



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

NOR : AGRT2132804L/Bleue-1

1er décembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION GÉNÉRALE | 3 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS | 7 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION | 8 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES INDICATEURS D'IMPACT | 10 |
| ARTICLES 1 À 6 ET 8, 9 ET 11 – INSTITUANT LE NOUVEAU DISPOSITIF DE COUVERTURE DES RISQUES CLIMATIQUES, ET RELATIFS AUX ADAPTATIONS NÉCESSAIRES POUR L'OUTRE-MER ET DANS LE DROIT EN VIGUEUR | 11 |
| ARTICLE 7 – HABILITATION DU GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE POUR METTRE EN PLACE UN CADRE PARTENARIAL RENFORCÉ AVEC LES ENTREPRISES D'ASSURANCES DISTRIBUANT DES CONTRATS D'ASSURANCE MULTIRISQUE CLIMATIQUE..... | 36 |
| ARTICLE 10 – DIFFÉRENCIATION DES CONDITIONS D'INDEMNISATION DES RISQUES INCENDIE ET TEMPÊTE..... | 43 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'augmentation de la fréquence et de l'intensité d'événements climatiques défavorables, liée au changement climatique, met en péril la capacité de résilience de l'agriculture française, tant en métropole que dans les outre-mer. Les conséquences sur l'agriculture des événements climatiques des cinq dernières années illustrent ce mouvement, le coût des sinistres sur cette période ayant plus que doublé par rapport à la période 2010-2015¹. Outre-mer, les dépenses du volet agricole du fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM), sont en augmentation d'environ 13% sur la période 2011-2021.

Dans le même temps, le système d'indemnisation des pertes de récolte résultant d'aléas climatiques est unanimement considéré comme à bout de souffle.

La diffusion de l'assurance récolte et en particulier de l'assurance multirisque climatique, dite « MRC », dont les primes font l'objet de subvention au bénéfice des agriculteurs, est encore trop faible et l'exclusion de certaines cultures du régime des calamités agricoles, notamment en ce qui concerne la viticulture et les grandes cultures, laisse sans réponse des pans entiers de l'agriculture française en cas d'évènement climatique majeur. En outre, face à une rentabilité globale de l'assurance MRC en baisse, certaines entreprises d'assurances commencent à faire le choix de ne plus commercialiser certains types de contrats jugés trop coûteux.

De plus, les outils existants ne semblent pas répondre aux attentes des agriculteurs. Pour les cultures susceptibles de faire l'objet d'un contrat d'assurance mais qui, si elles ne sont pas assurées, sont éligibles aux calamités agricoles – prairies, maraichage et arboriculture –, les agriculteurs et les entreprises d'assurances font état de disparités importantes entre les règles applicables en matière d'assurance et celles des calamités agricoles, tant au niveau de l'estimation des pertes que s'agissant des modalités d'indemnisation, entraînant des risques d'iniquité (meilleur traitement du non-assuré par les calamités agricoles que de l'assuré par son assurance, alors même que le second a fait la démarche administrative et l'effort financier de se protéger du risque) suscitant un climat de méfiance face à ces outils. Cela n'encourage pas, pour ces productions, les agriculteurs à s'assurer davantage, et incite les assureurs à se retirer des segments en « concurrence » avec les calamités agricoles. En outre, le régime des calamités agricoles, fondé sur des procédures de reconnaissance et des méthodes d'estimation des dommages collectives, est insuffisamment personnalisé pour ses bénéficiaires, générant une incompréhension préjudiciable au dispositif.

Enfin, ces deux régimes - assurance MRC et calamités agricoles - ne sont pas conçus pour accompagner les mutations de l'agriculture française face au changement climatique. L'absence de réforme expose la France à un risque de dégradation de sa souveraineté alimentaire en ne garantissant pas la résilience de l'agriculture face à des chocs qu'elle ne doit pas affronter seule.

C'est pourquoi le Président de la République et le Premier ministre ont demandé au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, en lien avec le ministre de l'économie, des finances et de la relance, de formuler des propositions de réforme des modalités d'indemnisation des pertes de récolte en agriculture résultant d'aléas climatiques faisant toute sa place à la solidarité nationale

¹ Source : Rapports annuels des assureurs transmis au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation conformément à l'article 5.5 du cahier des charges applicables aux entreprises d'assurance pour la prise en charge partielle de primes et cotisations d'assurance récolte. Le montant moyen des indemnités versé par contrat était de 2 832€ en moyenne pour la période 2010-2015 et de 6 305€ pour la période 2016-2020.

et partageant le risque de façon équitable entre l'Etat, les agriculteurs et les entreprises d'assurance.

Afin de préparer ces propositions, un groupe de travail associant les parties prenantes (organisations professionnelles agricoles (OPA), entreprises d'assurances et de réassurances, administrations, Caisse centrale de réassurance (CCR), personnalités qualifiées) a été mis en place dans le cadre du « *Varenne agricole de l'eau et du changement climatique* ». Après sept réunions tenues en juin et juillet 2021, le président du groupe de travail, le député Frédéric Descrozaille, a remis un rapport de synthèse et de propositions au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, le 27 juillet 2021.

Ces travaux ont pu se dérouler avec un rythme accéléré car ils se sont fondés sur des analyses et contributions préexistantes. Les parties prenantes et, en particulier, les agriculteurs, les assureurs et les réassureurs ont montré, par leur implication et leur participation active aux concertations menées depuis 2019, tout leur intérêt pour une réforme du dispositif et l'enjeu d'un système mieux adapté.

Tout d'abord, à la suite des fortes intempéries de l'été 2019, une consultation écrite sur la gestion des risques climatiques en agriculture avait été organisée dès l'automne suivant, auprès des parties prenantes susmentionnées. Leurs contributions ont alimenté trois groupes de travail qui se sont réunis ensuite de novembre 2019 à juin 2020 autour de sujets spécifiques (amélioration de l'articulation entre les outils de gestion des risques ; formation, prévention et protection ; arboriculture), sans qu'un consensus ne se dégage toutefois sur les solutions permettant de mieux couvrir les risques pour toutes les productions. La majeure partie des parties prenantes se positionnaient d'ores et déjà toutefois pour le développement de l'assurance récolte et son amélioration, notamment via une meilleure mutualisation entre territoires et entre productions. Les conclusions les plus consensuelles portaient sur la prévention des risques (améliorer la formation et le conseil) et la nécessité de financer des équipements de protection contre les aléas climatiques, ce qui a fait l'objet de mesures spécifiques en 2021 dans le volet agricole du Plan de relance.

Début 2021, sur la base de ces premiers travaux, et dans l'objectif de les approfondir, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a sollicité un rapport d'étape auprès du député Frédéric Descrozaille², rendu en avril 2021. Autour des principes réaffirmés de la légitimité de l'intervention de l'Etat, et de la nécessité de la solidarité nationale au vu du changement climatique, les orientations présentées dans le rapport étaient les suivantes : renforcer la prévention, développer l'assurance MRC, faire en sorte que les risques « *forts* » soient gérés par la puissance publique (grâce à une réforme du dispositif des calamités agricoles), la mise en place d'un « *pool* » (consortium) de co-réassurance, déjà présentée par certaines parties prenantes lors de la concertation 2019/2020, et l'instauration d'une gouvernance nationale tripartite (assureurs-réassureurs, OPA et Etat).

Parallèlement, le rapport d'une mission de « *retour d'expérience* » menée par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER)³ sur le dispositif des calamités agricoles concernant les sécheresses sur prairies de 2019 et 2020 a confirmé le besoin de faire évoluer le dispositif pour qu'il soit plus efficient et moins soumis à la pression politique dans les territoires.

² Rapport sur la gestion des risques en agriculture présenté par M. Frédéric Descrozaille, remis le 21 avril 2021.

³ Rapport du CGAAER n° 21030-P : Retour d'expérience sur l'application du régime des calamités agricoles aux sécheresses sur prairies de 2019 et 2020 du 17 juin 2021.

Enfin, en avril 2021, un épisode de gel d'une ampleur exceptionnelle s'est abattu sur le territoire, après un début de printemps très doux, provoquant des dégâts majeurs pour de nombreuses productions agricoles. Dans un contexte où près de 40 % des surfaces (hors prairies) ne disposent d'aucune couverture assurantielle contre les pertes de récolte, et où plus de la moitié des surfaces n'étaient pas couvertes contre le risque « *gel* », le Gouvernement a été conduit à réintégrer exceptionnellement la viticulture et certaines cultures dans le régime des calamités agricoles, duquel elles sont normalement exclues, afin que l'absence de couverture ne mette pas en danger la pérennité de nombreuses exploitations. Alors que le Gouvernement a décidé le déblocage d'un plan d'aide d'urgence de l'ordre de 1 Md€, cette crise a montré à quel point il était devenu primordial de réformer les outils de couverture contre les risques climatiques en agriculture.

Ainsi, grâce aux travaux déjà menés, différents scénarios de réforme ont pu être explorés lors du groupe de travail du « *Varenne de l'eau et du changement climatique* » à l'été 2021. Les scénarios étaient les suivants :

- scénario n° 1 - Assurance obligatoire ;
- scénario n° 2 - Fonds unique public-privé, dans un fonctionnement de type « *régime des calamités agricoles* » ou de type « *fonds de mutualisation* » ;
- scénario n° 3 - Offre d'assurance adossée à un pool d'assurance / réassurance (« *modèle espagnol* ») ;
- scénario n° 4 - Régime mixte d'assurance privée pour prendre en charge les risques moyens et de fonds public pour les risques catastrophiques, avec un accès au fonds public éventuellement conditionné à la souscription d'un contrat d'assurance.

C'est ce dernier scénario qui a été privilégié par la majeure partie des OPA et les entreprises d'assurances et de réassurances, et c'est sur ces conclusions que le rapport de synthèse du président du groupe de travail remis fin juillet 2021⁴ a posé les principes d'une réforme des outils de couverture contre les risques climatiques en agriculture pour 2023-2030.

Le Président de la République a ainsi annoncé, le 10 septembre 2021, une réforme reposant sur un unique dispositif d'indemnisation pour tous les agriculteurs, assurés ou non, à « *trois étages* » : un niveau de risques faibles couverts par auto-assurance de l'agriculteur, un niveau de risques intermédiaires couverts par l'assurance privée, dont les cotisations des agriculteurs peuvent être subventionnées, et un niveau de risques forts pris en charge par la solidarité nationale, répartissant ainsi clairement les responsabilités de chacun, encourageant le développement de l'assurance et renforçant la résilience de notre agriculture face au changement climatique. Cela se traduira par un doublement du budget public dédié à la subvention à l'assurance et à l'indemnisation des pertes de récoltes, pour passer d'environ 300 à 600 millions d'euros par an, en moyenne.

S'agissant des outils de gestion des risques climatiques en outre-mer, ils diffèrent aujourd'hui fortement des outils en place sur le territoire hexagonal et le dispositif spécifique d'indemnisation des pertes de récolte, le fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM), est parfois perçu comme inadapté aux besoins de certaines filières. Parallèlement, il n'existe pas à ce jour de marché d'assurance contre les risques climatiques en outre-mer, en raison notamment d'une

⁴ Rapport du groupe de travail "*Gestion des risques et développement de l'assurance récolte*" remis au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation le 26 juillet 2021.

difficulté pour les assureurs à chiffrer les primes correspondant à des risques mal évalués. Cette absence de marché peut être observée au-delà du seul secteur des assurances agricoles⁵.

Dès lors, compte-tenu de l'objectif de souveraineté alimentaire d'ici 2030, fixé par le Président de la République en octobre 2019 dans le cadre d'un chantier de « *transformation agricole des outre-mer* », à l'occasion d'un déplacement officiel à La Réunion, la résilience des exploitations agricoles face aux calamités agricoles dans un contexte de changement climatique devient un prérequis pour atteindre cet objectif. Un travail d'analyse et de concertation spécifique a donc été lancé sur ce sujet.

Les articles 1 à 5 de la présente loi viennent mettre en œuvre ce nouveau dispositif de couverture des risques climatiques à « *trois étages* », assorti d'une nouvelle instance de dialogue entre les parties prenantes sur les sujets d'assurance récolte.

L'article 7 habilite le Gouvernement à recourir à une ordonnance afin d'organiser le déploiement du volet assurantiel de la réforme et assurer sa cohérence avec le volet de solidarité nationale.

Les articles 6, 8, 9 et 11 prévoient les adaptations nécessaires, en outre-mer et dans le droit en vigueur pour assurer la cohérence du dispositif. L'article 9 prévoit en particulier de pouvoir introduire, par voie d'ordonnance, des dispositions législatives qui permettront de préciser les principes d'organisation et d'intervention du fonds de secours pour l'outre-mer et de déterminer les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles ultramarins pourront accéder au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), afin d'assurer la résilience des systèmes de production agricole dans un contexte de changement climatique, une fois que les travaux de concertation auront été finalisés.

L'article 10 modifie l'article L. 122-7 du code des assurances afin de permettre aux assureurs de prévoir des conditions de couverture (franchise et capitaux assurés) différentes pour la garantie tempête et la garantie incendie pour les professionnels, dont principalement les agriculteurs.

Enfin, l'article 12 organise l'entrée en vigueur de la réforme.

⁵ Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport sur le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'outre-mer, janvier 2020.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

| Article | Objet de l'article | Consultations obligatoires | Consultations facultatives |
|---------|---|--|---|
| 1 | Introduction du principe des « trois étages » d'indemnisation ; | Le comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |
| 2 | Modification du taux maximum de subvention de l'assurance récolte et introduction d'un seuil de pertes minimum pour les contrats éligibles à la subvention. | CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |
| 3 et 4 | Nouvelle sous-section du FNGRA permettant l'indemnisation directe des pertes de récolte (en complémentarité avec l'assurance et avec les calamités qui interviendront sur les pertes de fonds) et institution d'un réseau d'interlocuteurs agréés pour l'indemnisation des dommages résultant d'aléas climatiques relevant de la solidarité nationale pour le compte de l'Etat. | Le conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA) (lien avec l'article L. 361-6 du CRPM) CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |
| 5 | Création du comité d'orientation du développement des assurances récolte (CODAR). | CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |
| 7 | Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour préciser différents points de mise en œuvre de la réforme. | CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts Autorité de la Concurrence (ADLC) |
| 8 et 9 | Dispositions spécifiques à l'outre-mer. | Les Collectivités d'Outre-Mer | |
| 6 et 11 | Adaptation et abrogation : modification du code rural et de la pêche maritime (CRPM), ainsi que du code des assurances. | CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |
| 10 | Faculté de différenciation des conditions d'indemnisation des risques incendies et de tempête. | CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |
| 12 | Modalités d'entrée en vigueur de la présente réforme. | CCLRF | OPA, assureurs, réassureurs, administrations et CCR, experts |

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

| Article | Objet de l'article | Textes d'application | Administration compétente |
|---------|---|----------------------|---|
| 2 | Préciser les risques agricoles pour lesquels les primes ou cotisations d'assurance peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle et les conditions de cette prise en charge. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor et la Direction du budget (DB) |
| 2 | Fixer la part des pertes causées par des aléas climatiques prise en charge par les contrats subventionnables en fonction de la nature des productions et selon le type de contrats d'assurance souscrits. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor |
| 2 | Préciser les modalités de calcul de la moyenne de production annuelle pour l'évaluation du seuil minimum de pertes de 20 % pour les contrats subventionnables. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor |
| 3 | Préciser les <u>seuils</u> de pertes de récolte à partir desquels l'intervention de la nouvelle section du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) a lieu. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor et la DB |
| 3 | Préciser les modalités de calcul de la moyenne de production annuelle pour l'évaluation du seuil de 30 % de pertes de récolte. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor et la DB |
| 3 | Préciser les <u>modalités</u> de mise en œuvre de la nouvelle section du FNGRA : critères d'éligibilité à l'aide, procédures, contrôles, et modalités d'agrément et de fonctionnement du réseau d'interlocuteurs agréés. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor et la DB |
| 5 | Comité d'orientation du développement des assurances récolte (CODAR) : composition, organisation et missions. | Décret | La DGPE en lien avec la DGTrésor et la DB |
| 7 | Préciser les obligations incombant aux assureurs pour la mise en œuvre de la nouvelle assurance MRC dont la prime est éligible à la subvention publique ; Création du « pool » ; Préciser les obligations déclaratives incombant aux agriculteurs pour l'accès au fonds public ; Compléter éventuellement les missions confiées à la Caisse centrale de réassurance (CCR) et préciser les conditions d'intervention en réassurance publique de la CCR pour les risques climatiques en agriculture ; Introduire des dispositions de contrôles et sanctions ; Introduire la possibilité de prévoir des mesures s'appliquant aux contrats légalement conclus ; Apporter aux dispositions législatives toutes les modifications nécessaires pour assurer une cohérence d'ensemble et la bonne articulation des différents intervenants. | Ordonnances | La DGPE en lien avec la DGTrésor et la DB |
| 9 | Mesures visant à préciser les principes d'organisation et d'intervention du fonds de | Ordonnance | La DGPE, la DGOM, la DGTrésor et la DB |

| Article | Objet de l'article | Textes d'application | Administration compétente |
|---------|--|----------------------|---------------------------|
| | secours pour l'outre-mer mentionné à l'article L. 371-13 du code rural et de la pêche maritime et à déterminer les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles ultramarins pourront accéder au fonds national de gestion des risques en agriculture, mentionné au chapitre 1er du titre VI du livre III du code rural et de la pêche maritime, le cas échéant en prévoyant un calendrier. | | |

