie de cet argent sera récupéré, selon David Moncoulon de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), via les impôts des assureurs et assurés, et par les rétrocessions que la CCR verse pour obtenir la garantie de l'état. Toujours selon M. Moncoulon, la CCR est « réassureur de plein exercice, une société anonyme dont le capital est détenu par l'État, la Direction Générale du Trésor est notre tutelle. Il est à 100 % notre actionnaire. On a pour mission de proposer une réassurance avec garantie d'État, c'est à dire que nous-même on est réassuré par l'État français »⁹⁴. La Confédération paysanne souhaiterait, pour sa part, que tous les acteurs profitant indirectement des aides européennes, tel que les vendeurs et fabricants de matériels agricoles, contribuent au financement de cette réforme⁹⁵.

Côté assureurs, bien que les assurances récoltes ne soient pas leur activité principale, le constat de leur déficit structurel depuis quelques années laisse imaginer que les primes d'assurance, déjà

⁹⁰ Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

⁹¹ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

⁹² Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

⁹³ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

⁹⁴ Moncoulon et Kapsembelis, Entretien avec le directeur R&D modélisation de la Caisse Centrale de Réassurance et une docteure de l'équipe R&D.

⁹⁵ Perreau, Entretien avec le référent assurance agricole de la Confédération Paysanne.

élevées, vont suivre des tendances à la hausse⁹⁶ ; les deux principaux assureurs Groupama et Pacifica, filiale du Crédit Agricole, ont déjà appliqué une hausse des tarifs en 2022⁹⁷. Agriculteurs, syndicats ou assureurs expliquent ne pas être capables de prédire si la mise en place du nouveau système et l'augmentation de la subvention des primes à un taux de 70% aura un impact sur ces prix, par effet rebond, et sous quels délais⁹⁸.

B) La création d'un pool de co-réassurance est-elle possible et permet-elle une meilleure répartition des risques ?

La résilience d'un modèle assurantiel passe nécessairement par une mutualisation des risques la plus large possible. Dans cet objectif, nous avons vu qu'augmenter le taux de pénétration de l'assurance MRC (multirisque climatique) était primordial. Cette mutualisation des risques est également possible entre assureurs ou avec l'intervention de réassureurs par l'intermédiaire d'un groupement, aussi appelé « *pool* ». Après en avoir présenté le fonctionnement, nous recueillerons les avis des acteurs interrogés d'une part sur la possibilité et l'intérêt de rendre l'intégration à ce pool obligatoire, et d'autre part sur sa compatibilité avec le droit de la concurrence français et européen.

Pour favoriser une bonne collaboration nationale entre les assureurs et réassureurs, la loi prévoit la création d'un pool de co-réassurance, qui consisterait en un groupement national des assureurs et réassureurs proposant des produits d'assurance récoltes. Le but principal est de mutualiser le risque et de qu'un assureur ne le sélectionne, c'est-à-dire qu'il n'assure que les parcelles où il est faible ou facilement mesurable, afin d'étendre la couverture assurantielle tout en gardant une stabilité financière des assurances. Le second objectif est de partager les données collectées, pour améliorer continuellement le système assurantiel, via l'enrichissement des modèles prédictifs des assurances vis-à-vis notamment du changement climatique. Cette idée vient de certains systèmes étrangers, entre autres en Turquie et en Espagne. L'exemple du modèle espagnol, Agroseguro, permet d'explicitier ce vers quoi cherche à tendre le pool français.

En 1978, la loi sur l'Assurance agricole a été votée en Espagne et a amené une stabilité au système assurantiel basée sur la participation jointe des institutions publiques et privées et de la participation volontaire des assureurs et des agriculteurs. Les contrats privés sont signés entre assureurs et assurés, au prix établi par l'assurance, et l'assuré reçoit une subvention de l'État pour l'aider à payer la prime. Aucune avance de prime n'est nécessaire de la part de l'agriculteur, la subvention est versée directement à l'assurance. Ainsi, le système satisfait agriculteurs et assureurs, qui reconnaissent l'efficacité du système et son équilibre financier. Un tel succès est dû notamment à la création d'un pool de co-assurance dont les fonctions principales sont de déterminer les prix des produits, de gérer

⁹⁶ Journal officiel de la République Française, « Séance du 8 février 2022 du Sénat (compte rendu intégral des débats) ».

⁹⁷ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

⁹⁸ Journal officiel de la République Française.

les contrats, de traiter, évaluer et payer les sinistres. Dix-neuf sociétés d'assurance sont associées et participent au pool proportionnellement au volume d'affaires qu'elles apportent. Parmi ces assurances, une est publique, le CCS (Consortio de Compensación de Seguros), réassureur public espagnol, et participe à hauteur de 10% en tant qu'assurance. Homologue de la CCR (Caisse Centrale de Réassurance) français en Espagne, le CCS est chargé de contrôler les estimations de sinistres menées par des experts qui travaillent aux côtés d'Agroseguro en tant que professionnels indépendants⁹⁹.

Dans le potentiel modèle de pool français, les tarifs des primes d'assurance récoltes se diviseront en deux : d'une part, une partie fixe, commune à tous les assureurs du pool, calculée et imposée par le pool sur la base d'une unique méthode de calcul et d'évaluation du risque de l'exploitation agricole concernée. D'autre part, l'assurance ajoutera à cette base une partie variable, propre à chaque assureur, permettant de couvrir ses coûts de fonctionnement et son service. C'est ce qu'explique Philippe Dubois de La Sablonnière (AXA Climate) : « *La "prime pure" ou "cotisation technique" est le coût de base donné par les modélisations du risque et les tarifications. Après, vous allez charger en fonction de vos coûts de fonctionnement, vos coûts de réassurance, pour arriver à une prime commerciale, payée par le client. L'objectif de l'État sur ce pool, c'est que les adhérents mettent en commun leurs données de portefeuille, pour établir une prime pure, pour que chaque assureur puisse charger en fonction de ses coûts de fonctionnement. Selon l'État, le principe de concurrence sera préservé.* »¹⁰⁰. C'est uniquement sur ces coûts de fonctionnement que la concurrence économique se joue.

