



SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, COMMENT REMÉDIER À L'ÉCHEC DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE RÉCOLTE ? »

Face à l'accroissement des aléas climatiques, l'État a engagé une refonte du dispositif d'assurance des récoltes, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. 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 posé le cadre d'un nouveau régime reposant sur un système de couverture à plusieurs étages associant les agriculteurs, les assureurs et l'État. Il a remplacé l'ancien dispositif qui reposait, depuis les années soixante, sur le régime des calamités agricoles (cofinancé par l'État et les agriculteurs) et, depuis 2005, sur l'assurance multirisque climatique (MRC), qui bénéficiait d'une subvention au titre des aides de la politique agricole commune (PAC).

Ce nouveau régime d'assurance vise à renforcer l'incitation des exploitants agricoles à souscrire un contrat couvrant les pertes causées par des aléas climatiques en contrepartie d'aides publiques significativement plus élevées en volume et plus intéressantes pour les assurés que pour les non-assurés. Toutefois, trois ans après la mise en œuvre de la réforme, le bilan apparaît contrasté selon les filières, dans un contexte de multiplication et d'intensification des aléas climatiques affectant l'agriculture française.

Vos rapporteurs ont auditionné, dans des délais resserrés, les représentants des chambres d'agriculture, du secteur viticole, des assureurs ainsi que du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, qu'ils tiennent à remercier pour leur disponibilité. À l'issue de ces auditions, les rapporteurs préconisent d'approfondir ce travail dans le cadre de la commission des affaires économiques, en conduisant une évaluation plus complète de la loi, qui permettrait d'entendre l'ensemble des parties prenantes, notamment les organisations syndicales et les différentes filières, de dresser un bilan détaillé et objectif de la mise en œuvre de la réforme et d'explorer d'éventuelles pistes d'ajustement, voire d'évolution du dispositif.



Rapporteur
M. Thierry Benoît
Député d'Ille-et-Vilaine
(Horizons et Indépendants)



Rapporteur
M. Julien Brugerolles
Député du Puy-de-Dôme
(Gauche démocrate et
républicaine)



Rapporteur
M. David Taupiac
Député du Gers
(Libertés, Indépendants,
Outre-mer et Territoires)

I. L'AMBITION D'UNE GESTION DES RISQUES CLIMATIQUE UNIVERSELLE ET D'UNE INCITATION À L'ASSURANCE

A. Un dispositif universel

La réforme reposait sur **plusieurs objectifs majeurs** : incitation à la souscription d'une assurance multirisque climatique subventionnée, amélioration de la lisibilité du dispositif et de la résilience financière des exploitations en cas de pertes majeures et simplification des démarches, avec la mise en place progressive d'un guichet unique géré par les compagnies d'assurances.

Issu des travaux du « Varenne agricole de l'eau et du changement climatique » (2021), le nouveau régime institue **un dispositif à « trois étages »**¹ :

- Le premier concerne **les aléas courants** : ils sont pris en charge par l'agriculteur ;
- Le deuxième concerne **les aléas significatifs** : ils sont couverts par l'assurance multirisque climatique (MRC), subventionnée par la puissance publique à hauteur de 70 % du montant des primes d'assurance ;
- Le troisième porte sur **les aléas exceptionnels** : ils entraînent une intervention de l'État, via la solidarité nationale, y compris pour les agriculteurs non assurés. Le seuil de déclenchement de l'indemnité de solidarité nationale (ISN) et la franchise correspondante varient selon les filières :
 - > à partir de 50 % de pertes de récolte pour les grandes cultures, les cultures industrielles, les légumes et la viticulture ;
 - > à partir de 30 % de pertes de récolte pour l'arboriculture, les petits fruits, les prairies et les cultures spécialisées (plantes à parfum, aromatiques et médicinales, apiculture, horticulture, héliiculture et pépinières).

Les prairies s'inscrivent pleinement dans le nouveau régime universel de gestion des risques climatiques, au même titre que les autres productions végétales. L'assurance prairie n'est donc pas un dispositif à part : elle constitue le volet « prairies » de l'assurance multirisque climatique prévue par la réforme.

