

The Transition Institute 1.5

L'ambition d'une véritable transition

NOTE D'ÉCLAIRAGE

#7 - juillet 2023

La réforme de l'assurance récolte en France

par LUCILLE LACOSTE et DAMIEN CAPÉRAA

D'après le rapport du même nom rédigé par Jean CATRY, Jean-Baptiste FLIELLER, Loïc FOUQUET, Pierre FRODE, Corentin HENNION, Thomas LABRO, Lucille LACOSTE et Damien CAPÉRAA, et encadré par Béatrice COINTE et Roman SOLÉ-POMIES dans le cadre du cours "Description de controverses" dispensés aux élèves de troisième année de Cycle ingénieur Civil à Mines Paris - PSL, accessible [ici](#).

Dans cette note d'éclairage, nous présentons les grands axes de la réforme de l'assurance récolte française votée par l'Assemblée nationale le 2 mars 2022 et entrée en vigueur le 1er janvier 2023. La loi entend réformer en profondeur le précédent paradigme de l'assurance récolte, dont les bases avaient été jetées dans les années 1960, afin notamment de mieux prendre en compte l'augmentation des sinistres climatiques en agriculture.

L'assurance récolte est un mécanisme permettant aux agriculteurs subissant un sinistre climatique de recevoir une indemnisation monétaire proportionnelle aux pertes que l'agriculteur a accusées. Par exemple, lors d'un épisode de sécheresse, un producteur de céréales peut voir ses récoltes - et donc ses revenus - chuter significativement. L'indemnisation permet à l'agriculteur de couvrir ses charges l'année sinistrée, de se verser un revenu et de poursuivre son activité l'année suivante.

Historiquement, l'État jouait un rôle central dans le système assurantiel : depuis la création en 1964 du Fonds de gestion des calamités agricoles, c'était lui qui indemnisait les agriculteurs en cas de pertes dues à des événements climatiques extrêmes (régime dit des « calamités agricoles »). En 2005, les assurances privées dites « multirisques climatiques » (MRC) sont apparues ; elles se sont ensuite développées en parallèle du régime des calamités agricoles.

Les enjeux de la réforme de l'assurance récolte

En avril 2021, un gel tardif frappe la France avec une intensité et une étendue géographique jamais atteintes. Pour la première fois, les territoires du Nord de la France sont touchés en même temps que ceux du Sud. Cet événement met un coup de projecteur brutal sur la vétusté de l'ancien système assurantiel : conçu pour répondre à des événements extrêmes qui arrivaient une fois tous les 10 ans, il devient évident qu'il n'est plus adapté à l'augmentation de leur fréquence provoquée par le changement climatique. Ceci nuit aux agriculteurs victimes des événements climatiques, mais aussi aux assureurs, qui voient la rentabilité de leur activité diminuer avec l'augmentation des indemnisations versées - phénomène d'autant plus marqué que le taux de pénétration des assurances reste faible en France, empêchant une mutualisation acceptable des risques.

Le gel, conjugué à la menace des assureurs de mettre fin à leur activité d'assurance récolte, déclenche ainsi une prise de conscience jusqu'à la présidence de la République, puis une série de discussions et de séminaires organisés par le ministère de l'Agriculture pour réformer l'assurance récolte en collaboration avec les syndicats d'agriculteurs et les assureurs.

En fait, ce n'est pas seulement l'accroissement du nombre de catastrophes climatiques en agriculture qui ont fait émerger un consensus sur la nécessité de la réforme. Certaines raisons avancées par les agriculteurs et les assureurs n'ont pour l'essentiel rien à voir avec le changement climatique. C'est tout d'abord la complexité du système prévalant avant la réforme qui était dénoncée. Nous avons vu que l'État et les assurances privées proposaient tous deux des modalités d'assurance récolte : ces deux systèmes se faisaient concurrence selon des conditions difficilement compréhensibles pour la plupart des agriculteurs. Chacun des systèmes utilisait ses propres modalités de calcul, sa propre référence historique et ses propres hypothèses. Ces différences ont pu expliquer que, pour un même sinistre, des agriculteurs affiliés au régime des calamités agricoles soient indemnisés tandis que ceux ayant souscrit à des contrats payants dans le privé ne l'ont pas été. La lenteur de la procédure du régime des calamités agricoles était également vivement critiquée, puisque certains agriculteurs devaient attendre jusqu'à 18 mois pour recevoir leur indemnisation : bien trop tard pour relancer leur activité l'année suivant le sinistre.

Le contenu de la réforme de mars 2022

Pour répondre à ces enjeux, la réforme de 2022 prend le parti d'un effacement de l'État au profit des assureurs privés. Si l'État continue d'indemniser les agriculteurs lors des événements climatiques les plus extrêmes, les contrats privés MRC (multirisques climatiques) couvrent les niveaux de pertes intermédiaires, situés en dessous du seuil d'intervention de l'État, mais au-dessus du seuil de responsabilité de l'agriculteur. La réforme dessine ainsi un système à 3 étages, dans lequel :

- L'agriculteur assume seul les plus faibles niveaux de pertes de revenus ;
- L'éventuelle assurance privée à laquelle il a souscrit couvre les niveaux intermédiaires de pertes de revenus ;
- L'État prend en charge l'essentiel des niveaux les plus élevés de pertes de revenus, dans la continuité du « régime des calamités agricoles ».

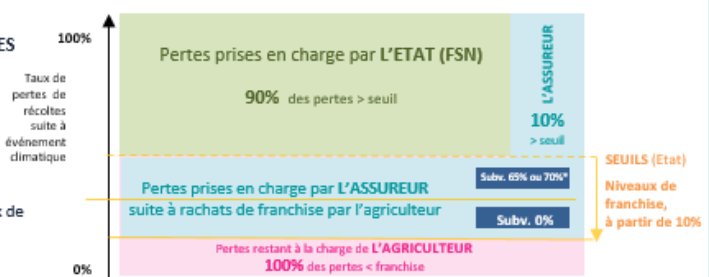
NOUVEAU DISPOSITIF DE GESTION DES RISQUES: les agriculteurs devront choisir entre l'une des deux options

1

L'agriculteur choisit de bien se protéger avec un **CONTRAT D'ASSURANCE RÉCOLTES et/ou PRAIRIES** auprès de l'assureur de son choix.

- L'indemnisation de l'Etat est doublée.
- L'agriculteur est indemnisé à 100% de ses pertes au-delà de la franchise choisie.

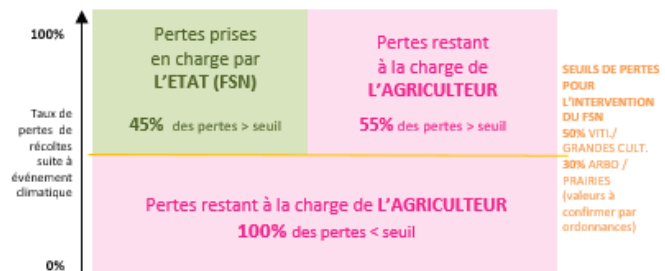
* Si le règlement omnibus est adopté, la franchise subventionnable passera à 20% (au lieu de 25%) et le taux de subventions à 70% (au lieu de 65%).



2

Par défaut, l'agriculteur est éligible au **FONDS DE SOLIDARITÉ NATIONALE**. Il y accède via un interlocuteur unique mais ne souscrit pas à une assurance récoltes.

- Cette couverture est gratuite pour tous les agriculteurs et quel que soit le type de culture mais l'intervention est limitée à 45% des pertes.
- Les seuils de pertes minimum par groupe de cultures seront fixés par ordonnance.
- Les modalités de formalisation de ce choix entre l'agriculteur et l'interlocuteur unique (assureur) ne sont pas connues à ce jour.



Source : "Assurances privées et État : une meilleure articulation de la gestion des risques agricoles", Pleinchamp, 2023.

Une viabilité économique renforcée ?

Ce système à trois étapes a vocation à améliorer la viabilité économique du système assurantiel, pour tous les acteurs. Cette position est notamment celle du syndicat agricole majoritaire en France, la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles). D'abord, la prime d'assurance des contrats MRC sera subventionnée à 70% par l'État (contre 65% auparavant) pour inciter les agriculteurs à s'assurer et permettre une meilleure pénétration des assurances et donc une meilleure mutualisation du risque. Ensuite, le seuil de déclenchement de ces contrats subventionnables a été revu à la baisse : il doit être de 20% minimum au lieu de 30%, ce qui permet aux agriculteurs d'être mieux couverts. La prise en charge par l'État des pertes très importantes permet enfin de réduire les coûts d'assurances, qui se voient déchargées des risques extrêmes. Malgré ces efforts, certains syndicats agricoles comme la Confédération paysanne s'inquiètent de la capacité des petits agriculteurs à payer les primes d'assurance et s'opposent à la privatisation de l'assurance des récoltes. La Confédération pense également que le risque pris par les assureurs en passant d'une franchise de 30 à 20% s'accompagnera d'une hausse des primes prohibitive et qu'en pratique, aucun agriculteur ne choisira de l'abaisser au plancher de 20%. Autre problème, les subventions à la prime sont calculées sur la base de barèmes de prix pour les cultures concernées par le contrat

NOTE D'ÉCLAIRAGE #7

d'assurance. Ces barèmes de prix sont une sorte de prix de référence des cultures, or ils n'ont pas évolué depuis 2015 et ne reflètent plus du tout les prix du marché...

Simplification du système d'indemnisation

Quant aux problèmes de lenteur et de complexité de l'ancien système, la réforme met en place un système d'« interlocuteur unique ». Un interlocuteur (généralement, un assureur) sera responsable de toutes les étapes de la procédure d'indemnisation : expertise d'évaluation des pertes, déclaration des sinistres, versement des indemnisations. Les conclusions d'évaluation des pertes serviront de base pour déclencher à la fois les indemnisations privées et les indemnisations étatiques selon le degré de perte. Les deux seront versées à l'agriculteur via l'assureur. L'agriculteur voit ainsi ses démarches simplifiées, et la prise en charge de la procédure par les assureurs – et non plus l'État – permet d'accélérer le versement des indemnisations. Ce système risque toutefois de pâtir d'une défiance envers les assureurs, qui n'ont pas bonne presse auprès des agriculteurs.

Une meilleure résilience face au changement climatique ?

Dans la nouvelle architecture de l'assurance récolte, c'est le taux de perte accusé par l'agriculteur qui détermine l'organisme de versement (État ou assureur privé) et le montant des indemnisations. Or, ce taux est nécessairement calculé par rapport à une référence historique : $\text{taux de pertes} = \text{récoltes de l'année sinistrée} / \text{référence historique}$. Cette référence est la clef de voûte du système, et sa version actuelle est largement contestée dans un contexte d'augmentation des sinistres climatiques. Cette référence actuelle est nommée « moyenne quinquennale olympique » ; elle est la moyenne des récoltes des cinq dernières années où la meilleure et la pire année sont exclues. Tous les syndicats d'agriculteurs expliquent qu'elle va forcément diminuer avec l'intensification des aléas climatiques, si bien qu'elle ne reflètera plus le potentiel réel de production de l'exploitation. Les agriculteurs doivent-ils être indemnisés selon leur niveau de production avant l'apparition du changement climatique ? Les débats se poursuivent sur cette question, tandis que la version de la loi entrée en vigueur le 1er janvier 2023 utilise encore cette moyenne quinquennale olympique. Le cas échéant, une solution de remplacement serait difficile à mettre en place : la moyenne quinquennale olympique est issue d'une

règle de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) ; il faudrait donc trouver un consensus avec les autres États membres. Or nombre d'entre eux n'ont pas le même modèle d'assurance agricole et ne se sentent pas forcément concernés par ce problème.

Si l'assurance est vitale pour parer aux conséquences du changement climatique, elle n'est qu'un pansement qui endigue des pertes qui ont déjà eu lieu et ne remplace en aucun cas une adaptation en amont des agriculteurs pour prévenir ces pertes. La loi de 2022 encourage-t-elle la gestion du risque en amont, pour augmenter la résilience des exploitations face au changement climatique ? Certaines études scientifiques montrent que la souscription à un contrat d'assurance déresponsabilise les agriculteurs : étant garantis de moins perdre d'argent en cas de sinistre, ils investissent moins dans la prévention, surtout s'ils bénéficient d'aides (comme c'est le cas avec les subventions à la prime). Néanmoins, ces mêmes études montrent qu'ils peuvent être incités à s'adapter si la prime d'assurance baisse en fonction des efforts de prévention consentis, ce qui sera le cas dans le système mis en place. Par ailleurs, certains pensent au contraire que les agriculteurs n'ont aucun intérêt à se reposer entièrement sur les assurances : selon la Caisse Centrale de Réassurance, la marge à l'hectare d'un agriculteur ne dépasse pas 25% donc même avec un déclenchement d'indemnités à partir de 20% de pertes, l'impact financier d'un sinistre sera conséquent. D'autre part, le calcul des indemnités se basant sur la moyenne quinquennale olympique, un agriculteur a intérêt à obtenir chaque année des rendements de production importants afin de maximiser sa moyenne et donc son indemnisation en cas de mauvaise année.



CONTACT

 the-transition-institute.minesparis.psl.eu

 tti.5@minesparis.psl.eu