

Changement climatique : qui assurera les agriculteurs ?

La réforme de l'assurance des récoltes, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023, incite les agriculteurs à se tourner vers les organismes privés pour faire face aux coûts croissants du changement climatique.

Par Marion Perrier

« *Cela fait deux ans que je n'ai pas tiré de revenus de mon activité* », raconte Justine Bertoux. Maraîchère depuis sept ans dans le Pas-de-Calais, elle fait les frais de phénomènes météorologiques destructeurs. Cette année, la tempête Eunice a détruit une partie de ses serres. Puis six mois et demi sans pluie ont anéanti ses récoltes de carottes, choux et courges.

La sécheresse ne touche pas que les producteurs de légumes. « *Rien que pour l'élevage, les pertes sont estimées à 2,5 milliards d'euros* », estimait Joël Limouzin, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) à la mi-octobre.

Grêle, inondation, gel, canicule : la multiplication de ces épisodes met en péril la survie de nombreuses exploitations. Jusqu'ici, leur protection face à ces sinistres passait par deux dispositifs. Le régime des calamités agricoles, datant de 1964 et co-financé par l'Etat et la profession, permet une indemnisation en cas d'aléa climatique exceptionnel, à partir de certains seuils de pertes. En parallèle, depuis 2005, les pouvoirs publics ont incité à la souscription de contrats d'assurance multi-risques climatiques (MRC) des récoltes à travers le subventionnement des primes versées par les agriculteurs et l'exclusion de certaines activités du régime des calamités.

Un système à bout de souffle

Mais ce système est à bout de souffle. D'une part, le régime des calamités souffre de délais très longs pour le versement des indemnisations et la succession de crises conduit l'Etat à devoir régulièrement renflouer le fonds dédié, dont les ressources ne suffisent plus. D'autre part, les contrats d'assurance MRC peinent à convaincre, avec seulement 13,1 % des exploitations couvertes.

« *Les agriculteurs disent que l'assurance récolte coûte trop cher* », constate Richard Koenig, économiste de l'environnement. Il pointe le décalage de plusieurs mois entre le paiement de la prime et la réception de la subvention correspondante, ainsi que la « *concurrence* » avec le régime des calamités qui peut pousser certains à se dire qu'en cas de catastrophe l'Etat interviendra.

Certains exploitants craignent que les assurances ne valent pas leur coût. « *On se dit à quoi bon* », illustre Justine Bertoux qui avait assuré ses serres contre la tempête mais n'a pas été indemnisée à hauteur des dégâts. Problème : avec si peu d'assurés et des aléas récurrents, « *la branche assurance récolte est chroniquement déficitaire depuis plusieurs années* », rappelle Delphine Létendart, directrice assurance du Groupe Groupama, l'un des deux principaux acteurs de l'assurance récolte avec le Crédit Agricole.

A la suite du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique qui s'est tenu début 2022, le gouvernement a lancé une réforme de la gestion des risques climatiques en vue d'établir une « *couverture universelle* » des agriculteurs contre ces risques. Objectif : aboutir d'ici 2030 à un taux de 60 % des surfaces couvertes par l'assurance récolte en viticulture et grandes cultures (deux secteurs exclus du régime des calamités) et 30 % pour l'arboriculture et les prairies.

La réforme, qui entrera en vigueur en janvier 2023, prévoit un dispositif à trois étapes. Jusqu'à 20 % de pertes, l'agriculteur assumera seul le risque. Au-delà, les contrats d'assurance MRC, dont les primes seront subventionnées à 70 % (contre 65 % auparavant) pourront se déclencher. Enfin, en cas d'événement catastrophique, pour des seuils de pertes variables selon les filières, c'est l'Etat qui

interviendra afin d'indemniser ces pertes à hauteur de 90 %.

Une solidarité nationale à deux vitesses

Mais la réforme ne fait pas l'unanimité. « *La solidarité nationale sera moins solidaire avec ceux qui ne sont pas passés par la case assurance* » dénonce Denis Perreau de la Confédération Paysanne. Le taux d'indemnisation des pertes par l'Etat en cas de catastrophe sera en effet divisé par deux pour les agriculteurs n'ayant pas souscrit de contrat en 2023, et encore abaissé ensuite.

Le syndicat pointe aussi une universalité en trompe-l'œil, certaines activités comme l'apiculture ou le maraîchage très diversifié ne disposant pas d'offre assurantielle. « *Il existe sur le marché des offres pour la quasi-totalité des filières* », affirme pourtant Delphine Létendart tout en concédant que certaines – peu développées jusqu'ici – doivent encore être consolidées et adaptées

En dépit des subventions prévues, certains s'inquiètent aussi du poids des primes d'assurance pour les exploitations les plus fragiles. « *On n'a aucune garantie sur les modalités de fixation des prochaines primes* », déplore Florence Gillotin, de la Coordination rurale pour qui la protection des exploitants devrait d'abord passer par des prix rémunérateurs pour leurs productions.

La critique porte aussi sur les modalités de calcul des pertes dans le dispositif envisagé. Pour établir le rendement de référence, les accords l'Organisation mondiale du commerce imposent une moyenne dite « olympique » des cinq dernières années est calculée en retirant la pire et la meilleure. A mesure que les mauvaises années se succèdent, l'indemnisation a donc vocation à diminuer. « *Un gros caillou dans la chaussure* », selon Joël Limouzin.

La Confédération Paysanne avait proposé une alternative à l'échelle des filières agricoles, avec la création d'un fonds professionnel mutuel permettant l'indemnisation de toutes les fermes et dont le financement aurait été assuré par les paysans, l'Etat – au nom de la sécurité alimentaire – et l'ensemble de la filière agricole (interprofessions, fournisseurs, transformateurs, grande distributions). « *Cela a été balayé d'un revers de la main* », regrette Denis Perreau.

S'assurer et/ou s'adapter

La question de l'articulation de cette réforme avec la nécessaire adaptation des pratiques au changement climatique se pose aussi. Pour l'heure, il n'est pas prévu de conditionner le subventionnement des primes d'assurance à l'adoption par les professionnels de mesures de limitation des risques ou de transition vers des modes de culture ou des choix de variétés plus résistantes.

« *On tient déjà compte des mesures de prévention comme l'installation de filets pare-grêle ou de certains dispositifs de lutte contre le gel dans notre tarification. A mesure que l'on élargira les connaissances sur les dispositifs d'adaptation, nous pourrons encourager ceux dont l'efficacité est démontrée* », souligne Delphine Létendart.

De possibles ajustements sont déjà envisagés. Une nouvelle instance réunissant des représentants de l'Etat, du monde agricole et des assurances sera chargée d'émettre des recommandations concernant les contrats d'assurance. Emmanuel Macron lui-même, en annonçant début septembre les derniers arbitrages relatifs à la réforme, a évoqué une « *clause de revoyure* » si le budget alloué par l'Etat au dispositif était amené à dépasser les 680 millions d'euros.

Or cette enveloppe dépendra à la fois du nombre de contrats souscrits – que la réforme vise à augmenter – et des montants d'indemnités versées au titre des catastrophes, qui devrait croître avec l'accélération du dérèglement climatique.

Cela interroge également sur l'échelle de mutualisation des risques pertinente pour assurer la viabilité du dispositif. La réforme prévoit la possibilité de créer un pool de co-réassurance entre

assureurs, qui partagent ainsi les données des assurés et les risques. Guillaume Bagnarosa, professeur associé à la Rennes School of Business et chercheur affilié à l'INRAE, suggère, lui, « *de concevoir un système d'assurance climat au niveau européen, à l'image de ce qui existe aux Etats-Unis, cela permettrait de diversifier le risque sur un territoire plus large et donc de diminuer le montant des primes d'assurance* ».

Les évolutions climatiques devraient de toute façon donner rapidement in verdict sur les avantages et inconvénients de ce nouveau système.