Une enveloppe de 560 millions d'euros (M€) avait été prévue pour 2023. Elle a été portée à 600 M€ en 2025. Cette enveloppe repose sur plusieurs sources de financement complémentaires : 120 M€ issus de la contribution additionnelle sur les conventions d'assurance, versés au Fonds national de gestion des risques en agriculture ; 184,50 M€ de cofinancement de l'aide de l'assurance récolte dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ; le solde issu de crédits du programme 149, mobilisés chaque année compte tenu de la sinistralité et des volumes d'indemnité de solidarité nationale.

Les dépenses sont restées conformes à la trajectoire programmée sur les deux premiers exercices : l'année 2023 a connu une sinistralité relativement faible ; l'année 2024 a connu une sinistralité proche de la moyenne ; quant à la sinistralité observée en 2025, qui sera *a priori* peu élevée, elle ne devrait pas entraîner une forte hausse des dépenses, qui resteront donc sous le plafond des 600 M€².

B. Un dispositif incitatif

Malgré l'intensification et la récurrence accrues des aléas climatiques, **la part de la surface agricole utile couverte par une assurance récolte demeurait limitée à 17 % en 2022.**

¹ Voir le schéma en annexe.

² Voir le tableau en annexe

Afin de renforcer la protection des exploitants agricoles face à ces risques, la réforme visait à provoquer une rupture significative dans la diffusion de l'assurance récolte. À cette fin, le soutien public aux primes et cotisations d'assurance a été substantiellement renforcé : **le taux de subvention a été porté à 70 % en 2023, contre 62 % en moyenne en 2022, et le périmètre des garanties éligibles a été élargi, notamment par l'abaissement du niveau de franchise subventionnable à 20 %, contre 25 % auparavant.**

En parallèle, **le régime d'indemnisation en cas de sinistre a été rendu plus favorable pour les exploitants assurés.** Pour les cultures couvertes par un contrat d'assurance, l'indemnité de solidarité nationale (ISN) permet désormais de compenser intégralement les pertes au-delà du seuil de déclenchement, grâce à une prise en charge à hauteur de 90 % par l'État et de 10 % par l'assurance, l'ensemble étant versé de manière conjointe par l'assureur agissant pour le compte de l'État. À l'inverse, pour les cultures non assurées, **l'ISN a été rendue dégressive — 45 % en 2023, 40 % en 2024 et 35 % en 2025 — afin de renforcer l'incitation à la souscription d'un contrat d'assurance récolte.**

C. Un dispositif structuré autour d'un guichet unique

Afin de simplifier les démarches des exploitants assurés, les entreprises d'assurance ont été désignées comme interlocuteurs agréés et assurent, dans le cadre d'un fonctionnement en guichet unique, le versement des indemnités d'assurance récolte ainsi que de l'indemnité de solidarité nationale pour le compte de l'État, s'agissant des cultures assurées à compter de 2023.

En 2024, ce rôle d'interlocuteur agréé a été étendu aux cultures non assurées des exploitations ayant souscrit un contrat d'assurance récolte multirisque climatique pour une partie de leurs cultures et à l'ensemble des prairies non assurées, ce qui a porté à 5,1 M€ le montant des compensations payées aux assureurs — un montant à rapprocher des 4,1 M€ d'ISN versés pour les sinistres en prairie cette même année.

Par ailleurs, la loi a instauré la **création d'un groupement (« pool ») de co-réassurance** entre les entreprises commercialisant l'assurance récolte subventionnée, afin de favoriser la mutualisation des risques et le partage des données nécessaires à l'établissement de primes reflétant au mieux les niveaux de risque, tout en préservant une concurrence effective entre les opérateurs. Ce projet de groupement, qui a reçu un avis favorable (assorti de plusieurs réserves) de l'Autorité de la concurrence en septembre 2025³, n'est toujours pas opérationnel à ce jour.

II. UNE RÉFORME ENCORE INABOUTIE

A. Une diffusion hétérogène selon les filières⁴

Le rapport annexé à la loi du 2 mars 2022 fixe des objectifs élevés de couverture assurantielle, en prévoyant la souscription de contrats d'assurance multirisque climatique pour 60 % des surfaces en grandes cultures, en légumes et en viticulture, et pour 30 % des surfaces en arboriculture et en prairies, à l'horizon 2030.

En 2023, les souscriptions à l'assurance-récolte ont connu une nette croissance, avec une hausse de 38 % des surfaces couvertes, passant de 17 % à 23,4 %⁵.

³ Avis n° 25-A-10 du 4 septembre 2025.

⁴ Voir le tableau en annexe.

⁵ Voir le tableau en annexe.

En **grandes cultures et légumes (céréales, oléagineux et protéagineux)**, la réforme a entraîné une augmentation des surfaces couvertes : la part des surfaces assurées est passée de 31,1 % en 2022 à 36,6 % en 2024. Une tendance similaire est observée en **viticulture**, secteur dans lequel la part des surfaces assurées est passée de 31,2 % en 2022 à 36,8 % en 2024.

Les secteurs qui ont enregistré la dynamique la plus marquée sont l'arboriculture et les prairies, secteurs dans lesquels l'assurance récolte était très peu diffusée avant la réforme : les surfaces assurées sont passées de 1,5 % en 2022 à 14,4 % en 2024 pour l'arboriculture et de 0,5 % à 9,1 % en prairie.

Cependant, les années 2024 et 2025 ont été marquées par un ralentissement de la diffusion de l'assurance récolte, en raison de deux facteurs principaux :

- Un climat favorable en 2023 et 2024, qui a atténué la perception du risque chez les agriculteurs ;
- Un contexte économique difficile, notamment pour les filières viticoles et les grandes cultures, ce qui a poussé de nombreux exploitants à réduire leur couverture assurantielle.

En conséquence, **la progression des surfaces assurées a stagné, voire légèrement reculé, en 2025, à l'exception de l'arboriculture qui a maintenu une dynamique positive**. Malgré une amélioration par rapport à la situation antérieure, la réforme n'a pas permis, à ce stade, une large diffusion de l'assurance récolte. **Les taux de couverture restent très éloignés des objectifs prévus par le législateur et la dynamique actuelle semble insuffisante pour atteindre ces objectifs à l'horizon 2030.**

De manière générale, le dispositif apparaît bien calibré pour certaines cultures, notamment les grandes cultures. À l'inverse, **certaines filières (maraîchage, apiculture, etc.) ont plus de difficultés à s'assurer**. Les exploitations de petite taille demeurent relativement peu assurées, malgré un seuil de déclenchement de l'assurance abaissé.

B. Des ajustements nécessaires

Plusieurs évolutions du dispositif apparaissent nécessaires pour parvenir à une large diffusion de l'assurance récolte.

➤ **Accroître les efforts de pédagogie et de sensibilisation des agriculteurs**

L'adhésion des exploitants agricoles au dispositif d'assurance récolte demeure fortement conditionnée par leur expérience concrète de l'indemnisation. Lorsqu'un sinistre ne déclenche pas de versement ou que celui-ci est jugé insuffisant ou tardif, l'intérêt même de la souscription peut être remis en cause. Cette perception est renforcée par la variabilité interannuelle des aléas climatiques : les années dites « favorables », au cours desquelles aucune indemnisation n'est mobilisée, tendent à réduire l'incitation à s'assurer, l'assurance étant alors perçue comme un coût certain face à un risque jugé abstrait ou lointain.

Plus structurellement, **la diffusion de l'assurance récolte se heurte à une culture du risque encore incomplètement installée dans le monde agricole**. L'assurance multirisque climatique, dans sa forme actuelle, constitue **un outil relativement récent**, dont le développement ne remonte qu'à une vingtaine d'années. Cette temporalité courte, au regard des cycles agricoles et des pratiques de gestion des exploitations, explique en partie la difficulté à intégrer l'assurance comme un instrument ordinaire de sécurisation du revenu, au même titre que d'autres mécanismes économiques ou techniques.

➤ **Allonger la période de référence pour le calcul de la « moyenne olympique »**

Une prime d'assurance dépend de l'évaluation du capital couvert, tandis qu'une indemnisation est estimée au regard de la perte subie par rapport à lui.

Conformément à la réglementation européenne, la perte subie par l'agriculteur est calculée sur la base 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 (méthode dite de la « moyenne olympique »).

Or, ces méthodes de calcul conduisent, compte tenu de la baisse tendancielle des rendements liée à la multiplication des aléas climatiques, à une estimation des pertes de moins en moins favorable aux agriculteurs, notamment en viticulture et en production fourragère.

Afin de limiter cette tendance, **la France devra se saisir de la possibilité d'allonger la période de référence de la moyenne olympique à huit ans**, conformément aux évolutions attendues du droit européen dans le cadre de la prochaine période de la politique agricole commune. Toutefois, une telle évolution ne fera que ralentir l'impact de la baisse tendancielle des rendements dans le calcul des indemnités, sans pour autant enrayer les conséquences à long terme des aléas climatiques.

Il convient de souligner, par ailleurs, que rien n'empêche un assureur de proposer des garanties complémentaires permettant une prise en compte du rendement au-delà de la moyenne olympique, mais les primes d'assurance de ces garanties ne sont pas subventionnées.

➤ ***Revoir les modalités de calcul des pertes dans le cadre de l'assurance prairie***

L'assurance prairie rencontre aujourd'hui des difficultés qui sont largement liées au recours à un indice de production des prairies (IPP) qui s'appuie sur des images satellitaires fournies par Airbus pour estimer les pertes.

De nombreux éleveurs contestent la faible corrélation entre l'indice et la réalité agronomique observée sur le terrain, en cas de sécheresse, de grêle ou d'inondation. **L'indice peut en effet lisser des situations très contrastées à l'échelle d'une exploitation, voire d'une parcelle, conduisant à des absences de déclenchement de l'indemnisation alors même que les pertes fourragères sont avérées.** À titre d'exemple, en 2023, les pertes des éleveurs d'une large zone des Pyrénées-Orientales ont été totalement ignorées, alors même que la zone a connu une sécheresse historique.

Ces écarts nourrissent un sentiment d'injustice et de défiance vis-à-vis de l'assurance prairie. Lorsque l'outil assurantiel ne reflète pas les pertes réellement subies, les éleveurs peinent à percevoir la valeur de la couverture, ce qui freine la souscription et fragilise l'équilibre du dispositif. **Cette inadéquation entre indice et réalité économique constitue aujourd'hui l'un des principaux freins au développement de l'assurance prairie, malgré l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques.** Il conviendra donc de corriger le dispositif actuel afin que les observations issues du terrain et les réclamations des agriculteurs soient effectivement prises en compte lors de la détermination du montant des indemnités.

➤ ***Développer les mesures de prévention***

Les mesures de prévention constituent un levier complémentaire et indispensable à l'assurance récolte, permettant aux exploitants agricoles de réduire leur exposition aux aléas climatiques. Dans ce cadre, les assureurs peuvent tenir compte de la mise en œuvre de pratiques ou d'équipements de prévention dans le calcul des primes d'assurance, notamment au moyen de mécanismes de réfaction, sans que cette prise en compte ne soit obligatoire ni harmonisée entre opérateurs.

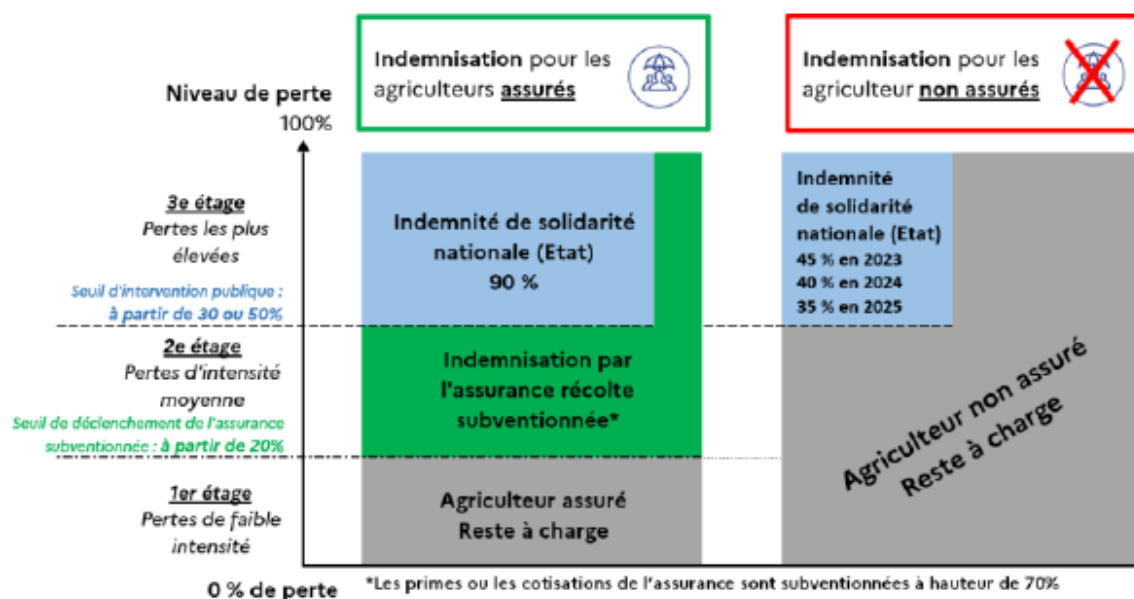
Le cahier des charges de l'assurance-récolte identifie ainsi plusieurs dispositifs susceptibles d'être valorisés, parmi lesquels les équipements de stockage de l'eau et les systèmes d'irrigation face à la sécheresse, les filets et outils de détection contre la grêle, ainsi que différents dispositifs de protection contre le gel, tels que les tours à vent, convecteurs à air chaud et systèmes d'aspersion.

*

La réforme de l'assurance récolte a permis quelques avancées mais, à ce stade, elle n'a pas atteint ses objectifs de diffusion massive et de sécurisation financière des exploitations agricoles. Les premiers enseignements tirés de la période 2023–2025 plaident pour une évaluation approfondie de cette première phase de mise en œuvre du dispositif, un renforcement des actions de prévention, de la pédagogie et de la sensibilisation autour du nouveau dispositif et une adaptation des paramètres techniques aux réalités climatiques actuelles.

ANNEXE

ORGANISATION DU NOUVEAU RÉGIME D'ASSURANCE DES RÉCOLTES



Source : Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

PART DES SURFACES ASSURÉES PAR GROUPE DE CULTURE

Groupes de culture	2022	2023	2024	2025 Provisoire
Grandes cultures et Légumes	31,1%	35,7% [+15%]	36,6% [+2%]	36,0% [-2%]
Viticulture	31,2%	37,7% [+21%]	36,8% [-2%]	34,9% [-5%]
Arboriculture	1,5%	10,8% [x8]	14,4% [+33%]	14,9% [+3%]
Prairies	0,5%	9,0% [x18]	9,1% [+1%]	8,1% [-11%]
Total	17%	23,4% [+38%]	23,5% [+0,5%]	22,8% [-3%]

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

Note : Le tableau présente les données provisoires sur la campagne de récolte 2025 remontées par les entreprises d'assurance au 31 mai 2025. Le taux de diffusion (rapport entre la surface assurée et la surface totale en production) est calculé sur la base des surfaces totales en production de l'année précédente.

**DÉPENSES PUBLIQUES ENGAGÉES DANS LE CADRE DE L'ASSURANCE RÉCOLTE
(2023-2024)**

<i>En millions d'euros</i>	2023	2024
Aide à l'assurance	344	365,8
Indemnisation de solidarité nationale (ISN)	76,5	136,5
Compensation des frais du réseau des interlocuteurs agréés	0,4	5,1
TOTAL	420,9	507,4

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire