



N° 2700

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2024.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur la **refonte du système assurantiel agricole :**
évaluation de l'assurance-récolte*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. PASCAL LECAMP,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN ANCIEN SYSTÈME QUI AVAIT ATTEINT SES LIMITES	7
A. UNE OFFRE PRIVÉE ANCIENNE, À L'APPROPRIATION DISPARATE.....	7
B. UN FONDS PUBLIC AFFECTÉ PAR DES DYSFONCTIONNEMENTS	9
II. UNE RÉFORME D'AMPLEUR SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE	10
A. UNE RÉFLEXION CENTRALE DU « VARENNE ».....	10
B. LA LOI « DESCROZAILLE ».....	13
III. UN DÉBUT DE MISE EN ŒUVRE ENCOURAGEANT	15
A. UNE SOUSCRIPTION DYNAMIQUE EN 2023	15
B. PLUSIEURS DIFFICULTÉS À SURVEILLER	17
1. Le rapprochement des assureurs	17
2. La période de référence pour le calcul des pertes	18
3. La robustesse de l'analyse des prairies	18
C. UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE PLUS SOUTENABLE DEPUIS 2023	21
1. Les ressources propres et les subventions du fonds.....	21
2. Les dépenses du fonds	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
Liste des personnes auditionnées	33

INTRODUCTION

Prenant le relais du système créé en 1964 par M. Edgar Pisani, ministre de l'agriculture du général de Gaulle, puis remodelé en 2010 par M. Bruno Le Maire, chargé du même portefeuille, la **loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture** a profondément renforcé l'incitation des exploitants à souscrire un contrat couvrant leurs pertes causées par des aléas climatiques ⁽¹⁾ en contrepartie d'aides publiques significativement plus élevées en volume et comparativement plus intéressantes pour les assurés que pour les non-assurés.

Ainsi que l'avait souligné le rapporteur spécial des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) et du compte d'affectation spéciale (CAS) *Développement agricole et rural* (DAR) lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, « *au regard de la fréquence et de l'intensité toujours plus aiguës des calamités agricoles et de l'articulation imparfaite entre l'indemnisation publique et l'assurance privée, le système [antérieur] touchait manifestement à ses limites* ».

Dans le cadre du printemps de l'évaluation de 2024, il convenait donc, un premier exercice étant clos depuis l'entrée en vigueur de la réforme, d'évaluer son appropriation par les entreprises agricoles et les compagnies d'assurance d'une part et son incidence sur le budget de l'État d'autre part.

*

* *

Le rapporteur spécial insiste sur le fait qu'**une modification de la couverture assurancielle privée et publique des récoltes était nécessaire**, car au cercle vicieux suivant lequel les agriculteurs pouvaient avoir tendance à ne souscrire un contrat qu'après un coup dur – payant leur adhésion à prix fort sans avoir été protégé lors de la survenue du sinistre – puis à dénoncer leur police au terme d'une meilleure année – économisant son coût mais réduisant par construction la mutualisation des risques entre les entreprises – s'ajoutait un calibrage budgétaire insuffisant, avec des programmations manquant de sincérité en début d'année.

Le nouveau régime, ambitieux et sérieux, soutient la résilience de toutes les cultures avec trois étages selon l'intensité des aléas : chaque fois, les sommes restant à charge des exploitants trouvent un équilibre entre la responsabilité individuelle et la responsabilité nationale – celle de l'État. Ainsi que l'avait annoncé le Président de la République, l'enveloppe annuelle doit croître pour, après une première marche à 560 millions d'euros en 2023, atteindre un rythme de

(1) Tant le titre VI du livre III du code rural et de la pêche maritime que le 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 distinguent les risques d'ordre climatique – thème du rapport d'information – et ceux liés à l'apparition d'un foyer de maladie ou d'un incident environnemental.

croisière de 600 millions d'euros, sans que cela empêche en cas de besoin une mobilisation de la mission *Agriculture* permettant d'indemniser jusqu'à 680 millions d'euros. Le rapporteur spécial insiste sur le fait que le législateur national a rehaussé l'ensemble des seuils de déclenchement des aides, ainsi que leur taux relativement aux pertes, au maximum de ce que le droit européen permet.

Une particularité du modèle de 2023 est aussi que **l'indemnité servie par les services de l'État est comparativement plus élevée pour les exploitants bénéficiant d'une police auprès d'une compagnie privée** : le rapporteur spécial voit dans cette incitation assumée un **schéma gagnant-gagnant**, qui doit à terme conduire à ce que le marché trouve sa rentabilité, réduisant dans le même mouvements les primes des assurés et les dépenses du ministère de l'agriculture, de ses services déconcentrés et de ses opérateurs.

La première année, ainsi qu'il est expliqué *infra*, aura été marquée par une faible sinistralité. Ce répit donné au secteur agricole ne doit pas être pris comme un prétexte à freiner la dynamique de souscription, puisque les surfaces assurées par un contrat privé ont progressé d'un tiers en douze mois mais qu'existe encore une marge significative ; cette dernière est parfaitement atteignable :

– il convient que l'année en cours et les tout premiers mois de celle qui suit voient se concrétiser l'installation du **réseau des interlocuteurs agréés** et celle du **« pool » des assureurs et réassureurs** concernés, un retard ayant été pris ;

– lors de ses visites sur le terrain et de ses auditions, il a souvent été indiqué au rapporteur spécial qu'une réflexion sur **l'allongement de la période prise comme référence pour le calcul des dommages** – tantôt de trois ans, tantôt de cinq ans après exclusion de la meilleure et de la moins bonne annuité – devait être menée, tant le changement climatique fausse les historiques, d'une part et que la plus grande pédagogie devait être faite vis-à-vis des éleveurs quant à **l'indice utilisé pour la mesure de l'herbe à partir d'observations satellitaires**, d'autre part.

*

* *

Le rapport d'information présente un état des lieux du marché et des moyens publics relatifs à l'assurance des récoltes avant le changement de modèle **(I)**, puis les grandes lignes du nouveau schéma **(II)**, ainsi que les conclusions qu'il est déjà possible d'en tirer après une année de diffusion **(III)**.

I. UN ANCIEN SYSTÈME QUI AVAIT ATTEINT SES LIMITES

Des contrats d'assurance contre les dommages causés aux récoltes existent de longue date mais manquaient d'attractivité pour les agriculteurs et de rentabilité pour les compagnies les proposant (A), tandis que leur pendant public connaissait des dysfonctionnements sur le plan procédural et une dotation mal calibrée (B).

A. UNE OFFRE PRIVÉE ANCIENNE, À L'APPROPRIATION DISPARATE

Comme le soulignait M. Hervé Pellois, alors rapporteur spécial des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et du compte *Développement agricole et rural*, dans une communication du 15 juillet 2020 :

– « une offre d'assurance privée s'est mise en place dès le début du XIX^{ème} siècle, mais elle concernait surtout le risque de grêle » : 60 % des surfaces étaient assurées contre ce risque ;

– « la création en 2005 de l'assurance multirisques climatiques (MRC), qui couvre à la fois la grêle, le gel, l'inondation, la sécheresse et la tempête » s'était traduite par une « diffusion [qui] varie fortement d'une filière à l'autre, avec 31 % pour les grandes cultures et la viticulture ou 20 à 25 % pour les légumes de plein champ, mais seulement 3 % pour l'arboriculture et 1 % pour les prairies » ;

– malgré le subventionnement des primes – pour 65 % dans le cas général et pour 45 % dans celui que l'on qualifiait alors de contrats à options –, autorisé par la politique agricole commune (PAC), l'ancien rapporteur spécial identifiait un « cercle vicieux [...] : souvent, les agriculteurs ne s'y intéressent qu'après un coup dur, pour se désengager à la fin d'une bonne année ; faute d'avoir un nombre suffisant de clients, donc de pouvoir diluer les risques, les assureurs enregistrent un ratio de sinistres à primes supérieur à 100 % (or ils se disent déficitaires dès 75 %) ; les compagnies, pour préserver leur rentabilité, augmentent donc leurs tarifs, ce qui n'attire pas de nouveaux exploitants ».

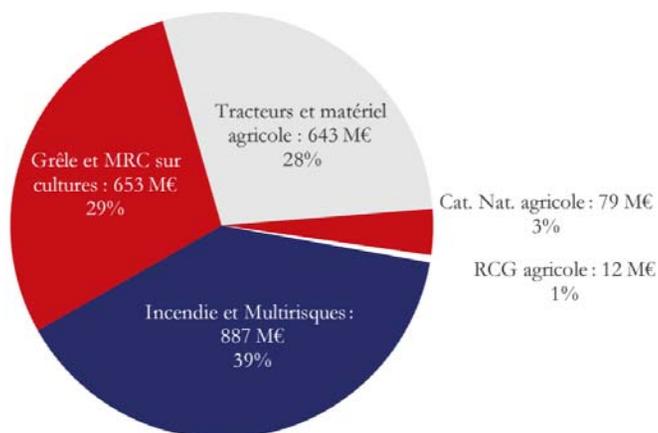
Dans une étude statistique publiée le 31 juillet 2023, la Fédération française de l'assurance (France assureurs) présentait une situation ambivalente du marché au terme de la dernière année précédant l'application de la réforme :

– « les contrats de MRC voient leurs encaissements progresser de 15,3 % en 2022 (après 1,7 % en 2021) pour s'établir à 430 millions d'euros ; malgré cette augmentation, la plus forte des six dernières années, les résultats de l'année 2022 restent largement déficitaires avec un rapport de sinistres à primes de 95 % (en recul de 30 points de pourcentage) et une charge de sinistres qui s'établit à 407 millions d'euros ; ce résultat s'explique notamment par la forte sinistralité engendrée par une sécheresse exceptionnelle et les dégâts consécutifs aux nombreuses chutes de grêle (10 millions d'euros) qui ont particulièrement touché les cultures céréalières et fourragères (avec un rapport de sinistres à primes de 130 %, en hausse de 81 points) » ;

– « après cinq années consécutives de légère baisse (0,8 % en moyenne annuelle) et dans le sillage des capitaux assurés (hausse de 24,3 % en 2022), les cotisations des contrats spécifiques contre la grêle progressent très fortement en (26,3 %), ce qui constitue la plus forte hausse depuis le début de leur suivi statistique en 2012 ; les indemnités augmentent fortement (67 %) pour atteindre 19 millions d'euros ; le rapport de sinistres à primes, en hausse de 21 points, s'établit à 89 % en 2022, niveau largement supérieur à la moyenne cumulée de ces dix dernières années (64 %) ; tous les types de cultures enregistrent une dégradation de leur rapport de sinistres à primes allant de 16 à 49 points ».

RÉPARTITION DES COTISATIONS RELATIVES AUX ASSURANCES DE BIENS ET DE RESPONSABILITÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES EN 2022

(en millions d'euros ; en pourcentage)



Note : RCG correspond à la responsabilité civile générale.

Source : France assureurs.

MONTANT DES COTISATIONS ET DES SINISTRES POUR LES CONTRATS DE MRC ET CONTRE LA GRÊLE DE 2018 À 2022

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Marché national		
	Cotisations (en M€)	Sinistres (en M€)	Rapport S/P (en %)
2018	501	434	87
2019	520	517	99
2020	544	574	105
2021	549	587	107
2022	653	606	93
Δ 2022/2021	+18,9 %	+3,2 %	-14 pts

Source : France assureurs.

B. UN FONDS PUBLIC AFFECTÉ PAR DES DYSFONCTIONNEMENTS

Alors que la **loi n° 64-706 du 10 juillet 1964** avait mis en place le fonds national de gestion des calamités agricoles (FNGCA), la **loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010** lui a substitué le **fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)**.

Les dépenses du FNGRA permettent une compensation forfaitaire des sinistres considérés comme non-assurables par le secteur privé, énumérés dans un **arrêté du 29 décembre 2010**, ainsi qu'une aide à la souscription de contrats privés – dans des conditions révisées par la réforme étudiée *infra*.

Dans sa communication de 2020, précitée, M. Hervé Pellois indiquait que « *la procédure du FNGRA apparaît lourde et imparfaitement normée* », avec « *dans le meilleur des cas, des versements effectués [...] neuf mois après le sinistre* », à cause de l'intervention successive d'un comité départemental d'expertise (CDE), constitué entre la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et la chambre d'agriculture, puis du bureau de la gestion des risques (BGR) de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et, enfin, du comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA), « *qui n'est pas une structure permanente et attend donc d'être saisi d'un nombre minimal de situations individuelles avant de siéger* ».

La composition du comité national de gestion des risques en agriculture

Aux termes de l'**article D. 361-8 du code rural et de la pêche maritime** (issu du décret n° 2007-72 du 19 janvier 2007), le CNGRA comprend : « *un président et un vice-président, choisis parmi les conseillers d'État ou les conseillers maîtres à la Cour des comptes ; trois représentants du ministre chargé de l'agriculture, dont deux désignés parmi les agents des services déconcentrés de l'État chargés de l'agriculture qui assistent aux délibérations avec voix consultative ; un représentant du ministre chargé de l'économie ; un représentant du ministre chargé du budget ; un membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ; un représentant de Chambres d'agriculture France ; un représentant de chacune des organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale habilitées en application de l'article R. 514-39 ; trois représentants des entreprises d'assurance distributrices de contrats d'assurances agricoles [...] ; un représentant de France assureurs ; un représentant désigné par l'Association des professionnels de la réassurance en France ; deux représentants de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole ; un représentant de l'organisme chargé de la gestion du fonds ⁽¹⁾ ; un représentant des banques proposé par l'Association des établissements de crédit et des entreprises d'investissement* ».

(1) Le premier alinéa de l'article L. 431-11 du code des assurances dispose qu'il s'agit de la Caisse centrale de réassurance (CCR), laquelle doit tenir « un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement » et signe trois conventions avec le ministère chargé de l'agriculture et l'Agence de services et de paiement (ASP) ; cf. sous-section 2 de la section 2 de l'instruction n° GCP-15-0004, parue au Bulletin officiel de la direction générale finances publiques le 6 juillet 2015.

II. UNE RÉFORME D'AMPLEUR SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

Il a été fait le choix d'un régime mixte (A) à trois étages (B).

A. UNE RÉFLEXION CENTRALE DU « VARENNE »

La réforme étudiée dans le présent rapport reprend en grande partie les préconisations du groupe de travail n° 1 du **Varenne agricole de l'eau et du changement climatique**, présentées le 27 juillet 2021 par M. Frédéric Descrozaille à M. Julien Denormandie, alors ministre de l'agriculture et l'alimentation.

Ce groupe de travail avait examiné quatre *scenarii* et le Gouvernement a retenu le dernier d'entre eux : une assurance obligatoire, à l'image de ce qui est prévu pour les habitations et les véhicules ; un fonds unique qui pourrait prendre la forme d'un partenariat public-privé (PPP) ; une offre d'assurance prestée par un consortium de compagnies intervenant dans un cadre législatif réduisant leur liberté concurrentielle, voire comme préposées de l'État, sur le modèle observé en Espagne ; un régime mixte d'assurance privée pour les risques moyens et de couverture publique pour les risques catastrophiques, avec un accès à la seconde éventuellement conditionné à la souscription d'un contrat privé.

Lors de la préparation de sa communication, précitée, de 2020, l'ancien rapporteur spécial avait interrogé le service des affaires européennes du *Congreso de los diputados* par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), lequel faisait valoir que :

– « le système espagnol permet de disposer d'une assurance agricole pour tous les secteurs, couvrant tous les risques climatiques, ainsi que certains risques liés aux parasites et aux maladies animales ; la particularité de ce système réside dans le fait que les compagnies d'assurance sont regroupées au sein d'un pool de coassurance nommé l'Agrupación española de entidades aseguradoras de los seguros agrarios combinados (société anonyme AGROSEGURO) ; ce système remonte à la loi n° 87/1978 du 28 décembre 1978, objet d'un large consensus » ;

– « la fixation du montant des primes, les projets de modèles de contrats et le paiement des indemnisations pour les pertes sont traités directement par AGROSEGURO ; les sociétés du pool assument les risques dans la même proportion que leur participation au capital social d'AGROSEGURO ; [...] AGROSEGURO propose quatre grands types de produits d'assurance, portant sur les cultures, le bétail, les surfaces forestières et les exploitations aquacoles » ;

« l'Entidad estatal de seguros agrarios (ENESA) est un organe autonome (entité publique dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion qui sont régies par le droit administratif), relevant du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, qui agit en tant que coordinateur et organe de liaison de l'administration pour toutes les questions liées aux assurances agricoles ; l'ENESA élabore chaque année les lignes d'assurance, les différentes

couvertures et définit les risques assurables et ces éléments sont approuvés par le Conseil des ministres ; l'ENESA couvre ensuite un pourcentage des coûts d'assurance par des subventions qui sont déduites de la prime payée par l'agriculteur au moment de la souscription de la police, c'est-à-dire en payant directement ce pourcentage subventionné aux compagnies d'assurance du pool » ;

– « ainsi, les entreprises d'assurances, parties au pool d'AGROSEGURO, ne peuvent pas être concurrentes que ce soit dans les produits offerts dans des conditions équivalentes (mêmes risques couverts, pas d'exclusion de demandeurs) et également dans les taux de prime ; la différence entre les entreprises ne porte que sur les frais de gestion facturés ainsi que sur la qualité du service » ;

– « les demandes [des agriculteurs après un sinistre] sont traitées par les compagnies d'assurance qui font partie du pool d'AGROSEGURO ; leurs agents agréés concluront un accord avec les agriculteurs, qui seront tenus de payer leur part de prime ; le reste de la prime, c'est-à-dire la partie correspondant à la subvention de l'État, sera versée directement par l'ENESA à AGROSEGURO sous la forme et dans les conditions convenues par les deux parties »

– « le Consorcio de compensación de seguros (consortium de compensation des assurances) [est une] entreprise publique [qui] agit comme réassureur obligatoire du système en assumant le pourcentage de coassurance non-couvert par les compagnies d'assurance d'AGROSEGURO ».

STATISTIQUES GÉNÉRALES SUR LE SYSTÈME ESPAGNOL D'ASSURANCE AGRICOLE POUR 2017 ET 2018

(sauf mention contraire, en millions d'euros)

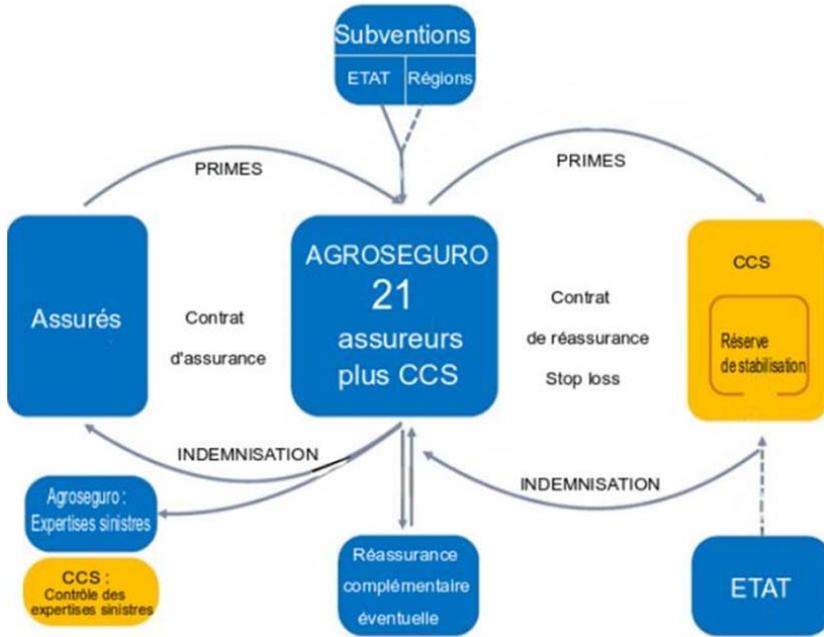
	Nombre de contrats	Bétail assuré (têtes)	Cultures assurées (km ²)	Capital assuré	Subventions de l'ENESA	Indemnisations de l'ENSA
2017	426 603	308 millions	36 322	13 770	253	702
2018	419 867	315 millions	36 552	14 072	226	708

Source : service des affaires européennes du Congreso de los diputados.

L'étude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2021, rappelait que « si le système espagnol n'a pas été en équilibre entre 1978 et 1993, il l'est depuis », étant entendu que « les polices d'assurance sont subventionnées (30 % en moyenne par l'État et 12 % en moyenne par les communautés autonomes) ».

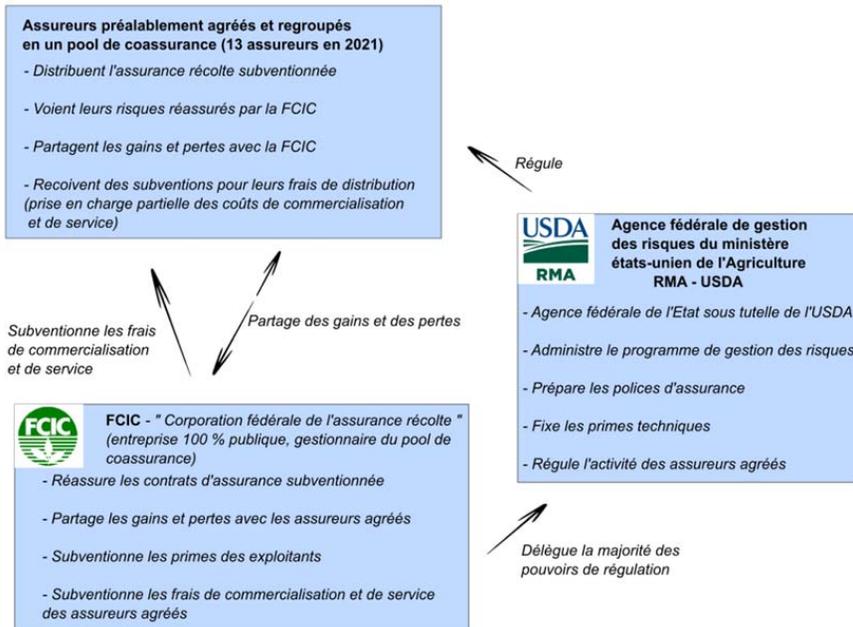
Cette étude d'impact proposait aussi une comparaison avec le modèle des États-Unis, où « une des principales politiques de gestion des risques agricoles aux côtés des aides directes anticycliques est le programme d'assurance récolte, [...] basé sur un pool de coassurance », prenant la forme d'un « partenariat 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 ».

SCHEMA RÉCAPITULATIF DU MODÈLE ESPAGNOL D'ASSURANCE AGRICOLE EN 2021



Source : étude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

SCHEMA RÉCAPITULATIF DU MODÈLE AMÉRICAIN D'ASSURANCE AGRICOLE EN 2021



Source : étude d'impact du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

B. LA LOI « DESCROZAILLE »

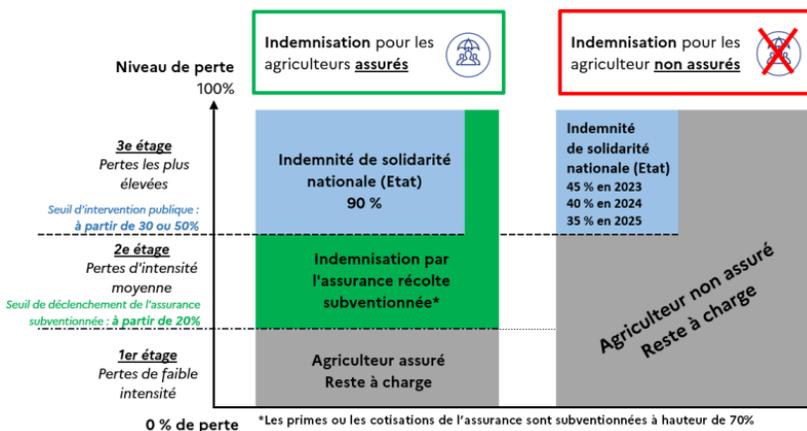
M. Frédéric Descrozaille a été le rapporteur du projet de loi précité au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ; au Sénat, son homologue était M. Laurent Duplomb.

Quatre buts sont fixés par l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 2022 : « assurer une répartition équilibrée de la prise en charge entre les différents acteurs concernés par la gestion des risques climatiques en agriculture ; développer des dispositifs de prévention et de protection adaptés à toutes les cultures ; créer et mieux diffuser des produits d'assurance [privés] et des mécanismes d'indemnisation [publics] efficaces et complémentaires entre eux, en accompagnement de stratégies d'adaptation des filières et des bassins de production ; permettre l'intervention de la solidarité nationale en cas de risques climatiques dits catastrophiques ».

Prises sur le fondement de l'article 12 de cette même loi, les **ordonnances n^{os} 2022-1075 du 29 juillet 2022 et 2022-1457 du 23 novembre 2022** précisent vis-à-vis des compagnies d'assurance « les obligations pouvant consister à communiquer les données qu'elles détiennent à l'État, [...] les procédures d'évaluation et d'indemnisation des sinistres [et] la création d'un groupement auquel [elles] doivent adhérer », complètent les missions de la Caisse centrale de réassurance (CCR), définissent les sanctions administratives applicables et fixent les obligations déclaratives des exploitants agricoles non-assurés.

Le nouveau régime mixte vise à mieux protéger contre les risques faibles (**auto-assurance** grâce à l'investissement dans les équipements de prévention et de protection, ainsi qu'à l'innovation dans les pratiques culturales et les choix variétaux), d'intensité moyenne (**assurance privée** bénéficiant d'un soutien public rehaussé) ou catastrophique (**solidarité nationale**).

ORGANISATION DU NOUVEAU RÉGIME D'ASSURANCE DES RÉCOLTES



Source : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

S'agissant de l'étage intermédiaire, les **articles L. 361-4 et L. 361-4-1 du code rural et de la pêche maritime** prévoient désormais que :

– « *la deuxième section [du FNGRA] prend en charge, de façon forfaitaire, une part des primes ou des cotisations d'assurance afférentes à certains risques agricoles déterminés par décret, [laquelle] varie selon l'importance du risque, la nature des productions, le type de contrat souscrit et les modalités de celui-ci ; le cumul de l'aide versée à ce titre et de la contribution de l'Union européenne ne peut excéder 70 % de la prime ou de la cotisation [...] ; seuls peuvent bénéficier de cette aide les contrats d'assurance couvrant les pertes causées par des aléas climatiques représentant une part [...] qui ne peut être inférieure à 20 % [...] de la moyenne de la production annuelle de l'exploitant* » ;

– « *les entreprises d'assurance qui commercialisent les contrats [éligibles] respectent un cahier des charges [qui] fixe notamment un barème de prix pour chaque production [et] les mesures et les pratiques de prévention mises en œuvre par les exploitants agricoles pour réduire leur exposition aux aléas climatiques ; les types de contrats [éligibles] sont déterminés par décret [qui] fixe les niveaux de franchise [...] et des critères de couverture surfacique minimale, en fonction des groupes de cultures ou de [leur] destination* ».

Pour le dernier étage, l'**article L. 361-4-2** du même code dispose que :

– « *la troisième section du FNGRA participe à l'indemnisation des pertes de récoltes ou de cultures résultant d'aléas climatiques, lorsque ces pertes sont supérieures à un seuil [qui] ne peut être inférieur à 30 % de la moyenne de la production annuelle de l'exploitant* » ;

– « *l'indemnisation est versée en complément de celle perçue au titre de leur contrat d'assurance pour les mêmes pertes* » pour les professionnels assurés, mais elle représente seulement « *une part [...] de celle qui serait perçue en moyenne [...] par les exploitants assurés pour ceux qui ne le sont pas* », l'ISN étant individualisée alors que les calamités avaient un calcul forfaitaire, ce qui constitue une double rupture avec le modèle qui prévalait depuis 1964 ;

– « *l'indemnisation peut être versée par l'État ou, pour le compte de celui-ci, par un réseau d'interlocuteurs agréés [qui] fait application de référentiels identiques applicables aux assurés et aux non-assurés et de méthodologies d'évaluation des pertes et de modalités d'indemnisation similaires* ».

Fixés par les **décrets n°s 2022-744 du 28 avril 2022 et 2022-1716 du 29 décembre 2022**, les taux de subventionnement de la franchise (20 %) et des primes (70 %) pour le volet privé, ainsi que les seuils de perte déclenchant la solidarité nationale (50 % pour les grandes cultures, les légumes d'industrie et la viticulture ou 30 % pour les prairies, l'arboriculture, l'horticulture et l'apiculture) et le niveau d'indemnisation par cette dernière (90 % pour les assurés et, pour les non-assurés, 45 % en 2023, puis 40 % en 2024 et 35 % en 2025) confirment cette logique d'encouragement à la signature de contrats en contrepartie d'aides publiques comparativement plus élevées.

III. UN DÉBUT DE MISE EN ŒUVRE ENCOURAGEANT

La progression de la couverture assurancielle un an après l'entrée en vigueur de la réforme est significative (A) et l'incidence sur les finances publiques est restée modérée (B), mais des inquiétudes ont été évoquées par les agriculteurs que le rapporteur spécial a rencontrés quant à certains principes techniques du nouveau système : il appelle le Gouvernement à y être attentif (C).

A. UNE SOUSCRIPTION DYNAMIQUE EN 2023

Le rapport annexé à la loi du 2 mars 2022 expose des objectifs ambitieux quant aux surfaces agricoles ayant vocation à être assurées par un contrat de MRC, à savoir 60 % pour les grandes cultures, les légumes et les vignes et 30 % pour l'arboriculture et les prairies.

Après une première année, la progression est de 33,2 % (de 8 % dans le Grand Est à 269 % dans la région Auvergne-Rhône-Alpes) et le rapporteur spécial se félicite du caractère inclusif de la réforme.

ÉVOLUTION DE LA DIFFUSION DE L'ASSURANCE DES RÉCOLTES DE 2022 À 2023

(en milliers d'hectares ; en pourcentage)

	2022		2023		Évolution
	Surface	Taux	Surface	Taux	
Grandes cultures et légumes	4 565,9	31,7 %	5 063,9	35,2 %	+ 10,9 %
<i>Céréales et fourrages</i>	3 432,5	32,0 %	3 699,7	34,5 %	+ 7,8 %
<i>Oléagineux</i>	763,1	32,8 %	945,7	40,7 %	+ 23,9 %
<i>Protéagineux</i>	76,7	24,9 %	99,3	32,2 %	+ 29,5 %
<i>Cultures industrielles et légumes</i>	293,6	27,9 %	319,1	30,3 %	+ 8,7 %
Vignes	246,5	32,5 %	283,4	37,4 %	+ 15,0 %
Arboriculture	2,7	1,4 %	21,2	10,7 %	+ 679,3 %
Prairies	69	0,5 %	1 138,7	9,0 %	+ 1 550,4 %
Total hors prairies	4 815,1	31,4 %	5 368,6	35,0 %	+ 11,5 %
Total avec prairies	4 88,1	17,4 %	6 507,2	23,2 %	+ 33,2 %

Source : commission des finances d'après les réponses de la Caisse centrale de réassurance.

Douze compagnies sont habilitées pour la MRC, étant entendu que les deux premières représentent 64,1 % du marché : Groupama ; le Crédit agricole via sa filiale Pacifica ; Abeille ; Allianz ; le Crédit mutuel et le Crédit industriel et commercial (CIC) ; la Caisse de réassurance mutuelle des producteurs de tabac (CRMAPT) ; GAN ; Generali ; la Rurale ; l'Étoile ; AXA via son partenaire Suisse grêle ; SI insurance – ATEKKA.

Selon la CCR, « en 2024, la réforme peine à renouveler la dynamique de l'an passé avec un volume d'affaire qui serait en train de stagner voire de diminuer légèrement ; les causes affichées sont la crise agricole de début d'année et la relative faiblesse de la sinistralité enregistrée en 2023 (ayant permis aux éleveurs notamment de reconstituer leurs stocks de fourrages) ». Le rapporteur spécial estime que l'installation prochaine du réseau des interlocuteurs agréés (cf. infra) devrait permettre de poursuivre la tendance.

PORTEFEUILLE DE GROUPAMA (GRÊLE ET MRC) EN 2023

(en hectares ; en euros)

GRELE	Surfaces	Primes	Capitaux	MRC	Surfaces	Primes	Capitaux
GAN	316 852	16 939 325	668 852 657	GAN	54 791	10 644 141	198 146 823
ARBORICULTURE	2 567	3 090 592	32 181 647	ARBORICULTURE	333	607 092	4 349 606
GRANDES CULTURES	289 163	8 540 934	450 174 913	GRANDES CULTURES	46 990	3 856 500	78 990 608
HORTICULTURE	1 137	81 652	1 496 433		497	114 834	2 206 810
LEGUMES	13 316	1 184 858	64 385 475	LEGUMES	6 971	6 065 715	112 599 799
PRAIRIE (MRC)	101	3 384	107 051				
VITICULTURE	10 567	4 037 904	120 507 138	VITICULTURE			
Caisse régionale	666 315	30 668 372	1 412 195 760	Caisse régionale	2 668 863	277 225 694	5 274 027 794
ARBORICULTURE	1 327	700 427	7 493 100	ARBORICULTURE	2 497	3 013 703	24 369 087
GRANDES CULTURES	623 425	19 295 805	1 054 240 133	GRANDES CULTURES	2 532 766	209 983 353	4 251 061 033
HORTICULTURE	1 334	162 325	3 672 304	HORTICULTURE	116	28 021	187 164
LEGUMES	26 296	4 727 439	188 548 691	LEGUMES	36 535	10 628 512	184 845 097
PRAIRIE (MRC)	745	38 975	1 164 664	PRAIRIE (MRC)	4	664	2 933
VITICULTURE	13 188	5 743 401	157 076 867	VITICULTURE	96 946	53 571 442	813 562 479
Total général	983 167	47 607 697	2 081 048 417	Total général	2 723 654	287 869 835	5 472 174 617

Note : la case vierge à la cinquième ligne de la première colonne du tableau de droite correspond à l'horticulture.

Source : réponses écrites de Groupama.

ÉVOLUTION DU PORTEFEUILLE DE PACIFICA (MRC) DE 2022 À 2024 (P)

(en hectares)

	Évolution du nombre de contrats				Évolution des surfaces assurées			
	2022	2023	2024	Évol. 2023-2024	2022	2023	2024	Évol. 2023-2024
Prairies <i>*chiffres provisoires au 25/03</i>	705	3 975	4 743*	+19 %	50 000 ha	302 206 ha	370 000 ha*	+20 %
Arboriculture	136	720	1 073	+49 %	2 700 ha	13 603 ha	16 803 ha	+24 %
Grandes cultures	8 405	11 937	12 629	+6 %	770 000 ha	1 031 036 ha	1 118 697 ha	+9 %
Viticulture	3 222	4 947	5 691	+15 %	65 000 ha	103 271 ha	111 449 ha	+8 %
Total général	12 468	21 579	24 136	+12 %	887 00 ha	1 450 116 ha	1 616 948 ha	+12 %

+ 9 111
+ 73 %
+ 2 257
+ 562 400 ha
+ 63 %
+ 166 832 ha

Source : réponses écrites de Pacifica.

PORTEFEUILLE DE L'ÉTOILE (MRC) EN 2023

(en hectares ; en milliers d'euros)

Contrat Multi-Risques Climatiques	Aléas couverts : 17 aléas du Cahier des Charges		
FILIERES	Surfaces assurées (ha)	Capitaux assurés (k€)	Cotisations (k€)
Groupe 1: Grandes cultures dont cultures industrielles	300 191	460 945	22 901
Groupe 2: Légumes (industrie et marché de frais)	690	2 873	260
Groupe 3: Vignes	12 749	131 938	7 640
Groupe 4: Cultures fruitières			
Groupe 5: Prairies			
Groupe 6: Autres productions	201	219	15
TOTAL	313 831	595 975	30 816

Note : au titre des contrats contre la grêle et la tempête – surfaces : 739 214 ha ; capitaux : 1,3 milliard d'euros ; cotisations : 25,6 millions d'euros.

Source : réponses écrites de L'Étoile.

B. PLUSIEURS DIFFICULTÉS À SURVEILLER

Trois points d'attention – pouvant susciter des problèmes ou constituer des solutions suivant les ajustements qui seront trouvés – doivent être évoqués par le rapporteur spécial : la *pool* des entreprises d'assurance (1), les années prises en compte pour l'évaluation des pertes (2) et l'indice utilisé pour les prairies (3).

De manière générale, il importe, pour envoyer le bon signal aux agriculteurs et alléger la charge administrative dans les directions déconcentrées du ministère de l'agriculture, à la CCR et à l'Agence de services et de paiement (ASP), que l'instruction puis l'attribution des indemnisations soient simples et promptes.

1. Le rapprochement des assureurs

Malgré plusieurs reports au cours de 2023 et au début de 2024, un retard a été pris en ce qui concerne deux volets de la réforme.

- D'une part, doit se mettre en place un **réseau des interlocuteurs agréés**, assureurs auxquels l'État confie le mandat d'avancer à leurs clients les sommes de l'ISN afin de soulager au plus vite la trésorerie des fermes sinistrées, avant que des régularisations soient faites par l'ASP.

Une plateforme a été ouverte par le ministère le 1^{er} mars 2024 afin que chaque exploitant puisse désigner la compagnie qui l'accompagne. La procédure, pour l'heure réservée à « *l'ensemble des prairies non assurées et l'ensemble des cultures non assurées des exploitants déjà partiellement assurées* », a été close le 19 avril dans le second cas et le 24 mai dans le premier. Au cours de son audition par la commission des finances, M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, a confirmé cette distinction et précisé : « *pour l'année 2024, les assureurs [...] poursuivront sa mise en place en gérant l'ISN pour les cultures non assurées de leurs clients assurés ; pour l'ensemble des prairies, qu'elles soient assurées ou pas, l'État prendra en charge uniquement l'assurance des exploitants intégralement non assurés ; à l'avenir, en fonction des frais de gestion qui seront proposés [...], nous examinerons l'opportunité de confier la gestion de tous les non assurés au réseau d'interlocuteurs agréés* ».

- D'autre part, a été décidée l'**adhésion des assureurs et des réassureurs à un groupement d'intérêt économique** (GIE). Une grande latitude est laissée aux entreprises concernées dans les travaux préparatoires afférents à la répartition des capitaux, des pertes, des droits de vote et des données. Le rapporteur spécial estime indispensable que le GIE fonctionne de manière collégiale.

Entendues conjointement par le rapporteur spécial, leurs deux associations représentatives ont indiqué que 51 réunions s'étaient tenues au cours du dernier trimestre de 2023 et que 75 devaient avoir lieu dans les premiers mois de l'année 2024, avec la perspective d'une instruction à la fin du printemps ou au début de l'été 2024 par l'Autorité de la concurrence puis un agrément administratif permettant d'envisager une mise en œuvre en 2026, voire 2027 d'après Allianz.

2. La période de référence pour le calcul des pertes

Toute prime d'assurance dépend de l'évaluation du capital couvert et toute indemnisation est estimée au regard de la perte subie par rapport à lui.

Pour les risques agricoles, le 1. de l'article 37 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 limite la base de calcul à 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* », ce second cas étant qualifié de **moyenne olympique**.

Or l'évolution défavorable liée au réchauffement climatique rend moins pertinente cette alternative, à mesure que les bonnes années se font rares, ce qui est particulièrement vrai dans les vignes et dans la production fourragère.

Pendant son audition, le ministre a partagé cette inquiétude et fait état des efforts du Gouvernement pour y remédier : « *la question de la moyenne olympique se pose, car [...] un agriculteur ayant subi quatre années de gel, de grêle et de sécheresse ne recevra pas grand-chose ; les aides sont classées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans un système [dont] l'Union européenne fait une application stricte ; plutôt que d'essayer d'obtenir une modification de ce système – nous aurions sans doute plus à y perdre qu'à y gagner – notre stratégie est de demander à la Commission [...] de permettre aux États membres [...] d'allonger par exemple la période de référence à huit ans ; [...] nous pourrions avancer avec certains [ministres d'autres pays] ».*

Une durée de dix ans ou l'attribution d'un moindre coefficient aux années les plus sinistrées sont revendiquées par les chambres d'agriculture.

3. La robustesse de l'analyse des prairies

S'agissant de la pousse de l'herbe, trois difficultés se combinent :

– la production des prairies n'est pas récoltée en une seule fois, puisqu'elle est autoconsommée à 95 % sur le site même de l'éleveur, par ses bêtes ;

– au regard de l'ampleur de la tâche et de l'utilisation de l'herbe au fil des besoins des animaux, son volume n'est que rarement mesuré et inscrit dans les documents comptables, ce qui annihile toute comparaison avec un historique ;

– les techniques traditionnelles de la visite d'experts ou de la modélisation météorologique sont trop coûteuses pour le secteur privé et trop imprécises.

Les assureurs ont développé un **indice de production des prairies (IPP)**, qui s'appuie sur les images satellitaires captées et vendues par la branche d'Airbus spécialisée dans la défense et l'espace, dont le rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter les locaux toulousains en mars 2023.

Le satellite permet de constater sur le couvert un déficit fort (moins de 70 % par rapport à la moyenne), moyen (70 % à 80 %) ou faible (80 % à 90 %), une production normale (de 90 % à 110 %) ou excédentaire (plus de 110 %).

En dépit des conclusions de deux protocoles scientifiques réalisés en 2012 et 2013 par l'Institut national de recherche agronomique (INRA), ainsi que d'une comparaison des photographies d'Airbus avec 5 millions de relevés faits de 2016 à 2019 par l'Institut de l'élevage (IDELE) et enfin d'une validation annuelle par le ministère, faisant dire aux assureurs que l'IPP est non seulement fiable sur le plan technique mais indispensable pour la rentabilité de ce segment du marché, il voit sa pertinence mise en cause par une partie des producteurs de fourrage.

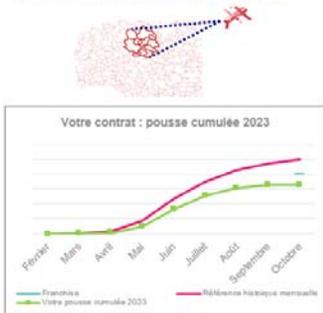
Invité par le rapporteur spécial à poursuivre les actions de l'exécutif pour promouvoir l'indice de façon transparente, le ministre a reconnu une « certaine défiance » et déclaré : « sans système satellitaire, il ne peut y avoir de système assurantiel [...] ; pour crédibiliser les choses, nous allons déployer en 2024 un réseau de 350 fermes de référence qui permettront de confronter la perception sur le terrain avec les informations fournies par les satellites ; nous travaillons avec les assureurs pour que leurs indices individuels soient mesurés plusieurs fois dans l'année afin d'éviter les distorsions ».

Dans ses réponses écrites, la DGPE a précisé que : « ce réseau a été confié, au termes d'une procédure de marché public lancée par le ministère et financé par le FNGRA à hauteur de 5 millions d'euros par an, à un groupement constitué par Chambres d'agriculture France et de l'IDELE ; [...] il opère par des mesures, à fréquence régulière, de la pousse de l'herbe tout au long de la période de pousse des prairies ; un mécanisme de certification externe [...] garantir[a] le respect strict du protocole par les opérateurs du réseau ».

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS REPOSANT SUR L'IPP

Un contrat indiciel

La baisse de production fourragère n'est pas déterminée par le passage d'un expert, mais par l'indice de production des prairies (IPP), matérialisé par des graphiques consultables en ligne. L'indice de la campagne en cours est comparé à la moyenne olympique sur cinq ans ou des trois dernières années des indices.



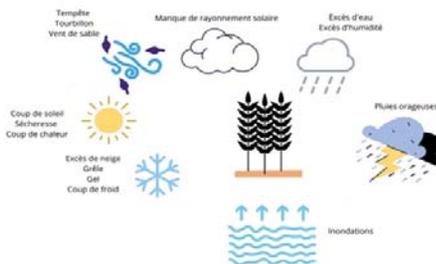
Source : réponses écrites de Groupama.

Deux garanties & une couverture multi-événements

Événements climatiques garantis : tous ceux qui impactent la pousse de l'herbe détectable par l'IPP.

Le contrat intègre deux garanties de base :

- ▶ baisse de la pousse ;
- ▶ impossibilité de récolte en cas d'excès d'eau.

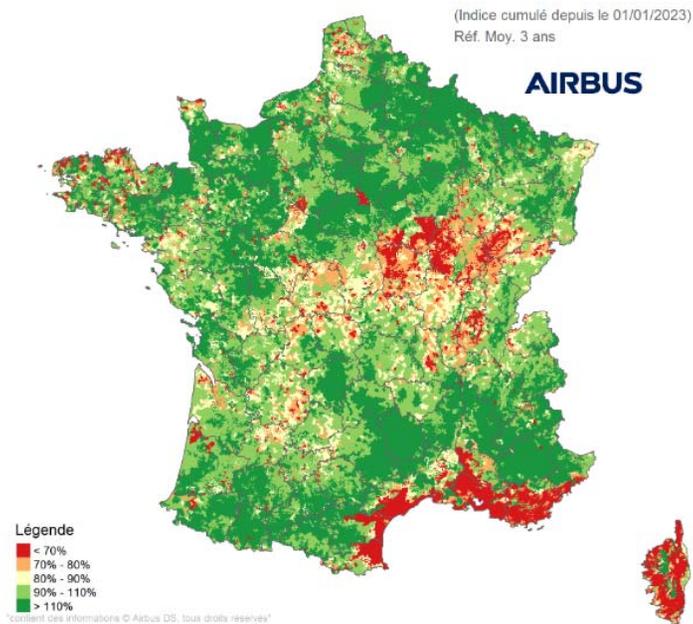
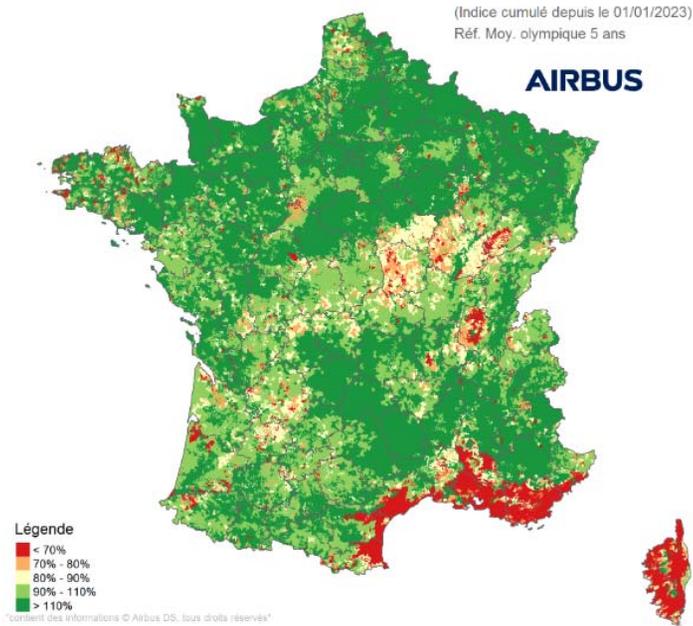


Pour les prairies

Cultures assurables : cultures fauchées ou pâturées, destinées à l'alimentation animale

VARIATION DE LA PRODUCTION DES PRAIRIES AU 31 OCTOBRE 2023 SUIVANT UNE MOYENNE OLYMPIQUE (*haut*) OU DE TROIS ANS (*bas*)

(en pourcentage)



Source : réponses écrites de Groupama.

C. UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE PLUS SOUTENABLE DEPUIS 2023

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime dispose que : « *Les ressources du fonds national de gestion des risques en agriculture sont : 1° Une contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant, à titre exclusif ou principal, d'une part, les dommages aux bâtiments et au cheptel mort affectés aux exploitations agricoles et, d'autre part, les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules utilitaires affectés aux exploitations agricoles. La contribution additionnelle est assise sur la totalité des primes ou cotisations versées. Son taux est fixé à 11 % de ce montant. Elle est liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la taxe annuelle sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts ; 2° Une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchylicoles, fixée comme suit : a) 100 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance contre l'incendie couvrant, à titre exclusif ou principal, les bâtiments d'exploitation, les ateliers de triage et d'expédition, le matériel et les stocks ; b) 100 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les risques nautiques desdites exploitations ; 3° Une subvention inscrite au budget de l'État. Chaque section est alimentée par une partie de ces ressources.* »

Seront abordées les ressources du FNGRA (1), puis ses dépenses (2) pour ce qui concerne le premier exercice d'application de la réforme.

1. Les ressources propres et les subventions du fonds

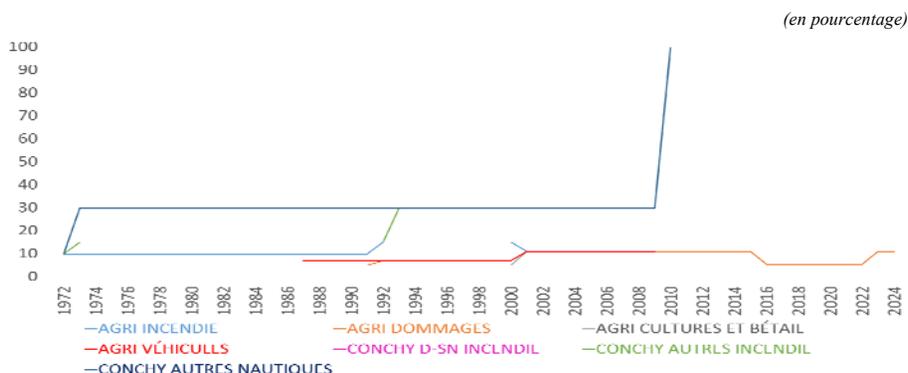
La loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a ouvert des sommes importantes au profit du FNGRA, avec un doublement du produit de la principale taxe qui lui est affectée (120 millions d'euros) et une multiplication par près de trente de ses crédits budgétaires (255,5 millions d'euros), auxquels s'ajoutent un co-financement européen (184,5 millions d'euros). Ce total a crû de 20 millions d'euros pour passer de **560 millions d'euros en 2023** à 580 millions d'euros en 2024.

- D'une part, l'article 99 de la loi de finances pour 2023 a relevé de 5,5 % à 11 % le taux des contributions sur les primes ou cotisations d'assurance figurant au second alinéa du 1° de l'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime, pour lui faire retrouver le niveau qu'il connaissait de 2001 à 2015 sans lui faire atteindre celui de 15 % en vigueur de 1992 à 2000.

Ces taux ont régulièrement évolué, ainsi que le résume le graphique *infra*.

D'autre part, le 26° du A du II de l'article 116 de la même loi de finances a porté de 60 à 120 millions d'euros le plafond sous lequel le rendement de ces impositions est affecté au FNGRA, étant entendu que les sommes qui en écrètent le montant reviennent au budget général de l'État.

ÉVOLUTION DU TAUX DES TAXES AFFECTÉES AU FNGCA PUIS AU FNGRA DE 1972 À 2024



Note : « AGRI INCENDIE » signifie « conventions d'assurance couvrant les exploitations agricoles contre l'incendie » ; « AGRI DOMMAGES » signifie « conventions d'assurance couvrant les exploitations agricoles contre les dommages aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et au cheptel » ; « AGRI CULTURES ET BÉTAIL » signifie « conventions d'assurance couvrant les exploitations agricoles contre les dommages aux cultures et la mortalité du bétail » ; « AGRI VÉHICULES » signifie « conventions d'assurance couvrant les exploitations agricoles contre les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules utilitaires » ; « CONCHY D-SN INCENDIE » signifie « conventions couvrant les exploitations conchylicoles contre l'incendie dans les circonscriptions maritimes situées entre Dunkerque et Saint-Nazaire » ; « CONCHY AUTRES INCENDIE » signifie « conventions couvrant les exploitations conchylicoles contre le risque d'incendie dans les autres circonscriptions maritimes » ; « CONCHY AUTRES NAUTIQUES » signifie « conventions couvrant les exploitations conchylicoles contre les risques nautiques dans les autres circonscriptions maritimes » ; la disparition d'une ligne ne signifie pas l'abandon de l'assiette mais son intégration à une autre.

Source : commission des finances d'après l'article 3 de la loi du 10 juillet 1964 puis les articles L. 361-2 et L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime.

● Correspondant, d'après les données du PLR pour 2023, à 61 % des crédits de la mission AAFAR, le programme 149 *Compétitivité et durabilité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt* comprend une action 22 *Gestion des crises et des aléas de la production agricole*, sur laquelle sont non seulement imputées la subvention au FNGRA, mais aussi le dispositif « Agridiff » (agriculteurs en difficulté), lequel soutient le redressement d'exploitations, via un audit ou une aide directe à la relance (AREA), et le fonds d'allègement des charges (FAC), lequel offre à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) les moyens d'assumer une partie des intérêts bancaires professionnels (hors foncier) des exploitations en situation fragile, la commission de garantie d'un prêt de restructuration professionnelle ou une fraction des frais de restructuration d'emprunts.

La CCR rappelle que de 2018 à 2022, la subvention du programme 149 s'est en moyenne élevée à 208 millions d'euros, pour des indemnisations nettes de restitutions se situant en moyenne à 222 millions d'euros.

La loi de finances pour 2023 avait prévu d'abonder le FNGRA à hauteur de 255,5 millions d'euros. Au regard de la faible intensité des sinistres observée en 2023, l'État n'a finalement eu besoin de lui verser que 110 millions d'euros.

La consommation totale sur l'action 22 a été de 908,5 millions d'euros au cours de l'exercice clos, ce dont le rapporteur spécial rend compte dans sa note annexée au rapport du rapporteur général sur le PLR pour 2023.

**PRÉVISION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 22
DU PROGRAMME 149 DE 2017 À 2024**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI	(P)LR	Δ valeur	Exécution	LFI	(P)LR	Δ valeur	Exécution
2017	3,81	144,12	140,31	3 782,7 %	5,49	145,37	139,88	2 647,9 %
2018	5,40	18,16	12,76	336,3 %	5,40	87,08	81,68	1 612,6 %
2019	5,37	81,96	76,59	1 526,3 %	5,37	88,09	82,72	1 640,4 %
2020	5,37	222,62	217,25	4 145,6 %	5,37	180,98	175,61	3 370,2 %
2021	5,09	702,01	696,92	13 791,9 %	5,09	745,00	739,91	14 636,5 %
2022	8,81	1184,21	1175,4	13 441,7 %	8,81	1184,36	1175,55	13 443,4 %
2023	264,31	896,80	632,49	339,3 %	262,41	908,52	646,11	346,2 %
2024	284,31		s. o.		282,17		s. o.	

Source : commission des finances d'après les RAP annexés aux PLR pour 2017 à 2024.

● Outre ses ressources légales, le FNGRA est attributaire d'un concours 184,5 millions d'euros par an de 2023 à 2027, répartis entre les deux piliers de la PAC, *via* le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le FEADER.

2. Les dépenses du fonds

Par dérogation au régime des aides d'État prévu par les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les aides du FNGRA n'ont pas à être notifiées à la Commission européenne, conformément au règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014.

De fait, la faible sinistralité observée sur le plan climatique a permis de réduire la dépense du FNGRA à 188,8 millions d'euros au titre de calamités antérieures et de 20,8 millions d'euros au titre de la nouvelle ISN.

La CCR a indiqué dans ses réponses écrites que :

– le dernier exercice « *n'est pas significatif de l'impact de la réforme sur les encaissements et décaissements ; [...] les sinistres survenus en 2023 ne seront réglés pour l'essentiel qu'en 2024 ; de même le complément de subvention apporté à l'assurance au titre de l'exercice 2023 ne sera versé qu'en 2024* » ;

– suivant son modèle probabiliste, « *sous l'hypothèse de l'atteinte des taux de diffusion de l'assurance des récoltes [fixés] par la loi du 2 mars 2022, la mobilisation du FNGRA au titre de l'ISN serait de 350 millions d'euros par an en moyenne ; en cas d'année exceptionnellement sinistrée (probabilité de 1 pour 1 000 par an), cette mobilisation pourrait atteindre 1,5 milliard d'euros* ».

Une ordonnance se fondant sur l'habilitation donnée par l'article 14 de la loi du 2 mars 2024 aux fins d'élargir la réforme aux exploitants agricoles ultramarins a été présentée en conseil des ministres le 28 février 2024 ⁽¹⁾.

(1) Ordonnance n° 2024-153 du 28 février 2024 relative à la gestion du risque climatique en agriculture en outre-mer.

ENCAISSEMENTS ET DÉCAISSEMENTS DU FNGRA DE 2017 À 2023

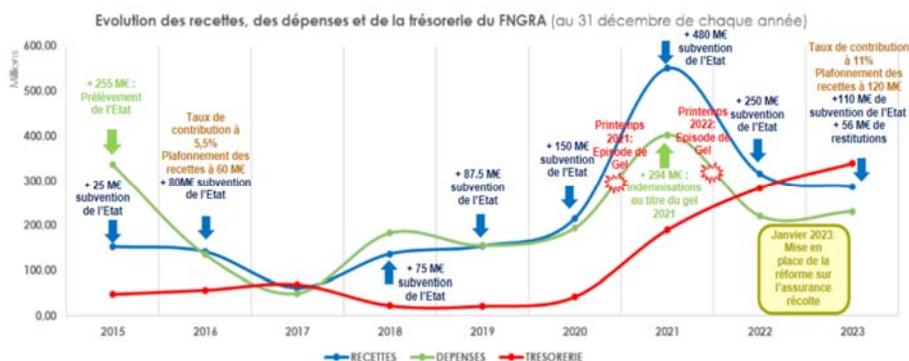
(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Contributions fiscales	60,00	60,01	60,00	60,00	60,00	60,00	120,00
Subventions de l'État	0,00	75,00	87,50	150,00	480,00	250,00	110,00
Restitutions d'indemnisations	1,38	0,86	5,96	4,46	10,27	5,57	56,16
Total des encaissements	61,38	135,87	153,46	214,46	550,27	315,57	286,16
Section 1 : FMSE	0,00	17,75	0,00	5,69	0,00	0,00	15,28
Section 2 : aide à l'assurance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Section 3 : indemnisations	45,65	161,53	150,71	184,46	399,10	217,56	209,60
<i>Calamités (ancien système)</i>	45,65	161,53	150,71	184,46	399,10	217,56	188,76
<i>ISN des non-assurés</i>				s. o.			0,00
<i>ISN des assurés</i>							20,84
Charges d'exploitation	3,58	3,32	3,87	3,56	3,26	3,58	6,09
Études météorologiques	0,16	0,12	0,15	0,18	0,02	0,26	0,26
Missions d'enquête	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Expertises hors ISN	0,14	0,07	0,12	0,01	0,08	0,06	0,13
Expertises sur l'ISN				s. o.			0,02
Instruction et contrôle	0,15	0,14	0,38	0,32	0,16	0,07	0,20
Frais de gestion (CCR)	0,27	0,27	0,28	0,27	0,31	0,38	0,35
Frais du CNGRA ⁽¹⁾	ε	ε	ε	ε	ε	ε	ε
Frais d'assiette (DGFiP)	2,40	2,40	2,40	2,40	2,40	2,40	4,80
Information et prévention	0,02	0,04	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
Formation	0,42	0,28	0,38	0,37	0,29	0,38	0,30
Autres frais	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Total des décaissements	49,22	182,59	154,59	193,71	402,36	221,15	230,97

Source : réponses écrites de la Caisse centrale de réassurance.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU FNGRA DE 2014 À 2023

(en millions d'euros)



Source : réponses écrites de la Caisse centrale de réassurance.

D'après la CCR, « au passif du bilan, la situation nette du fonds, représentant la différence entre ses avoirs et ses engagements, apparaît négative à hauteur de 122,1 millions d'euros à la fin de 2023, contre une situation nette positive de 151,7 millions d'euros à la fin de 2022 ».

(1) Les frais du CNGRA ont été de 211,15 euros au minimum à 995,90 euros au maximum sur la période.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 29 mai à 22 h 30, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a procédé à la discussion sur la thématique d'évaluation Refonte du système assurantiel agricole : évaluation de l'assurance récolte (M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial).

M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial. J'ai le plaisir de vous présenter maintenant mes observations sur l'articulation de l'assurance privée et du régime public d'indemnisation des exploitants agricoles subissant des pertes de récolte depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, de la loi du 2 mars 2022 communément appelée loi « assurance récolte ». Je tenais à évaluer, dès sa première année et sous un angle prioritairement financier, la mise en œuvre de cette réforme à laquelle je crois beaucoup – dans laquelle j'avais même dit voir une « révolution » –, même si un tel calendrier pose des limites dans l'analyse.

D'abord, il me faut rappeler pourquoi un changement était nécessaire. Mon prédécesseur, M. Hervé Pellois, ayant parfaitement décrit la situation en 2020, je vais me permettre de le citer : « Une offre d'assurance privée s'est mise en place dès le début du XIX^e siècle, mais elle concernait surtout le risque de grêle » ; « la création en 2005 de l'assurance multirisque climatique (MRC), qui couvre à la fois la grêle, le gel, l'inondation, la sécheresse et la tempête », s'était traduite par une diffusion qui « varie fortement d'une filière à l'autre, avec par exemple 31 % pour les grandes cultures et la viticulture, ou 20 à 25 % pour les légumes de plein champ, mais seulement 3 % pour l'arboriculture et 1 % pour les prairies » ; « souvent, les agriculteurs ne s'y intéressent qu'après un coup dur, pour se désengager à la fin d'une bonne année », comme c'est un peu le cas cette année ; « faute d'avoir un nombre suffisant de clients, donc de pouvoir diluer les risques, les assureurs [...], pour préserver leur rentabilité, augmentent donc leurs tarifs, ce qui n'attire pas de nouveaux exploitants. »

À ce cercle vicieux de l'offre privée s'ajoutait un circuit public dysfonctionnel de l'indemnisation par le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), créé en 1964 et remodelé en 2010. Outre une double taxe lui était affectée avec un taux et un plafond qui ont régulièrement évolué au gré des arbitrages budgétaires, ce qui n'est bon ni pour la visibilité des parties prenantes, ni pour la constitution, en cas de clémence du climat, d'une trésorerie, le FNGRA recevait une subvention de l'État donnant lieu à des surexécutions que les rapporteurs spéciaux et généraux successifs de notre commission, y compris notre rapporteur général Cazeneuve l'année dernière, ont qualifiées de « spectaculaires » : de 2017 à 2022, les taux ont été, en arrondissant, de 2 648 %, 1 613 %, 1 640 %, 3 370 %, 14 367 % et 13 443 %. L'explication officielle était que les aléas sont imprévisibles, ce qui est plus vrai s'agissant de leur montant que de leur occurrence. Officieusement, cela permettait de n'inscrire en début d'année que 5 à 9 millions d'euros pour respecter les normes des finances publiques. Je ne blâme ici, bien sûr, aucun des anciens responsables de votre portefeuille, monsieur le ministre.

Le nouveau régime mixte a trois étapes : pour les risques faibles, une auto-assurance, grâce à l'investissement dans les équipements de prévention et de protection et à l'innovation dans les pratiques culturales et les choix variétaux ; pour les risques d'intensité moyenne, une assurance privée prise en charge par la puissance publique à hauteur de 70 % des primes ; pour les risques catastrophiques, le FNGRA, pour lequel a été prévue, à la suite d'un engagement personnel du Président de la République, une enveloppe de 560 millions d'euros dès la loi de finances initiale pour 2023, puis 580 millions d'euros en 2024, et enfin

600 millions d'euros à partir de 2025, sans naturellement oublier, dès qu'il le faut – avec la réactivité que tout le monde reconnaît et apprécie de la part de vos services – des abondements en cours de gestion.

L'assurance – subventionnée, je le rappelle – se déclenche pour les pertes dépassant 20 % du rendement, contre 35 % dans la plupart des cas avant la loi de 2022. L'indemnité de solidarité nationale (ISN) intervient à partir de 30 % ou 50 %, suivant les risques. Un point très important est qu'elle couvre désormais 90 % des pertes dépassant ce seuil pour les agriculteurs ayant souscrit une assurance, mais seulement 45 % en 2023, puis 40 % en 2024 et 35 % en 2025 pour ceux qui ne l'ont pas fait. Je soutiens ce mécanisme gagnant-gagnant : un meilleur partage du risque favorise une plus grande profitabilité pour les assureurs mais, surtout, une diminution des cotisations pour les exploitants et par conséquent une moindre mobilisation de l'argent des contribuables.

L'enveloppe de 560 millions d'euros du FNGRA se répartit ainsi : 255 millions d'euros pour le programme 149, soit environ cinquante fois plus qu'auparavant, 120 millions d'euros de fiscalité affectée, soit le double, et 184,5 millions du second pilier de la politique agricole commune – ah, cette fameuse Europe ultralibérale et austéritaire que certains dans cette salle combattent avec acharnement, en particulier en ce moment de campagne pour les élections européennes ! La première année d'application de la réforme de MM. Julien Denormandie et Frédéric Descrozaille ayant été assez peu sinistrée, la dépense du programme 149 n'aura été que de 110 millions d'euros et celle du FNGRA de 188 millions d'euros au titre de calamités antérieures et de 20 millions d'euros au titre de la nouvelle ISN. Pourriez-vous, Monsieur le ministre, nous dire où en est le programme 149 pour 2024 ?

Parmi les douze compagnies d'assurances habilitées, deux – Groupama et Pacifica, filiale du Crédit agricole – occupent 70 % du marché. Entre la fin de 2022 et la fin de 2023, le taux de diffusion rapporté aux surfaces est passé de 31,7 % à 35,2 % pour les grandes cultures et les légumes, de 32,5 % à 37,4 % pour les vignes, mais surtout de 1,4 % à 10,7 % pour l'arboriculture et de 0,5 % à 9 % pour les prairies. En moyenne, la surface couverte est passée de 31,4 % à 35 % hors prairie et de 17,4 % à 23,2 % avec ces dernières. Cette hausse d'un tiers de la surface couverte en un an est un très bon résultat.

En réponse à mon questionnaire, la Caisse centrale de réassurance, qui abrite le FNGRA pour le compte de l'État, m'écrit : « en 2024, la réforme peine à renouveler la dynamique de l'an passé, avec un volume d'affaires qui serait en train de stagner, voire de diminuer légèrement ; les causes affichées sont la crise agricole de début d'année et la relative faiblesse de la sinistralité enregistrée en 2023, ayant permis aux éleveurs, notamment, de reconstituer leur socle de fourrage ».

Monsieur le ministre, qu'envisagez-vous pour retrouver le même élan et atteindre les cibles que le législateur a fixées d'ici à 2030, à savoir 60 % d'assurance dans les grandes cultures, les légumes et les vignes et 30 % dans l'arboriculture et les prairies ?

On constate un retard dans la mise en place d'une part du réseau des interlocuteurs agréés, c'est-à-dire du mandat confié aux assureurs d'avancer à leurs clients les sommes de l'ISN afin de soulager au plus vite la trésorerie des fermes sinistrées, et d'autre part du groupement d'intérêt économique des assureurs et des réassureurs. Le cadre initial n'a pas été tenu. Pourriez-vous, Monsieur le ministre, indiquer à la commission les raisons de ce décalage, l'état d'avancement de la constitution du groupement d'intérêt économique devant l'Autorité de la concurrence et l'horizon précis envisagé ?

À l'occasion de mes visites de terrain et des auditions conduites à l'Assemblée, deux difficultés reviennent systématiquement.

En premier lieu, la fréquence et l'intensité de plus en plus aiguës des aléas minent la pertinence de l'alternative entre le calcul de la variation des rendements sur les trois dernières années ou sur la moyenne dite olympique, c'est-à-dire les cinq dernières années dont on enlève la meilleure et la moins bonne.

Certaines structures représentatives appellent de leurs vœux un allongement, mais on voit bien les problèmes économiques que cela poserait.

En deuxième lieu, l'évaluation du préjudice sur les fourrages repose sur un indice produit par la branche satellitaire d'Airbus, dont j'ai eu l'occasion de découvrir les locaux à Toulouse au printemps dernier. Le très fort attachement des entreprises d'assurance pour cet outil n'a d'égal que la défiance qu'il suscite chez les agriculteurs, persuadés qu'il n'est pas du tout fiable pour mesurer la pousse de l'herbe et n'a aucune finesse géographique. Parlons concrètement, certains y voient même une arnaque. Que pensez-vous de ce casse-tête ?

M. Marc Fesneau, ministre. Le système assurantiel participe à la résilience du système agricole, qui est en outre assurée par les pratiques, l'accès à l'eau et les systèmes de protection des cultures, comme la protection contre la grêle ou les techniques de taille des vignes. Il ne pourra pas prendre en charge tous les aléas climatiques qui sont devant nous.

Les aléas ne sont pas très prévisibles. Nous avons connu en 2022 de gros aléas liés à la sécheresse mais peu en 2023, hormis la sécheresse sur la bordure méditerranéenne. En 2024, j'ai le sentiment que c'est l'aléa des inondations auquel nous devons faire face. En raison du dérèglement climatique, ces événements sont chaque année plus fréquents et plus puissants et provoquent des dégâts chaque fois plus importants. Nous avons construit ce système assurantiel pour y faire face, mais il doit trouver son équilibre économique.

Le taux de diffusion a été supérieur à celui que nous avons prévu dans le plan triennal – alors que certains pensaient que nous n'y arriverions pas et que la moitié du budget serait bien suffisante. Les surfaces couvertes par un contrat d'assurance sont ainsi passées de 4,8 millions d'hectares en 2022 à 6,5 millions en 2023, soit une augmentation de 33 %. On est passé de 0,5 % à 9 % pour les prairies et de 1,4 % à 10 % pour l'arboriculture et aussi de 32 % à 37 % pour la viticulture et de 31 % à 35 % pour la grande culture, qui n'étaient pas des cibles privilégiées puisque le taux de diffusion y était déjà important.

Nous ne pouvons pas nous reposer sur nos lauriers et nous devons continuer à convaincre et à mobiliser. Le premier axe de travail est le système satellitaire. Il fait l'objet d'une certaine défiance, mais disons-le : sans système satellitaire, il ne peut y avoir de système assurantiel – il n'est pas possible d'aller dans chaque exploitation pour vérifier chaque prairie. Les satellites permettent tout de même de mesurer l'écart à la pousse, même s'il y a débat. Pour crédibiliser les choses, nous allons déployer en 2024 un réseau de 150 fermes de référence qui permettront de confronter la perception sur le terrain avec les informations fournies par les satellites. Nous travaillons avec les assureurs pour que leurs indices individuels soient mesurés plusieurs fois dans l'année afin d'éviter les distorsions.

Le deuxième sujet est la procédure de versement simplifié de l'ISN : l'agriculteur qui aura désigné son interlocuteur agréé pourra la recevoir automatiquement, sans démarche supplémentaire. La procédure de recours fait encore l'objet de désaccords. J'ai donc lancé une mission « flash » du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces

ruraux. Les coûts de gestion sont à prendre en compte et, même s'il faut des voies de recours, il faut prendre garde à ne pas fragiliser le système.

La question de la moyenne olympique se pose, car si l'indemnité est calculée sur la base des récoltes des cinq dernières années, un agriculteur ayant subi quatre années de gel, de grêle et de sécheresse ne recevra pas grand-chose. Les aides sont classées par l'Organisation mondiale du commerce dans un système de boîtes de couleurs – rouge, orange, bleue et verte – et l'Union européenne en fait une application stricte. Plutôt que d'essayer d'obtenir une modification de ce système – nous aurions sans doute plus à y perdre qu'à y gagner – notre stratégie est de demander à la Commission de modifier la réglementation PAC et l'encadrement des aides d'État afin de permettre aux États membres de mobiliser davantage la boîte orange, ce qui permettrait d'allonger par exemple la période de référence à huit ans. Nous y travaillons et j'en ai encore parlé à la Commission européenne lundi dernier, à l'occasion d'un conseil des ministres. Je pense que nous pourrions avancer avec certains de mes collègues, la Commission m'ayant paru ouverte.

À la fin de 2022, des accords significatifs ont été trouvés avec les assureurs, l'État et les autres acteurs afin de prendre en charge les non-assurés. J'ai déjà pris certaines décisions afin d'éviter toute pression. Nous prendrons le temps qu'il faudra. Pour l'année 2024, les assureurs accompagneront la réforme et poursuivront sa mise en place en gérant l'ISN pour les cultures non assurées de leurs clients assurés. Pour l'ensemble des prairies, qu'elles soient assurées ou pas, l'État prendra en charge uniquement l'assurance des exploitants intégralement non assurés. À l'avenir, en fonction des frais de gestion qui seront proposés par les assureurs pour la gestion des autres agriculteurs non assurés, nous examinerons l'opportunité de confier la gestion de tous les non assurés au réseau d'interlocuteurs agréés.

Vous pouvez compter sur moi pour faire preuve d'une transparence totale sur le coût des primes, une fois tous les éléments chiffrés en notre possession. L'objectif de la réforme est de retrouver un équilibre économique, pas de subventionner un ratio de 50 % entre le sinistre et la prime ni de donner aux assureurs des opportunités de surprofit. Nous allons être très vigilants.

Le système assurantiel est une pierre supplémentaire à l'édifice de la résilience agricole que nous essayons de construire. Il va avec l'adaptation des filières, les efforts d'accès et d'économie d'eau ou l'adoption de systèmes de protection. Nous avons ouvert des guichets, notamment dans le cadre du plan de souveraineté pour la filière des fruits et légumes, pour doter les agriculteurs de moyens leur permettant de s'équiper en matériel de protection, ce qui participe d'un système assurantiel préventif. J'ai d'ailleurs demandé aux assureurs de différencier leurs tarifs entre ceux demandés aux agriculteurs qui ont investi dans des systèmes de protection, qui coûtent cher, et aux autres, afin qu'il y ait une prime à l'investissement dans ces systèmes.

M. le président Éric Coquerel. Au moment où le dérèglement climatique provoque des calamités agricoles toujours plus fréquentes, je m'interroge sur ce nouveau système assurantiel qui conduit à une privatisation de la gestion du risque et qui exclut *de facto* un bon nombre de paysans, considérés par le privé comme trop complexes à assurer.

La réforme a certes prévu un interlocuteur unique qui permet aux entreprises d'assurance de verser elles-mêmes les indemnisations reposant sur la solidarité nationale avec une refacturation à l'État, mais ce système mixte me semble difficile à comprendre et à mettre en œuvre. Par ailleurs, n'existe-t-il pas un risque de surcompensation ?

M. Marc Fesneau, ministre. Je ne crois pas du tout au risque de surcompensation.

Je veux bien qu'on nous fasse le grief de la privatisation, mais le système assurantiel est par nature privé et nous avons construit un des rares systèmes assurantiels où la puissance publique intervient. Je rappelle que, jusqu'à 20 %, l'agriculteur prend en charge l'aléa. Entre 20 % et un certain taux, il est pris en charge par l'assureur et, au delà, par la solidarité nationale, donc par des moyens publics. Sachant que nous y consacrons des centaines de millions d'euros supplémentaires, j'ai du mal à y voir une privatisation. Au delà de 80 %, les pertes ne peuvent pas être compensées, ainsi que l'impose la réglementation européenne. Il n'y a donc pas de risque de surcompensation.

Ce système est donc très atypique, si on le compare par exemple à l'assurance pour l'habitation des particuliers, qui a un caractère obligatoire et dans laquelle l'État n'intervient pas. Toutefois il ne couvre pas tous les besoins et doit être complété par la résilience des systèmes face à un dérèglement climatique qui va durer.

M. le président Éric Coquerel. On pourrait imaginer un fonds financé par la fiscalité qui permettrait de ne pas recourir aux assurances privées.

M. Marc Fesneau, ministre. Il faudrait alors l'étendre aux artisans, aux commerçants, aux industriels et aux habitants – pour les argiles rétractables par exemple.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux orateurs de groupe.

M. Jean-Philippe Tanguy. Nous sommes suffisamment critiques de la politique du Gouvernement pour ne pas rester ouverts à la solution que vous avez trouvée et qui semble satisfaire les agriculteurs les plus concernés. Nous pouvons toutefois nous demander si l'État ne pourrait pas, par l'intermédiaire de ses institutions financières, comme la Caisse des dépôts et consignations, placer de l'argent qui ferait des petits, comme le font les assurances, afin de limiter l'exposition des contribuables à ce service rendu aux agriculteurs et à la Nation. C'est une proposition ouverte, pas une attaque. Les aléas vont se reproduire et l'État pourrait utiliser ainsi le marché, qui présente tout de même quelques avantages.

M. Marc Fesneau, ministre. Le dispositif a plutôt bien marché lors de la première année mais je me méfie du système de la moyenne olympique. Le risque est grand, si les aléas se succèdent et que les référentiels de production diminuent structurellement d'une année sur l'autre, que l'agriculteur ne soit indemnisé de rien du tout.

J'ai du mal à voir comment votre proposition pourrait trouver son équilibre face à des risques de plus en plus importants, mais elle mérite sans doute d'être étudiée avec le rapporteur spécial.

Mme Manon Meunier (LFI-NUPES). Vous ne pouvez pas dire que vous n'avez pas privatisé le système assurantiel alors que nous sommes passés d'un fonds pour les calamités agricoles géré par les services déconcentrés de l'État avec de l'argent public à un système qui se trouve entre les mains de l'assurance privée.

Je partage les doutes du président Coquerel sur la durabilité du système face au changement climatique. Pour garantir notre souveraineté alimentaire, nous avons besoin d'un État fort. La Confédération paysanne propose la création d'un fonds professionnel mutuel et solidaire. Quel est votre avis sur cette solution ?

Enfin, pourriez-vous répondre à ma question sur les 80 millions d’euros – qui ne sont pas grand-chose pour vous, au vu de l’augmentation du budget de votre ministère – que la FNAB demande pour le fonds d’urgence en faveur du bio ? Vous avez déjà donné 90 millions d’euros, mais ils ont besoin du double.

M. Marc Fesneau, ministre. Moi, je n’ai jamais dit que 80 millions d’euros ne représentent pas grand-chose ! Par ailleurs, ce sont 100 millions d’euros qui ont été demandés par ceux qui se sont adressés au guichet du fonds d’urgence en faveur du bio, et nous avons déjà ouvert des crédits à hauteur de 90 millions d’euros – après 100 millions d’euros en 2023. Il ne manque donc pas 80 millions d’euros. Il y a déjà suffisamment de dépenses pour que nous n’ayons pas besoin d’en inventer ! Cela me rappelle le débat sur les MAEC lors de l’examen du budget pour 2024 : le président Coquerel, entre autres, avait estimé le besoin à 500 millions d’euros mais il s’est avéré qu’il était de 150 millions d’euros, comme je l’avais alors dit. Il ne sert à rien d’aligner les millions à l’aveugle.

Expliquez-moi où est la privatisation d’un système financé à hauteur de 680 millions d’euros par les assurances, 255 millions d’euros par l’État, 120 millions d’euros par de taxes et 184,5 millions d’euros par des crédits européens. Ce n’est pas parce que les assureurs, dont c’est l’expertise, vont sur place pour constater les dégâts qui sont ensuite indemnisés par de l’argent public provenant notamment de la contribution des agriculteurs que le service se trouve privatisé. Les assureurs font des constats, c’est un système vieux presque comme le monde qui fonctionne plutôt bien pour l’automobile, l’habitation et l’agriculture. Ce n’est pas une privatisation.

M. le président Éric Coquerel. Monsieur le ministre, à propos du débat budgétaire sur les MAEC, je tiens à préciser que je vous avais demandé, en fonction des estimations des professionnels, une hausse en autorisations d’engagement, quitte à voir postérieurement ce qui était nécessaire.

M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial. Quelque 600 millions d’euros, soit 12 % du budget du ministère, permettent de prendre en charge 70 % des primes d’assurance privée. C’est de l’argent public, l’argent des contribuables. Je ne crois pas que d’autres pays dans le monde subventionnent autant le système assurantiel agricole.

Quand nous atteindrons le taux de couverture assurantielle visé – de 60 % ou de 30 % selon les cultures –, je souhaite que le système s’équilibrera de lui-même, comme c’est déjà le cas pour les assurances automobiles par exemple. Cela permettra de réduire la charge qui pèse sur l’État et donc sur les contribuables et même, dans un monde parfait, de la supprimer dans trois, quatre ou cinq ans. Avec une masse critique d’assurés, le système fonctionnera de lui-même.

Les agriculteurs comme les assureurs souhaitent préserver le système actuel, qui les satisfait. Certains points doivent toutefois être ajustés, notamment le recours à la moyenne dite olympique et les critères de durée. J’ai également noté les remarques de M. Tanguy.

Mme Marie Pochon (Écolo-NUPES). Les pertes de récolte liées aux sécheresses et aux canicules, c’est-à-dire au changement climatique, ont triplé ces cinquante dernières années en Europe. Ces aléas climatiques de plus en plus intenses, dévastateurs et nombreux fragilisent fortement les agriculteurs et agricultrices et les plongent dans une incertitude permanente.

La réforme de l’assurance des récoltes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, a remplacé le système des calamités agricoles par un système de répartition de la prise en

charge de l'aléa entre l'agriculteur, l'État et l'assurance privée. Cela donne un système de protection à deux vitesses, puisqu'il exclut les agriculteurs qui n'ont pas les moyens de souscrire à une assurance privée ainsi que certaines productions que les assureurs tiennent pour trop complexes à assurer, notamment l'apiculture, le maraîchage diversifié, les plantes à parfum, aromatiques et médicinales et l'aquaculture.

Ces producteurs sont donc mal couverts. En cas d'aléa, l'État ne leur verse l'indemnité de solidarité nationale que si leurs pertes dépassent 30 % ou 50 % des récoltes attendues – le taux varie selon les risques. De plus, vous réduirez progressivement cette indemnité pour les exploitants non assurés et prévoyez de la supprimer en 2025.

En somme, l'argent public soutient en priorité celles et ceux qui bénéficient déjà d'une assurance privée et sont les mieux protégés face aux aléas. Vous laissez une très grande partie des exploitations avec un système d'indemnisation au rabais, insuffisant pour faire face aux risques.

En outre, la méthode du calcul de référence est obsolète puisque les mauvaises années ne cessent de se succéder – et, le réchauffement étant parti pour atteindre 4 degrés, la situation ne va pas s'arranger.

Le Gouvernement compte-t-il améliorer l'accès à l'assurance des récoltes pour la rendre plus inclusive et plus juste ? Comment garantir l'éligibilité de l'ensemble des productions agricoles ? Quelles sont les conséquences du changement de mécanisme sur le niveau d'indemnisation des exploitants dans chaque département ? Comment l'État contrôlera-t-il les assureurs privés et s'assurera-t-il qu'ils ne tirent pas profit du système sur le dos des agriculteurs ?

M. Marc Fesneau, ministre. Selon vous, le système précédent était merveilleux. C'est sans doute pour cela que les agriculteurs ont tous demandé qu'il soit supprimé...

Le fait est que nous allions dans le mur. Le nombre d'agriculteurs bénéficiant d'une offre assurantielle était de plus en plus faible. Vous ne décrivez pas le monde réel.

Nous travaillons à diversifier les offres et les acteurs assurantiels pour élargir la couverture aux filières qui n'en bénéficient pas actuellement – et qui n'en bénéficiaient pas non plus dans le système précédent : le système ne s'est pas dégradé.

Comment prétendre que nous restreignons le nombre d'assurés alors que le nouveau système couvre 1,7 million d'hectares supplémentaires ? Les grandes cultures ne sont pas les seules à en bénéficier, les petites exploitations aussi. Le taux de couverture est passé de 0,5 % à 9 % pour les prairies, au bénéfice des éleveurs, de 1,4 % à 10,7 % pour l'arboriculture. Pour vous, en faire plus, c'est forcément en faire moins, mais une chose est sûre : il y a plus d'agriculteurs assurés. La raison en est simple : l'État subventionne les primes d'assurance à hauteur de 70 %. Le système est beaucoup plus inclusif.

Quant à l'effet du nouveau système sur les prix, moins de six mois s'étant écoulés depuis la fin du premier exercice, il est difficile de se prononcer. La prise en charge à 70 % des primes assurantielles ne doit pas déboucher sur un enchérissement de 70 % de celles-ci. Pour l'heure, ce n'est pas ce que nous constatons, mais cela reste à vérifier. Tout le monde doit jouer le jeu, pour atteindre l'équilibre.

Mais franchement, je ne pensais pas qu'on reprocherait à un système qui couvre 1,7 million d'hectares supplémentaires de ne pas être inclusif. Je sais que tous les

conservatismes se rejoignent pour éviter de rien changer, mais plus de paysans sont couverts, le nouveau système est plus inclusif et donc plus efficace que le précédent, la réforme a été utile.

M. Mohamed Laqhila (Dem). Vous évitez de créer de nouvelles dépenses, monsieur le ministre, et je m'en félicite.

Un an et demi après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de protection des agriculteurs contre les aléas climatiques, les résultats sont plutôt positifs : le budget est plus soutenable qu'avant et le taux de couverture a augmenté, avec 35 % des surfaces agricoles désormais assurées. Comment maintenir cette dynamique ? Un réseau d'interlocuteurs agréés a été déployé cette année, pour améliorer le taux de couverture et assurer la viabilité du modèle. De nouveaux dispositifs sont-ils prévus en ce sens ?

M. Marc Fesneau, ministre. Afin d'améliorer la dynamique, nous travaillons à améliorer la crédibilité du système satellitaire pour que les éleveurs lui fassent suffisamment confiance pour souscrire une assurance. En outre, nous travaillons à diversifier l'offre assurantielle, pour l'ouvrir à des filières qui en sont exclues.

Nous devons également inciter les agriculteurs à mieux se protéger eux-mêmes, par exemple en arboriculture. Rien ne vaut la prévention, pour assurer la pérennité du système. Il faut donc regarder du côté des pratiques et du matériel. La couverture assurantielle étant par ailleurs très disparate, en particulier en arboriculture, il faut veiller à généraliser l'offre ; j'en ai parlé aux assureurs.

Nous n'avons jamais nié que le coût des primes d'assurance serait amené à augmenter, puisqu'elles doivent couvrir des risques plus nombreux. Toutefois, il doit rester acceptable pour l'agriculteur et refléter l'important taux de subvention de ces assurances.

Pour l'année 2024, le système public de prise en charge intégrale par l'État ne vaudra que pour les exploitants qui ne sont couverts par aucune assurance. Quant au réseau des interlocuteurs agréés, valables pour les autres, il ne déroge nullement les principes généraux du système assurantiel. Quand un assureur couvre déjà 50 % de la surface exploitée par un agriculteur, j'estime que son expert peut aussi intervenir au nom de l'État sur la partie non assurable.

Il conviendra enfin de régler la question de la moyenne olympique, pour crédibiliser le système dans la durée.

*La commission **autorise** la publication du rapport d'information.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire : MM. Nicolas Chérel, adjoint au sous-directeur de la compétitivité à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, et Simon Tranchant, chef du bureau de la gestion des risques

Caisse centrale de réassurance : M. Édouard Vieillefond, directeur général, Mme Rose-Marie Tunier, directrice de la communication et des affaires publiques, et M. Nicolas Bauduceau, directeur du conseil de la gestion des fonds publics

Chambres d'agriculture France : M. Sébastien Windsor, président

France assureurs : M. Franck Le Vallois, directeur général, Mme Viviana Mitache, directrice des affaires publiques, et M. Christophe Delcamp, directeur des assurances de dommages et de responsabilité

Association des professionnels de la réassurance : MM. Benoît Hugonin, président, et Nicolas Châtelain, président de la commission agricole

Groupama : MM. Pascal Viné, directeur des relations institutionnelles, et Guillaume Suc, responsable de l'assurance des récoltes

Crédit agricole : MM. Nicolas Denis, directeur général des assurances, Guillaume Orekin, directeur général de Pacifica, Jean-Michel Geeraert, directeur des marchés de l'agriculture et de la prévention, Bertrand Schaefer, secrétaire de la fédération nationale, et Mme Bénédicte Gouvert, responsable de la communication et des relations extérieures

Fédération des agents généraux d'assurance : MM. Matthieu Quatanens, président du groupe de travail sur l'assurance récolte, et le docteur Julien Arnoult, responsable des études et des relations institutionnelles

*

* *

Les compagnies Allianz, la Rurale et l'Étoile, ainsi que la Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie à appellations d'origine contrôlées (CNAOC) ont chacune adressé une contribution écrite au rapporteur spécial.