

# UNE LOI AMBITIEUSE POUR FAIRE FACE AUX RISQUES CLIMATIQUES EN AGRICULTURE

Les risques qui pèsent sur la production agricole se multiplient et prennent différentes formes (économiques, sanitaires, climatiques...). Parmi eux, les aléas climatiques sont de plus en plus fréquents et intenses et cela va s'accroître ces prochaines années. Les dispositifs de couverture assurantielle évoluent pour s'adapter à ce nouveau contexte.

L'augmentation des aléas climatiques (sécheresse, excès d'eau, gel...) menace la viabilité des exploitations agricoles. La prise en compte de ces risques est un élément structurant à considérer par l'agriculteur dans sa stratégie d'entreprise.

Aujourd'hui, seules 30% des surfaces agricoles (hors prairies) sont couvertes par une assurance récolte (aussi appelée assurance multirisque climatique) avec de fortes disparités entre les productions (1% en prairies, 3% en arboriculture et jusqu'à 33% en grandes cultures et 34% en viticulture). L'objectif de la 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 » est de favo-

riser la généralisation de l'assurance récolte à toutes les cultures. Elle vise un véritable choc assurantiel avec des taux de pénétration ambitieux de 30 à 60% en 2030 selon les cultures.

La profession agricole et les pouvoirs publics se sont mobilisés plusieurs mois pour renouveler la politique de gestion des risques climatiques qui prévaut en France. Fruit de ces longues concertations, la nouvelle loi pose un cadre global de remise à plat des outils actuels. Les discussions se poursuivent pour préparer les ordonnances et les textes réglementaires (décrets et arrêtés) qui seront publiés d'ici la fin de l'année 2022 pour une mise en œuvre opérationnelle prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## 1 | LES LIMITES DU SYSTÈME ACTUEL

Aujourd'hui, le système repose sur deux outils principaux : le régime des calamités agricoles et l'assurance récolte. Ces deux outils respectent un cadre juridique précis s'inscrivant dans le respect du droit européen car mobilisant des subventions publiques pour leur financement en complément des cotisations privées des agriculteurs.

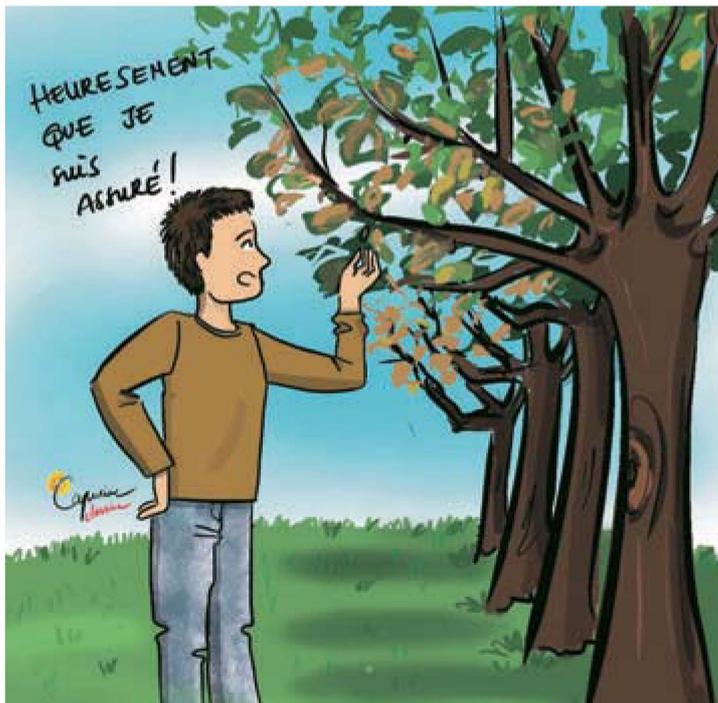
Le régime des calamités agricoles, créé en 1964, intervient pour couvrir partiellement les pertes, d'origine climatique, de production physique supérieures à 30% sur la culture considérée et sous la condition que la perte globale de chiffre d'affaires de l'exploitation dépasse 13% du produit brut théorique de l'exploitation (aides PAC comprises). Ce régime est financé à la fois par le Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FN-GRA), lui-même alimenté par le produit de taxes acquittées par les exploitants agricoles, conchylicoles et aquacoles, et par des abondements de l'État. Tous les agriculteurs peuvent en bénéficier sauf les grandes cultures et la viticulture qui en sont exclues respectivement depuis 2009 et 2011.