Le principe de concurrence est mentionné ici puisqu'il est sujet à débat, comme nous le verrons ensuite. Mais comme le mentionne le président de Groupama¹⁰¹, les potentielles incompatibilités avec le droit de la concurrence dépend fortement du caractère obligatoire de la souscription au pool par les assureurs. Si ce dernier défend personnellement l'avantage du caractère obligatoire pour faire face aux défis de demain, cette obligation n'est pas soutenue par tous.

Laurent Woltz, responsable du service financier de la FNSEA, souligne en entretien que son organisation ainsi que les assureurs traditionnels, tels que Groupama et Pacifica, sont très favorables à la création du pool de co-réassurance à participation obligatoire. Mais tous les assureurs ne sont pas de cet avis : « *Les plus petits assureurs sur le marché sont plus réservés, voire pour certains franchement opposés à la formation du pool parce qu'en fait leur crainte c'est qu'on mutualise en quelque sorte le risque. Quand on est peu exposé à un risque, le fait de mutualiser avec d'autres compagnies qui, elles, ont une exposition au risque plus importante fait que forcément ça leur fait craindre en réalité un coût de réassurance supplémentaire. [...] En nous disant en plus que de toute façon ils n'ont pas besoin du pool pour jouer la transparence, et que rien ne leur interdit de mettre en*

⁹⁹ Agroseguro, « El sistema español de Seguros Agrarios Combinados – Agroseguro ».

¹⁰⁰ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

¹⁰¹ Dagès, « « Réforme de l'assurance des récoltes » ».

commun des données par ailleurs. Ça se discute, c'est vraiment un sujet de débat »¹⁰². Mais c'est justement pour lutter contre la spécialisation d'un assureur sur les cultures à faibles risques que le pool est en partie fondé, comme le souligne le député du parti Les Républicains de la deuxième circonscription de l'Aisne : « Ce pool pourrait jouer un rôle de tiers de confiance mais pour être efficace, il doit absolument mutualiser les risques. Si vous voulez que chacun y adhère, l'obligation ne doit pas uniquement consister en un partage de données. Il est impératif d'éviter un tri par les compagnies d'assurance entre les "bons" et les "mauvais" risques. »¹⁰³. Par ailleurs, selon Philippe Dubois de la Sablonnière (Axa Climate), la crainte des petits assureurs est légitime : « Groupama est très leader sur cette question du pool – c'est l'assureur sur le marché qui a le plus gros portefeuille, et officieusement, c'est un peu pour répartir leur risque. Il y a un sujet sur le partage des données, et de partage des risques, au prorata des portefeuilles »¹⁰⁴. Et le débat ne se cantonne pas aux assureurs puisque les réassureurs ont un rôle également primordial à jouer dans la réussite du pool. Comme le souligne Joël Limouzin (FNSEA), « on a un bras de fer entre les pouvoirs publics et les réassureurs »¹⁰⁵, ces derniers n'évoluant pas seulement sur le marché français de la réassurance, mais sur un plan international, les grands acteurs de la réassurance voient d'un mauvais œil le fait de devoir rendre des comptes à l'État et d'être obligés de couvrir tous types de contrats, sans recourir au tri habituel pour assurer leur rentabilité. Toujours selon Joël Limouzin, que l'État veuille ou non rendre obligatoire la participation au pool pour proposer des contrats d'assurance et de réassurance récolte, il va devoir mettre en place des mesures incitatives fortes pour atteindre les objectifs de mutualisation du risque sans trop d'opposition. La mesure potentielle principale mentionnée fin décembre 2022 était la subvention des primes uniquement à travers le pool de co-réassurance, mais à cette date la question n'était pas tranchée.

Mais un autre facteur est à prendre en compte dans le débat sur le caractère obligatoire du pool : un doute plane sur la légalité d'une telle obligation au regard du droit de la concurrence français et européen. Cette question est primordiale et doit être résolue avant le lancement d'un éventuel pool.

Une interpellation sur ce sujet de l'Autorité de la concurrence a introduit le débat à l'Assemblée nationale lors des séances tenue autour de la nouvelle loi, comme illustré par l'échange suivant entre députés. Une députée du PRG (Parti Radical de Gauche) de s'inquiéter « à l'instar de l'Autorité de la concurrence, qu'une mutualisation mal encadrée des données et des risques au sein d'un organisme unique conduise à un surenchérissement du coût de l'assurance pour les agriculteurs. ». Un député affilié à un parti de centre droit s'exprime quant à lui en ces mots : « L'amendement n°90 propose qu'il soit rappelé, au-delà du cadre de l'article 38 de la Constitution, que l'article 7 doit être mis en œuvre "dans le respect de la pluralité des assurances". Il s'agit de dire clairement que l'on n'est pas en train de créer un monopole ou un oligopole [...]. Les règles de concurrence doivent être

¹⁰² Woltz, Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA.

¹⁰³ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

¹⁰⁴ Dubois de la Sablonnière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

¹⁰⁵ Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

respectées. ». Le sujet de la simple légalité du pool peut être réglé par une exception au secteur agricole qui est envisageable selon Frédéric Descrozaile, rapporteur de la loi. Il rappelle en séance parlementaire que « *les objectifs de la PAC [Politique Agricole Commune] prévalent sur l'application du droit de la concurrence au secteur agricole. Ce principe de droit est une subtilité difficile à interpréter, et les autorités françaises ont justement du mal à le faire depuis des années.* »¹⁰⁶. Il faut ainsi comprendre que si l'objectif principal démontré de la création du pool est le respect des objectifs de la PAC, notamment du deuxième pilier, celui la politique de développement rural, alors le compromis entre la liberté constitutionnelle d'entreprendre et la création du pool peut être justifié devant la loi.

Enfin, l'efficacité même d'un tel pool de co-réassurance est discutée, principalement en raison des changements à venir dans un nouveau contexte climatique incertain. La mutualisation du risque sera-t-elle suffisante ? Le partage des données, à forte valeur économique pour les assurances aujourd'hui, sera-t-il effectif ? Ce dernier est primordial dans la modélisation du risque futur dû au changement climatique, un véritable allié pour mettre en place un système assurantiel stable dans un contexte climatique instable. De plus, la forme que prendrait ce pool n'est pas bien définie, notamment au sujet de la participation de l'État. En effet, à travers la CCR (Caisse Centrale de Réassurance), garantie à 100% par l'État, ce dernier apporterait une confiance et une stabilité accrue au système. Cependant, le rôle de la CCR dans ce pool n'est pas encore arrêté, ni même certain, comme expliqué par David Moncoulon de la CCR¹⁰⁷. Aujourd'hui, la CCR ne propose pas de produit de réassurance spécifique aux assureurs récolte, mais pourrait être amené à le faire si la loi le précise par décret. Il reste ainsi beaucoup d'inconnues autour de la création potentiel d'un pool de co-réassurance, le tout sous contrainte de temps, puisqu'à la suite de la promulgation de la loi, les assureurs se sont vus donnés seulement dix-huit mois pour s'organiser en pool.

C) La réforme de l'assurance récolte favorise-t-elle l'adaptation au changement climatique des agriculteurs ?

Le système proposé par la réforme ne doit pas être simplement équilibré financièrement, ce qui requiert, on l'a vu, une participation de l'Etat ajustée, et une mutualisation des risques, mais être résilient au changement climatique. Ce dernier n'est plus un secret pour personne, et certainement pas pour les agriculteurs qui ont eu pour habitude, depuis des siècles, de composer avec une météo se révélant tantôt dévastatrice et tantôt providentielle. Nous le verrons, les agriculteurs ont conscience du changement, et s'adaptent par eux-mêmes. Mais l'assurance récolte, et son nouveau système, sont-ils un frein à cette adaptation en amont ? La loi encourage-t-elle la gestion du risque autrement que par le recours à l'assurance ?

¹⁰⁶ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

¹⁰⁷ Moncoulon et Kapsmbelis, Entretien avec le directeur R&D modélisation de la Caisse Centrale de Réassurance et une docteure de l'équipe R&D.

Pour que la France maintienne sa grande diversité agricole, l'adaptation au changement climatique doit largement faire intervenir l'État comme l'affirme Joël Limousin, membre du bureau de la FNSEA : « *Si on veut assurer une souveraineté alimentaire, on a besoin que l'État soit quand même en accompagnement* »¹⁰⁸. L'enveloppe étatique de 680 millions d'euros mentionnée précédemment signe cet engagement de l'État dans une réforme qui intègre largement les enjeux du changement climatique. À la suite du gel historique d'avril 2021 ayant affecté l'ensemble du territoire national, le président de la République Emmanuel Macron a alors affirmé que « *l'agriculture seule ne peut pas supporter ces aléas climatiques. Sinon, c'est notre agriculture qui va s'effondrer. Il faut que l'État soit au rendez-vous* ». Le ministre de l'Agriculture de l'époque, Julien Denormandie, a alors lancé le Varenne de l'eau en mai 2021 pour discuter d'un ensemble de solutions pour obtenir une agriculture plus résiliente face au changement climatique. Les trois volets de réflexions portent autour des enjeux de stockage de l'eau, d'adaptations variétales des cultures et de changement de pratiques assurantielles.

Malgré cette primauté du rôle de l'État que tous les acteurs rencontrés en entretien ont défendu, certains expliquent que l'adaptation au changement climatique est en réalité parfaitement naturelle pour le secteur agricole. CCapéreaa, employé de la Chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, nous indique que cette adaptation est un processus inhérent au métier d'agriculteur et nécessaire depuis toujours à la survie d'une exploitation agricole. Il prend l'exemple de l'adaptation des variétés culturales permettant une meilleure résilience de l'exploitation : « *en un quart de siècle, les agriculteurs d'un même endroit, le même paysan, a été obligé de changer ses variétés de maïs par exemple. Les indices de température des variétés qui sont utilisées aujourd'hui ont progressé de 25% par rapport à ceux qu'il y a 25 ans. Ce n'est pas compliqué. Dans un endroit donné, un agriculteur semait des maïs avec des indices 330, maintenant il sème des 550, 520 minimum [l'indice fait ici référence à l'indice de précocité qui correspond à la durée du cycle de vie de la plante du semis à la récolte. Plus un indice est élevé, plus la variété est tardive]. Vous voyez ? Le paysan ne peut pas le nier : c'est lui qui choisit les variétés plus tardives parce qu'il sait que le changement climatique nécessite un cycle végétatif beaucoup plus long !* »¹⁰⁹. La souveraineté alimentaire est ainsi conditionnée par cette adaptation des agriculteurs. Pour reprendre l'exemple du maïs dans les Hautes-Pyrénées cité par Patrick Capéreaa, si les agriculteurs ne s'étaient pas adaptés au changement climatique, il n'y aurait aujourd'hui plus de récoltes de maïs dans ce département. Selon lui, nous pouvons reprendre ce raisonnement pour l'ensemble des régions et pour l'ensemble des cultures face à un aléa – inondation, gèle, sécheresse.

Les agriculteurs sont aux premières loges du changement climatique, et n'ont pas attendu la réforme de 2022 pour s'adapter. Mais cette récolte est-elle un frein à l'adaptation des agriculteurs, comme certains le prétendent ? Comme vu en introduction, la loi du 2 mars 2022 repose sur une répartition des pertes selon trois niveaux : l'agriculteur, l'assurance privée et la solidarité nationale. Le premier

¹⁰⁸ Limousin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

¹⁰⁹ Capéreaa, Entretien avec un responsable de service de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées.

étage a pour objectif de responsabiliser l'agriculteur, comme l'affirme Joël Limousin de la FNSEA « *On est capables de supporter un certain niveau de risques à conditions de mettre en place des dispositifs de prévention du risque* »¹¹⁰. Les deux étages supérieurs permettent cependant à l'agriculteur de ne pas subir les conséquences d'un sinistre au-delà d'un certain seuil de perte, si bien que certains auteurs de la littérature scientifique sur le sujet affirment qu'ils le déresponsabilisent. Dans l'article de Koenig et al sur l'économie rurale de juin 2022, l'exemple est pris d'une assurance sur les récoltes en Italie, qui a eu un effet négatif sur l'adaptation des cultures et la prévention face aux effets du changement climatique, les agriculteurs s'étant reposés sur leur couverture assurantielle. Les auteurs concluent ainsi : « *Les agents couverts par une police d'assurance investissent moins dans la prévention si le taux de prime n'est pas amoindri par les efforts consentis.* »¹¹¹. L'abaissement des primes d'assurance pour les agriculteurs mettant en place des mesures de prévention permettrait donc de rendre ces dernières attractives. Ce même article insiste sur les effets désincitatifs des aides gratuites vis-à-vis des efforts de protection de l'agriculteur dans la gestion de sa production.

Les agriculteurs ne sont pas tous d'accord avec l'argument selon lequel un système assurantiel désinciterait l'adaptation. En effet, un agriculteur ne peut pas se reposer sur cette loi pour éviter de s'adapter. Comme nous l'indique David Moncoulon de la CCR (Caisse Centrale de Réassurance) : « *Dans la plupart des cultures, la marge à l'hectare ne dépasse pas 25%.* »¹¹². Cela signifie que la rentabilité d'une exploitation correspond environ à la prise en charge des pertes par l'agriculteur en cas de sinistre. Face à la loi du 2 mars 2022, un agriculteur assuré ne peut aujourd'hui pas se dire qu'il s'en sortira bien dans tous les cas car son gain sera forcément impacté s'il rencontre des pertes. D'autre part, le calcul des indemnités respectant la moyenne quinquennale olympique, la stratégie visant à négliger une adaptation de ses cultures sur son terrain pour faire face à de nouveaux aléas climatiques n'est pas rentable. Suivant ce calcul, un agriculteur à intérêt à obtenir chaque année des rendements de production importants afin de maximiser sa moyenne et donc son indemnisation en cas de mauvaise année. Patrick Capérea nous présente exactement ce problème : « *Avec deux ou trois années consécutives [de mauvaises récoltes], un agriculteur faisait plus de soixante-quinze quintaux de moyenne, et au final plus que cinquante, donc il ne peut plus assurer que cinquante quintaux donc le mec qui déclenche l'assurance perte tous les ans perd au final dans ses calculs* ». Ainsi, si un agriculteur obtient des rendements médiocres, cette médiocrité deviendra la norme et il ne pourra alors pas faire valoir des pertes aussi grandes que ce que ses terres auraient pu produire s'il avait tiré parti au maximum de celles-ci.

Pour les agriculteurs, l'assurance récolte permet de se projeter sur du long terme et de regarder l'ensemble des paramètres de son exploitation avant de prendre une décision. Selon Patrick Capérea, « *Un paysan qui subit un aléa majeur, qui n'est pas assuré, qui perd beaucoup d'argent ; l'année suivante, il ne pense qu'à une chose, contrairement à ce qu'on pense, il va penser à faire un coup pour*

¹¹⁰ Limousin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

¹¹¹ Koenig et al., « Assurance récolte en France ».

¹¹² Moncoulon et Kapsembelis, Entretien avec le directeur R&D modélisation de la Caisse Centrale de Réassurance et une docteure de l'équipe R&D.

essayer de se refaire, comme au casino. Il va dire "il faut que je mette en place des cultures qui me permettraient, si ça produit dur, de me refaire". Si tu lui garantis effectivement ne pas tout perdre, de couvrir ses charges et ne pas être à sec, il va être dans une posture de moins grande urgence et donc de capacité de réflexion supérieure »¹¹³.

Pour encourager les agriculteurs à s'assurer tout en continuant de mener des démarches actives de prévention du risque sur leurs cultures, il faut donc créer un système intégrant ces différentes informations. La question se porte alors sur le mécanisme mettre en place pour assurer les récoltes sans perdre l'incitation naturelle de l'agriculteur à protéger ses cultures pour faire face aux nouveaux aléas liés au changement climatique. La prévention du risque est-elle prise en compte dans la loi ? Fait-elle et doit-elle faire l'objet de mécanisme incitatifs ?

En cohérence avec les enseignements de l'article de Koening et al., la loi de mars 2022 prévoit qu'une exploitation mettant en place des outils de prévention du risque bénéficie de prime d'assurance plus faible : « *Ce cahier des charges fixe notamment un barème de prix pour chaque production. Il fixe également les mesures et les pratiques de prévention mises en œuvre par les exploitants agricoles pour réduire leur exposition aux aléas climatiques pouvant être prises en compte par les entreprises d'assurance dans le calcul de la prime d'assurance.* »¹¹⁴ Les mécanismes d'adaptation peuvent aussi bien être techniques, comme l'installation de filets paragrêles, de tours à vent ou de systèmes d'irrigation, que culturaux, comme l'utilisation de variétés plus résistantes à la sécheresse ou d'un couvert végétal permettant entre autres la retenue de l'humidité des sols. En contrepartie d'un investissement important, ils limitent, parfois significativement, les risques de pertes en cas de sinistre climatique. Ainsi, les primes d'assurance seront d'autant plus faibles que l'agriculteur aura investi dans ces moyens d'adaptation. Ce mécanisme a notamment été l'objet d'un amendement proposé et adopté par la commission sénatoriale chargée du sujet : « *L'amendement propose un nouveau principe de prise en compte obligatoire des moyens de prévention mis en œuvre par l'exploitant dans le calcul de sa prime : plus il sera engagé dans la prévention des dommages liés aux aléas climatiques par du stockage, des investissements ou d'autres méthodes, plus sa prime baissera.* »¹¹⁵. Cet amendement correspond à ce qui était demandé par la CCR (Caisse Centrale de Réassurance), comme le confirme en entretien Dorothée Kapsambelis, employée de la CCR : « *Les agriculteurs sont conscients qu'il y a tout à faire. Côté assurance récolte, nous, on le dit dans les travaux, il faut que le calcul des primes d'assurance prenne en compte les mesures de prévention des agriculteurs. Pour le moment, les assureurs disent qu'ils essayent de le faire. C'est un autre moyen d'incitation pour que l'assurance soit un outil supplémentaire.* »¹¹⁶. Nous comprenons donc que l'assurance et la prévention sont deux mécanismes complémentaires pour lutter contre les effets du

¹¹³ Capéreaa, Entretien avec un responsable de service de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées.

