



...le projet de loi portant réforme des

OUTILS DE GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES EN AGRICULTURE

Nos agriculteurs sont les premiers concernés par le défi climatique car la nature est leur environnement et la terre leur outil de travail. Or le changement climatique les expose partout à des aléas de plus en plus fréquents, créant des dommages croissants.

S'ils se sont dotés d'outils de gestion des risques depuis longtemps, ces derniers sont fragilisés par l'ampleur de la recrudescence des calamités agricoles. Le système actuel, reposant sur un pilier assurantiel à promouvoir pour les cultures éligibles et un système d'indemnisation publique pour les cultures non assurables, n'est plus suffisamment robuste. C'est pourquoi plusieurs initiatives sénatoriales transpartisanes appelaient ces dernières années à une réforme du dispositif d'indemnisation des risques climatiques en agriculture.

Tout en soulignant que la réforme proposée par le Gouvernement va dans le bon sens, la commission des affaires économiques regrette le flou autour de cette loi, laissant de larges marges de manœuvre au pouvoir réglementaire ou à une ordonnance, et déplore l'absence de soutien aux solutions de bon sens proposées par le Sénat de longue date.

Elle a ainsi modifié le texte du Gouvernement pour y inscrire des garde-fous et préciser des principes clairs autour de cinq axes :

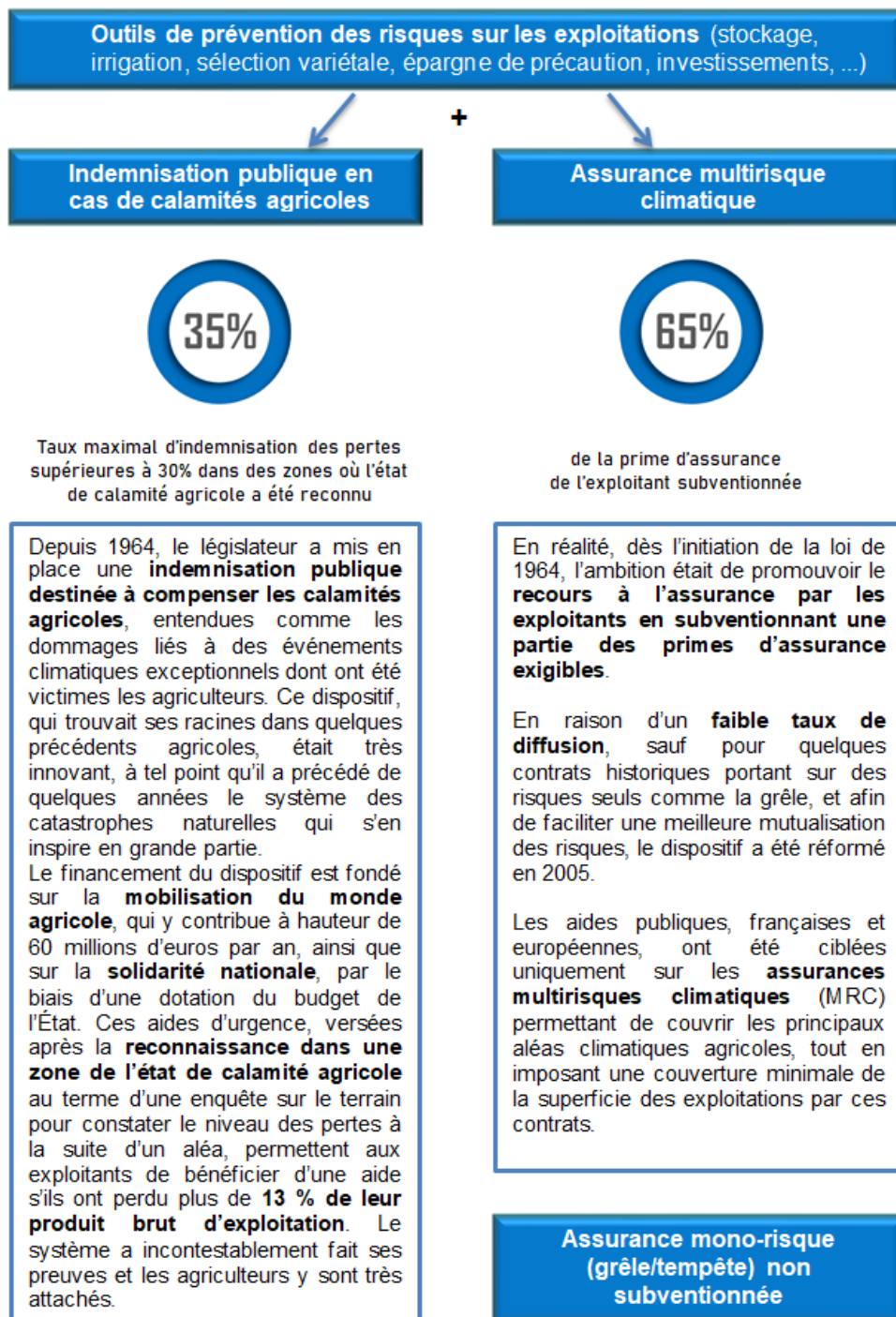
- 1) Appeler le Gouvernement à agir pour adapter les textes européens à la réalité du changement climatique et utiliser d'ores et déjà toutes les possibilités offertes par ces textes pour mieux couvrir les exploitants agricoles ;
- 2) Lever les freins au recours à l'assurance, tout en valorisant davantage les outils de prévention mis en œuvre par l'agriculteur ;
- 3) Mieux prendre en compte les réalités territoriales de notre agriculture ;
- 4) Placer les professionnels au cœur du pilotage du nouveau système ;
- 5) Sécuriser le dispositif au regard du droit de la concurrence et donner de la visibilité aux acteurs par des engagements pluriannuels du Gouvernement garantissant la stabilité du dispositif.

1. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE MET EN PÉRIL LA VIABILITÉ DU SYSTÈME DE GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE

A – Le système actuel combine indemnisation publique en cas de calamités agricoles et aide à la souscription d'un contrat d'assurance récolte

Au-delà des outils de prévention mis en œuvre de longue date pour limiter les effets des aléas climatiques, le monde agricole s'est peu à peu doté d'outils d'indemnisation des pertes de production lors d'un aléa climatique.

Depuis 2010, pour accroître encore les incitations à basculer vers une assurance récolte généralisée, outre une hausse du taux de subvention à la prime afférente aux contrats d'assurance multirisque climatique (MRC), **les deux systèmes d'indemnisation cohabitent mais sont devenus pour certains exclusifs : seuls peuvent bénéficier des indemnités publiques versées par le système des calamités agricoles les risques dits assurables.** Ainsi, les pertes de récoltes dans les grandes cultures comme dans la viticulture ne sont plus éligibles.



Aujourd'hui, les **taux de diffusion de l'assurance sont très hétérogènes par nature de production**, avec des ratios satisfaisants (supérieurs à 30 % des surfaces couvertes) mais ne progressant plus en grandes cultures et en viticulture, et des taux quasi nuls en arboriculture et en prairies (inférieurs à 3 %). À l'inverse, les indemnisations publiques sont principalement mobilisées en faveur de ces éleveurs et arboriculteurs, le fonds réalisant en cela une péréquation des contributions au financement du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) des exploitants en grandes cultures ou en viticulture, qui n'y sont pas éligibles, vers les cultures les moins assurables.

B – Un système à l'épreuve du changement climatique

a - Les agriculteurs sont en première ligne pour mesurer les effets du changement climatique

En raison du changement climatique, les agriculteurs sont davantage exposés notamment :

- **Au gel tardif** en raison de cultures plus précoces : les vendanges ont lieu 18 jours plus tôt qu'il y a 40 ans, la tendance étant identique pour certains semis (le maïs par exemple) ou la floraison d'arbres fruitiers ;
- **Aux tempêtes, grêles et excès d'eau** : certaines zones du sud-est ont connu une augmentation des épisodes de pluies extrêmes de 20 % depuis le milieu du XX^e siècle ;

- **À la sécheresse** : les simulations effectuées à l'aide de modèles climatiques mettent en évidence une augmentation continue des sécheresses du sol en moyenne annuelle dans les prochaines décennies, avec une « normale » qui se rapprochera de la situation de « l'extrêmement sec » de la période de 1961 à 1990.

Bien que le système historique ait plutôt bien fonctionné depuis les années 1960, **l'accélération du changement climatique dans les fermes l'expose à une pression financière de plus en plus importante**. Le coût des sinistres pour les assureurs sur les pertes de récolte (MRC et grêle) a plus que doublé pour la période 2016-2020 par rapport à la période 2010-2015 pour atteindre un niveau de 500 M€ par an. De même, les dépenses publiques engagées par le FNGRA sont passées de 108 M€ par an entre 2010 et 2015 à 169 M€ par an entre 2018 et 2020.

b - L'accélération du changement climatique fragilise un système à bout de souffle

Avec la hausse de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques et l'extension géographique des zones concernées, **l'équilibre financier du système n'est plus assuré et le système est à bout de souffle**.

« Le gel du printemps de 2021 a permis une plus grande prise de conscience de la vulnérabilité des agriculteurs aux risques catastrophiques »

À cet égard, l'épisode de gel du printemps 2021 a clairement montré les limites du dispositif actuel. L'État a dû exceptionnellement annoncer un financement d'un milliard d'euros et rendre éligibles aux indemnités les zones viticoles touchées, malgré leur exclusion du système des calamités agricoles depuis 2010. La dualité du système laisse sans réponse des pans entiers de l'agriculture française en cas d'évènement climatique majeur.

Cette mise en tension du système par des dommages liés aux événements climatiques de plus en plus importants aboutit à mettre en avant les **faiblesses du système actuel** :

- Une **rentabilité insuffisante des assureurs** en raison d'une trop faible diffusion de l'assurance dans les fermes empêchant une mutualisation satisfaisante des risques chez les opérateurs du marché et d'un taux de sinistres sur primes en dégradation depuis des années en raison de la hausse de la sinistralité (105 % en moyenne, alors que le taux pour dégager une rentabilité est estimé entre 70 et 80 %) ;
- Des **primes jugées trop chères par les exploitants**, malgré un subventionnement public fort, pour des produits ne répondant pas de manière satisfaisante à leurs besoins ;
- Une **concurrence entre les deux systèmes d'indemnisation** pour les risques et cultures jugés non assurables, entraînant une complexité pour les agriculteurs ainsi qu'une faible incitation à s'assurer ;
- Un **régime des calamités très onéreux**, et de plus en plus contesté au regard de la variabilité des indemnités proposées en raison des conditions d'éligibilité.

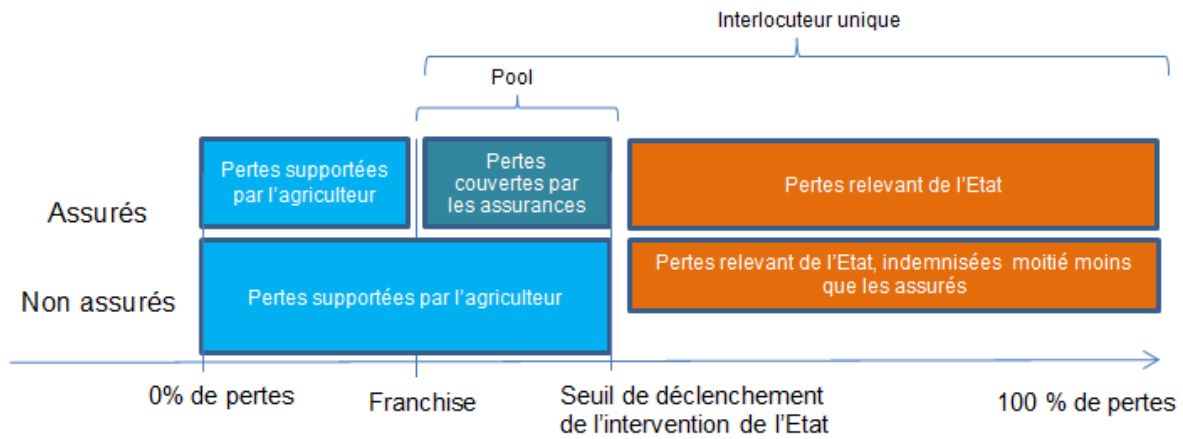
2. LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE : DEUX SYSTÈMES CONCURRENTS DEVIENNENT COMPLÉMENTAIRES

Plus qu'un projet de loi historique, le texte présenté par le Gouvernement est un vecteur de simplification, visant à améliorer l'articulation législative entre les dispositifs en vigueur, tout en imaginant de nouveaux modes de mutualisation pour les assureurs souhaitant commercialiser des contrats multirisque climatique subventionnés afin de rétablir leur rentabilité.

Pour les pertes de récolte, l'assurance n'est pas rendue obligatoire mais devient le cœur du système de gestion des risques pour toutes les cultures.

Outre une **part auto-assurée** par les exploitants par des moyens de prévention qui se situe au-delà d'un niveau de franchise, une part sera indemnisable par voie assurantielle, dont la **prime demeure subventionnée**, jusqu'à un certain seuil d'intervention de l'État, pour les pertes exceptionnelles, au-delà duquel l'action de l'État au titre de la **solidarité nationale** est permise.

Afin d'inciter à la souscription de contrats, les indemnités versées au titre de la solidarité nationale seront **minorées pour les exploitants non assurés**. Pour faciliter le versement de cette double indemnisation cumulable pour toutes les cultures, qui seront dès lors logées à la même enseigne, un **interlocuteur unique** pourra être désigné, appliquant les mêmes méthodologies d'indemnisation.



Le Gouvernement entend, par voie d'ordonnance, **fixer des obligations aux assureurs voulant commercialiser des contrats MRC dans le but de constituer, si le droit de la concurrence le permet, un « pool » de co-réassurance.** En mettant en commun leurs données voire leurs risques au sein d'un groupement, les assureurs pourront réduire leur ratio de sinistres sur primes et retrouver une incitation à s'engager dans le marché.

3. UNE RÉFORME DE BON SENS QUI DOIT ÊTRE PRÉCISÉE POUR RÉUSSIR : LA COMMISSION PROPOSE DE MUSCLER UN TEXTE QUI A EN BIEN BESOIN

« Pour le Gouvernement, le Parlement doit voter un texte les yeux bandés. Pour le Sénat, les engagements du président de la République doivent être gravés dans le marbre. »

Même si 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, le Gouvernement présente un projet de loi s'apparentant à une coquille vide, en refusant d'inscrire le moindre engagement financier dans ce texte. **Refuser d'inscrire des engagements fermes et recourir à une ordonnance pour dessiner le cœur du système revient à demander au Parlement de signer un chèque en blanc.**

C'est pourquoi la **commission a souhaité encadrer les dispositifs proposés et inscrire dans la loi des engagements fermes**, dans la limite de ce que la Constitution lui autorise de faire.

Axe 1 - Agir avec vigueur pour adapter les textes européens à la réalité du changement climatique et utiliser toutes les possibilités offertes par le droit européen pour mieux couvrir les agriculteurs

Tout en soutenant la nouvelle architecture du système proposée par le texte, le Gouvernement doit engager au niveau européen, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, **une réforme du cadre applicable aux aides versées pour compenser les pertes en cas d'aléa climatique.**

« Ne pas s'engager à faire évoluer la moyenne olympique, en vigueur depuis 1994, c'est ignorer l'accélération des effets du changement climatique dans les fermes. »

La moyenne olympique, la réforme essentielle totalement ignorée

Pour apprécier sa perte de production, l'exploitant calcule en général une production moyenne sur cinq ans en excluant la meilleure et la moins bonne année (moyenne olympique). Toutefois, le changement climatique induisant une succession d'aléas climatiques année après année, ces moyennes se réduisent mécaniquement, amenuisant l'indemnisation des exploitants. Beaucoup en viennent à ne plus voir l'intérêt de s'assurer pour finalement n'être pas indemnisés. Ces modalités de calcul sont fixées au niveau européen et découlent de règles de l'OMC, non réformées depuis 1994.

La commission appelle le Gouvernement à mettre ce sujet au rang de priorité lors de la présidence française de l'Union européenne pour obtenir un aménagement de ces règles de calcul, rendu nécessaire par le changement climatique dont les agriculteurs sont victimes.

« Appliquons totalement le règlement Omnibus : en privant les agriculteurs d'aides auxquelles ils ont le droit, le Gouvernement crée une distorsion de concurrence avec d'autres pays européens »

Depuis 2017, les règlements européens permettent aux États-membres d'augmenter les incitations aux exploitants agricoles à s'assurer en subventionnant 70 % de la prime d'assurance payée par les exploitants (contre 65 % auparavant), pour les contrats dont la franchise minimale est de 20 % (contre 30 % auparavant).

La France, contrairement à d'autres pays européens, a refusé d'activer cette possibilité. Pour éviter d'aggraver cette distorsion de concurrence, le Gouvernement doit s'engager fermement à activer au maximum les possibilités offertes au niveau européen pour inciter davantage à l'assurance agricole, en baissant les taux de franchise à 20 % et en augmentant le taux de subvention des primes à 70 %.

« La diffusion de l'assurance dans les vergers et les élevages est la condition de la réussite de la réforme. L'État doit rester présent. »

Si les prairies représentent près de la moitié de la surface agricole française, elles ne sont couvertes qu'à 1 % par un produit d'assurance. Le taux de diffusion est similaire en arboriculture. **Le droit européen permet d'intervenir pour couvrir les pertes de production à compter de 30 % de pertes. Ce taux doit être maintenu à ce niveau pour le modèle particulier des prairies et des vergers au début de la réforme, pour inciter réellement les agriculteurs à souscrire des contrats d'assurance.**

Axe 2 : Lever les freins au recours à l'assurance en créant des contrats simples qui répondent réellement aux besoins de couverture des exploitants, tout en valorisant les actions de prévention qu'ils mettent en œuvre

L'assurance récolte est l'outil le plus pertinent pour gérer les risques en agriculture. La commission a proposé d'en favoriser la diffusion tout en valorisant la prévention en permettant :

- **De s'adapter aux besoins des exploitants par une assurance à la carte** grâce à l'utilisation de la moyenne de production la plus favorable à l'exploitant et à l'adaptation des critères minimaux d'assolement dans les contrats, notamment dans les exploitations diversifiées ;
- **De simplifier la vie quotidienne des exploitants dans le monde d'après-réforme** en réduisant les délais d'indemnisation et en harmonisant les procédures d'évaluation et d'expertise ;
- **De promouvoir les outils de prévention des risques** en minorant la prime d'assurance des exploitants ayant réduit techniquement leur exposition aux aléas climatiques par des investissements adéquats ;
- **De pousser les jeunes à s'assurer lors de leur installation** en proposant une dotation « jeune agriculteur » (DJA) maximale à ceux ayant souscrit un contrat d'assurance multirisques ;
- **De garantir que la réforme ne se traduise pas par une unique hausse des primes payées par les exploitants** en laissant au ministre de l'agriculture le pouvoir de les plafonner s'il constate des dérives.

Axe 3 : Mieux prendre en compte les réalités territoriales de notre agriculture

Pour mieux prendre en compte la diversité de notre modèle agricole, des amendements ont été adoptés afin de :

- **Pouvoir solliciter une contre-enquête de terrain pour évaluer le niveau des pertes de production** : la généralisation des méthodes assurantielles pour garantir une indemnisation plus rapide des dommages ne doit pas priver les agriculteurs d'un droit de contestation des pertes constatées. À ne se reposer que sur des indices, les exploitants se coupent d'une expertise terrain précieuse permettant d'en corriger les erreurs et d'apporter un contact humain, souvent nécessaire dans ces moments, à des agriculteurs ;
- **Prendre en compte le sort des petites filières où aucun contrat d'assurance n'est proposé.**

Axe 4 : Placer les professionnels au cœur du pilotage du système

« Ceux qui connaissent le mieux les risques en agriculture, ce sont les professionnels. Il leur revient de piloter le système. »

La commission a confié à une commission spécialisée au sein du Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA), la mission **d'émettre des recommandations au Gouvernement sur le pilotage des outils de gestion des risques en agriculture**. Composée de représentants des professionnels de toutes les cultures, des assureurs et de l'État, la commission proposera des orientations, adaptées par type de productions, sur la base desquelles le Gouvernement fixera les taux les plus adaptés à la réalité des filières pour promouvoir l'assurance, sans exposer les agriculteurs au risque d'absence d'indemnisation publique en cas d'aléa climatique.

Axe 5 : Sécuriser le dispositif au regard du droit de la concurrence et donner de la visibilité aux acteurs par des engagements pluriannuels garantissant la stabilité du dispositif

Les exploitants agricoles comme les agriculteurs ont besoin de garanties sur la sécurité juridique de la réforme et de visibilité sur le niveau d'engagement de l'État dans les prochaines années.

C'est pourquoi la commission a :

- **sécurisé le champ d'habilitation de l'ordonnance**, qui permet une plus grande mutualisation entre les assureurs, pour **la rendre plus compatible avec le droit de la concurrence**, tout en garantissant la liberté de définition de la prime d'assurance par les entreprises chargées de la distribution de ces produits ;
- **permis à la Caisse centrale de réassurance d'intervenir en tant que réassureur public pour sécuriser les premières années de la réforme** ;
- **figé sur cinq ans tous les seuils qui seront déterminés par le Gouvernement** pour stabiliser l'intervention publique sur une période suffisante, tout en lui laissant la souplesse nécessaire pour faire face aux crises.



EN SÉANCE

À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques a voulu « **muscler** » le projet de loi en le transformant en vraie **loi d'orientation pour le développement de l'assurance récolte** afin de donner de la **visibilité aux acteurs économiques** et de créer un **climat de confiance** nécessaire à la réussite de la réforme.

En séance, le Sénat a ainsi :

- **doté la loi d'un caractère programmatique** en fixant les **objectifs** de l'action de l'État en matière de développement de l'assurance récolte en agriculture, en précisant les **moyens financiers** prévisionnels pour atteindre ces objectifs et en indiquant les **cibles de taux d'intervention publics des différents outils de gestion des risques en agriculture par filière** ;
- **consolidé le rôle de la CODAR** dans l'élaboration des décisions, pour garantir la bonne association des professionnels au pilotage du dispositif ;
- permis une **modulation de la dotation jeune agriculteur** en cas de souscription d'un contrat d'assurance multirisque climatique, afin de réellement inciter les nouveaux installés à se couvrir.

LE TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Ont été repris les apports du Sénat concernant :

- ✓ le caractère programmatique de la loi et l'inscription dans la loi de moyens financiers clairs pour les années à venir, dans la limite d'une enveloppe de 600 millions d'euros par an ;
- ✓ l'activation de toutes les possibilités offertes par le droit européen en matière d'indemnisation des pertes de récoltes (seuils des contrats éligibles à subvention établis à 20 % ; subventionnement de toutes les primes d'assurance à un niveau de 70 %) ;
- ✓ la préservation d'un cadre constant pour les filières les moins assurées au début de la réforme en fixant le seuil d'intervention au titre de la solidarité nationale à compter de 30 % de pertes pour ces filières ;
- ✓ la définition de taux d'intervention publique de manière pluriannuelle (sur 3 ans) ;
- ✓ une meilleure incitation à la souscription de contrats d'assurance multirisque climatique par une modulation de la dotation jeune agriculteur et une valorisation des effets de prévention des exploitants agricoles par une baisse de leur prime d'assurance ;
- ✓ une révision de certains critères techniques bloquant le recours à l'assurance (seuils de surface à couvrir, choix de la moyenne historique la plus avantageuse...) ;
- ✓ un rôle de réassurance public du pool d'assureurs par la caisse centrale de réassurance.

POUR EN SAVOIR +

[Proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture](#)

[Rapport d'information de Mme Nicole Bonnefoy de la Mission d'information sur la gestion des risques climatiques](#)

[Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, visant à encourager le développement de l'assurance récolte](#)



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Laurent Duplomb

Rapporteur

Sénateur
du de la Haute-Loire
(Les Républicains)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-350.html>