L'assurance récolte, quant à elle, créée en 2005, est un produit privé à souscription volontaire des agriculteurs qui couvre les pertes de récolte liées à un aléa climatique. La souscription à une assurance est subventionnée par la PAC (pilier 2) sous certaines conditions.

La coexistence de ces deux outils a montré ses limites ces dernières années du fait notamment des méthodes d'indemnisation et des critères de fonctionnement différents (seuils de déclenchement, franchises...) qui provoquent des recouvrements et des iniquités de traitement des agriculteurs.

## 2 | UN NOUVEAU DISPOSITIF PLUS LISIBLE ET INCITATIF

La nouvelle loi a pour ambition de repenser le système complet en visant à la fois la prise en compte de la montée des risques climatiques, l'incitation à s'assurer pour les agriculteurs et l'équilibre financier du modèle global. L'objectif est aussi de le rendre plus simple et équitable pour les agriculteurs et clarifier les rôles de chaque acteur. Le nouveau système proposé concerne autant les agriculteurs assurés que les non assurés. Il est bâti sur trois niveaux :



**Un premier niveau** reposant sur la prise en charge du risque par l'agriculteur lui-même.

**Un deuxième niveau** reposant sur l'assurance récolte, financée en partie par les subventions publiques dans le cadre du deuxième pilier de la PAC. Le nouveau système devrait intégrer les dispositions du règlement européen Omnibus, entré en vigueur en janvier 2018 (seuil de déclenchement dès 20% contre 30% auparavant, subvention publique augmentée

de 65 à 70%...) qui n'avaient pas encore été mises en œuvre en France. Les agriculteurs assurés auront toujours la possibilité de souscrire volontairement des garanties supplémentaires (rachat de franchise par exemple) non subventionnables.

**Un troisième niveau** reposant sur la solidarité nationale, c'est-à-dire financé directement sur le budget de l'État. Le Fonds de Solidarité Nationale (FSN) interviendra au-delà du seuil des assurances pour couvrir les risques des catastrophes. Le FSN serait aussi le seul dispositif d'indemnisation possible pour les agriculteurs non assurés.

Remarque : Les différents seuils d'intervention font encore l'objet de discussions politiques. Ils seront déterminés par décret ces prochains mois et pourront être différenciés selon les productions en fonction de la couverture actuelle par l'assurance récolte et/ou des raisons budgétaires. Ils pourront aussi varier dans le temps en fonction du développement de l'assurance.

## 3 | LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS À RETENIR

De manière transversale, le nouveau système de gestion des risques en agriculture proposé par cette loi apporte également des évolutions importantes sur les points suivants :

**L'universalité du système :** toutes les cultures sont concernées pour bénéficier d'une indemnisation au-delà de la franchise des pertes catastrophiques.

**Un rôle de guichet unique pour simplifier les démarches de traitement des sinistres :** ce rôle pourrait être confié aux assureurs sous forme d'une Délégation de Service Public (DSP). Dans cette hypo-

thèse, les assureurs le souhaitant devront demander à recevoir un agrément pour assurer cette mission. Pour l'agriculteur sinistré, il n'aura affaire qu'à un seul interlocuteur pour le traitement de son dossier d'indemnisation et recevra une indemnisation globale de son assureur. Celui ayant souscrit une assurance récolte sollicitera son assureur habituel. Un agriculteur non assuré devra choisir un assureur pour monter son dossier d'indemnisation et solliciter le Fonds de Solidarité Nationale (FSN).

**L'unicité des dispositifs assurantiels et de calamités :** une méthode identique sera utilisée pour déterminer les pertes calculées sur la base de références historiques communes. Le cahier des charges sera défini par décret.

**La création d'un pool de co-(ré)assurance avec tarifs et règles de gestion communes.** Ce système s'inspire du modèle Agroseguero qui prévaut en Espagne depuis 1978. Il devrait prendre la forme d'un Groupement d'Intérêt Économique (GIE) qui regroupera les compagnies d'assurance et de réassurance. Ce pool définira les règles de tarification technique et de gestion communes (partage des données de sinistralité et d'indemnisation). Pour les assureurs, ce pool présentera notamment l'avantage de réduire les coûts de réassurance (l'assurance des assurances) du fait de leur mutualisation. Chaque compagnie gardera sa marque propre et sa liberté commerciale et pourra ajouter au coût technique commun ses propres coûts de gestion commerciale. Ce pool devra recevoir l'autorisation de l'Autorité de la Concurrence.

**La mise en place d'une instance collective de gouvernance appelée la CODAR** (Commission d'orientation et du développement des assurances récoltes). La CODAR aura pour mission de discuter de la politique globale et fera des recommandations sur le fonctionnement du système. Elle regroupera l'État, les entreprises d'assurance et les représentants de la Profession agricole.

**Le fonds des calamités agricoles actuel sera maintenu mais son intervention sera limitée aux pertes de fonds.**

Différents textes juridiques (ordonnance, décrets et arrêtés) viendront compléter la loi ces prochains mois. Enfin, sur le plan financier, il est prévu que le budget global de financement public passe de 280 à 600 millions d'euros par an comme l'a annoncé Emmanuel Macron le 10 septembre 2021. Ce montant devra être lui-même voté dans le cadre de la future Loi de Finances 2023 votée en fin d'année.

La nouvelle politique de gestion des risques en agriculture se veut donc très ambitieuse pour permettre aux exploitations agricoles de s'adapter aux défis du changement climatique. Pour une stratégie optimale de gestion des risques à l'échelle de

l'exploitation agricole, d'autres outils peuvent être mobilisés de manière complémentaire comme la Déduction pour Épargne de Précaution (DEP). Certaines filières travaillent également à la création de fonds mutuels collectifs (Instrument de Stabilisation des Revenus en filière betterave-sucre par exemple).

**En conclusion, la réforme sera jugée réussie à l'aune des critères suivants :**

- Accessibilité et amélioration de la couverture : en termes économiques, à tarif égal, le nouveau système doit permettre à l'agriculteur de bénéficier d'une meilleure couverture de risques que l'ancien système.
  - Lisibilité du dispositif et simplification des démarches : dispositif universel pour toutes les cultures, guichet unique, pool.
  - Transparence du dispositif : fonctionnement de la CODAR et du pool, règles de tarification.
  - Solidité et équilibre du dispositif : partage des risques entre les agriculteurs, les assureurs et l'État.
- En termes quantitatifs, l'augmentation du taux de souscription effectif à l'assurance récolte à la hauteur des objectifs visés sera le principal indicateur d'évaluation de sa réussite globale.

## **Le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique**

La réforme de la gestion des risques a été accélérée dans le cadre du Varenne de l'eau et du changement climatique, mis en place le 28 avril 2021, après l'épisode de gel printanier. Ce moment de concertation avait vocation à proposer des solutions globales pour permettre à l'agriculture de faire face au changement climatique. Trois groupes de travail ont été mobilisés : « Gestion des risques et assurance récolte », « Plans d'adaptation du secteur » et « Enjeux de la gestion de l'eau par bassin versant ou groupe de bassins versants ». Cette démarche de réflexion vise à anticiper et accompagner des changements profonds pouvant remettre en cause à l'échelle locale certains systèmes de production ou pratiques agricoles. Différents types d'investissements seront nécessaires sur le temps long. L'objectif poursuivi est de sensibiliser les agriculteurs à la gestion des risques qui n'est pas suffisamment développée dans le secteur agricole. Outre les problématiques de la gestion de la ressource en eau et de l'assurance récolte, les besoins en formation, conseil, et les soutiens aux investissements dans des équipements de protection et de prévention ont également été abordés.

**Franky DUCHATEAU**  
**Responsable Entreprises durables**  
**et Territoires, Agridéas**  
**Avril 2022**