¹¹⁴ Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). »

¹¹⁵ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

¹¹⁶ Moncoulon et Kapsambelis, Entretien avec le directeur R&D modélisation de la Caisse Centrale de Réassurance et une docteure de l'équipe R&D.

changement climatique en rendant l'agriculture plus résiliente. David Moncoulon de la CCR l'illustre avec cet exemple : « *Des filets paragrêle sur de l'[arboriculture] vont protéger jusqu'à l'événement du siècle où les grêlons sont tellement énormes qu'ils vont casser les filets et créer quand même des dommages* »¹¹⁷.

Malgré cet effort sur l'adaptation, une part des ressources de l'État doit également servir à faire évoluer la recherche, selon un sénateur socialiste de la Dordogne s'exprimant en commission sénatoriale : « *Le gouvernement ne redistribue pas la totalité des cotisations acquittées par les producteurs pour financer la recherche et le développement : peut-être peut-on utiliser une partie de ces crédits pour financer la recherche pour développer de nouvelles variétés.* »¹¹⁸. Ce dernier élément est une mesure permettant de s'adapter sur le long terme aux nouvelles conditions climatiques pour notre agriculture en développant par exemple des plants plus résistants.

D) Diversification des cultures et pratiques agroécologiques, peuvent-elles être une réponse ?

Pour améliorer la résilience des exploitations face aux risques climatiques, la diversification des cultures, associée à des pratiques agroécologiques semble enfin être mise en avant. Ces deux stratégies d'adaptation et de minimisation des risques font l'objet de débats particulièrement soutenus.

Selon la secrétaire nationale de la Confédération paysanne, syndicat agricole minoritaire, et agricultrice dans le Jura, citée dans le rapport d'information du Sénat sur les risques climatiques de 2018-2019¹¹⁹ : « *[la résilience] passe par une diversification des productions à l'échelle de la ferme, mais aussi du territoire, et par une valorisation de cette diversification* ». L'ancien directeur général de Météo-France¹²⁰, explique ainsi dans un article de 2020 qu'« *en cultivant simultanément des variétés d'hiver et de printemps, des céréales et des oléo-protéagineux, des variétés tolérantes à la sécheresse et d'autres résistantes à l'humidité, le producteur de grandes cultures limite son exposition aux risques climatiques, sanitaires et économiques* ».

Le lien entre assurance récolte et diversification des cultures n'est en revanche pas clairement connu. O'Donoghue et al. (2009)¹²¹ démontrent par exemple que dans le système étasunien, où le recours aux assurances privées est plus important qu'en France, la diversification est réduite, sans qu'une

¹¹⁷ Moncoulon et Kapsembelis.

¹¹⁸ Journal officiel de la République Française, « Séance du 8 février 2022 du Sénat (compte rendu intégral des débats) ».

¹¹⁹ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

¹²⁰ Bisch, « Le risque en agriculture et sa gestion ».

¹²¹ O'Donoghue, Roberts, et Key, « Did the Federal Crop Insurance Reform Act Alter Farm Enterprise Diversification? »

relation de causalité puisse être établie. Enjolras et al. (2012)¹²² mettent en lumière une influence positive de la diversification sur le recours à l'assurance en France, et une influence négative en Italie. Cette question précise, mais également la question du lien entre assurance récolte et usage des pesticides, sont très discutées dans la littérature et les médias. Elles mériteraient leurs propres articles de description de controverse, mais nous avons choisi de nous concentrer sur la réforme de mars 2022.

Il semble en tout cas que l'ancien système d'assurance récolte en France ne favorisait pas cette diversification des cultures. Le rapport d'information du Sénat de 2018-2019 sur les risques climatiques¹²³ mentionne qu'« *imposer un seuil de 13 % du produit brut théorique de l'exploitation pour le montant des dommages nuit gravement aux exploitations les plus diversifiées* ». Ce seuil correspondant à la valorisation à des prix - tirés d'un barème national - du total des productions de toute l'exploitation, il peut ne pas être atteint même lorsqu'une culture entière est perdue. Un seuil de déclenchement de 30% de pertes sur une même culture, nécessaire pour obtenir une indemnisation du régime des calamités agricoles, avait un impact similaire. La secrétaire nationale de la Confédération paysanne l'illustre ainsi dans l'élevage : « *Bien souvent, les éleveurs qui achètent du foin pour compenser les pertes de production de foin se retrouvent écartés des critères de pertes de production.* »

La réforme dispose-t-elle de mesures à même de favoriser la diversification ? Le rapport d'étude d'impact de la réforme¹²⁴ présenté à l'Assemblée nationale préconise « *des incitations fortes à proposer et déployer des contrats avec franchise à l'exploitation, qui favoriseront des exploitations plus diversifiées, et donc plus résilientes et plus économes en intrants* ». Cette solution n'a cependant pas été retenue, l'architecture de la réforme étant basée sur une segmentation par type de culture, avec des seuils différents, pour prendre en compte les spécificités des cultures, comme évoqué précédemment. La demande d'inscrire par amendement le fait d'« *inciter à la diversification des exploitations* », portée par le groupe Europe - Ecologie – Les Verts lors de l'examen de la loi à l'Assemblée nationale, avait pour but de favoriser la résilience des exploitations, mais aussi la transition agroécologique, la diversification des cultures étant selon eux une condition nécessaire à ces dernières. L'amendement a été rejeté en commission sénatoriale¹²⁵ {séance du 8 février 2022 au Sénat}, le rapporteur, Laurent Duplomb, argumentant d'abord que la plupart des exploitations sont déjà diversifiées, et que les monocultures pures sont rares : même dans les grandes exploitations, un agriculteur cultive souvent différents produits agricoles sur de nombreuses parcelles. Il soulignait ensuite que le projet de loi, qui a été effectivement maintenu, supprime le seuil de 13% du produit brut théorique pour prétendre au régime des calamités agricoles. De plus, pour les agriculteurs qui feront le choix de s'assurer, la franchise normale des contrats, permettant la subvention maximale

¹²² Enjolras G., « The demand for crop insurance: Combined approaches for France and Italy ».

¹²³ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

¹²⁴ Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

¹²⁵ Journal officiel de la République Française, « Séance du 8 février 2022 du Sénat (compte rendu intégral des débats) ».

des primes, sera abaissée à 20%, ce qui devrait permettre d'indemniser plus facilement les pertes, même si la culture concernée n'est pas majoritaire dans une exploitation diversifiée.

Un amendement¹²⁶ demandant que « *l'accompagnement des transitions vers des pratiques agroécologiques* » soit mentionné dans les objectifs de la loi a également été rejeté, au motif que cette mention était déjà présente dans le Code Rural. Cette question des pratiques agroécologiques, et en premier lieu de l'agroforesterie, présentée par les auteurs de l'amendement comme participant à la minimisation des risques climatiques, reste ouverte. Puisqu'elle associe au sein d'une même parcelle des cultures agricoles et des cultures fruitières ou forestières, les récoltes sont mixtes et ne rentrent pas dans les catégories prévues par la réforme, même si Philippe Dubois de La Sablonière de la CCR¹²⁷ fait remarquer qu'il n'y aurait pas en théorie d'obstacle à comptabiliser et assurer séparément les rendements de chaque type de culture, en omettant leurs interactions.

Cependant la réforme ne modifie pas l'origine des subventions des primes d'assurance : elles proviendront toujours du second pilier de la Politique Agricole Commune, qui, comme le rappelle la secrétaire nationale de la Confédération paysanne dans le rapport d'information du Sénat de 2018-2019¹²⁸, « *accompagne la diversification des exploitations et la transition écologique* ». L'enveloppe totale annuelle étant fixée, l'agricultrice regrette les effets de concurrence. Le porte-parole du groupe communiste s'exprimant lors de la séance de vote au Sénat, après le passage en commission mixte paritaire¹²⁹, déplore ainsi que « *toute nouvelle croissance des soutiens publics à l'assurance privée, qu'elle soit portée par l'État ou par un prélèvement complémentaire sur le second pilier de la PAC, risque de se faire au détriment non seulement des autres objectifs de soutien – je pense aux aides bénéficiant à la fois aux territoires et exploitations les plus fragiles, en zones défavorisées et de montagne –, mais aussi au détriment des mesures favorables à la transition agroécologique des modèles agricoles.* »

¹²⁶ Journal officiel de la République Française.

¹²⁷ Dubois de la Sablonière, Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate.

¹²⁸ Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation ».

¹²⁹ Journal officiel de la République Française, « Séance du 8 février 2022 du Sénat (compte rendu intégral des débats) ».

■ Conclusion

La réforme de l'assurance récolte de mars 2022 entend armer l'agriculture française face au changement climatique. Cette réforme prend la place du régime des calamités agricoles et des contrats assurantiels privés, en transformant les deux duopoles État - agriculteur et assurance - agriculteur en un seul tri-pôle État - assureur - agriculteur, chacun assumant une part des risques liés au changement climatique, en mutualisant les risques à une échelle bien plus grande. La stabilité financière qu'offre l'assurance permet d'investir dans les outils de production afin de les rendre plus résilient au changement climatique. Tout comme le régime des calamités agricoles était sujet à débat, celui de l'assurance récolte ne fait pas exception.

Bien que la nécessité d'effectuer une réforme du régime des calamités soit reconnue unanimement, les points de controverses ont été nombreux entre les différentes parties concernées par cette réforme. Ils ont notamment concerné la capacité de cette réforme à mutualiser suffisamment les risques pour rendre le système assurantiel pérenne à l'échelle nationale mais aussi de l'exploitation et à inclure tous les types de cultures agricoles. Cependant, ce sont bien les outils, financiers et techniques, qui ont été les plus sujets à controverse. La législation européenne impose un subventionnement des primes d'assurances maximum de 70%, et l'utilisation de la moyenne olympique quinquennale pour le calcul des moyennes de rendement. La moyenne olympique quinquennale ne permet pas de se détacher des problématiques du changement climatique et rend la mise en place des seuils d'indemnisations bien moins efficace, les seuils devenant dépendants de ce changement climatique.

Le budget de 680 millions d'euros de cette réforme permet d'inciter à adapter les installations agricoles au changement climatique, de promouvoir la diversification des cultures et les pratiques agroécologiques. Le financement de cette réforme s'effectue sur la taxe ponctionnée sur les primes d'assurances des bâtiments agricoles, les fonds de la politique agricole commune et le financement de l'état, l'idée étant de réduire petit à petit les financements publics afin de laisser le système assurantiel devenir compétitif par lui-même.

Mais des questions sans réponses demeurent, notamment la création du pool de co-réassurance et l'intégration de la CCR (Caisse Centrale de Réassurance) dans ce pool. Alors même que ce pool devait être opérationnel pour la mise en place de la loi, le 1er janvier 2023, force est de constater que ce n'est toujours pas le cas à l'heure où nous terminons ce rapport.

■ Ouverture : assurance obligatoire

Nous avons donc présenté les points de controverses entourant la réforme de l'assurance-récolte de 2022, ses fondements, ses détails techniques et son application pratique. Des voix se sont cependant élevées contre le principe même de faire appel à l'assurance privée. Le groupe PCF (Parti communiste français) avait ainsi présenté en 2020 un projet de régime public d'assurance et de gestion des risques

climatiques et sanitaires¹³⁰. L'un de ses députés, s'en est fait l'écho en 2022 à l'occasion des débats autour de la réforme : « *Nous défendons un système dans lequel chaque agriculteur, quelle que soit sa production, serait couvert ; un système dans lequel les agriculteurs et les décideurs publics détermineraient les objectifs et les moyens de les atteindre, notamment en prévoyant des ressources pérennes pour répondre chaque année aux besoins identifiés* »¹³¹. Pour lui, l'assurance privée ne devrait pas à avoir à intervenir, et le versement des indemnités devrait se faire après discussion entre les agriculteurs, ou leurs représentants, et les décideurs. Mais au-delà de l'architecture de la réforme et du degré de recours à l'assurance privée, la possibilité de rendre l'assurance récolte l'obligatoire a alimenté de nombreux débats.

Joël Limouzin (FNSEA)¹³² le déclarait dans notre entretien, « *si on veut un vrai système de mutualisation, il faut qu'on rende l'assurance obligatoire* ». L'idée a fait débat au sein même de la FNSEA, l'argument de la « *liberté d'entreprendre* » étant notamment avancé. Lors de la présentation du rapporteur Laurent Duplomb et du projet de loi en commission sénatoriale¹³³, c'est d'ailleurs le sujet qui a été le plus abordé, éclipsant les débats techniques autour des paramètres de la loi. Un sénateur des Républicains a fait part de ses réticences : entre autres, « *si l'assurance devenait obligatoire, l'Union européenne cesserait immédiatement d'en subventionner les primes. Une prime d'assurance obligatoire ferait peser sur eux une charge extrêmement lourde, a fortiori en l'absence de ces subventions. Il faudrait donc commencer par faire changer les règles européennes en la matière.* ». Un sénateur du groupe Socialiste approuve l'amendement proposé par le rapporteur, stipulant que la Dotation aux Jeunes Agriculteurs soit conditionnée à la souscription à une assurance privée MRC, ou à un diagnostic des risques encourus et des mesures de préventions, mais va plus loin. Pour lui, la possibilité laissée aux agriculteurs de ne pas s'assurer et de s'exposer à ne recevoir que la moitié des aides du régime des calamités agricoles est un piège, étant donné le bouleversement de l'économie agricole par les aléas climatiques. « *C'est les condamner à la faillite !* », selon lui. On comprend en tout cas que les mécanismes extrêmement incitatifs fassent dire à un sénateur du Rassemblement Démocratique et Social Européen¹³⁴, que « *ce projet ressemble à une assurance obligatoire, sans en avoir le nom* ».

¹³⁰ Journal officiel de la République Française, « Proposition de loi visant à instaurer un régime public d'assurance et de gestion des risques en agriculture. Assemblée Nationale, N°2809 ».

¹³¹ Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral ».

¹³² Limouzin, Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA.

¹³³ Laurent Duplomb, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. »

¹³⁴ Laurent Duplomb.

■ Références

■ Articles de presse généraliste / presse professionnelle

[0]

Journal officiel de la République Française, « Proposition de loi visant à instaurer un régime public d'assurance et de gestion des risques en agriculture. Assemblée Nationale, N°2809 », 7 avril 2020. Consulté le: 13 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15b2809_proposition-loi.pdf

[1]

Journal de la République Française, « Décret n° 2022-1427 du 10 novembre 2022 favorisant le développement de l'assurance contre certains risques agricoles », 10 novembre 2022.

[2]

Journal de la République Française, « Arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture », 29 décembre 2010.

[3]

Journal officiel de l'Union européenne, « Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 », 13 décembre 2017. Consulté le: 4 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2393/oj/fra>

[4]

Journal officiel de la République Française, « Séance du mercredi 12 janvier 2022 de l'Assemblée Nationale - Compte rendu intégral », 12 janvier 2022. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2021-2022/seance-du-mercredi-12-janvier-2022.pdf>

[5]

Journal officiel de la République Française, « Séance du 8 février 2022 du Sénat (compte rendu intégral des débats) », 8 février 2022. Consulté le: 15 décembre 2022. [En ligne]. Disponible sur: <http://www.senat.fr/seances/s202202/s20220208/s20220208012.html>

[6]

Journal officiel de la République Française, « LOI n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (JO 3 mars 2022). », 3 mars 2022. Consulté le: 4 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045287633>

[7]

F. Lustman, « Tribune: Assurance paramétrique. "Dérèglement climatique : l'assurance au secours des prairies françaises" », *Web-agri.fr*, 24 novembre 2022. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.web-agri.fr/aleas-climatiques/article/222649/dereglement-climatique-l-assurance-au-secours-des-prairies-francaises>

▪ Article de revue scientifique

[8]

P.-É. Bisch, « Le risque en agriculture et sa gestion », *Administration*, vol. 266, n° 1, p. 49-55, 2020, doi: [10.3917/admi.266.0049](https://doi.org/10.3917/admi.266.0049).

[9]

R. Koenig, M. Brunette, P. Delacote, et C. Tevenart, « Assurance récolte en France : spécificité du régime et déterminants potentiels », *Économie rurale*, vol. 380, n° 2, p. 725, 2022, doi: [10.4000/economierurale.9875](https://doi.org/10.4000/economierurale.9875).

▪ Entretiens

[10]

P. Capérea, « Entretien avec un responsable de service de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées, Entretien Réalisé à Tarbes », 15 octobre 2022.

[11]

P. Dubois de la Sablonière, « Entretien avec un expert de la gestion du risque en agriculture, ancien collaborateur chez un leader du marché de l'assurance récolte, maintenant souscripteur agriculture chez Axa Climate, Entretien réalisé à Paris », 18 octobre 2022.

[12]

P. Lecointre, « Entretien avec un assureur de Descartes Underwriting, Entretien réalisé à Paris », 18 octobre 2022.

[13]

J. Limouzin, « Entretien avec le référent assurance agricole de la FNSEA, Entretien réalisé à Paris », 2 novembre 2022.

[14]

D. Moncoulon et D. Kapsembelis, « Entretien avec le directeur R&D modélisation de la Caisse Centrale de Réassurance et une docteure de l'équipe R&D, Entretien réalisé en visioconférence », 25 octobre 2022.

