

Sécheresse, partie 3/3 : Les assurances récoltes : un dispositif qui nécessite d'être révisé pour faire vraiment partie de la réponse

En complément des réponses spécifiques à la sécheresse que nous avons examinées dans nos deux premiers articles, figure l'assurance multirisque climatique. Bien qu'elle ne se limite pas à gérer le risque lié à la hausse des températures ou l'absence de pluviométrie, elle existe dans le but d'indemniser les pertes de récoltes dues aux aléas climatiques, et est donc un outil à considérer dans cette réflexion stratégique.

Au travers de ce nouvel article, nous analysons les raisons qui la rendent pourtant impopulaire vis-à-vis des agriculteurs et les leviers identifiés pour la faire évoluer. Nous conclurons enfin sur les pistes d'amélioration possibles de la réponse politique pour aboutir à une stratégie intégrée de lutte contre la sécheresse.

Principe et fonctionnement de l'assurance récolte

Les contrats d'assurance multirisques climatiques ou « assurance récolte » font l'objet d'une prise en charge partielle des primes d'assurance depuis 2005. Cette assurance n'indemnise que partiellement les pertes de récoltes dues aux assurances climatiques. En effet, la PAC finance un « contrat socle », **une garantie minimale qui impose un seuil 30% de pertes pour se déclencher, et une franchise de 30%**. Ce niveau de base est subventionné à 65% via le second pilier. Il est possible d'abaisser la franchise à 25% mais le contrat est alors moins bien subventionné (à 45% au lieu de 65%) ; les franchises plus basses et l'abaissement de seuil ne sont pas subventionnés.

Pour définir le niveau de perte, on compare le rendement de l'année avec un rendement de référence, qui correspond à la moyenne olympique des cinq dernières années (la moyenne des trois années restantes une fois retirées la meilleure et la moins bonne).

	1 ^{er} niveau de subvention à 65 %	2 nd niveau de subvention à 45 %	Sans subvention
	Contrat socle	Garanties complémentaires (optionnelles)	Garanties supplémentaires (optionnelles)
Contrat par groupe de cultures	Franchise 30 %	Franchise 25 %	
Contrat à l'exploitation		Franchise 20 %	
	- Seuil 30 % - Rendement historique ⁽³⁾ - Prix maximum de niveau 1 ⁽⁴⁾	- Complément de prix - Pertes de qualité ⁽⁵⁾	- Rachat de franchise et de seuil - Complément de rendement - Frais de resemis et frais supplémentaires ⁽⁶⁾

Figure 1: les choix de contrats possibles pour les assurances multirisques climatiques, copyright Groupama

Un historique de gestion qui pèse sur la confiance des agriculteurs

Les assurances récoltes n'ont jamais rencontré un franc succès auprès des agriculteurs. Deux des secteurs les plus impactés par les aléas climatiques, les grandes cultures et la vigne, ont été rendus inéligibles au dispositif des calamités agricoles en 2009 et 2011, pour inciter à la souscription des assurances privées. En effet, comme nous l'avons vu dans [notre premier article sur le sujet de la sécheresse](#), lorsque le fond des calamités peut être mobilisé, l'assurance récolte présente peu d'intérêt, puisqu'[elle indemnise moins bien ses souscripteurs](#). On peut d'ailleurs faire un parallèle avec les programmes fédéraux d'aides en cas de catastrophe naturelle, les *disaster payments*, qui ont fait concurrence aux réassureurs privés jusqu'aux années 80 ([voir notre article sur les outils privés de gestion des risques aux Etats-Unis](#)). Les assurances privées ne s'y sont développées qu'à partir du moment où ces paiements ne se sont plus déclenchés de façon systématique, et lorsque les primes ont été subventionnées.

Suite à l'éviction des grandes cultures du système des calamités agricoles en France, les surfaces assurées ont alors connu alors connu une nette augmentation, passant d'un peu plus de 3,8 millions d'hectares en 2010 à 4,3 millions en 2011 et 4,4 en 2013. Mais en 2013, « *l'enveloppe des fonds de subvention de l'assurance récolte prévue dans le cadre de la PAC a été dépassée par les demandes des agriculteurs. Cela avait conduit le Ministère en charge de l'agriculture à diminuer les taux de prise en charge pour certaines catégories de culture pour cette année. Cet ajustement avait été fait a posteriori, c'est-à-dire après que les agriculteurs aient acquitté leur prime 2013 sur la base des taux initiaux*¹ ». Coup dur pour les agriculteurs concernés, qui a engendré une perte de confiance dans le dispositif et une forte baisse des souscriptions en 2015. La désaffection s'est poursuivie l'année suivante, 23% des assurés 2015 ayant résilié leur contrat en 2016². Néanmoins, la multiplication des aléas climatiques depuis 2016 semble faire naître un regain d'intérêt au dispositif.

Le taux de diffusion est variable d'une culture à l'autre, avec un succès très faible pour l'arboriculture et les prairies, toutes deux éligibles au dispositif des calamités agricoles.

¹ Rapport sur le suivi de l'aide à l'assurance multirisque climatique des récoltes – période 2010 – 2015
<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/119664?token=87b27bb081ef76a347d4503ae5417ffb423d51b94af383ca52ece72bda6cd17>

² Note de synthèse sur le suivi de l'aide à l'assurance multirisque climatique pour l'exercice 2016 par CCR pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

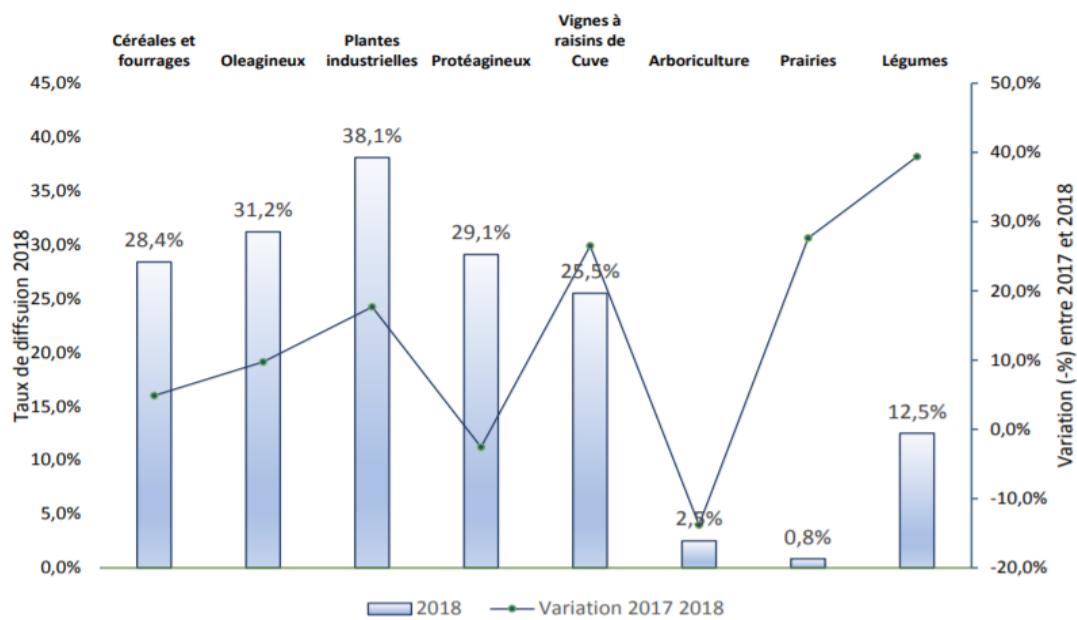


Figure 2: Taux de diffusion par catégorie de cultures de l'assurance récolte 2018 et évolution par rapport à 2017. Source : Note de synthèse sur le suivi de l'aide à l'assurance multirisque climatique pour l'exercice 2018 par CCR pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Un dispositif qui ne trouve pas son équilibre financier

Alors que ces contrats couvrent la grêle, la tempête, le gel, l'inondation et la sécheresse, le taux de couverture plafonne à **30% de la SAU hors prairie en 2018**, ce qui ne suffit pas à assurer un financement à l'équilibre du dispositif. En effet, le fonctionnement de l'assurance nécessite une mutualisation du risque, et quand l'aléa touche un grand nombre d'assurés au même moment, comme c'est le cas quand il s'agit d'une sécheresse généralisée, cela coûte très cher aux assureurs.



Figure 3: L'évolution du rapport entre les montants versés et les primes perçues pour Groupama

Depuis 2016, Groupama perd de l'argent avec ce système et les sécheresses de 2019 et 2020 vont agraver ce déficit ; les assureurs réclament une évolution.

Pour les différents experts, pour que l'assurance récolte s'équilibre financièrement, **il faudrait couvrir 65% de la SAU concernée**. Le règlement Omnibus adopté en 2018 permettrait d'abaisser le seuil de déclenchement du niveau des pertes de rendement de 30 % à 20 % et de porter le taux de subvention de 65 % à 70 %. Mais cette modification aurait un coût élevé : « **baisser la franchise minimale à 20 %, à surface constante, pour une subvention de 65 %, ferait en effet passer le budget de subvention actuel de 130-135 millions d'euros à près de 250 millions d'euros (toutes productions confondues)**³. **Et si les surfaces couvertes augmentaient — et c'est bien là l'objectif — pour atteindre 60 % de l'assolement français, c'est une rallonge d'environ 300 millions d'euros qu'il faudrait débloquer pour les seules grandes cultures** »⁴.

Les freins identifiés

Pourtant, le système doit évoluer : en l'état, l'assurance, déjà peu incitatrice, coûte de plus en plus cher. Le taux de prime (le rapport entre la cotisation subventionnable et le capital assuré subventionnable) augmente chaque année depuis 2016, avec une tendance plus marquée pour les protéagineux, la vigne et les légumes. Pour l'arboriculture, les taux sont particulièrement élevés : 10% des contrats dépassent 26% de taux de primes, pour un taux moyen à 14,8%. De ce fait, en lien également avec la concurrence induite par le dispositif des calamités agricoles, le taux de diffusion en arboriculture est très faible (2,5%).

Tableau 1: évolution du taux de prime, sources : Notes de synthèse sur le suivi de l'aide à l'assurance multirisque climatique pour les exercices 2016, 2017 et 2018 par CCR pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

	2015	2016	2017	2018
Taux de prime moyen (%)	2,50%	2,40%	2,60%	2,80%

Cette augmentation des taux de primes induit une **augmentation des cotisations alors même que le capital assuré diminue**. En cause, le prix de l'assurance, qui augmente avec le risque (plus la région est à risque et plus l'assurance est chère), et la baisse de rendement observée sur la moyenne des dernières années.

Vu que le calcul de pertes se base sur les rendements obtenus les 5 dernières années, et que celui-ci est globalement en baisse, faisant mécaniquement baisser le rendement moyen assuré par l'offre socle, l'assurance est donc de moins en moins intéressante pour les agriculteurs. Certains en viennent même à envisager d'implanter de nouvelles cultures, en minimisant les charges, sans chercher la réussite de la culture, pour bénéficier d'un rendement départemental moyen mieux assuré que les cultures historiquement présentes sur l'exploitation, pourtant mieux maîtrisées.

Ces risques ont pourtant été identifiés de longue date : « *L'assurance est bien adaptée au traitement des risques indépendants, mais elle se heurte aux problèmes bien connus de l'aléa moral et de l'anti-sélection. L'aléa moral survient quand des agriculteurs assurés modifient leur comportement (par exemple en réduisant les apports d'intrants) pour collecter des indemnités. L'anti-sélection résulte de la difficulté qu'ont les assureurs à ajuster le montant des primes d'assurance au niveau des risques, en*

³ Chiffres avancés pour la France

⁴ Source Réussir : <https://www.reussir.fr/grandes-cultures/l'assurance-recolte-en-quete-d'un-nouveau-souffle>
52 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

raison du manque d'information dont ils disposent sur les agriculteurs, ce qui conduit à la participation d'un grand nombre de producteurs à risque élevé et à la désaffection des producteurs à risque faible. »⁵.

Par ailleurs, on peut également citer d'autres freins comme les nombreuses exclusions de ces contrats (perte de qualité et de rendement liés aux maladies ou aux insectes), ou encore le fait que le prix assuré soit inférieur ou égal au prix de vente réel de la production¹, alors que celui-ci est déjà soumis à une forte variabilité du fait de l'instabilité des marchés. L'augmentation du taux de prime, en lien avec l'augmentation du niveau de risque, déjà évoquée, rend également l'assurance de moins en moins attrayante.

Les pistes d'amélioration

Le gouvernement est conscient des lacunes actuelles du dispositif. Un rapport a été rendu sur le sujet en 2017, mené par un groupe de travail du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO)⁶, qui **prône en réponse un désengagement de l'Etat plutôt qu'un renforcement de la gestion des risques et la réassurance⁷**.

Parmi les leviers à mobiliser sont notamment citées les réserves de précaution, qui font l'objet d'une récente incitation gouvernementale via le dispositif « **dédiction pour épargne de précaution** », la **DEP**. Ce dispositif permet de constituer une épargne de précaution prélevée sur au moins 50% du bénéfice agricole imposable, qui peut ensuite être placée sur un compte bancaire mais également prendre une forme de stocks. Mais il faut souligner que **pour pouvoir mobiliser de ce dispositif fiscalement intéressant il faut pouvoir...avoir réalisé un bénéfice**. Or, en 2016 d'après l'INSEE, 27,5% des agriculteurs ont déclaré un revenu nul ou déficitaire, et si le phénomène a eu moins d'ampleur en 2017 et 2018, il reste non négligeable. Mais la DEP s'inscrit pleinement dans la vision néoclassique de la fluctuation des revenus agricoles régulière autour d'une moyenne, qui pourtant, comme nous l'avons déjà démontré, ne correspond pas à la réalité agricole... L'évaluation du dispositif prévue en 2022 démontrera si ce dispositif a plus de succès que ses prédécesseurs du même acabit, la déduction pour investissements (DPI) et pour aléas (DPA), qui ont été des échecs.

Face à ces constats, Didier Guillaume avait engagé en 2019 une concertation élargie sur l'assurance climatique en agriculture, et des propositions devaient être faites pour réformer le système en juillet 2020. Suite à son remplacement par Julien Denormandie, la question n'a pas encore été traitée, mais les réflexions sont en cours. Les syndicats et les assureurs avaient à cet effet rendu des propositions, intégrant notamment une demande d'élargissement de la période dans le calcul du rendement de référence. Les syndicats ont également envisagé la possibilité de prendre en compte les investissements de prévention (filets anti-grêle, drainage, irrigation...) dans le calcul des cotisations pour inciter les agriculteurs à mobiliser ces outils. La FNSEA travaille enfin sur un projet de fond

⁵ Jean Cordier, Antoine Erhel, Alain Pindard, Frédéric Courleux. La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en oeuvre : éléments de réflexion pour l'action publique. Notes et Etudes Economiques, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 2008, pp.33-71.

⁶ La gestion des risques en agriculture : un défi et une urgence

<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/84544?token=d8bacd9aab42a93e7a201eff88c307c7708dff79a952d650e56a1e8ba6b1c6a8>

⁷ <https://agriculture.gouv.fr/la-gestion-des-risques-en-agriculture>

d'indemnisation des producteurs complémentaire à l'assurance récolte, qui intervient lorsque les pertes sont très élevées (supérieures à 50 ou 60%), financé via une cotisation obligatoire.

Le Sénat s'est aussi saisi de la question suite à la publication du rapport Bonnefoy⁸ en juillet 2019, et a, dans une proposition de résolution⁹ datant du 24 juin 2020, adopté l'essentiel des recommandations de ce rapport, qui correspondent à la plupart des revendications agricoles sur le sujet. Il s'agirait ainsi notamment de baisser le seuil de déclenchement du niveau des pertes de rendement de 30 % à 20 % et de porter le taux de subvention de 65 % à 70 %, tout en réévaluant la méthode de calcul du rendement de référence, ce qui comme nous l'avons vu aura **un impact considérable sur le budget consacré à l'assurance récolte**. Le Sénat souhaite également « *développer une politique ambitieuse de prévention pour inciter les agriculteurs à recourir davantage à l'irrigation, au drainage, à la mise en œuvre de retenues d'eau collinaires et à la pose de filets paragrêles* », sans toutefois évoquer le contexte de la Loi sur la biodiversité...

Il ne fait aucun doute que les réflexions sont en cours, en parallèle des négociations sur la PAC, puisque la question budgétaire (tant sur les montants affectés que sur leur rattachement au 1^{er} ou au 2nd pilier) sera primordiale dans la façon de gérer la réforme de l'assurance récolte. Pour convaincre et devenir un outil incontournable de gestion du risque, l'assurance récolte doit nécessairement évoluer, sur son financement et ses modalités, et ce de façon coordonnée avec le dispositif des calamités agricoles.

Conclusion

Bien qu'il ne soit pas possible de prédire les caprices météorologiques d'une année à l'autre, tous les prévisionnistes s'accordent sur le fait que les aléas climatiques vont prendre de l'ampleur et intervenir plus régulièrement dans les années à venir et en particulier la sécheresse. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire de faire évoluer l'articulation des différents outils mobilisables, qu'il s'agisse des aides en période de crise ou d'instruments nécessitant des investissements de plus long terme comme le stockage de l'eau et l'irrigation, sujets abordés lors de nos deux précédents articles. Leur mise en œuvre pourrait en effet être optimisée si elle était mieux coordonnée, du fait d'une meilleure anticipation, en distinguant une stratégie d'action rapide de court terme, et une autre à long terme.

La stratégie de long terme doit anticiper sur les nécessités d'adaptation réglementaire. Il faut prévoir les besoins d'ajustements de la réglementation et les formaliser dans un cadre acceptable par la gouvernance européenne pour ce qui concerne les aides PAC, et par la société, pour ce qui a trait au stockage de l'eau.

Elle doit permettre aux exploitations d'améliorer leur résilience vis-à-vis de la sécheresse, alors que la situation économique est déjà dégradée pour bon nombre d'entre elles. Les projets qui nécessitent un investissement pour assurer l'approvisionnement en eau ou améliorer une capacité de stockage (en eau, fourrage ou céréales pour éventuellement panacher les récoltes d'une année sur l'autre) doivent

⁸ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-628-notice.html>

⁹ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr18-708.html>

avant tout être viables économiquement. Ainsi, il pourrait être intéressant d'envisager de généraliser une forme de mutualisation des investissements de stockage.

La partie opérationnelle de court terme pourrait être définie au sein d'un plan stratégique de réponse à la sécheresse. En fonction de l'évolution de certains indicateurs, les réponses de court terme règlementaire (déroga tions jachères et dérobées par exemple) et économiques (aides de trésorerie pour éviter la décapitalisation) pourrait être déclenchées de façon précoce.

En effet, les outils de suivi existent déjà. Dès le début du mois de mai, plusieurs régions avaient été identifiées par le comité national de l'eau comme courant un risque sécheresse cette année¹⁰. Mobiliser cette prise en compte précoce du contexte météorologique de l'année pour décider des adaptations règlementaires à mettre en œuvre permettrait alors de conserver une action cohérente sur le plan économique comme environnemental.

Cette anticipation doit également se traduire de façon budgétaire. Le budget qui sera défini pour les assurances récoltes devra anticiper sur la possibilité d'une adhésion accrue au dispositif. En ce qui concerne le budget destiné aux mesures nationales, le financement des calamités agricoles doit être mieux dimensionné et inclure une réserve mobilisable lors de crises de grande ampleur.

Les dispositifs nationaux et européens doivent également cesser de se faire concurrence et gagner en cohérence. **Le montant cumulé des mesures nationales** (calamités agricoles, allègement de charges sociales, exonération de taxe sur le foncier non bâti et fonds d'allégement des charges) **représente en moyenne 219 millions d'euros par an, à comparer à l'enveloppe dédiée à l'aide à l'assurance récolte qui était de 125 millions d'euros en 2018**¹¹.

On peut se demander si le budget et les marges de manœuvre conséquentes permises par le plan de relance pourront réussir là où les politiques actuelles ont pour le moment échoué, à savoir **comment permettre de façon pérenne aux agriculteurs d'assumer les effets des sécheresses récurrentes ?** Le ministre de l'agriculture en est conscient « *Au-delà de ces mesures de très court terme, agronomiques et financières, il faut surtout préparer l'avenir, c'est l'objectif du plan de relance, où une part conséquente du volet agricole du plan de relance sera consacrée à l'adaptation de notre agriculture aux effets du changement climatique* ». Mais sur les 1,2 milliards du plan de relance, seuls 100 millions sont dédiés au changement climatique en agriculture. Sur ce volet, seront financés le financement de l'achat de matériaux de protection contre la grêle, le financement de la recherche pour trouver des semences plus adaptées aux bouleversements climatiques, le soutien aux investissements agricoles dans la gestion des ressources, en particulier en eau et enfin un soutien à la structuration de filières pour créer des débouchés à des cultures de diversification via des appels à projets de Bpifrance. A l'heure où les régions, les Chambres d'agriculture et l'Etat avancent à marche forcée pour définir la meilleure façon de dépenser cet argent dans les deux ans à venir, on peut se demander si l'effort budgétaire suffira à apporter des réponses nécessaires.

En effet, en dehors de l'évolution du cadre législatif et règlementaire et des adaptations budgétaires, il faut envisager d'autres pistes pour une stratégie de résilience à long terme qui tiennent à l'évolution des pratiques culturelles. L'aspect technique sur les façons d'améliorer la réserve utile du

¹⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/mieux-anticiper-secheresse-emmanuelle-wargon-reuni-comite-national-leau>

¹¹ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr18-708.html>

sol en eau ne semble peu ou pas exploré. Or, cet aspect nécessite une profonde remise en cause des systèmes de production actuels. Il implique de rallonger fortement les rotations, de réintroduire de l'herbe, des haies, et de réduire le travail du sol voire de le supprimer pour passer à du semis direct sous couvert. Outre les questions de débouchés pour des exploitations purement céréalières, ces transformations nécessitent de nombreuses années pour en apprécier le résultat. Dans un contexte où les trésoreries mises à mal ne donnent pas droit à l'erreur, prendre le risque de passer vers de nouvelles techniques non maîtrisées paraît difficilement envisageable sans un accompagnement politique conséquent sur le très long terme (une génération) et en partenariat étroit avec les agriculteurs.

Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies

Le 14 octobre 2020