TABLEAU SYNOPTIQUE DES INDICATEURS D'IMPACT

| Nature de l'indicateur | Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur / Valeur de référence | Objectif cible | Horizon temporel | Mesures prévues dans la loi |
|--|---|---|------------------|-----------------------------|
| <p>Pourcentage de surfaces assurées en multirisque climatique (MRC) par groupe de cultures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - cet indicateur vise à mesurer le taux de couverture de chaque groupe de culture ; - l'objectif est de s'assurer que la réforme permet une augmentation des surfaces assurées en particulier auprès de certaines cultures aujourd'hui peu couvertes ; - l'évaluation sera réalisée par le ministère en charge de l'agriculture sur la base des données fournies annuellement par les assureurs. | <p>Données pour 2020 reconstituées à partir des rapports annuels des assureurs⁶</p> <p>Pourcentage des surfaces assurées en MRC (surface assurée / surface totale par culture) :</p> <ul style="list-style-type: none"> Grandes cultures : 33,29 % Légumes (industrie et marché du frais) : 28,04 % Plantes à parfum, aromatiques et médicinales : 5,57 % Horticulture : 2,54 % Raisin : 33,96 % Arboriculture : 3,09 % Prairies : 0,91 % Total : 18,20 % | <p>Objectif cible (pourcentages minimums) :</p> <ul style="list-style-type: none"> Grandes cultures : 60 % Légumes (industrie et marché du frais) : 60 % Plantes à parfum, aromatiques et médicinales : 30 % Horticulture : 30 % Raisin : 60 % Arboriculture : 30 % Prairies : 30 % Total : 46 % | 2030 | Toute la loi |
| <p>Equilibre économique du système assurantiel (assurance MRC) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - cet indicateur vise à mesurer la justesse de la tarification et la pérennité du dispositif assurantiel multirisque climatique ; - l'objectif est de s'assurer que le dispositif dans son ensemble permet une meilleure péréquation et évaluation des risques par les assureurs ; - l'évaluation sera réalisée par le ministère en charge de l'agriculture sur la base des données fournies annuellement par les assureurs. | <p>Données reconstituées à partir des rapports annuels des assureurs sur 2016-2020.</p> <p>Ratio sinistre sur primes (S/P)</p> <p>S/P moyen sur 5 ans (période 2016-2020) de 123 %</p> <ul style="list-style-type: none"> (2020 : 149 % 2019 : 119 % 2018 : 90 % 2017 : 108 % 2016 : 231 %) | <p>Objectif cible :</p> <p>Ratio S/P moyen sur 5 ans (période 2030-2035) : inférieur ou égal à 80 %</p> | 2035 | Toute la loi |
| <p>Nombre de contrats MRC à l'exploitation sur le nombre d'exploitations assurées MRC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - cet indicateur vise à mesurer le taux de pénétration des contrats à l'exploitation ; - l'objectif est de s'assurer que la réforme permet un développement des contrats à l'exploitation et ainsi du nombre d'agriculteurs engagés dans une démarche de diversification et de couverture globale de leur exploitation afin de diminuer leur exposition aux risques ; - l'évaluation sera réalisée par le ministère en charge de l'agriculture sur la base des données fournies annuellement par les assureurs. | <p>Données pour 2020 reconstituées à partir des rapports annuels des assureurs et des extractions sur les données de paiement (outil ISIS) : 3,7 %</p> <p>Correspondant à 2 040 contrats à l'exploitation pour 55 700 exploitations assurées en 2020</p> | <p>Objectif cible : 10 %</p> | 2030 | Toute la loi |

⁶ Rapports annuels des assureurs transmis au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation conformément à l'article 5.5 du cahier des charges applicable aux entreprises d'assurance pour la prise en charge partielle de primes et cotisations d'assurance récolte.

ARTICLES 1 À 6 ET 8, 9 ET 11 – INSTITUANT LE NOUVEAU DISPOSITIF DE COUVERTURE DES RISQUES CLIMATIQUES, ET RELATIFS AUX ADAPTATIONS NÉCESSAIRES POUR L’OUTRE- MER ET DANS LE DROIT EN VIGUEUR

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La gestion des risques climatiques en agriculture repose actuellement sur un dispositif d’assurances pour les cultures jugées assurables et sur un régime d’indemnisation des calamités agricoles pour les cultures considérées comme non-assurables. Elle est actuellement régie par les titres VI et VII du livre III du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Un fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), participant au financement des dispositifs de gestion des aléas climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental, est institué par l’article L. 361-1 du CRPM. Ce fonds, dépourvu de personnalité juridique, est composé de trois sections : la première a vocation à indemniser les pertes économiques liées à l’apparition d’un foyer de maladie animale ou végétale ou d’un incident environnemental en lien avec les fonds de mutualisation (article L. 361-3 du même code), la deuxième contribue au développement de l’offre assurantielle en agriculture (article L. 361-4 du même code) en complément des fonds européens du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et la troisième prend en charge les calamités agricoles pour les dommages résultant d’aléas climatiques considérés comme non assurables (article L. 361-5 du même code), sauf dans les cas où les dommages prendraient le caractère de calamités publiques (article L. 361-7 du même code).

Les ressources du FNGRA sont prévues à l’article L. 361-2 du CRPM et se composent du produit des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d’assurance couvrant les dommages aux bâtiments et au cheptel affectés aux exploitations agricoles et les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules affectés aux exploitations agricoles ainsi que d’une contribution additionnelle applicable aux exploitations conchylicoles et d’une subvention du budget de l’État.

Le taux de cette contribution additionnelle est passé de 11 % à 5,5 % et la contribution additionnelle est plafonnée à 60 millions d’euros depuis le 1^{er} janvier 2016.

Les dépenses du FNGRA ont atteint 154,7 millions d’euros en 2019 face à des recettes ordinaires de 60 millions d’euros, soit un besoin de financement de 94,7 millions d’euros. Dans ces conditions, en cas de crise majeure, telle la sécheresse ou des excès de pluies, l’abondement du fonds par des crédits d’État est nécessaire. En 2020, des tensions sur les ressources, dans un contexte de sécheresse, ont de nouveau nécessité l’abondement en crédits de l’État, pour un montant de 150 millions d’euros. Le FNGRA a dépensé un montant de 185 millions d’euros au titre du dispositif des calamités agricoles, soit un montant inédit depuis 2014. En ce qui concerne l’année 2021 et compte tenu de l’impact de la sécheresse 2020 et surtout du gel tardif qui a eu lieu au printemps 2021, des abondements en crédits de l’État ont également été réalisés.

| 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 |

Évolution des ressources et des charges du FNGRA depuis 2014⁷

Par ailleurs, les litiges portant sur les décisions individuelles prises sur le fondement de l'article L. 361-5 du CRPM relatives à l'indemnisation des calamités agricoles par le FNGRA relèvent de la compétence du juge judiciaire (article L. 316-6 du CRPM).

Enfin, le Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA) est consulté sur les projets de textes réglementaires en matière de gestion des risques de manière générale et peut être consulté à des fins d'expertise par les ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement, de l'économie et de l'outre-mer (article L. 361-8 du CRPM).

I. L'indemnisation des pertes de récolte résultant d'aléas climatiques repose en France métropolitaine sur trois dispositifs.

1. L'assurance contre les pertes de récolte, dite assurance multirisque climatique (MRC) : ce dispositif a été créé en 2005 dans le but de fournir un produit assurantiel largement diffusé pour mieux couvrir les agriculteurs en cas de pertes de récolte résultant d'un aléa climatique. Afin de favoriser sa diffusion, les primes de la MRC sont subventionnées dans la limite de 65 % (article L. 361-4 du code de rural et de la pêche maritime). Les caractéristiques de ces contrats et les risques couverts sont définis par la réglementation européenne de la politique agricole commune, traduite et précisée depuis 2015 par le programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT) notifié à la Commission européenne dans le cadre de la PAC et le décret n° 2016-2009 modifié du 30 décembre 2016 (cf. points II et III ci-dessous).

2. Les assurances dites « monorisque » contre le risque de grêle : il s'agit de contrats limités à la couverture du risque de grêle/tempête, avec parfois une garantie complémentaire en cas de gel. Ces produits, qui existent depuis deux siècles, ne font pas l'objet de subventions au titre de l'article L. 361-4 du CRPM ni d'un encadrement spécifique. L'assurance grêle seule représente de l'ordre de 35% des surfaces hors prairies en 2018⁸.

3. Le régime des calamités agricoles, créé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964, aujourd'hui codifié aux articles L. 361-5 et suivants du CRPM, est géré par le FNGRA.⁹ Il s'agit du dispositif historique de couverture publique des pertes de récolte. Le principe de ce régime est de fournir une indemnisation (i) lorsque l'événement climatique à l'origine de ces préjudices a été reconnu comme exceptionnel par arrêté du ministre en charge de l'agriculture, (ii) lorsque, pour une culture donnée, la production annuelle de l'exploitant comparée à la production historique (production annuelle estimée « normale » dans le département) conduit à estimer une perte de plus de 30% (42% lorsque la production est éligible à une aide couplée dans le cadre

⁷ Colonne « autres produits » : recouvrement ou restitution de crédits non utilisés.

⁸ Données assureurs – Campagne 2018.

⁹ Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

de la PAC), (iii) lorsque le montant des dommages, toutes productions confondues, dépasse 13% du produit brut théorique de l'exploitation, et (iv) lorsque la culture n'était pas assurée contre les mêmes dommages.

Les indemnités versées aux agriculteurs couvrent, sans franchise, jusqu'à 35 % des pertes, et sont calculées en multipliant les pertes ainsi estimées par le prix moyen de la culture au niveau du département. Couvrant initialement l'ensemble des filières, ce dispositif a fortement évolué lors de la création de la MRC dans un souci de meilleure articulation entre intervention publique directe et assurance privée subventionnée. Le champ d'application du régime des calamités agricoles avait ainsi vocation à décroître au fur et à mesure du développement de la MRC dans les différentes filières à l'origine peu couvertes. En l'état actuel du droit, en application de l'arrêté du 29 décembre 2010, la viticulture et les grandes cultures notamment ne sont plus couvertes par ce régime en raison d'une diffusion jugée suffisante de la MRC. Les prairies, l'arboriculture, le maraîchage et les légumes demeurent en revanche éligibles au régime des calamités agricoles. Toutefois, dans ces filières agricoles éligibles, et comme précisé ci-dessus (iv), seules les exploitations n'ayant pas souscrit de contrats d'assurance peuvent bénéficier d'une indemnité au titre du régime des calamités.

II. Les contrats MRC doivent respecter les conditions fixées aux niveaux européen et national.

La MRC est un produit assurantiel dont les primes sont fortement subventionnées et qui, en contrepartie, fait l'objet d'un encadrement strict aux niveaux européen et national. Le décret n° 2016-2009 du 30 décembre 2016, qui met en œuvre le règlement n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER, fixe les conditions que doivent remplir les contrats MRC pour être éligibles aux subventions :

1. Le contrat d'assurance doit couvrir *a minima* les risques climatiques suivants : sécheresse, excès de température, coup de chaleur, coup de soleil, températures basses, manque de rayonnement solaire, coup de froid, gel, excès d'eau, pluies violentes, pluies torrentielles, humidité excessive, grêle, poids de la neige ou du givre, tempête, tourbillon, vent de sable. En pratique, il est constaté que tous les événements climatiques sont couverts par les contrats MRC.

2. Le contrat doit couvrir une surface minimale des cultures en cause. Cette surface est variable selon le type de contrat. Pour les contrats par « *groupe de cultures* », l'assurance pour les grandes cultures, les cultures industrielles, les légumes et l'horticulture doit couvrir au moins 70% des surfaces concernées en périmètre de couverture obligatoire¹⁰. Pour les autres cultures et surfaces agricoles, la totalité de la surface en périmètre de couverture obligatoire doit être assurée. Pour les contrats d'assurance « *à l'exploitation* », le contrat doit prévoir l'assurance de deux cultures au moins et 80% des surfaces de cultures dites de vente.

3. Les paramètres du contrat dont les primes sont éligibles à subvention, sont définis annuellement dans le cahier des charges pris en application du décret du 30 décembre 2016 modifié, notamment le prix et le rendement assurés subventionnables, ainsi que le seuil et la franchise subventionnables. La perte est définie comme le delta entre le niveau de production constaté suite à l'événement climatique et le rendement historique de l'exploitation. Le montant d'indemnité est le produit de cette perte après déduction de la franchise, multiplié par le prix assuré, choisi par l'assuré dans la limite du prix réel de vente de l'exploitation.

¹⁰ Les cultures de périmètre non obligatoire sont les cultures plus marginales ou pour lesquelles l'offre assurantielle est peu développée.

III. Les primes des contrats MRC sont fortement subventionnées.

Les contrats d'assurance MRC reposent aujourd'hui sur trois niveaux de garanties contre les pertes de récolte (détaillés ci-dessous). En revanche, seule la fraction de prime correspondant au premier et au second niveau de garanties fait l'objet d'une subvention dans la limite de 65 % pour le premier et 45 % pour le second (article L. 361-4 du CRPM). Depuis 2015, cette subvention est financée par des crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

1. Le premier niveau de garantie – dites garanties socles – ne couvre que les pertes de production (les pertes de quantité produite), et non les pertes de qualité, et uniquement au niveau du coût de production. Les primes correspondant à ce niveau de garanties sont subventionnées à hauteur de 65% du montant de la prime. La couverture est déclenchée lorsque la perte est supérieure à un seuil minimal de 30 % du rendement historique. Par ailleurs, le contrat doit prévoir un niveau de franchise correspondant à la part de perte de production laissée à la charge de l'exploitant : (i) 30 % minimum et 50 % maximum pour les contrats couvrant uniquement un type de cultures (dits « *par groupes de culture* ») ; (ii) 20 % minimum et 50 % maximum pour les contrats couvrant l'intégralité de l'exploitation (dits « *à l'exploitation* ») ; et (iii) 25 % minimum et 50 % maximum pour les contrats couvrant uniquement les prairies ;

2. Le second niveau de couverture – dit garanties complémentaires – bénéficie d'un taux de subvention de 45 %. Par rapport au premier niveau, les garanties complémentaires sont : (i) l'augmentation du prix de la production assurée dans la limite du prix réel, (ii) l'assurance de la perte de qualité, (iii) l'abaissement du taux de franchise dans la limite de 25 % pour les contrats « *par groupes de culture* ». La souscription de ces garanties complémentaires est optionnelle.

3. Le troisième niveau de garantie correspond aux garanties non éligibles à subvention. Les améliorations de couverture par rapport aux deux premiers niveaux relèvent de la liberté contractuelle entre l'agriculteur et son assureur (par exemple, abaissement du niveau de franchise ou du seuil de déclenchement, etc.). Il ne fait l'objet d'aucune subvention.

IV. Malgré ce fort soutien public, l'assurance MRC ne couvre qu'une part relative des risques de pertes de récolte.

1. La MRC couvre moins de 18 % des surfaces agricoles totales en France métropolitaine (données assureurs – campagne 2020). Hors prairies qui représentent environ 40 % des surfaces, ce taux de couverture atteint 30 %. L'assurance grêle a pour ces surfaces (hors prairies) un taux de pénétration équivalent. Dès lors 40% des surfaces hors prairies ne disposent d'aucune couverture assurantielle contre les pertes de récolte. Parmi les surfaces hors prairies, plus de 96 % (10 millions d'hectares) sont exclues du bénéfice du régime des calamités agricoles car étant considérées comme assurables (grandes cultures au sens large, viticulture) et donc ne disposent d'aucune couverture compte tenu du choix opéré par l'exploitant de ne pas s'assurer. Les 4 % restantes (400 000 hectares) ne sont couvertes que par le régime des calamités agricoles et donc bénéficient d'une indemnisation plafonnée à 35 % des pertes de récolte.

S'agissant des prairies, le taux de pénétration de la MRC est de l'ordre de 1 %, laissant 99 % de la couverture des pertes de récolte à la charge du régime des calamités agricoles (taux d'indemnisation de 28 %) ou de l'agriculteur.

En termes de nombre d'exploitations, 13,1 % disposent d'un contrat MRC en 2019, soit 57 236 sur les 437 000 exploitations recensées en France (note de synthèse de la Caisse centrale de réassurance - campagne 2019).

Cette situation a d'ailleurs conduit le Gouvernement à réintégrer exceptionnellement la viticulture et certaines grandes cultures dans le régime des calamités agricoles, à la suite à l'épisode dévastateur de gel d'avril 2021, pour que l'absence de couverture ne mette pas en danger la pérennité de nombreuses exploitations, et à débloquer un plan d'aide d'urgence de l'ordre de 1 Md€ pour combler cette carence d'assurance.

2. S'agissant des montants indemnisés, les assureurs ont versé en moyenne 390 M€ par an au titre de la MRC pour les campagnes 2015-2020, ce qui représente seulement environ un cinquième de la sinistralité totale. Ils ont versé en parallèle 100 M€ au titre des contrats d'assurance contre la grêle. Dans le même temps, même si le montant versé annuellement par le régime des calamités agricoles est une donnée variable par nature, une augmentation de la norme de dépense est constatée sur les cinq derniers exercices du fait d'événements climatiques d'intensité et de fréquence croissantes (2010-2015 : 108 M€/an ; 2015-2020 : 134 M€/an, et notamment 2018-2020 : 169 M€/an). D'ailleurs, compte-tenu du plafonnement de la taxe affectée au fonds national de gestion des risques agricoles et de la division par deux du taux de la taxe depuis 2016 (la faisant passer de 11 % à 5,5 %), un abondement du fond est désormais régulièrement nécessaire depuis le budget général de l'État (88 M€ en 2019, 150 M€ en 2020). Dans ce contexte, et bien que cela ne puisse être chiffré avec exactitude, il est clair qu'une part significative des pertes dues aux aléas climatiques reste *in fine* assumée directement par les agriculteurs eux-mêmes.

3. La dynamique observée au cours des dernières années ne laisse pas présager une forte progression du taux de diffusion de la MRC à l'avenir en l'absence de changement structurel. Si la MRC a connu une certaine dynamique au cours des 9 premières années (37 % de hausse des surfaces cultivées couvertes entre 2005 et 2013), elle semble depuis avoir atteint un plafond. Ainsi entre 2013 et 2019, la progression des surfaces couvertes n'a été que de 0,4 % au total, même si on constate des progressions ponctuelles plus marquées pour certaines cultures consécutivement souvent à la survenue d'un aléa climatique important, comme par exemple après le gel ayant touché la viticulture en 2017.

4. Cette insuffisante couverture semble donc devoir être persistante malgré une subvention importante de l'Etat des primes d'assurances. Le montant moyen annuel des primes par contrat, tous niveaux de couvertures souscrits confondus, est de 5 373€, dont 46 % est subventionné, donc remboursé à l'agriculteur¹¹. Le total des subventions aux primes d'assurances MRC versées par l'Etat était de 136 M€ en 2019 et de 152,7 M€ en 2020. Il est à noter cependant des différences assez significatives du taux de prime selon les filières. Ce taux est exprimé comme la prime sur la valeur du capital assuré. Il est en moyenne de 2,9 % en 2019, mais atteint 13,1 % pour l'arboriculture, alors qu'il est de 2,2 % pour les céréales et 2,6 % pour les cultures industrielles (même source), reflétant des variations importantes du montant des capitaux à l'hectare selon le type de production.

5. Ce faible développement de la demande en dépit de l'intervention publique s'explique par (i) une incompréhension du niveau de prime, considéré en tout état de cause comme trop élevé par les agriculteurs notamment dans certaines filières comme l'arboriculture, (ii) la complexité du produit et sa prétendue insuffisante adaptation, (iii) une insuffisante culture de la gestion du risque, et (iv) la « concurrence » avec le régime des calamités agricoles pour l'arboriculture et

¹¹ Note de synthèse de la Caisse centrale de réassurance _ campagne 2019.

les prairies, qui n'incite pas les agriculteurs à s'assurer dans ces filières ou à ne s'assurer que partiellement via une assurance « *monorisque* ».

V. Confrontée à des déficits structurels, l'offre assurantielle sur le marché court un risque d'attrition au point d'obérer toute capacité de développement futur de l'assurance MRC.

1. Les entreprises d'assurances, qui commercialisent la MRC, sont confrontées à un déficit structurel de leurs résultats économiques sur ce marché. Le ratio annuel de sinistralité sur prime est en moyenne sur les dix dernières années de 105 %. Cet indicateur, utilisé traditionnellement dans le secteur de l'assurance pour mesurer la rentabilité d'un produit, indique au cas d'espèce que les indemnités versées ont été supérieures de 5 % aux primes encaissées. Dans ces conditions, les assureurs ne peuvent trouver leur équilibre économique sur cette ligne de produits, les frais de gestion étant par ailleurs estimés autour de 25 % du montant de la prime. Le changement climatique qui occasionne des dégâts plus fréquents et plus importants a conduit au cours des dernières années à détériorer encore davantage les conditions d'équilibre économique sur ce marché.

2. Ce marché se caractérise également par une certaine concentration de l'offre, notamment en raison de l'absence de perspective de rentabilité. Dix entreprises d'assurances distribuent la MRC, dont deux représentent à elles seules environ 70 % du marché. Le maintien de ces deux assureurs sur ce marché s'explique en partie pour des raisons tenant à l'identité de leur organisation et de leur gouvernance. En effet, ces deux assureurs ont historiquement des liens très forts avec l'agriculture et souhaitent maintenir une offre globale à destination des agriculteurs.

3. L'avenir de l'offre sur le marché de la MRC paraît ainsi préoccupant. L'absence de rentabilité sur ce marché peut faire craindre une raréfaction de la commercialisation du produit, ce qui obérerait toute capacité future à développer une couverture assurantielle pour protéger les agriculteurs contre les pertes de récolte.

L'objectif principal de la réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture est donc de remédier à ces difficultés pour accroître très fortement la couverture assurantielle MRC en agriculture, et garantir à l'avenir un plus large accès d'un grand nombre d'exploitations aux outils de couverture des risques climatiques, face à des risques climatiques plus fréquents et plus intenses.

VI. Les outils de gestion des risques climatiques en agriculture dans les outre-mer devront être rénovés en tenant compte de leurs spécificités et selon un calendrier distinct.

Structurellement, les filières ultramarines sont particulièrement exposées aux aléas climatiques, et le changement climatique a pour effet d'augmenter la fréquence et l'intensité de ces événements climatiques. Les départements et régions d'outre-mer (DROM) enregistrent de plus en plus de déficits pluviométriques conduisant à des sécheresses de plusieurs mois. Ils sont par ailleurs très exposés aux ouragans, dont l'intensité varie. Les exploitations agricoles subissent d'importantes pertes de récolte et doivent pouvoir disposer d'outils efficaces pour améliorer leur résilience.

Le fonds de secours pour l'Outre-mer (FSOM), qui intervient dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer en application des articles L. 371-13, L. 372-5, L. 373-11 et L. 374-12 du CRPM, constitue à ce jour le seul instrument mobilisé pour indemniser les pertes de récolte dues aux événements climatiques extrêmes. Il dispose actuellement d'une enveloppe annuelle de 10 M€, tous secteurs confondus, provenant du programme 123 « *conditions de vie*

outré-mer ». La partie agricole consomme en moyenne annuelle 70 % de cette enveloppe et ce pourcentage est en augmentation tendancielle.

Pour l'indemnisation des pertes « de fonds » subies par les exploitants et dues à un événement climatique défavorable et exceptionnel, l'outil actuellement mobilisé est la mesure d'aide pour la reconstitution du potentiel de production portée par le FEADER régional.

En outre, la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique est venue compléter l'article L. 371-13 du CRPM, en ajoutant la possibilité de créer, dans les départements d'outre-mer, un fonds de mutualisation prenant en charge les indemnités des calamités agricoles et dont les ressources seraient cofinancées par les fonds publics, européens et nationaux. A ce jour, le décret d'application n'a pas été publié. Les travaux de consultations locales n'ont, en effet, pas encore pu aboutir à une proposition sur l'organisation de ce fonds de mutualisation, en fonction du territoire ou des filières.

Enfin, il n'existe pas en l'état d'offre assurantielle climatique à destination des exploitants agricoles ultramarins, notamment en raison de l'étroitesse du marché, des coûts de distribution de l'assurance récolte (expertise sinistre entre autres) et du caractère systémique de certains événements climatiques (ouragans).

Il est prévu une amélioration du dispositif actuel du fonds de secours pour l'Outre-mer (FSOM) intervient dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer en application des articles L. 371-13, L. 372-5, L. 373-11 et L. 374-12 du CRPM pour l'indemnisation des calamités agricoles.

Les calamités agricoles sont définies au deuxième alinéa de l'article L. 361-5 du même code : « *Les calamités agricoles sont les dommages résultant de risques, autres que ceux considérés comme assurables dans les conditions prévues au troisième alinéa, d'importance exceptionnelle due à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture, compte tenu des modes de production considérés n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants* ».

Cet article L. 361-5 n'est pas applicable ni aux DROM ni aux COM en application du CRPM, mais dans les faits, pour l'intervention du FSOM, les préfets des régions touchées prennent des arrêtés « portant déclaration de l'état de calamité agricole ».

Le II de l'article 6 du présent projet de loi clarifie ce point en renvoyant expressément à la définition des calamités agricoles prévue au 2^{ème} alinéa du futur I de l'article L. 361-5 du CRPM.

Néanmoins, le fonds de secours est considéré par certaines filières ultramarines comme inadapté à leurs besoins. Parallèlement, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ont déploré le défaut de marché d'assurance dans les outre-mer au détriment des outils de politique publique : « *il est d'intérêt général [...] que la solidarité nationale ou territoriale ne soit pas systématiquement et trop largement sollicitée, alors même que les dépenses budgétaires et les moyens humains mis en œuvre ne peuvent apporter qu'une réponse très partielle et toujours insuffisante, bien loin des garanties que peut offrir une couverture assurantielle* ». La mission proposait ainsi de « *mutualiser l'expertise des différents assureurs présents outre-mer, en lien avec des experts en métropole,*

afin d'améliorer la connaissance des risques spécifiques et la couverture de secteurs économiques aujourd'hui éloignés de l'assurance ».

Enfin, il est nécessaire d'articuler les travaux conduits sur l'adaptation au changement climatique et le chantier de la transformation agricole des outre-mer. Le Président de la République a lancé en octobre 2019 un chantier de « transformation agricole des outre-mer ». Les filières ont été invitées à proposer des évolutions afin d'améliorer leur résilience et de mieux répondre aux demandes du consommateur. Une meilleure résilience face aux risques climatiques en agriculture permettrait de réduire les risques d'extinction des filières les plus touchées et non suffisamment indemnisées pour se relever¹². La souscription à une police d'assurance de certaines grandes filières pourrait être, sous certaines conditions, un moyen de consolider leur rôle dans l'économie agricole ultramarine et l'appui qu'elles fournissent au maintien et développement des filières de diversification.

Le ministre des outre-mer a demandé au 1^{er} semestre 2021 aux préfets des DROM d'engager des consultations avec les professionnels et les autorités de gestion déléguées du FEADER, qui doivent se poursuivre dans le prolongement du Varenne de l'eau agricole et de l'adaptation au changement climatique dans les DROM, dans le cadre des comités locaux de la transformation agricole.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

1.2.1 Accords de l'Organisation mondiale du commerce

Selon les accords OMC, toutes les mesures de soutien interne à la production agricole pouvant avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges entrent dans la catégorie orange. Ces soutiens sont plafonnés et font l'objet de notification de la part des membres de l'organisation. Il s'agit généralement des mesures de soutien aux prix ou des subventions directement liées aux quantités produites, dites couplées ou semi-couplées à la production. Les subventions indirectement liées aux quantités produites, ou répondant à certaines exigences pour les subventions couplées à la production, entrent dans la catégorie « *boîte verte* » et n'ont pas vocation à être notifiées.

En ce qui concerne les aides couplées à une production sinistrée par un événement climatique défavorable, telles que les aides à l'assurance récolte, l'accord de Marrakech (1994) prévoit des conditions précises pour éviter que celles-ci ne nécessitent une notification et ne fassent l'objet d'un plafonnement.

Ainsi, l'article 8 de l'annexe 2 de l'accord de Marrakech dispose en effet que les aides en cas de catastrophes naturelles, soit directes, soit par un soutien financier de l'Etat à de l'assurance récolte, ne peuvent être octroyées qu'après que les autorités publiques auront formellement reconnu la calamité ; le versement sera subordonné à une perte de production qui excède 30 % de la production moyenne des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. Par ailleurs, les versements ne compenseront pas plus que le coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future. Enfin, le total de tous types de versements lié à une production donnée sera inférieur à 100 % de la perte totale qu'il aura subie.

¹² On peut notamment citer l'exemple des filières café et cacao en Guadeloupe, qui ont disparu après le passage du cyclone de 1928.

1.2.2 Aides d'Etat : lignes directrices agricoles et forestières et règlement d'exemption agricole et forestier

Les lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, prolongées jusqu'en 2023 (*LDAF*) et le règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (*REAF*) permettent tout d'abord de mettre en œuvre un dispositif destiné à couvrir le paiement des primes d'assurance.

Ainsi, en droit de l'Union européenne, les primes d'assurance doivent couvrir les pertes causées par un phénomène climatique défavorable détruisant plus de 30 % de production annuelle de l'exploitant calculée sur la base des 3 années précédentes ou la moyenne olympique. L'intensité de l'aide est limitée à 65 % du coût de la prime d'assurance.

Par ailleurs, l'article 25 du REAF conditionne le versement d'une indemnisation directe des dommages à un certain nombre de conditions, à savoir notamment des pertes atteignant le seuil minimal de 30 % de la moyenne de la production annuelle d'un agriculteur, calculée sur la base soit des trois années précédentes, soit de la moyenne olympique quinquennale.

Cet article prévoit également :

- que l'aide accordée (sous forme d'indemnisation directe) est réduite de 50 %, sauf si elle est accordée à des bénéficiaires qui ont souscrit une assurance couvrant au moins 50 % de leur production annuelle moyenne ou des revenus liés à la production et les risques climatiques statistiquement les plus fréquents dans l'Etat membre ou la région concernés ;
- que l'aide et tout autre paiement reçu afin de compenser les pertes, y compris les paiements reçus au titre d'autres mesures nationales ou de l'Union ou de polices d'assurance pour les dommages admissibles au bénéfice de l'aide sont limités à 80 % des coûts admissibles. L'intensité de l'aide peut atteindre 90 % dans les zones soumises à des contraintes naturelles.

A ce jour, le dispositif des calamités agricoles est encadré par le régime n° SA. 61 993 relatif aux aides à l'indemnisation des calamités agricoles par le FNGRA, pris en application du REAF.

Les LDAF et REAF seront revues au 1^{er} janvier 2023, ainsi les règles correspondantes aux aides d'Etat agricoles seront amenées à être actualisées.

Le nouveau dispositif d'indemnisation de l'Etat fera l'objet le moment venu d'une notification ou d'une information de la Commission dans le cadre d'un régime d'aides dédié sur la base des LDAF ou du REAF.

1.2.3 Règles encadrant les aides dans le cadre de la politique agricole commune (PAC)

Des fonds européens sont distribués afin d'inciter à la mise en place d'outils de gestion des risques agricoles dans le cadre des articles 36 à 38 du règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. Ce règlement a été modifié sur ces articles par le règlement (UE) n° 2017/2393 dit « omnibus »¹³, principalement afin de faire passer de 30 % à 20 % le seuil de pertes de production minimal qui rend les contrats d'assurance éligibles à la subvention publique¹⁴, et d'augmenter le taux de subvention maximal de ces contrats de 65 % à 70 %.

En France, depuis 2015, la subvention jusqu'à 65% des primes des contrats MRC est financée par les crédits du FEADER en application de cette réglementation, et plus particulièrement de l'article 37 et de l'annexe II du règlement n° 1305/2013 susmentionné, à travers le programme national de gestion des risques et assistance technique (PNGRAT). Les paramètres de subvention de la prime des contrats d'assurance MRC (taux maximum et seuil de pertes minimum) prévus au plan national n'ont à ce jour pas été modifiés en France.

Dans le cadre de la prochaine programmation de la PAC, le futur règlement¹⁵ encadrant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres de l'Union Européenne dans le cadre de la PAC (« *plans stratégiques relevant de la PAC* ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) prévoit qu'à partir de 2023, les États membres peuvent octroyer un soutien aux outils de gestion des risques¹⁶, s'inscrivant ainsi dans le prolongement des textes actuellement en vigueur. Ce soutien doit être octroyé afin de promouvoir les outils de gestion des risques qui aident les agriculteurs à gérer les risques concernant la production et les revenus liés à leur activité agricole sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle.

Les États membres peuvent, sur la base de leur évaluation des besoins, octroyer une aide à différents types d'outils de gestion des risques, dont des participations financières pour le paiement des primes d'assurance. Cette aide ne peut être accordée que pour couvrir les pertes dépassant un seuil plancher d'au moins 20 % de la production annuelle moyenne ou du revenu annuel moyen de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne quinquennale olympique. L'aide est limitée à 70 % des coûts éligibles tout en évitant toute surcompensation résultant de la combinaison des interventions avec d'autres mécanismes publics ou privés de gestion des risques.

Le règlement prévoit que les Etats membres rédigent et fassent valider à la Commission européenne un plan stratégique national détaillant les outils qui seront mis en œuvre sur la programmation afin de faire face aux enjeux agricoles spécifiques à chaque Etat membre. Ce

¹³ Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux.

¹⁴ L'aide prévue à l'article 36, paragraphe 1, point a), ne peut être octroyée que pour les contrats d'assurance qui couvrent les pertes causées par un phénomène climatique défavorable, [...] détruisant plus de 20 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.

¹⁵ Dont la publication est attendue avant fin 2021.

¹⁶ Il s'agit à ce stade de l'article 70 du futur règlement « plans stratégiques ».

plan stratégique national devra être validé avant l'entrée en vigueur de la prochaine programmation au 1^{er} janvier 2023.

Ainsi, l'aide à l'assurance multirisque climatique est prévue dans le projet de plan stratégique national sous forme de prise en charge partielle de la cotisation ou prime d'assurance souscrite par un agriculteur pour se couvrir contre les conséquences des événements climatiques sur sa production. Le Plan stratégique national français ne devrait être validé que mi-2022 par la Commission européenne pour entrer en vigueur début 2023.

1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Exemples de pays européens

Selon des rapports de la Commission et du Parlement européens, les pays suivants avaient prévu de subventionner via des fonds européens des primes d'assurance : Flandre, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Portugal.

Par ailleurs, en Espagne, le modèle est un partenariat mixte entre institutions publiques et entités d'assurance dans un régime de coassurance dans lequel la spécialisation de chacune des parties impliquées est exploitée. La loi des assurances agricoles date de 1978, issue d'un consensus politique. Si le système n'a pas été en équilibre entre 1978 et 1993, il l'est depuis.

La conception du modèle cherche à tirer le meilleur parti de l'expérience et de la solvabilité de chacune des parties qui y participent. La délimitation des compétences de chacune d'entre elles est fondamentale pour garantir sa viabilité et son développement.

L'assurance est basée sur l'application stricte de la technique d'assurance. Les assurés sont tenus d'inclure dans les polices d'assurance toutes les parcelles destinées à cette production dont ils sont titulaires sur le territoire national, afin de disperser le risque. Les assureurs ne peuvent pas refuser une police d'assurance demandée par un producteur qui répond aux exigences qui y sont énoncées.

La solvabilité économique du système est garantie par deux instruments :

- la réassurance par l'intermédiaire du Consortium de Compensation d'Assurances, qui compense l'excédent de sinistres ;
- la création d'un « *pool* » d'entités d'assurance qui assument le risque du régime de coassurance géré par AGROSEGURO.

Les risques couverts sont les dommages causés par des variations anormales d'agents météorologiques, des ravageurs et des maladies dans les productions, ainsi que dans les plantations.

Le renouvellement du contrat a lieu chaque année en présence du conseiller (il y a ainsi concurrence des assureurs sur le conseil aux exploitants) ; les données demandées sont extrêmement exhaustives chaque année, ce qui permet une meilleure connaissance du risque.

Les dommages causés par les risques assurables ne peuvent faire l'objet d'aides à caractère extraordinaire.

Les polices d'assurance sont subventionnées par l'Etat et les Régions (subvention de 30 % en moyenne par l'Etat, 12 % en moyenne par les communautés autonomes). La subvention est non conditionnée mais peut être modulée selon les actions de prévention mises en œuvre.

Schéma descriptif du fonctionnement financier du « modèle espagnol » :



AGROSEGURO (société anonyme, 21 assureurs et CCS en tant qu'assureur) : rédige les documents contractuels, regroupe l'intégralité des données historiques des assurés (données non disponibles pour les assureurs mais accessibles par l'ENESA), travail actuariel (propose les taux de prime à l'ENESA), reçoit les cotisations nettes de subvention (et demande les subventions à l'ENESA et aux communautés autonomes), gère et paye les sinistres.

CCS (consortium de réassurance- « entreprise publique ») : 5 personnes pour la partie agricole. Assureur pour 10 % au sein d'Agrosseguro. Réassureur public pour quasi 100 %. Contrôle des expertises des sinistres.

Assureurs : commercialisent le contrat rédigé par AGROSEGURO (obligation d'assurer). Fixent les frais de gestion et de commercialisation. Informent Agrosseguro des déclarations de sinistres (ne gèrent pas les expertises). Le risque (et les bénéfices) sont répartis selon le taux de participation au capital d'AGROSEGURO (aucun lien avec le portefeuille d'agriculteurs assurés). Peu de marge sur l'assurance récolte (de l'ordre de 3%) mais très faible risque.

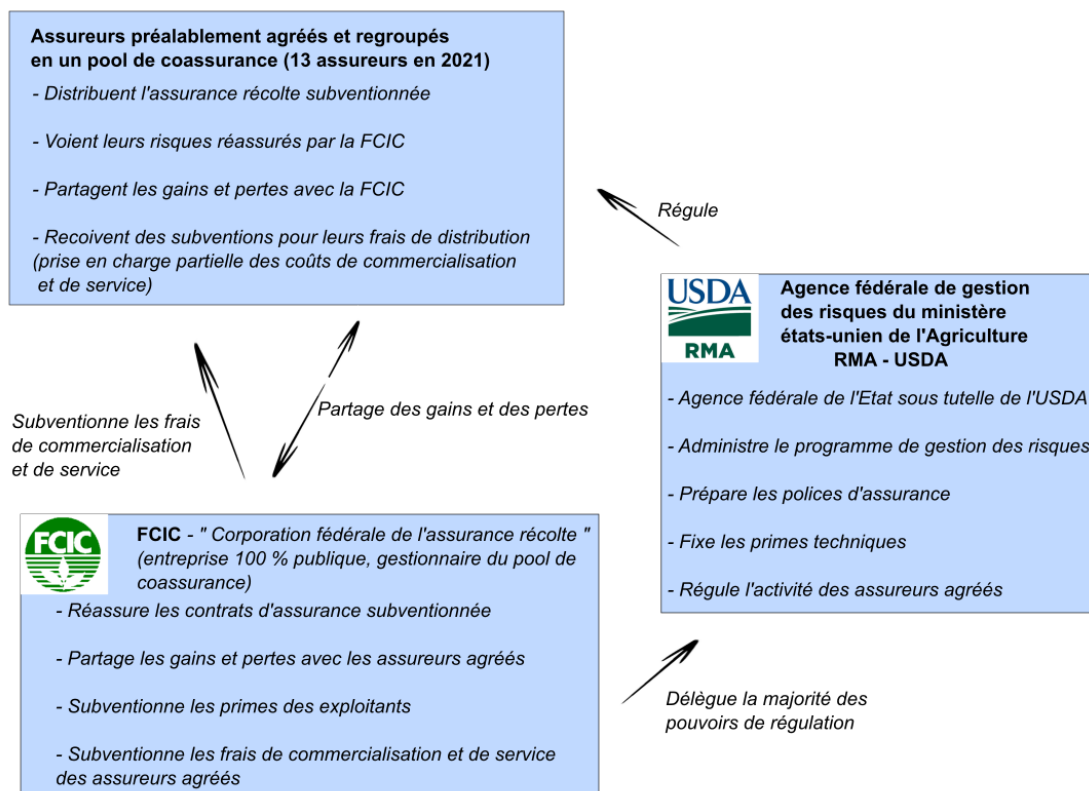
Gouvernance du modèle :

ENESA (agence d'Etat, 40 à 50 personnes) : réalise la concertation des acteurs, arbitre le taux de prime et de subvention de chaque produit. Les OPA participent aux réunions de l'ENESA et sont subventionnées (1M€/an) pour communiquer sur les assurances.

Etats-Unis

Aux États-Unis d'Amérique, une des principales politiques de gestion des risques agricoles aux côtés des aides directes anticycliques est le programme d'assurance récolte. Celui-ci est basé sur un pool de coassurance. Il s'agit d'un partenariat public privé entre l'État fédéral et des assureurs, agréés chaque année pour distribuer des contrats d'assurance récolte ou chiffre d'affaires multirisque dont la prime est subventionnée.

Chaque année, les assureurs agréés signent un contrat de réassurance avec la *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC), une entreprise publique chargée de la gestion du programme. La FCIC joue le rôle de réassureur, et est également chargée de verser la subvention des primes aux exploitants agricoles, ainsi qu'une subvention aux assureurs prenant en charge une partie des frais de service de ces derniers. Les primes techniques et les contrats subventionnés sont établis par la FCIC, tandis que tout nouveau produit (nouvelle combinaison entre une culture et une localisation) est évalué par les actuaires de la FCIC. Une fois les primes techniques et les caractéristiques de contrats établis par la FCIC, ceux-ci sont examinés et fixés par l'État fédéral, qui régule les activités des assureurs agréés. Tous les assureurs proposent les mêmes tarifs et ne se font concurrence que sur la base de leurs services et la vente de produits d'assurance non subventionnés proposés à leurs potentiels clients.



2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Comme indiqué plus haut, l'assurance MRC a été créée en 2005 mais son développement a assez rapidement plafonné. Ainsi, entre 2014 et 2020, la progression des surfaces couvertes n'a été que de 1,5 % en moyenne par année¹⁷.

Des ajustements réglementaires ont été régulièrement apportés au fonctionnement de l'assurance MRC, les derniers remontant à 2016. Les modifications apportées à l'époque ont permis au taux de diffusion de reprendre sa croissance. En particulier, la création du

¹⁷ Source : rapports annuels des assureurs transmis au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation conformément à l'article 5.5 du cahier des charges applicable aux entreprises d'assurance pour la prise en charge partielle de primes et cotisations d'assurance récolte.

« *contrat socle* », c'est-à-dire le premier niveau de garantie détaillé plus haut, avait pour vocation de proposer des contrats moins couvrants mais plus abordables. Cependant, cette architecture en plusieurs niveaux est jugée complexe par les parties prenantes.

La fixation des taux de subvention en amont de la campagne, assurant aux agriculteurs un niveau de subvention prévisible, a aussi permis un développement de la couverture. Des simplifications souhaitées par les acteurs dans les cadres des travaux conduits en 2019 et 2020, comme par exemple la simplification de l'architecture avec un unique niveau de garantie éligible aux subventions, la fixation d'un seuil toujours égal de franchise, un prix assuré maximal égal au prix moyen, pourront être introduites dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique agricole commune.

Toutefois, ces ajustements ne suffisent plus au regard de la multiplication des aléas climatiques (sécheresses en 2015, 2018, 2019 et 2020, inondations et manques de rayonnement solaire en 2016, gel en 2017, gel et intempéries en 2020 et 2021, orages de grêle localisés en 2019 et 2021), et de la dégradation des résultats de l'assurance MRC qui conduit au renchérissement des primes et à l'amorce d'un désengagement progressif des assureurs. Une évolution plus structurelle est donc nécessaire.

Parallèlement, l'évolution du dispositif des calamités agricoles est devenue inévitable au vu de la multiplication des aléas, au-delà de modifications de procédures ou de paramétrages.

Au-delà des évolutions de chacun des dispositifs, l'architecture même des dispositifs de gestion des risques climatiques et leur articulation doivent être revues, de façon à ce qu'ils soient complémentaires et mieux articulés entre eux, et que les risques et les sinistres soient plus équitablement répartis entre agriculteurs, entreprises d'assurances et fonds public.

Les dispositions législatives des titres VI et VII du Livre III du code rural et de la pêche maritime, ainsi que les dispositions législatives y faisant référence dans le code des assurances, doivent être modifiées.

Concernant la gestion des risques climatiques agricoles dans les outre-mer, des dispositions législatives sont nécessaires notamment pour assurer la cohérence du dispositif mais également pour préciser les principes d'organisation et d'intervention du fonds de secours pour l'outre-mer et de déterminer les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles ultramarins pourront accéder au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la réforme proposée est une généralisation, à terme, de l'assurance multirisque climatique (MRC) en couvrant un maximum de surface agricole utile (SAU). Au regard des taux de diffusions insuffisants attendus pour 2023 (35 % des surfaces en grandes cultures et viticulture, 25 % en légumes d'industrie, 3 % en arboriculture et 1 % en prairie), le Gouvernement poursuit un objectif à horizon 2030 d'atteindre à minima 60 % de couverture des surfaces en viticulture, grandes cultures et légumes d'industrie, et 30 % en arboriculture et prairies et autres cultures peu assurées. Ce déploiement de la MRC permettrait à terme de réduire la part d'intervention publique directe progressivement, et d'augmenter la part d'intervention privée. Cela doit donc passer par un dispositif fortement incitatif à l'assurance multirisque climatique.

Le nouveau régime vise ainsi à atteindre une répartition équilibrée de la prise en charge des sinistres entre les agriculteurs, les entreprises d'assurances et de réassurance, et l'Etat. Les risques de faible intensité devront continuer à pouvoir être absorbés à l'échelle individuelle de l'exploitation agricole. Les risques d'intensité moyenne justifieront quant à eux une mutualisation aussi large que possible entre les territoires et les filières par le biais de l'assurance MRC dont les primes sont éligibles à subvention publique. Les risques dits « *catastrophiques* », dont l'intensité et la fréquence tendent à augmenter avec le changement climatique et dont l'impact est susceptible de mettre en péril la poursuite de l'activité agricole et la survie des exploitations touchées, feront l'objet d'un soutien de l'Etat.

Avec la minoration du coût de l'assurance MRC permise par les interventions publiques évoquées ci-dessus, et le différentiel d'indemnisation imposé par la réglementation européenne entre assurés et non-assurés, ce nouveau système serait fortement incitatif et susceptible d'entraîner une hausse des souscriptions à la MRC. Les paramètres de subvention et d'intervention de l'assurance MRC et du fonds public qui relèveront de dispositions d'ordre réglementaire devront être différenciés selon les filières de production et selon les types de contrats, et ajustés dans la durée afin de garantir tant une maîtrise budgétaire qu'une incitation à la diffusion de l'assurance et à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Les modalités du dispositif devront aussi favoriser, par la prise en compte dans les contrats souscrits avec une tarification adaptée, les efforts de prévention et de diversification des cultures, en cohérence avec la politique agricole commune (PAC), et ainsi accompagner l'adaptation de l'agriculture française face au changement climatique. En ce sens, le développement des contrats avec « *franchise à l'exploitation* »¹⁸ sera recherché, afin de prendre en compte au mieux l'effort de diversification et donc de réduction du risque par l'agriculteur.

L'objectif est ainsi de disposer d'une architecture unique de gestion des risques climatiques pour toutes les exploitations agricoles, et dont les paramètres seront fixés de façon à inciter à l'adaptation au changement climatique, à investir dans des équipements de protection contre les aléas, et à s'assurer.

Enfin, la mise en cohérence des dispositions en droit national permettra une sécurisation de l'intervention du FSOM dans les outre-mer.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une réforme sans modification législative a été envisagée. Elle aurait consisté à améliorer les deux dispositifs existants, l'assurance récolte d'une part et les calamités agricoles d'autre part.

Concernant l'assurance, il aurait été recherché une meilleure lisibilité et une plus grande simplicité du dispositif de soutien public, afin qu'il soit mieux compris des agriculteurs. Néanmoins, cela n'aurait pas permis d'accroître la confiance des agriculteurs dans le dispositif, ni de rendre plus attractive sa tarification, ni d'améliorer la mutualisation des risques.

Il a également été envisagé la création d'un fonds de mutualisation universel, venant remplacer les dispositifs actuels. Un tel fonds, qui aurait nécessité une modification législative, présente

¹⁸ La MRC est organisée autour de contrats par « groupes de culture » ou des contrats « à l'exploitation », couvrant pour ces derniers 80 % des surfaces cultures de vente de l'exploitation, et au moins deux cultures.

néanmoins des défauts et des risques importants. Sans modèle actuariel, il serait complexe de fixer le bon niveau de cotisation qui permettrait une équité entre filières et cultures. Un tel fonds resterait, comme les calamités agricoles, sur une approche collective, ne permettant pas à chaque agriculteur d'ajuster son niveau de protection à son besoin. Enfin, il devrait dans tous les cas coexister avec des outils privés qui pourraient continuer à être proposés, sans réelle cohérence d'ensemble.

Enfin, il a été envisagé, afin de répondre à l'objectif principal d'augmenter la mutualisation des risques, de rendre la souscription d'une assurance récolte obligatoire par les agriculteurs. Néanmoins, un tel dispositif est susceptible de poser des difficultés en droit de l'Union européenne, les aides nationales ayant une vocation incitative. De plus, la mutualisation des risques seule, même à l'échelle de la ferme France, sans partage des risques exceptionnels avec l'Etat, ou sans subventionnement de la prime d'assurance, ne permettrait pas d'équilibrer économiquement les produits et d'atteindre ainsi une tarification adaptée et l'existence d'une offre assurantielle abordable pour toutes les filières dans tous les territoires. Ainsi, une obligation de s'assurer qui devrait dans tous les cas s'accompagner d'une évolution structurelle préalable du dispositif, a été jugée prématurée, y compris par les parties prenantes. Une réforme globale du dispositif d'indemnisation, en poursuivant un objectif incitatif clair, a donc été privilégiée. En outre, une telle obligation remettrait en cause la capacité des exploitants agricoles, en tant qu'entrepreneurs, de décider de leur stratégie de gestion du risque.

3.2. OPTION RETENUE

Il a été fait le choix d'un dispositif unique partenarial, universel et soutenable, avec une répartition équilibrée des risques et de la sinistralité entre les agriculteurs, les assureurs et l'Etat.

Les risques de faible intensité continueront à être absorbés à l'échelle individuelle de l'exploitation agricole. A noter que la déduction pour épargne de précaution - disposition fiscale attractive qui a été récemment réformée et ne sera pas modifiée - permettra de contribuer à ce que l'exploitation agricole gère les risques de faible intensité.

Les risques d'intensité moyenne justifieront quant à eux une mutualisation entre les territoires et les filières par le biais de l'assurance MRC, dont les primes sont éligibles à subvention¹⁹. Ces subventions s'opèrent principalement sur des fonds européens de la PAC (FEADER), ce qui permettra de rendre accessible le produit assurantiel aux agriculteurs, et pour lesquelles il est proposé de se laisser la possibilité de relever le taux au maximum prévu par la nouvelle réglementation PAC (70% au lieu de 65% actuellement) pour les filières qui en auront le plus besoin.

Les risques dits « *catastrophiques* » feront l'objet d'un soutien particulier de l'Etat, fondé sur la solidarité nationale. Quelle que soit la culture, l'indemnisation d'une partie des pertes « *catastrophiques* » au-delà d'un certain seuil, que l'agriculteur soit assuré en multirisque climatique ou non assuré devra être complémentaire de celle perçue au titre de l'assurance pour un agriculteur assuré en multirisque climatique pour ces mêmes pertes. L'intervention publique ainsi proposée permettra de réduire le coût de l'assurance MRC pour les agriculteurs et d'améliorer le taux de sinistralité de l'assurance : en effet, une tranche de perte sera prise en

¹⁹ Les assurances dites « *monorisques* » ne seront pas incluses dans le nouveau dispositif et pourront continuer à coexister comme aujourd'hui, sans subvention publique particulière. Elles n'ouvriront pas droit au troisième « étage » public pour les risques couverts.

charge directement par l'Etat et ne devra plus être couverte par le paiement de la prime d'assurance.

Par ailleurs, afin d'inciter à l'assurance, et compte tenu des règles européennes en matière d'aide d'Etat, les « *non-assurés* » bénéficieront de l'étage d'intervention publique, aux mêmes seuils de déclenchement que les assurés en multirisque climatique pour les mêmes dommages, mais auront en revanche une indemnisation qui sera au moins deux fois moindre que celle versée aux assurés en multirisque climatique pour les mêmes dommages. Ce niveau d'indemnisation pour les non-assurés fait partie des paramètres qui auront vocation à être adaptés pour tenir compte de l'augmentation du niveau de diffusion de l'assurance.

Concernant le champ d'application de la réforme, face à la survenue d'aléas climatiques endommageant les récoltes, trois catégories d'agriculteurs existent :

- les agriculteurs assurés pour ces pertes par un contrat multirisque climatique, qui bénéficieront de la subvention aux primes d'assurance prévue à l'article L. 361-4 du CRPM ;
- les agriculteurs assurés au titre d'un contrat d'assurance dit « *monorisque* » qui ne couvre que certains risques isolés (grêle/tempête, avec parfois une garantie complémentaire en cas de gel). Ces contrats sont économiquement rentables pour les compagnies d'assurance et souscrits par des exploitants sans nécessité de subventionner leur prime, ni de transférer à la charge de l'Etat une partie du risque qu'ils couvrent. Aussi, comme c'est le cas actuellement, ces contrats ne bénéficieront pas dans le nouveau schéma de subvention pour leurs primes ;
- les agriculteurs qui n'ont souscrit aucune assurance pour les pertes de récoltes et cultures résultant d'aléas climatiques.

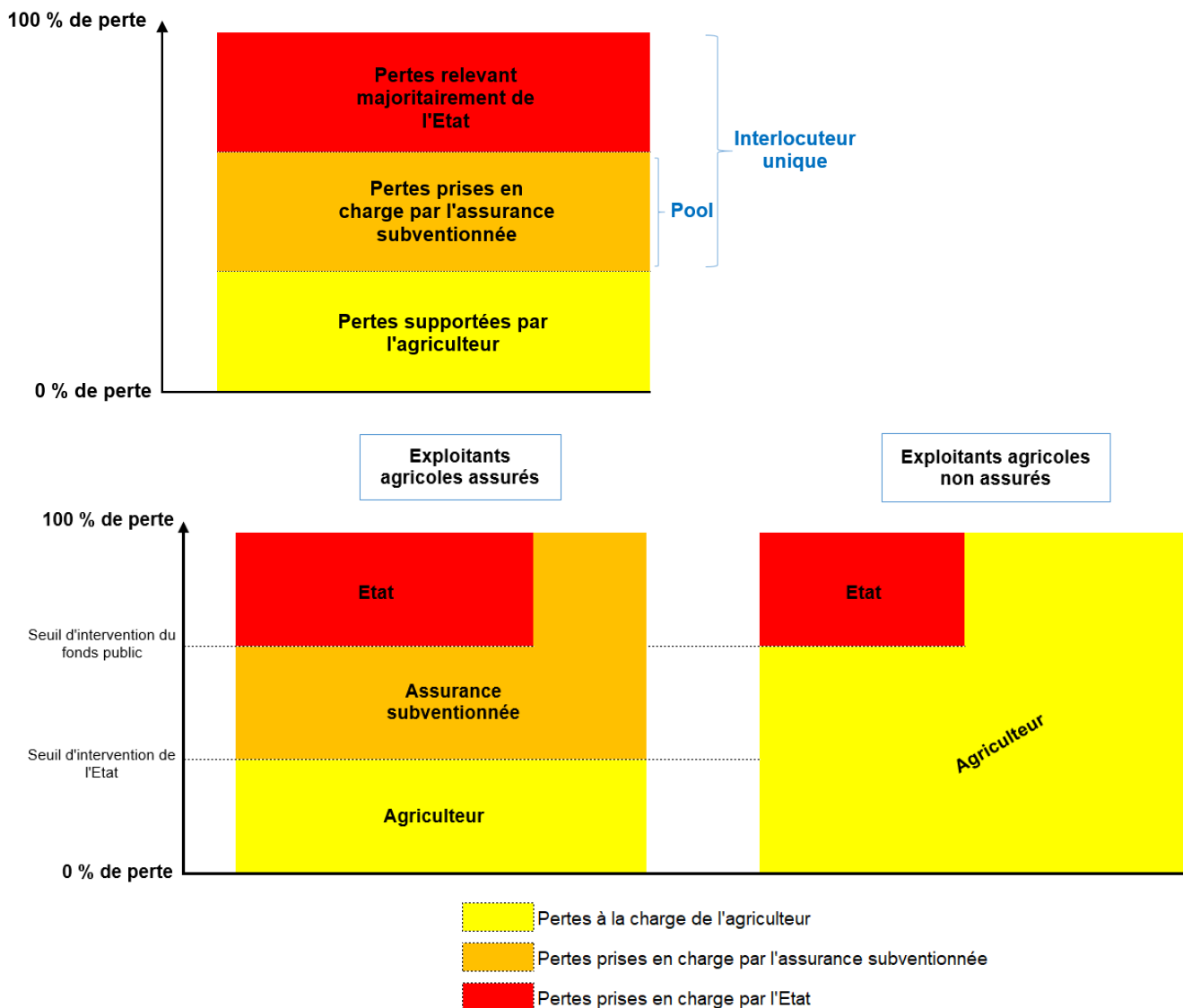
Dans le cadre de la réforme de l'assurance récolte, le dispositif d'indemnisation fondée sur la solidarité nationale serait ouvert aux agriculteurs de la première et de la troisième catégorie, ainsi qu'à ceux de la deuxième catégorie en cas de survenue d'un aléa climatique non couvert par leur assurance monorisque. La deuxième catégorie serait en revanche exclue de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale dans le seul cas de la survenue d'un aléa climatique couvert par un contrat monorisque. Dans ce cas, l'exploitant assuré continuera à être entièrement indemnisé par son assurance y compris en cas de pertes « *catastrophiques* », sans transfert d'une partie de la charge du risque à l'Etat.

Il est également prévu que les exploitants agricoles non assurés, c'est-à-dire sans assurance ou non couverts pour le risque survenant ou la culture endommagée, perçoivent une indemnisation représentant au plus 50 % en moyenne de celle qui serait perçue par les exploitants agricoles assurés pour ces dommages par une assurance MRC subventionnée. L'objectif recherché par ce différentiel d'indemnisation prévu dans la réglementation européenne, est d'avoir un mécanisme incitatif encourageant les exploitants agricoles à souscrire une assurance, et idéalement une assurance multirisque climatique qui est la mieux à même d'accompagner les agriculteurs face au changement climatique et à la diversité des aléas associés.

A titre d'exemple, un agriculteur ayant des vignes et des grandes cultures, et ayant souscrit un contrat d'assurance « *monorisque* » pour la grêle, ou grêle extension gel sur uniquement sa vigne, sera considéré comme « *non assuré* » pour les aléas climatiques que ne couvre pas son contrat, comme par exemple la sécheresse, ainsi que pour tous les aléas pour les cultures non couvertes par le contrat (les grandes cultures dans le cas d'espèce). Pour l'aléa grêle/gel, et sur

l'ensemble de ses surfaces en vigne, l'agriculteur ne sera pas concerné par le « troisième étage ». Son indemnisation sera entièrement couverte par son contrat d'assurance.

Le schéma ci-après précise le fonctionnement du dispositif envisagé pour les agriculteurs assurés en MRC et les agriculteurs non assurés :



Pour garantir la bonne mise en œuvre de cette architecture, les agriculteurs choisissent, parmi un ensemble d'acteurs agréés à cette fin et agissant pour le compte de l'Etat, un interlocuteur unique pour le déclenchement et l'évaluation de l'intervention de l'Etat en cas de sinistre « catastrophique ». Ces interlocuteurs pourront être des personnes publiques ou bien des personnes privées, choisies après une procédure d'appel à candidatures.

L'intervention des assureurs comme celle de l'Etat seront basées sur des éléments similaires d'évaluation des dommages, du calcul des pertes de l'exploitation et de gestion des dossiers, que les agriculteurs soient assurés ou non assurés. C'est une condition indispensable à la cohérence et au caractère incitatif du nouveau dispositif : en harmonisant les modalités d'intervention privée et publique, il permettra d'éviter d'aboutir à des situations résultant sur une meilleure indemnisation des non-assurés par rapport aux assurés, ce qui serait préjudiciable à l'objectif recherché de diffusion la plus large possible de l'assurance MRC. Elle est également de nature à garantir que les efforts des agriculteurs en matière de prévention soient bien pris en compte par les entreprises d'assurance.

Enfin, l'architecture proposée repose sur une gouvernance tripartite « *Etat - entreprises d'assurance et de réassurance – agriculteurs* » autorisant une plus grande transparence et un ajustement régulier et partagé des paramètres du dispositif en vigueur pour atteindre les objectifs développés ci-dessus. Une enceinte de concertation appelée « *CODAR* », pour « *comité d'orientation du développement des assurances récolte* », au sein du CNGRA – Comité national de gestion des risques agricoles, associera les représentants professionnels agricoles, les entreprises d'assurance et de réassurance, la CCR et l'Etat, et permettra de partager le suivi de la mise en œuvre du dispositif, des analyses sur l'évolution et les sous-jacents de la tarification des contrats d'assurance, le suivi de l'évolution de la diffusion de l'assurance MRC, les éventuels besoins d'ajustement, y compris budgétaires, de mise en place de nouvelles offres expérimentales, et tous les sujets permettant de calibrer au mieux le partage du risque nécessaire entre l'Etat et les entreprises d'assurance pour favoriser l'adaptation au changement climatique, la résilience des exploitations face aux aléas, et plus largement la transition agro-écologique de notre agriculture.

Le projet de loi présenté vise ainsi à mettre en place la réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

L'article 1^{er} crée un nouvel article L. 361-1 A dans le code rural et de la pêche maritime. Il vise à prévoir le principe d'une indemnisation, fondée sur la solidarité nationale, pour les agriculteurs, victimes d'aléas climatiques, subissant des pertes de récoltes et de cultures. Il prévoit également son articulation avec les indemnisations relevant de l'assurance récolte (multirisque climatique), dont les primes sont subventionnées.

L'article 2 vise à mettre en cohérence la rédaction de l'article L. 361-4 du CRPM, qui concerne la subvention aux cotisations portant sur les contrats d'assurance récolte, avec le nouveau dispositif. En particulier, il permet de moduler la prise en charge de la cotisation d'assurance en fonction de la nature des productions, de l'intensité des risques et, comme cela est déjà prévu aujourd'hui, du type de contrats, c'est-à-dire les contrats qui assurent uniquement un groupe de productions, et les contrats qui couvrent toutes les surfaces de l'exploitation. L'article permet aussi d'abaisser le seuil minimal de pertes jusqu'à 20 % et de rehausser le taux maximum de subvention cumulée à l'assurance multirisque climatique sur fonds nationaux et fonds européens au taux maximum de 70 % prévu par la réglementation européenne et en particulier par le « *règlement plan stratégique* » (mentionné au 1.2.3) qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

L'article 3 crée un nouvel article L. 361-4-1 du CRPM afin de compléter le champ d'intervention de la troisième section du FNGRA, en lui permettant d'intervenir sur le « *troisième étage* » du dispositif correspondant aux pertes résultant des aléas climatiques les plus importants. Ce champ d'intervention est complémentaire du régime des calamités agricoles, qui ne sera maintenu que pour certaines pertes. Il renvoie par ailleurs à un décret d'application le soin de fixer, selon la nature des productions et, le cas échéant, selon le type de contrats d'assurance souscrits (par « *groupe de culture* » ou « *franchise à l'exploitation* »), le seuil de pertes, de minimum 30 %²⁰, pour être éligible au dispositif. L'article précise également que l'indemnisation publique est versée en complément de l'indemnisation perçue au titre des contrats MRC. En outre, dans le respect des règles européennes en matière d'aides d'Etat, les non-assurés pour le risque indemnisable, qui bénéficieraient de l'intervention publique, seront moins indemnisés que les assurés pour la même culture et le même risque. Les conditions d'application de cet article seront précisées par décret. Il précise que les agriculteurs pourront percevoir leur indemnisation par l'intermédiaire d'un unique interlocuteur, choisi parmi un

²⁰ Seuil résultant du droit de l'OMC et de l'Union européenne, comme vu précédemment (cf. point 1.2.).

réseau d'interlocuteurs agréés agissant pour le compte de l'Etat. Ce réseau appliquera des procédures harmonisées par rapport à celles applicables aux contrats d'assurance, que ce soit pour les référentiels, la méthodologie d'évaluation des pertes et les modalités d'indemnisation. Les conditions dans lesquelles les membres de ce réseau sont agréés et le contenu de leurs missions ainsi que les procédures mises en œuvre seront précisés par voie réglementaire.

L'article 4 modifie la rédaction de l'article L. 361-5 du CRPM afin de limiter le champ d'application du régime des calamités agricoles aux pertes qui ne relèvent pas de l'article L. 361-4-1, à savoir les dommages qui concernent les moyens de production de l'exploitation et pour lesquelles il n'existe pas aujourd'hui de marché assurantiel. Il met également en cohérence les dispositions du code rural et de la pêche et du code des assurances faisant référence aux calamités agricoles avec la réforme.

L'article 5 modifie l'article L. 361-8 du CRPM en créant un comité spécifique au sein du Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA), chargé de l'orientation et du développement de l'assurance récolte (CODAR) qui suivra plus particulièrement le développement de l'assurance subventionnée. Un décret d'application précisera sa composition, son organisation et le contenu de ses missions.

L'article 6 met en cohérence les dispositions de l'article L. 411-24 du code rural et de la pêche maritime, faisant référence aux calamités agricoles, avec la réforme.

L'article 8 prévoit les adaptations nécessaires en outre-mer pour assurer la cohérence du dispositif.

L'article 9 prévoit de pouvoir introduire, par voie d'ordonnance, des dispositions législatives qui permettront de préciser les principes d'organisation et d'intervention du fonds de secours pour l'outre-mer et de déterminer les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles ultramarins pourront accéder au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), afin d'assurer la résilience des systèmes de production agricole dans un contexte de changement climatique, une fois que les travaux de concertation auront été finalisés.

L'article 11 abroge l'article L. 431-12 du code des assurances, le fonds de garantie mentionné n'ayant pas d'application, et le fonds de secours outre-mer ayant pallié le caractère inopérant de ce fonds.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Tout d'abord, l'analyse des conséquences attendues des dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 9 sera précisée dans une fiche d'impact. Concernant les impacts des mesures des autres dispositions envisagées :

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les dispositions législatives des titres VI et VII du Livre III du code rural et de la pêche maritime (articles L. 361-1 à L. 361-8 et articles L. 371-13 à L. 374-12) sont modifiées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le dispositif est conforme au droit de l'Union européenne.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les entreprises qui font face à des risques qu'elles ne peuvent transférer à un tiers réagissent soit en transférant le coût du risque sur l'aval en augmentant leurs prix, soit en faisant des choix sous-optimaux visant à limiter le risque pressenti, ce qui a des impacts sur l'économie du secteur.

En agriculture, l'objectif de permettre une meilleure diffusion de l'assurance récolte, dans un contexte certain d'augmentation des sinistres climatiques, permettra de sécuriser les entreprises agricoles face au risque de baisses de rendement lié à des événements climatiques défavorables. Sécurisées, les entreprises agricoles en seront plus résilientes et plus à même d'assurer la continuité productive, et ce tout en se consacrant aux nécessaires et profondes évolutions de leurs systèmes de production, face au défi du changement climatique et à la nécessaire transition agro-écologique.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cette réforme aura comme impact d'accroître la couverture des exploitations agricoles face aux aléas climatiques et ainsi de renforcer leur résilience. Le dispositif de gestion des risques en agriculture permettra de couvrir l'ensemble des exploitations soit par la combinaison de l'assurance MRC et de l'intervention de l'Etat, soit par l'unique intervention du fonds public pour les risques dits « *catastrophiques* » pour les non assurés MRC.

Une progression des surfaces et exploitations assurées en « *multirisque climatique* » est attendue, dans la mesure où le dispositif prévoit une indemnisation plus élevée par le fonds public des exploitants assurés. Le taux de diffusion de l'assurance MRC estimé à l'horizon 2030 est au moins de l'ordre de 60 % des surfaces agricoles utiles assurées pour la viticulture, les grandes cultures et les légumes d'industrie et de 30 % en arboriculture et pour les prairies et autres cultures peu assurées actuellement.

La réforme, en développant la demande de couverture assurantielle, et en répartissant le risque entre agriculteurs, entreprises d'assurance et l'Etat, conduira à améliorer pour les assureurs la rentabilité de l'assurance MRC, actuellement confrontée à un déficit structurel, et ainsi à sécuriser le marché.

4.2.3. Impacts budgétaires

Les simulations budgétaires effectuées au regard des objectifs de diffusion de l'assurance et de la mise en place du dispositif à trois étages décrit ci-dessus nécessitent de prévoir une mobilisation de moyens publics complémentaires à ceux actuellement engagés au travers de la PAC (via des fonds FEADER) pour la subvention des primes et du FNGRA pour l'indemnisation des pertes des seuls agriculteurs non assurés sur les cultures considérées comme non-assurables. Cela nécessitera de prévoir une enveloppe de crédits budgétaires sur crédits nationaux, sur la période 2023-2030. A noter que les besoins en crédits nationaux sur la période

2028-2030 seront par ailleurs tributaires du cadrage et des arbitrages qui seront pris à cette horizon sur la programmation PAC suivante post-2027.

D'un point de vue budgétaire, l'abondement des sections du FNGRA à mobiliser pour la mise en œuvre du nouveau dispositif devra se faire dans la loi de finances pour 2023 et pour les années suivantes. Cet engagement budgétaire s'ajoutera aux fonds issus du FEADER de la prochaine PAC qui sera en vigueur à compter de 2023 (184,5 M€/an en moyenne sont programmés dans le PSN sur 2023-2027 par prélèvement sur le premier pilier de la PAC).

Sur la base des paramètres proposés dans le rapport du groupe de travail présidé par le député Descrozaille²¹, le coût estimé du nouveau dispositif à compter de 2023 serait de l'ordre de 600 M€ par an en moyenne (financements européens et nationaux compris), soit un surcoût de l'ordre de 300 M€ par rapport au coût global du dispositif actuel.

Afin de favoriser la généralisation de l'assurance récolte MRC, les paramètres sous-tendant le système et qui seront fixés par voie réglementaire évolueront dans le temps. Le moment venu, une prévisibilité suffisante devra être donnée aux acteurs économiques sur l'évolution des seuils et des taux. Comme précisé plus haut, l'une des missions du CODAR sera d'ailleurs de formuler des recommandations quant à l'évolution dans la durée de ces paramètres.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le dispositif actuel d'aide aux primes des contrats de l'assurance récolte est piloté par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). L'agence de services et de paiement (ASP) est en charge du développement des outils informatiques et procède au paiement après instruction des demandes d'aide individuelles par les services déconcentrés (Directions départementales des territoires et de la mer - DDTM). Un contrôle sur échantillon sur les demandes individuelles est réalisé par les directions régionales de l'ASP avant paiement de l'aide. Par ailleurs, les directions régionales audient l'ensemble des assureurs (11 assureurs dont Groupama constitué de 9 caisses régionales) au titre du contrôle général de la procédure. La caisse centrale de réassurance (CCR) réalise des études annuelles, dans le cadre d'une convention avec le ministère en charge de l'agriculture, sur le suivi de l'aide à l'assurance récolte.

Le dispositif des calamités agricoles nécessite quant à lui la mobilisation d'un certain nombre d'agents à plusieurs niveaux :

- au niveau départemental, les services d'économie agricole (SEA) au sein des DDTM, compétentes sur ces sujets, sont les interlocuteurs du ministère. Ces services, alertés par les collectivités et les organisations professionnelles après un sinistre, constituent les demandes de reconnaissance en calamité agricole après avoir réalisé des missions d'enquête en collaboration avec les chambres d'agriculture. Il leur revient en effet de constater les dommages subis par les exploitants, d'estimer les pertes causées par l'aléa sur leurs productions puis de faire valider ces éléments en comité départemental d'expertise (CDE). Une fois la reconnaissance au moyen d'un arrêté de l'état de calamité agricole par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, les gestionnaires en DDTM interviennent sur l'application informatique afin de paramétrer l'outil en

²¹ [Rapport du groupe de travail "Gestion des risques et développement de l'assurance récolte" remis au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation le 26 juillet 2021.](#)

fonction des spécificités de leur calamité et d'instruire les demandes d'indemnisation déposées en version papier ou électronique par les exploitants sinistrés ;

- au niveau central, la DGPE est responsable de l'examen des demandes de reconnaissance en calamité agricole déposées par les services départementaux et de leur présentation en CNGRA. Elle assure également le suivi budgétaire du dispositif, en lien avec la CCR, comptable du fonds. Les fonds qui sont octroyés par arrêté à chaque DDTM sont ensuite versés par la CCR aux Directions départementales des finances publiques (DDFiP) qui assurent, sur ordre des DDTM, les paiements aux agriculteurs.

Le MAA est également en charge du développement et de l'amélioration continue du système informatique d'instruction et de paiement, ainsi que du suivi du marché avec Météo France permettant la production de rapports météorologiques caractérisant l'exceptionnalité des aléas climatiques à l'origine des pertes et de l'indemnisation.

La réforme conduira à revoir en profondeur l'organisation et les missions de chaque entité. Elle allègera la charge pesant aujourd'hui sur les services de l'Etat liée aux procédures de gestion des calamités agricoles, en la limitant à la gestion des indemnisations pour pertes de fonds, structurellement non assurables. La charge de l'indemnisation des pertes de récoltes sera ainsi assurée par le réseau d'interlocuteurs agréés, qui sera responsable de l'estimation des pertes, du calcul des dommages et du versement des indemnisations.

En revanche, le système faisant reposer des missions lourdes et primordiales pour la réussite du dispositif sur de nouveaux acteurs avec notamment un rôle accru des entreprises d'assurance, il sera nécessaire, pour l'Etat, de prévoir un encadrement et des contrôles renforcés, ainsi qu'une très forte implication dans la coordination entre les acteurs, et la gouvernance du dispositif.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Il est prévu que le nouveau dispositif permette une meilleure prise en compte des efforts des exploitations pour se protéger contre les aléas et pour s'adapter au changement climatique, notamment en développant une tarification individualisée tenant compte des outils de protection déployés par l'exploitant, et par 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.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) a été saisi et a rendu un avis favorable lors de sa séance du 16 novembre 2021.

En application de l'article L. 232-3 du code de justice administrative, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA), a été saisi le 26 octobre 2021 a émis un avis favorable lors de sa séance du 9 novembre 2021.

Les collectivités d'outre-mer (articles 73 et 74 de la Constitution) ont été consultées.

Les parties prenantes (agriculteurs et entreprises d'assurance et réassurance) ont également été consultées sur le projet lors de plusieurs réunions, notamment lors d'une présentation de l'architecture de la réforme aux parties prenantes le 26 octobre 2021 par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente loi, à l'exception de ses articles 7, 9 et 10, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

5.2.2. Application dans l'espace

En l'état actuel, les collectivités d'outre-mer bénéficient d'un régime de gestion des risques climatiques particulier tel que décrit au VI de la partie 1.1 ci-dessus. Les agriculteurs ne cotisent pas au FNGRA et ne sont pas soumis au régime des calamités agricoles. En revanche, ils bénéficient d'un fonds de secours *ad hoc*, géré par le ministère de l'outre-mer. Le calendrier de la réforme ne permet pas à ce stade d'envisager son application immédiate aux outre-mer dans la mesure où les travaux de concertation sont toujours en cours.

Il est donc prévu, en application de l'article 8 du projet de loi, que les dispositions du texte relatives à l'assurance récolte ne s'appliquent pas en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion et à Mayotte. De plus, des dispositions particulières sont prévues pour mettre en cohérence le régime existant avec la réforme. Le nouvel article L. 361-1 A est ainsi ajouté à la liste des articles dont l'application est exclue dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution. Un renvoi à la définition des calamités agricoles prévue au deuxième alinéa de l'article L. 361-5 est ajouté par souci de clarté et les modifications relatives au CNGRA (8^{ème} alinéa de l'article L. 361-8) ne sont pas rendues applicables en outre-mer.

Il est en outre prévu que le nouveau dispositif ne s'applique pas non plus dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution. Des dispositions particulières sont également prévues pour Saint Martin, Saint Barthélemy et Saint Pierre-et-Miquelon pour mettre en cohérence le régime existant avec la réforme. Le nouvel article L. 361-1 A est ajouté à la liste des articles dont l'application est exclue dans ces collectivités. Un renvoi à la définition des calamités agricoles prévue au deuxième alinéa de l'article L. 361-5 est ajouté par souci de clarté et les modifications relatives au CNGRA (8^{ème} alinéa de l'article L. 361-8) ne sont pas rendues applicables en outre-mer.

Dans le cadre des travaux menés sur les outils de gestion des risques climatiques en agriculture en outre-mer, des dispositions législatives s'avèrent nécessaires pour sécuriser l'intervention du fonds de secours pour l'outre-mer et déterminer les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles ultramarins peuvent accéder au fonds national de gestion des risques en agriculture, mentionné au chapitre 1^{er} du titre VI du livre III du code rural et de la pêche maritime, le cas échéant en prévoyant un calendrier. Le contenu précis de ces dispositions nécessitant notamment une concertation avec les acteurs du secteur, une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, dans un délai de 24 mois à compter de la publication de la loi, est demandée à l'article 9 du projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

L'article 2 prévoit – comme dans la version actuelle de l'article L. 361-4 - qu'un décret précise les risques agricoles pour lesquels les primes ou cotisations d'assurance peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle et les conditions de cette prise en charge. L'article 2 complète ces dispositions en prévoyant qu'un décret fixe aussi la part des pertes causées par des aléas climatiques pris en charge par les contrats subventionnables en fonction de la nature des productions et selon le type de contrats d'assurance souscrits ainsi que les modalités de calcul de la moyenne de production annuelle pour l'évaluation du seuil minimum de pertes de 20 % pour les contrats subventionnables.

L'article 3 précise qu'un décret fixe les seuils de pertes de récolte à partir desquels intervient la nouvelle section du FNGRA selon la nature des productions et, le cas échéant, selon le type de contrats d'assurance souscrits. Un décret doit également préciser les modalités de calcul de la moyenne de production annuelle pour l'évaluation du seuil minimum de 30 % de pertes de récolte. Cet article prévoit enfin qu'un décret précise les modalités de mise en œuvre de cet article, ce qui pourra concerner la nouvelle section du FNGRA : critères d'éligibilité à l'aide, procédures, pièces et contrôles ainsi que les conditions dans lesquelles les membres de ce réseau sont agréés et le contenu de leurs missions ainsi que les procédures qu'il met en œuvre.

L'article 5 complète le renvoi au décret fixant la composition, l'organisation et le contenu des missions du CNGRA et plus particulièrement de sa formation en CODAR.

L'article 9 prévoit une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour préciser les principes d'organisation et d'intervention du fonds de secours pour l'outre-mer mentionné à l'article L. 371-13 du code rural et de la pêche maritime et déterminer les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles ultramarins peuvent accéder au fonds national de gestion des risques en agriculture.

5.2.4. Justification du délai d'habilitation (article 9)

Concernant l'habilitation donné au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues à l'article 9, un délai d'habilitation de vingt-quatre mois est nécessaire compte tenu de la concertation nécessaire avec les acteurs du secteur et de la technicité des dispositions à prendre.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

ARTICLE 7 – HABILITATION DU GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE POUR METTRE EN PLACE UN CADRE PARTENARIAL RENFORCÉ AVEC LES ENTREPRISES D'ASSURANCES DISTRIBUANT DES CONTRATS D'ASSURANCE MULTIRISQUE CLIMATIQUE

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le dispositif de gestion des risques climatiques à « trois étages » (auto-assurance par l'agriculteur, assurance privée MRC subventionnée, et solidarité nationale), assurant un partage des risques entre les agriculteurs, les entreprises d'assurance et l'Etat, pourrait nécessiter la mise en place d'un cadre partenarial renforcé entre les entreprises d'assurances voire dans l'harmonisation d'une partie de leurs tâches.

En effet, l'absence de rentabilité de l'offre sur ce marché tient en partie à une connaissance limitée du risque et à une capacité à le mutualiser insuffisante. L'efficacité du futur dispositif nécessite une harmonisation des pratiques notamment en termes d'expertise des sinistres.

Tout d'abord, les risques de pertes de récolte demeurent mal connus, car chaque assureur ne dispose que des données de ses propres clients, qui sont en nombre réduit en raison de la faible diffusion de la MRC. A cela s'ajoutent (i) la difficulté à anticiper l'impact du changement climatique sur l'intensification des risques, (ii) le manque de profondeur historique des données, l'assurance MRC n'ayant été créée qu'en 2005 et (iii) la grande hétérogénéité du monde agricole face à la diversité des aléas climatiques. Or, la connaissance des risques (fréquence, ampleur des dégâts) est essentielle pour estimer la sinistralité attendue et ainsi établir le niveau de prime nécessaire pour couvrir le montant anticipé d'indemnisation. De ce fait, en l'absence d'une connaissance précise, les entreprises d'assurances ne sont pas en mesure de pratiquer une tarification pertinente des risques sur tous les segments, ce qui peut conduire soit à des déficits en raison d'une sous-tarification, soit à fixer un niveau de prime excessif par rapport au risque surtout pour les filières considérées les plus risquées. Par ailleurs, le manque de connaissance constitue une barrière à l'entrée pour l'arrivée de nouveaux acteurs, en raison de l'impossibilité pour eux de définir un modèle économique sur la base de données objectives.

D'autre part, en raison de la faible diffusion de l'assurance MRC, chaque entreprise d'assurance prise individuellement a un portefeuille de clients étroit et ne peut mutualiser ses risques sur un grand nombre d'assurés. De ce fait, elle est exposée à une probabilité plus forte qu'un nombre de sinistres significatifs se réalise simultanément sur son portefeuille sans pouvoir être compensée par les gains réalisés sur les assurés n'ayant pas subi de sinistre. Cette absence de mutualisation est d'autant plus préjudiciable en matière d'assurance MRC que les aléas climatiques touchent souvent de nombreux agriculteurs en même temps. Il en résulte une forte volatilité du ratio sinistre sur prime (S/P) et donc une impossibilité de lisser le coût de l'assurance dans le temps. Ainsi, sur la période 2013-2019, les S/P ont atteint 127 % en 2013, 231 % en 2016 et 119 % en 2019, contre 90 % à 108 % sur les autres années. A titre de comparaison sur la même période, les S/P des contrats contre les incendies en agriculture ont varié entre 55 % et 71 %. Par ailleurs, l'insuffisante mutualisation freine la propension des

entreprises d'assurance à prendre en charge des sinistres pour lesquels elles ont une moindre connaissance du risque, comme en arboriculture. Enfin, les entreprises d'assurance ne bénéficient pas d'un portefeuille suffisamment large d'exploitations peu exposées qui pourrait leur permettre de diminuer les primes pour les assurés les plus risqués et ainsi favoriser leur adhésion au produit.

La constitution d'un groupement (dit « *pool* »), sans que sa forme juridique exacte et ses modalités de fonctionnement ne soient encore arrêtées à ce stade, entre entreprises d'assurance commercialisant des contrats d'assurance MRC, dont les primes sont éligibles à des subventions, aurait pour objectif de favoriser :

- une meilleure connaissance des risques par un partage des données de sinistralité sous l'égide d'un tiers de confiance ; cela permettrait, d'une part, l'élaboration de contrats mieux adaptés aux réalités agricoles et fondés sur une plus juste tarification et, d'autre part, une plus grande transparence des pratiques des assureurs vis-à-vis des agriculteurs et de l'Etat qui contribue fortement au financement des primes ;
- une mutualisation du risque entre les entreprises d'assurance au sein de ce pool qui permettrait de favoriser une large couverture des agriculteurs y compris en direction des territoires et des filières les plus exposés ;
- le maintien d'un large choix d'offres d'assurance pour les agriculteurs (avec les entreprises d'assurance actuelles sur le marché et de nouveaux acteurs).

A ce titre, la constitution de pools d'assureurs et de réassureurs, souvent formés sous la forme d'un GIE, sur d'autres types de risques, illustre l'utilité de tels groupements pour la mutualisation des données et des risques, comme par exemple :

- le GAREAT, une structure de marché, opérationnelle en France depuis le 1er janvier 2002, dont la vocation est de gérer la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme au nom et pour le compte de ses adhérents ;
- le pool Assuratome qui regroupe l'ensemble des assureurs et réassureurs français intervenant dans la couverture des risques liés aux activités nucléaires civiles ;
- Assurpol, pool de co-réassurance qui regroupe les assureurs et réassureurs souhaitant mutualiser la couverture des risques environnementaux résultant de la pollution.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a reconnu « [qu'] il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »²². Il admet ainsi des atteintes à des libertés constitutionnellement protégées, fondées sur l'intérêt général tiré de la prévention des difficultés des entreprises²³ ou encore de la préservation de l'emploi agricole²⁴.

22 Cons. Const., n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012.

23 Cons. Const., n° 2016-548 QPC, 1er juillet 2016.

24 Cons. Const., n° 2014-701 DC, 9 octobre 2014.

Il a par ailleurs jugé que l'exercice des droits de préemption des SAFER, ayant pour finalité de soutenir « *l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs, la sauvegarde du caractère familial des exploitations agricoles, la lutte contre la spéculation foncière ainsi que certains objectifs de remembrement rural ou de mise en valeur et de protection des paysages* » poursuivait des finalités d'intérêt général²⁵.

En outre, il a admis l'intérêt général qui s'attache à la protection de certains secteurs professionnels, en particulier dans le domaine agricole en cas de risque de pertes de production importantes dans sa décision 2020-809 DC du 10 décembre 2020²⁶. Dès lors, la réforme ne méconnaît pas la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Quel que soit le scénario retenu pour la création du « *pool* », le dispositif sera conforme aux règles nationales (article L. 420-4 du code de commerce) et européennes (article 101 du Traité fondamental de l'Union européenne (TFUE)) en matière de droit de la concurrence. D'ailleurs, l'Autorité de la concurrence a été saisie par le Gouvernement et a rendu un avis le 22 novembre 2021, permettant d'éclairer le Gouvernement dans le choix des options et de l'accompagner dans l'élaboration du dispositif.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En Espagne, les 21 assureurs proposant des contrats contre les pertes de récolte sont regroupés dans un pool de co-assurance intitulé AGROSEGURO. Ce dernier est en charge de fixer les tarifs des différents contrats d'assurance et d'en encadrer les conditions. Il est également responsable du règlement des sinistres directement auprès des assurés.

Plus précisément, le Groupe privé AGROSEGURO est constitué par les entités d'assurances qui pratiquent l'Assurance Agricole, de telle sorte que toutes participent à la couverture de tous les risques couverts, pour lesquels un tableau de coassurance est constitué avec différents pourcentages de participation de chacune des entités d'assurance.

Le pool effectue le contrôle et le traitement des déclarations d'assurance, l'émission des factures aux preneurs d'assurance, la gestion de l'encaissement de celles-ci, ainsi que la réception des déclarations de sinistre des assurés et la réalisation des démarches d'expertise, de l'évaluation et du paiement des sinistres pour le compte des coassureurs. Il développe également des études techniques, statistiques et la recherche actuarielle relatives avec l'élaboration des tarifs applicables aux différentes lignes d'assurances et établit les conditions du contrat d'assurance.

25 Cons. Const., n° 2018-707 QPC, 25 mai 2018.

26 Cons. Const., n° 2020-809 DC, 10 décembre 2020 : « *le législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production. Il a, ce faisant, poursuivi un motif d'intérêt général* ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Selon les options retenues, des dispositions législatives seront nécessaires pour mettre en place la réforme. Toutefois, la technicité des différentes options rendant nécessaire la poursuite des travaux et notamment une concertation approfondie avec les acteurs du secteur, une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance est demandée à l'article 7 du projet de loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est d'améliorer la connaissance et la mutualisation des risques climatiques en agriculture afin de permettre la mise en place d'outils de gestion des risques climatiques adaptés et soutenables, à la fois pour les agriculteurs, les entreprises d'assurances et l'Etat.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Comme il a été dit précédemment, l'assurance récolte MRC existe déjà mais ne permet pas d'atteindre les objectifs affichés. L'intervention du législateur est donc nécessaire, les autres pistes possibles, par voie réglementaire ou par modification du cahier des charges de l'assurance MRC, n'étant pas suffisantes.

Néanmoins, la technicité des différentes options rend nécessaire la poursuite des travaux et explique pourquoi l'adoption d'un dispositif définitif dans la loi a été écartée à ce stade.

D'ailleurs, l'Autorité de la concurrence a été saisie par le Gouvernement et a rendu un avis de nature à éclairer le Gouvernement dans le choix des options et l'élaboration du dispositif. Une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance est donc demandée.

3.2. OPTION RETENUE

L'article 7 du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi tendant à modifier le code rural et de la pêche maritime et le code des assurances, afin de permettre aux systèmes agricoles de surmonter durablement ces aléas, et de garantir un large accès des agriculteurs à un régime d'assurance contre ces risques.

Le 1° du I vise ainsi à permettre de mettre à la charge des entreprises d'assurance souhaitant commercialiser des produits d'assurance des risques climatiques en agriculture bénéficiant de l'aide prévue au deuxième alinéa de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime, différentes obligations, dont la combinaison est variable en fonction des options possibles.

Ces obligations ont pour objectif de permettre la mise en place d'un système assurantiel efficace et soutenable et pourront potentiellement se traduire par :

- a) le partage des données relatives aux contrats et aux sinistres, afin d'améliorer la prévention, la connaissance du risque et la tarification des produits ;

- b) l'offre de produits d'assurance à tout agriculteur qui en fait la demande afin de permettre l'accès du plus grand nombre d'agriculteurs au système et d'éviter que des agriculteurs souhaitant être assurés se trouvent, contre leur gré, exclus du dispositif ;
- c) une tarification technique commune des risques climatiques couverts -la tarification commerciale ne serait pas concernée ;
- d) l'encadrement des procédures d'évaluation et d'indemnisation des sinistres, afin d'assurer la cohérence du système malgré une pluralité d'acteurs ;
- e) la mutualisation de tout ou partie des risques couverts par les produits d'assurances et l'exercice en commun de certaines activités relatives à la conception, la commercialisation ou la gestion de ces produits, afin d'assurer l'efficacité du système et sa soutenabilité ;
- f) l'exercice des missions du réseau prévues à l'article 3 de la présente loi pour en garantir l'accessibilité.

La création d'un « *pool* », dont les entreprises d'assurance commercialisant l'assurance MRC seraient membres, pouvant être doté, le cas échéant, de la personnalité juridique, chargé de tout ou partie des obligations prévues ci-dessus est également envisagée. Plusieurs dispositifs sont actuellement en cours d'expertise :

- la création d'un « *pool* » de co-réassurance réunissant l'ensemble des entreprises d'assurance distribuant des contrats d'assurance MRC ; ces dernières demeureraient libres dans leurs relations avec leurs clients agriculteurs, mais seraient en revanche dans l'obligation de mutualiser leurs risques et leurs données de sinistralité au sein de ce pool, d'avoir une tarification commune de la seule prime technique (les autres composantes du tarif restant libres), et de respecter un cahier des charges spécifique cadrant les contrats d'assurance MRC, notamment en ce qui concernerait l'évaluation des sinistres. La mise en place de cette option reposerait sur les a), b), c) et d) précités ainsi qu'éventuellement une partie du e) et les 2° et 3° du I de l'article 7.
- la création d'un « *pool* » de co-assurance qui, en plus de la mutualisation des risques et des données comme l'option précédente, encadrerait les relations entre les entreprises d'assurance et leurs clients agriculteurs (contrats et tarifs communs, expertises, évaluation et versement des indemnités, etc.). La mise en place de cette option reposerait sur les mêmes points que la précédente mais complétés par le e) dans son intégralité, ainsi qu'éventuellement les 2° et 3° du I de l'article 7.
- la création d'un « *pool* » de partage des données de sinistralité, avec l'intervention éventuelle d'un tiers de confiance, dont la mise en place s'appuierait sur le a) précité.

Afin de garantir une très large participation à ce pool, la forme juridique la mieux adaptée pour assurer l'adhésion de tous les assureurs souhaitant distribuer l'assurance multirisque climatique dont les primes peuvent être subventionnées contre les pertes de récolte est en cours d'analyse (2° du I de l'article 7), tout comme la possibilité de confier au pool ou à ses membres les missions de réseau d'interlocuteurs agréés visées à l'article 3 de la loi, afin de faciliter, par le biais d'un interlocuteur unique, l'accès des agriculteurs à l'indemnisation du FNGRA (au 1° du I).

En outre, pourront peut-être être instaurées pour faciliter la gestion des sinistres et le versement de l'indemnisation fondée sur la solidarité nationale prévue au nouvel l'article L. 361-4-1 du

code rural et de la pêche maritime, des obligations déclaratives incombant aux agriculteurs qui ne sont assurés ni au titre de contrats d'assurance bénéficiant de l'aide prévue à l'article L. 361-4 du même code, ni au titre d'autres contrats couvrant ces pertes (5° du I).

Le Gouvernement envisage de compléter, au 3° du I, les missions confiées à la Caisse centrale de réassurance (CCR) afin de lui permettre de concourir aux évolutions prévues ci-dessus, notamment dans le circuit de gestion des crédits du FNGRA dont elle est d'ores-et-déjà partie prenante, mais aussi en pratiquant le cas échéant des opérations de réassurance des risques climatiques en agriculture dans le but de permettre :

- dans des phases initiales d'expérimentation, de rassurer le marché et accompagner la mise en place de nouvelles offres MRC ciblées sur des productions actuellement non couvertes (par exemple des nouvelles cultures sur lesquelles les références de sinistralité n'existent pas ou sont insuffisantes) ;
- pendant des phases transitoires, de prendre en charge les risques qui seraient devenus non assurables par le marché de la réassurance privée en raison du développement du changement climatique.

Cela offrirait aux exploitations un temps suffisant d'adaptation de leurs systèmes de production au changement climatique, que ce soit par l'abandon ou d'adoption de nouvelles cultures ou pratiques plus résilientes.

Enfin, les modalités de contrôle et les sanctions permettant d'assurer l'effectivité des dispositions de la présente loi et de celles du CRPM (4° du I), la possibilité de prévoir des dispositions applicables aux contrats en cours (6° du même I) ainsi que la faculté de prendre toute mesure de coordination nécessaire (7° du même I) pourront également être définies dans l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIFS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. CONSULTATIONS MENEES ET JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) a été saisi et a rendu un avis favorable lors de sa séance du 16 novembre 2021.

En application de l'article L. 462-1 du code de commerce (saisine à titre facultative, pour toute question de concurrence à la demande du Gouvernement), l'Autorité de la Concurrence a été consultée et a rendu un avis le 22 novembre 2021.

5.2. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Compte tenu de la technicité de ces points, les échanges avec les entreprises d'assurance et de réassurance et les agriculteurs doivent se poursuivre afin de pouvoir affiner les options qui seront retenues dans l'ordonnance. Un délai de neuf mois tient compte de ces besoins tout en permettant au nouveau dispositif d'être mis en place à court terme.

Un projet de loi de ratification serait déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

ARTICLE 10 – DIFFÉRENCIATION DES CONDITIONS D'INDEMNISATION DES RISQUES INCENDIE ET TEMPÊTE

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

En vertu de l'article L. 122-7 du code des assurances, les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou les dommages aux véhicules ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans ou cyclones sur les biens faisant l'objet de tels contrats. Le sens de cet article a fait l'objet d'interprétations du juge judiciaire au cours du temps, rendant difficile la constitution d'offres d'assurance correctement tarifées entre ces risques différents, au détriment des professionnels et notamment des agriculteurs.

L'intention du Gouvernement est donc d'apporter une clarification à la possibilité de différencier les conditions d'indemnisation des risques incendie et tempête, sans toutefois remettre en cause le principe de l'extension obligatoire.

En effet, l'intention initiale du législateur n'était originellement pas que cette obligation d'extension implique nécessairement une harmonisation des conditions de prise en charge de ces deux risques. Jusqu'au début des années 2000, la jurisprudence s'est inscrite en droite ligne de cette volonté initiale (I). Cependant, par un arrêt de 2006, la Cour de cassation a infléchi sa jurisprudence et ouvert la voie à un alignement des conditions de prise en charge (II). Cette inflexion conduit à des situations insatisfaisantes au détriment notamment des agriculteurs. Afin de pallier aux difficultés ainsi apparues, l'article 10 figurant dans le projet de loi portant réforme des outils de gestions des risques climatiques en agriculture vise à sécuriser juridiquement la portée de l'obligation d'extension prévue à l'article L. 122-7 du code des assurances en revenant à l'intention initiale du législateur (III). Cette mesure concerne plus particulièrement les agriculteurs et donc la capacité à assurer la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique (IV)

(I) L'ambition initiale du législateur, confirmée par la jurisprudence jusqu'au début des années 2000, se limitait à imposer une extension obligatoire, sans prévoir l'harmonisation des conditions de prise en charge des risques tempête et incendie.

L'alinéa 1 de l'article L. 122-7 prévoit que : « les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones, sur les biens faisant l'objet de tels contrats, sauf en ce qui concerne les effets du vent dû à un événement cyclonique pour lequel les vents maximaux de surface enregistrés ou estimés sur la zone sinistrée ont atteint ou dépassé 145 km/ h en moyenne sur dix minutes ou 215 km/ h en rafales, qui relèvent des dispositions des articles L. 125-1 et suivants du présent code ».

Ce principe d'extension obligatoire a été introduit par l'article 1 de la loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Dans son intention initiale, le législateur ne considérait pas que cette obligation d'extension impliquait une harmonisation des conditions de prise en charge. Ainsi, dans l'article 4 de la loi de 1990 précitée, le législateur disposait que « *au cas où les contrats visés à l'article 1er ne contiendraient à cette date aucune clause relative à cette extension de garantie, cette dernière sera réputée être accordée aux conditions de la garantie incendie.* »

Conformément à l'intention du législateur, la Cour de Cassation (arrêt du 4 novembre 2004) a d'abord estimé que si les contrats garantissant le risque incendie ouvrent droit à la garantie « tempêtes » sur les biens faisant l'objet de ces contrats, « l'étendue de cette garantie peut être librement fixée par les parties et n'est égale à celle du risque d'incendie que si elles n'en sont autrement convenues ».

Dès lors, les contrats d'assurance pouvaient fixer des franchises, des conditions de prise en compte de la vétusté et des plafonds de garanties différents pour les risques incendie et tempête.

(II) A compter de 2006 toutefois, la Cour de cassation a infléchi sa jurisprudence, créant une ambivalence sur la possibilité de fixer contractuellement des conditions de prise en charge différentes entre ces deux risques.

En 2006, la Cour de cassation a considéré que la garantie tempête ne peut non seulement être exclue, mais qu'en outre, elle ne doit pas être réduite ou rendue plus onéreuse. Ainsi, dans un considérant de principe (Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 19 octobre 2006, 05-19.094), elle considère que cet article doit être interprété en ce sens que :

« les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones sur les biens faisant l'objet de tels contrats ; qu'il en résulte que la garantie tempête ne peut être ni exclue, ni réduite, ni rendue plus onéreuse pour ces biens » ;

Se fondant sur ce considérant de principe, elle a cassé, au cas d'espèce, la décision de la cour d'appel de Versailles jugeant que cette dernière a commis une erreur de droit en se fondant sur les considérations suivantes :

« Attendu que pour débouter l'assurée de sa demande l'arrêt retient que si, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1990, devenu l'article L. 122-7 du code des assurances, les contrats garantissant les dommages d'incendie ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets du vent dus à la tempête, ouragans et cyclones sur les biens faisant l'objet de ces contrats, l'étendue de cette garantie peut être librement fixée par les parties et qu'elle n'est égale à celle du risque d'incendie que si les parties n'en sont autrement convenues ; qu'en stipulant une prime supplémentaire et en prévoyant notamment une franchise et des restrictions quant aux risques garantis, l'avenant litigieux qui n'était pas illicite, devait recevoir application ; »

La Cour de cassation a récemment confirmé cette interprétation en reprenant une motivation similaire (Cass. 2^{ème} civ., 13 décembre 2008, n° 17-21.243). Cette jurisprudence est globalement appliquée par les juridictions du fond (v. par ex. : CA Nîmes, 19 décembre 2019, n° 18-04420 ; CA Montpellier, 10 mai 2017, n° 14-02343).

Cette jurisprudence suggère donc que désormais est faite obligation aux assureurs d'aligner les conditions de prise en charge de ces deux risques. A minima, cela crée une ambiguïté sur la portée de l'article L. 122-7 du code des assurances.

(III) L'article 10 du projet de loi vise à revenir à l'intention initiale du législateur de laisser la possibilité de prévoir des conditions de prise en charge différenciées entre la garantie tempête et incendie.

L'alignement strict des conditions de prise de ces deux risques débouche sur des situations insatisfaisantes. Il entraîne des difficultés assurantielles et économiques et ne répond pas aux spécificités des risques agricoles, professionnels, des collectivités locales ou des associations, et à la réalité des besoins de couverture des biens utilisés dans le cadre de ces activités. En revanche, pour les particuliers, la mise en œuvre de ces garanties aux mêmes conditions n'emporte pas des conséquences de même ampleur et donc n'impose pas de prévoir une différenciation des conditions de prise en charge de ces deux risques.

En effet, ces deux risques sont différents et ne requièrent pas les mêmes conditions de prise en charge. D'abord, leur nature n'est pas similaire, le risque incendie est peu fréquent, mais cause en cas de survenance des dégâts importants. En revanche, les dégâts causés par les tempêtes sont plus réguliers, mais sont souvent de moindre importance. Ainsi, dans le secteur agricole, il est estimé que :

- le risque de survenance d'un incendie agricole est de 1%, avec un coût moyen de 30 000 euros ;
- lorsque le risque de survenance d'une tempête agricole est de 3%, pour un coût moyen de 6 000 euros.

En outre, les professionnels et notamment les exploitations agricoles ne sont pas chacun exposés de manière strictement identique à ces deux risques. De ce fait, l'alignement conduit à des conséquences négatives pour les assurés telles que celles présentées dans les points suivants.

D'abord, cet alignement pose de nombreux problèmes de couverture incendie de certains biens professionnels, agricoles et des collectivités territoriales, particulièrement exposés au risque tempête. En effet, en théorie pour le seul risque incendie, les assureurs auraient pu proposer des franchises faibles, voire nulles, et des clauses de reconstruction en valeur à neuf pour les bâtiments et autres biens présentant une vétusté faible à modérée. En effet, pour ce risque, les mesures de prévention apportent à l'assureur comme à l'assuré une bonne maîtrise du risque d'incendie. Mais en raison de l'alignement avec la garantie tempête à laquelle certains biens sont fortement exposés, les assureurs sont contraints de proposer des franchises plus élevées et des coefficients de vétusté moins favorables voire peuvent être incités à refuser la couverture incendie pour éviter de couvrir le risque tempête. Cette situation concerne toute particulièrement les agriculteurs dont de nombreux biens sont fortement exposés aux effets du vent.

Symétriquement, cet alignement limite l'adaptation des contrats à la réalité de l'exposition au risque tempête. D'abord un assuré qui – au regard des spécificités de son activité – aurait souscrit une garantie incendie très protectrice alors même qu'une garantie tempête offrant la même protection ne présenterait pas pour lui le même intérêt se verra contraint d'accepter cette protection et donc le supplément de prime qui l'accompagne. En outre, l'impossibilité de différencier les garanties rend plus complexe l'offre de couverture tempête pour des biens extérieurs comme les terrasses et le mobilier extérieur des restaurants, ou les parties non solides des bâtiments (enseignes, stores, enseignes, etc.).

Pour l'ensemble de ces raisons, le projet de loi prévoit en son article 10 de modifier l'article L. 122-7 du code des assurances afin de permettre aux assureurs de prévoir des conditions de

couverture différentes pour la garantie tempête et la garantie incendie pour les professionnels, dont les agriculteurs qui seraient les premiers bénéficiaires de cette mesure.

(IV) La problématique de la garantie tempête concerne tout particulièrement les agriculteurs.

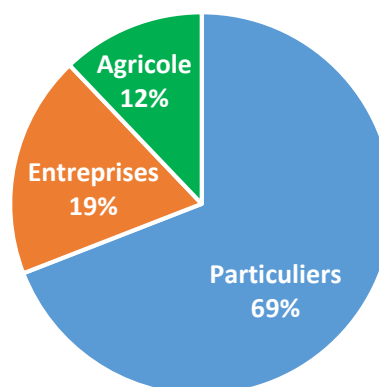
Les agriculteurs sont les assurés les plus exposés au risque tempête et donc sont les plus susceptibles de pâtir d'un alignement des conditions de garantie entre ces deux risques.

La garantie tempête est usuellement regroupée dans les contrats d'assurance avec les garanties contre les effets de la grêle et du poids de la neige sur les toitures (garantie dite TGN pour tempête, grêle, neige). C'est pourquoi la plupart des chiffres disponibles et présentés ci-dessous portent sur ces trois risques sans distinction. Il est à noter toutefois que le risque tempête est de loin celui qui pèse le plus dans la garantie dite TGN. Ainsi, depuis 1990, sur 37,2 milliards d'euros (en euros constants) d'indemnités versées aux assurés, 79% l'ont été au titre des dégâts causés par les tempêtes, à 16% par la grêle et à 5% par la neige sur les toitures.

Les agriculteurs apparaissent particulièrement exposés aux risques couverts par la garantie TGN. En effet, alors que l'agriculture ne pèse que 1,6% dans le PIB national, les agriculteurs représentent 12% du total des cotisations à la garantie TGN.

Répartition des cotisations TGN en 2019 :

- 1140M€ pour les particuliers
- 310M€ pour les entreprises
- 200M€ pour les agriculteurs



Cette forte exposition des agriculteurs aux événements naturels se traduit dans le niveau des primes nécessaires pour couvrir ces périls dans les contrats d'assurance de dommages.

Cotisation moyenne par contrat TGN, selon la catégorie d'assurés en 2019

| | Ensemble | Dommages aux biens des particuliers | ACPS* | Dommages aux biens agricoles |
|-------------------------|----------|-------------------------------------|-------|------------------------------|
| Cotisation moyenne en € | 35 | 26 | 35 | 290 |

**enquête statistique FFA sur les multirisques des artisans, commerçants et prestataires de services*

Enfin, les agriculteurs mobilisent plus souvent la garantie TGN que les autres professionnels pour des dégâts causés par les tempêtes. En effet, les indemnités versées aux exploitants agricoles en 2019 résultent pour 62% de la tempête, 34% de la grêle et 4% de la neige. Pour les autres professionnels, ces proportions sont respectivement de 47% pour les tempêtes, 51% pour la grêle et 2% pour la neige.

De même, la fréquence des sinistres liés aux tempêtes est, en 2019 de 27% pour les agriculteurs contre 6% pour les autres professionnels (cf. tableau ci-dessous).

Tableau : Fréquence des sinistres liés à la garantie TGN et coût moyen du sinistre pour les risques agricoles

| | Fréquence des sinistres (en ‰) | | | | | Sinistre moyen (en euros courants) | | | | |
|-------------------|--------------------------------|------|------|------|-------------|------------------------------------|-------|--------|--------|---------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Tempête | 11,3 | 21,4 | 56,2 | 23,5 | 26,9 | 5 955 | 4 085 | 4 380 | 5 370 | 5 000 |
| Grêle | 3,0 | 6,7 | 6,5 | 5,3 | 4,1 | 10 470 | 9 405 | 10 815 | 16 300 | 17 450 |
| Poids de la neige | 0,6 | ε | 0,3 | 0,9 | 0,8 | 11 090 | 5 360 | 6 415 | 10 630 | 12 160 |

Tableau : Fréquence des sinistres liés à la garantie TGN et coût moyen du sinistre pour les risques professionnels autres qu'agricoles

| | Fréquence des sinistres (en ‰) | | | | | Sinistre moyen (en euros courants) | | | | |
|-------------------|--------------------------------|------|------|------|------------|------------------------------------|--------|--------|--------|---------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Tempête | 3,2 | 3,9 | 7,5 | 6,1 | 6,4 | 6 635 | 5 210 | 6 710 | 7 340 | 5 820 |
| Grêle | 0,3 | 1,2 | 0,5 | 1,2 | 1,8 | 9 685 | 12 525 | 12 745 | 15 405 | 22 116 |
| Poids de la neige | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 10 780 | 5 605 | 10 190 | 26 510 | 7 090 |

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le recours à la loi est la seule manière de clarifier l'intention du législateur au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La faculté de distinguer les conditions de prise en charge de la garantie tempête et de la garantie incendie doit permettre d'éviter un ajustement des tarifs à la hausse des contrats d'assurance et de proposer à l'ensemble des professionnels des garanties adaptées à leur exposition à chacun de ces deux périls.

Bien que non circonscrite aux agriculteurs, cette disposition les concerne tout particulièrement car ils sont particulièrement exposés aux aléas climatiques (cf. 1). Ainsi, l'article 10 participe de l'objectif d'accroissement de la résilience des entreprises agricoles face aux effets du changement climatique. Il permet de renforcer l'effectivité de la couverture des dégâts causés par le risque tempête sur les exploitations agricoles.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Seul le recours à la loi permet de clarifier l'intention du législateur au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation. Il n'y a donc pas d'autre option envisagée afin de clarifier cette situation.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu maintient le principe de l'extension obligatoire à la garantie tempête pour tous les biens couverts par un contrat contre les dommages causés par l'incendie.

Plus précisément, il modifie l'article L. 122-7 du code des assurances afin de permettre aux assureurs dommages de prévoir des conditions de couverture (franchise et capitaux assurés) différentes pour la garantie tempête et la garantie incendie pour les professionnels.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les dispositions législatives de l'article L. 122-7 du code des assurances sont modifiées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le dispositif est conforme au droit de l'Union européenne dès lors qu'il n'existe aucune norme primaire, dérivée ou de principe général du droit européen qui viendrait faire obstacle à cette mesure.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Ce dispositif permettra de faciliter l'accès à l'assurance contre les incendies et la tempête et ainsi contribuera à accroître la résilience de l'agriculture française dans un contexte marqué par le changement climatique.

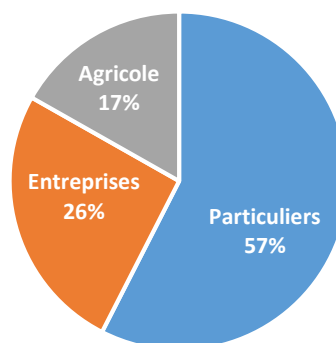
Si peu de chiffres sont mobilisables au soutien de la démarche du Gouvernement, les estimations de la DG Trésor sur la charge de sinistres qui serait inutilement couverte du fait de l'alignement des franchises tempête et incendie ressortent à environ 14M€ par an pour le marché du dommage aux biens agricoles.

Cela s'explique par le poids particulièrement important que représente la garantie TGN dans les assurances professionnelles souscrites par les agriculteurs. Ainsi, sur la période 1990 à 2019, les indemnités versées au titre de la garantie TGN aux agriculteurs représentent 6,3 milliards

d'euros, soit 17% des indemnités d'assurance versées à l'ensemble des assurés (particuliers, entreprises et agricoles).

Répartition des indemnités TGN sur la période 1990 – 2019 par nature de risques :

- 21,4 milliards € pour les particuliers
- 9,6 milliards € pour les entreprises
- 6,3 milliards € pour les agriculteurs



Par ailleurs, la hausse des primes qui pourrait résulter de l'alignement de la prise en charge de ces deux risques pourrait avoir un impact sur les charges des entreprises agricoles ou non. Ainsi, les 200 M€ de cotisations annuelles versées pour la garantie TGN et les 300 M€ versées par les autres professionnels pourraient connaître une hausse.

S'il ne devrait pas y avoir d'effet macroéconomique direct, il est important de souligner que la sinistralité liée aux contrats tempête grêle neige pour les exploitants agricoles a presque doublé depuis 2016 (60 M€ de dégâts en 2016, 165 M€ en 2017, 125 M€ en 2018 et en 2019). Mais c'est davantage à l'échelle des entreprises que les effets seront à relever.

4.2.2. Impacts sur les entreprises et particulièrement pour les agriculteurs

La possibilité de différenciation entre les garanties tempête et incendie devrait permettre d'éviter une hausse des primes d'assurance et d'adapter les garanties proposées à chaque professionnel en fonction des caractéristiques de son activité et de ses biens. Les entreprises d'assurance pourront adapter leurs contrats en fonction des risques réels auxquels les biens sont exposés et répondre, de façon plus satisfaisante, aux besoins de leurs assurés professionnels.

Compte tenu de l'impact bénéfique de cette mesure pour le coût des assurances garantissant les dommages d'incendie, cette différenciation visera l'ensemble des biens professionnels assurés contre ce risque. Toutefois, les biens à usage agricole seront davantage concernés puisqu'ils sont le plus souvent soumis à la fois aux risques d'incendie et aux risques de tempête.

En effet, la différenciation des franchises et les conditions d'indemnisations de la garantie tempête et de la garantie incendie conduisent à tenir compte de la spécificité du risque auquel sont soumis, notamment certains bâtiments (qu'il s'agisse de l'ampleur du sinistre, de la vulnérabilité de ces bâtiments, par nature différente selon qu'il s'agit d'un incendie ou d'une tempête ou de leur localisation géographique) et des besoins spécifiques de couverture. C'est particulièrement le cas pour l'activité agricole qui présente des particularités en termes de nature des biens assurés, de leur vulnérabilité aux effets climatiques et de leur dépréciation au fil du temps.

En revanche, en l'absence de disposition permettant le désalignement des conditions de prise en charge de ces deux risques, la surprime pour les agriculteurs pourrait connaître une hausse de 13% au titre de la garantie tempête, soit plus de 20M€ pour le marché agricole. Cette hausse pourrait être encore plus importante à l'avenir sous l'effet du réchauffement climatique. En effet, le livre bleu de la Fédération française des assurances met en évidence un accroissement de la charge sinistre « tempête » de 80% d'ici à 2050²⁷, ce qui accroîtra mécaniquement le poids supporté par les agriculteurs.

D'ailleurs, cette pression à la hausse sur les primes s'observe d'ores et déjà (cf. tableau ci-dessous). L'alignement des conditions de prise en charge de ces deux risques ne ferait que les accentuer.

Historique des cotisations TGN du marché national de l'assurance depuis 10 ans

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| En M€ | 1 310 | 1 370 | 1 420 | 1 400 | 1 470 | 1 520 | 1 540 | 1 580 | 1 610 | 1 650 |

Source : FFA

Plusieurs situations peuvent être distinguées afin d'illustrer les effets de la réforme sur les exploitations agricoles, ainsi que sur les autres professionnels :

1. la situation des biens fragiles agricoles ;
2. la situation des biens professionnels extérieurs ;
3. la situation des biens avec mesures de prévention Incendie.

(1) Situation des biens fragiles agricoles – exemple des tunnels plastiques :

Ils représentent plus de 4 millions de m² de surfaces assurées et concernent 11.000 exploitants agricoles en France. Il s'agit de structures utilisées en agriculture pour différents usages et principalement en élevage de volailles et de veaux de boucherie, parfois de structures de stockage de matériel et de marchandises (engrais notamment). Elles sont composées d'un socle solide ancré au sol et d'arceaux supportant une couverture faite d'une bâche plastique.

Ces structures sont privilégiées aux bâtiments standards en raison de leur faible coût de construction. Il est d'environ 35 € à 40€/m² contre 70€ à 100€/m² en bâtiment classique. En effet, les marges générées par cette activité d'élevage sont faibles (revenu moyen des éleveurs en bovins viande en France : 11.300€, rapport INSEE de 2018).

La valeur du contenu est en général bien supérieure à la valeur de la structure elle-même. Le risque principal concernant le contenu est le risque d'incendie et c'est celui que l'agriculteur veut protéger, dans la mesure où un incendie est susceptible de remettre fortement en cause la pérennité de son activité. Les conditions de garantie Incendie et Tempête doivent pouvoir être différenciées pour tenir compte de la forte exposition et de la fragilité de la bâche plastique au vent, événement dont la fréquence d'occurrence est plus élevée que celle de l'incendie :

L'exigence d'alignement strict des garanties Incendie et Tempête a deux conséquences :

- Une augmentation tarifaire au-delà du doublement de la prime tempête, pour les situations les moins exposées. Cette augmentation sera difficilement conciliable avec

²⁷ <https://www.ffa-assurance.fr/la-federation/publications/enjeux-climatiques/etude-changement-climatique-et-assurance-horizon-2040>

une production agricole qui génère intrinsèquement de très faibles niveaux de marge et pourrait donc conduire les 11 000 agriculteurs concernés à renoncer à l'assurance.

- L'arrêt par les assureurs de la couverture de ces risques, y compris l'incendie, ce qui exclurait de fait ces biens du régime des catastrophes naturelles.

Dans les deux cas, cette position remet fortement en cause la pérennité de la filière agricole de production de veaux de boucherie ou de certaines volailles de chair (canards notamment) en France.

(2) Situation des biens professionnels extérieurs

La différenciation des niveaux de couverture incendie et tempête permet de couvrir les biens professionnels extérieurs (terrasses des 200 000 cafés et restaurants par exemple et campings) avec des niveaux de couverture adaptés selon la nature du risque et les caractéristiques de ces biens.

La possibilité de maintenir des niveaux de garantie adaptés, avec des franchises plus élevées en tempête par exemple, est un élément important, qui incite les assurés à mettre en œuvre des mesures de prévention simples : mettre à l'abri ou attacher leurs matériels.

Sans cette possibilité d'adapter les garanties, les assureurs pourront être amenés à ne plus proposer de garanties pour ces biens en extérieurs ou à proposer des formules avec des franchises très élevées ou des limites de garantie basses (y compris en incendie), avec une augmentation forte de la prime (estimée à un doublement pour ces biens en extérieur).

Pour des professions comportant une part élevée de biens en extérieur, comme les campings (8200 établissements en France), le fait de ne pas permettre la différenciation des garanties incendie et tempête poserait des difficultés. En effet, la sensibilité au risque climatique est évidemment très forte, et conduit déjà certains assureurs à se retirer du marché.

(3) Situation des biens avec mesures de prévention Incendie :

La différenciation des niveaux de couverture Incendie et Tempête permet également d'inciter les assurés à mettre en œuvre des mesures de prévention contre l'incendie. Ces mesures permettent d'abaisser fortement les franchises Incendie en proportion de la réduction du risque, alors qu'il est rappelé la prévention est une des priorités du Gouvernement.

4.2.3. Impacts budgétaires

Cette mesure n'a pas d'impact budgétaire.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure n'a pas d'impacts sur les services administratifs.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) a été saisi et a rendu un avis favorable lors de sa séance du 16 novembre 2021.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le dispositif entrera immédiatement après la promulgation de la loi, en application de l'article 12 du projet de loi.

5.2.2. Application dans l'espace

L'article s'appliquera au territoire métropolitain, aux collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

Cette mesure ne nécessite pas a priori de texte d'application.