[15]

D. Perrau, « Entretien avec le référent assurance agricole de la Confédération paysanne, Entretien réalisé à Paris », 25 octobre 2022.

[16]

L. Woltz, « Entretien avec le responsable juridique et fiscal de la FNSEA, Entretien réalisé à Paris », 24 novembre 2022.

▪ Littérature grise

[17]

Agroseguro, « El sistema español de Seguros Agrarios Combinados – Agroseguro ». Consulté le: 15 décembre 2022. [En ligne]. Disponible sur: <https://agroseguro.es/conocenos/el-sistema-espanol-de-seguros-agrarios-combinados/>

[18]

AGTER *et al.*, « 14 syndicats et organisations s'opposent au projet de loi sur l'assurance-récolte », janv. 2022. Consulté le: 6 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=12108>

[19]

N. Bonnefoy, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation », Sénat, Session extraordinaire de 2018-2019, Rapport d'information 628, juill. 2019. Consulté le: 5 octobre 2022. [En ligne]. Disponible sur: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-628-notice.html>

[20]

CCR, Département R&D modélisation, « Note de synthèse sur le suivi de l'aide à l'assurance multirisque climatique pour l'exercice 2019 par CCR pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation », CCR, Département R&D modélisation, sept. 2020. [En ligne]. Disponible sur: <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/122257>

[21]

J.-Y. Dagès, « « Réforme de l'assurance des récoltes : n'ayons pas la main qui tremble ! » », déc. 2021. Consulté le: 15 décembre 2022. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.terre-net.fr/assurances/article/203996/reforme-de-l-assurance-des-recoltes-n-ayons-pas-la-main-qui-tremble->

[22]

J. Denormandie, « Dossier de presse : Vagues de gel d'avril 2021, l'état aux côtés des agriculteurs. », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, juin 2021. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/126809>

[23]

J. Denormandie, « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, déc. 2021. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/128508>

[24]

F. Descrozaille, « Rapport au ministre de l'agriculture et de l'alimentation du groupe de travail " gestion des risques et développement de l'assurance récolte" », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, juill. 2021. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/127470>

[25]

M. F. Descrozaille, « Sur la gestion des risques en agriculture », Assemblée nationale, avr. 2021. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <http://descrozaille.fr/gestion-risques-agricoles/Rapport-M.Le%20Ministre-F.DESCROZAILLE-avec-annexes-.pdf>

[26]

E. Dubesset, « Face au risque climatique qui bouleverse l'agriculture, l'État s'en remet au privé », janv. 2022. Consulté le: 4 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://vert.eco/articles/face-au-risque-climatique-qui-bouleverse-lagriculture-letat-sen-remet-au-privé>

[27]

R. Dubourg, « Présentation du nouveau dispositif de gestion des risques climatiques en agriculture, dispositifs de webinaire, Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture », oct. 2022.

[28]

FNSEA et JA, « Accord en CMP sur le projet de loi « Gestion des risques climatiques » : continuons sur la lancée ! », févr. 2022. Consulté le: 6 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.fnsea.fr/communiqués-de-presse/accord-en-cmp-sur-le-projet-de-loi-gestion-des-risques-climatiques-continuons-sur-la-lancee/>

[29]

H. Gaymard, « Rapport - En campagne pour l'agriculture de demain », Institut Montaigne, oct. 2021. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/rapport_en_campagne_pour_agriculture_fran%C3%A7aise_IM.pdf

[30]

Laurent Duplomb, « Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture. », janv. 2022.

[31]

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « Rapport - L'assurance multirisques climatique des récoltes 2020 », 2020. Consulté le: 8 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: https://www.fnams.fr/wp-content/uploads/2019/10/1910_assurancerecoltes_bro.pdf

[32]

L. Monteillet, « Assurance récolte : faut-il la rendre obligatoire ? - Pleinchamp », déc. 2017. Consulté le: 15 décembre 2022. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.pleinchamp.com/actualite/actualites-generales~debat-faut-il-rendre-obligatoire-l-assurance-recolte>

[33]

Pleinchamp, « Le guide de l'assurance récoltes ». Consulté le: 4 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.pleinchamp.com/les-guides/le-guide-de-l-assurance-recoltes~assurances-privees-et-etat-une-meilleure-articulation-de-la-gestion-des-risques-agricoles>

[34]

C. Sainte-Martine, « Réforme de la gestion des risques : qu'en est-il exactement ? », nov. 2022. Consulté le: 6 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.coordinationrurale.fr/lactualite/infos-et-aides-agricoles/reglementation-et-contrôles/reforme-de-la-gestion-des-risques-que-n-est-il-exactement/>

[35]

CCR, « Les catastrophes naturelles en France - Bilan 1982 - 2016 », CCR, juin 2017. Consulté le: 13 janvier 2022. [En ligne]. Disponible sur: https://www.ccr.fr/-/les-catastrophes-naturelles-en-france-bilan-1982-2016?p_1_back_url=%2Frecherche%3Fq%3D326b8219-e0cb-419c-a83f-4ec2837c3ddb

[36]

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « Assurance récolte 2020_Précisions sur le prix assuré subventionnable », juin 2020. Consulté le: 15 janvier 2023. [En ligne]. Disponible sur: <https://www.dordogne.gouv.fr/Politiques-publiques/Agriculture-Foret-et-developpement-des-territoires/Agriculture/Politique-agricole-commune-PAC/Assurance-recoltes/Assurance-recolte-bareme-prix-de-vente>

- **Images, photographies, tableaux et graphiques**

Figure 3 : Denormandie J. 2021. *Fonctionnement du dispositif assurantiel à trois étages instauré par la loi de mars 2022*. Extrait de « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».

Tableau 1 : Denormandie J. 2021. *Budget du régime des calamités agricoles sur la période 2014 – 2020*. Extrait de « Etude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture ».