

Varenne agricole de l'eau et du changement climatique

Rapport au Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation du Groupe de travail

« Gestion des risques et développement de l'assurance récolte »

PROPOSITION D'UN PLAN STRATEGIQUE 2023-2030
POUR
LA REFORME DES CALAMITES AGRICOLES ET LE DEVELOPPEMENT DES
ASSURANCES RECOLTES

Introduction

Les travaux du groupe « Gestion des risques et assurance récolte » s'inscrivent dans le cadre du « Varenne agricole de l'eau et du changement climatique » qui a mis en place deux autres groupes de réflexion, l'un intitulé « Plans d'adaptation du secteur » et l'autre « Enjeux de la gestion de l'eau par bassin versant ou groupe de bassins versants ». Il s'agit de proposer pour les prochaines années un accompagnement global de l'agriculture pour faire face à l'aggravation des risques climatiques.

Cette démarche de transition et d'accompagnement vise à anticiper et accompagner des changements profonds, parfois des bouleversements à l'échelle de bassins de production mettant en cause certaines productions, certains systèmes de productions ou certaines pratiques agricoles.

S'il est admis qu'un effort de solidarité nationale est justifié par la dimension géostratégique de ce secteur qui ne pourra pas seul faire face à cette évolution et aux risques à affronter, il est également admis que la contribution de l'État n'en sera pas la seule variable d'ajustement. En d'autres termes, le Plan stratégique proposé par le Groupe de Travail « Gestion des risques et assurance récolte » prévoit, d'une part, un accompagnement à la hauteur de l'enjeu, qui est un enjeu de politique agricole, et, d'autre part, la maîtrise dans le temps de cet accompagnement: il s'agit bien d'accompagner une évolution qui se traduira par un changement du paysage productif agricole français, en limitant autant que possible pour les agriculteurs les effets des risques encourus du fait du changement climatique et en les lissant dans le temps afin de faciliter l'adaptation de notre agriculture.

1. Un objectif cible à horizon 2030 à atteindre progressivement à partir de 2023

a. La cohérence globale du Varenne agricole de l'Eau et du Changement climatique

La troisième séquence du Varenne agricole de l'Eau et du Changement climatique doit aboutir à réunir les conditions, par bassin versant ou groupe de bassins versants, d'investissements en équipements et en interventions sur l'eau permettant une meilleure maîtrise du changement climatique.

La gestion de l'eau est en effet la première des assurances récoltes. Qu'il s'agisse d'aspersion pour lutter contre les effets du gel, d'irrigation pour lutter contre ceux de la sécheresse ou d'un contrôle des excès de précipitations avant carence en eau dans le sol, les actions rendues possibles grâce à l'aboutissement de la troisième séquence du Varenne agricole de l'Eau et du Changement climatique vont être déterminantes pour soustraire, pour partie, l'agriculture aux risques auxquels elle est aujourd'hui de plus en plus exposée.

La deuxième séquence doit aboutir quant à elle à la programmation de plans d'adaptation, par filière, pouvant prévoir des bouleversements du paysage productif français : l'hypothèse de voir apparaître des vignobles à la latitude de Dunkerque ou revenir des abricotiers ou des cerisiers en Ile-de-France n'est pas déraisonnable. Mais, parallèlement, l'hypothèse de l'abandon de productions dans certaines régions ou de transformation radicale du paysage de production n'est pas non plus à écarter. En tout état de cause, la diversification des exploitations devra être encouragée jusqu'à être prise en compte dans la commercialisation même des produits de type « assurance MRC¹ » rénovés.

La première séquence dudit Varenne agricole de l'Eau et du Changement climatique est donc faite pour accompagner, par un dispositif refondé, ces changements et investissements d'une ampleur qu'il faut envisager comme historique à l'échelle de l'évolution de l'agriculture française sur le temps long. C'est pourquoi l'articulation entre l'intervention publique et le développement des produits d'assurance récoltes subventionnés doit être revue.

Ce n'est donc pas « toutes choses égales par ailleurs » qu'il faut raisonner : l'objectif cible à atteindre en 2030 n'est pas le maintien, par le déploiement du soutien de l'État, de l'agriculture française que l'on connaît en 2021. L'objectif poursuivi correspond à une hypothèse ambitieuse d'augmentation du taux de pénétration des produits de type MRC, sans présager de ce que sera la transformation du paysage productif qui devra réduire l'exposition aux risques des exploitations.

b. Un objectif ambitieux d'augmentation du taux de pénétration des produits assurantiels de type MRC

Il est retenu l'hypothèse d'une hausse très rapide de ce taux de pénétration : l'objectif cible 2030 correspond à 60% de surfaces couvertes par l'assurance en viticulture, en Grandes cultures et en légumes d'industrie, et de 30% en arboriculture et en prairies. Très ambitieux, cet objectif implique trois types d'exigences :

¹ MRC : Multirisque climatique

- Une très forte mobilisation, dans les cursus de formation agricole et sur le terrain, au plus près des agriculteurs, en termes de communication, conseil, formation, sensibilisation : doivent être programmés, sur plusieurs années, des actions de formation de formateurs au sein du réseau consulaire, des déplacements et des réunions d'information par les responsables agricoles professionnels, l'implication des équipes de conseillers entreprises et des responsables filières de la Coopération agricole... ce n'est qu'au plus près des acteurs, sur le terrain, que sera conduite la progressive transition de l'agriculture d'aujourd'hui vers celle, mieux adaptée et mieux protégée, des années 2030 ;
- Une refonte des produits d'assurance MRC tels qu'ils existent aujourd'hui, afin de les simplifier et de les adapter aux attentes, et de les promouvoir plus facilement : l'ensemble des réseaux de « front office » des compagnies d'assurance, de courtage et de conseil devront être très étroitement informés de l'évolution des produits à commercialiser et de leurs caractéristiques techniques, afin d'être mobilisés pour convertir le plus grand nombre d'agriculteurs au réflexe de transférer les risques les plus stratégiques pour leurs entreprises ;
- Une incitation forte au recours aux produits d'assurances (voir ci-dessous les principes du nouveau dispositif).

L'objectif demeure celui d'une augmentation du taux de pénétration de l'assurance récolte **jusqu'à parvenir à une généralisation de l'assurance récolte à l'échelle de la ferme France, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire soutenable**. L'instauration d'une obligation d'assurance, lorsque les conditions paraîtront réunies et sous réserve de sa faisabilité juridique, peut être envisagée à terme.

Pour y parvenir, une transition la plus opérationnelle et la plus rapide possible entre la situation actuelle et le scénario cible est recommandée.

Au-delà, la mise en œuvre de la réforme proposée dès 2023, nécessairement progressive, est présentée ici sous la forme d'un plan stratégique 2023-2030 avec une proposition de « revue à mi-parcours » en 2026 (voir ci-après).

c. Une transition progressive et maîtrisée

Enfin, cet objectif cible permet de préciser comment l'atteindre, progressivement sur une période de 7 ans, en tenant le plus grand compte des écarts considérables, entre les filières et les bassins de production, qui caractériseront encore la situation en 2023.

C'est filière par filière que les différents paramètres du nouveau dispositif (voir ci-après, les étapes de la transition) sont proposés dès 2023 en évoluant ensuite, année par année, pour tendre vers une situation maîtrisée, notamment sur le plan budgétaire pour l'État, à l'horizon 2030.

Une nouvelle gouvernance à mettre en place permettra de garantir un suivi très rapproché, par culture et par bassin de production, de l'évolution de la situation et notamment de l'impact dans le temps des séquences 2 et 3 du Varenne agricole de l'Eau et du Changement climatique : ce suivi permettra, d'une part, la création de produits d'assurance innovants pour accompagner et sécuriser des expérimentations et, d'autre part, l'ajustement des paramètres technico-économiques du dispositif pour garder sous contrôle l'incidence budgétaire de ces évolutions.

Il est notamment recommandé de prévoir, en 2026, une « revue à mi-parcours » associant toutes les parties prenantes, pour dresser un bilan des premières années d'application du nouveau système et ajuster la trajectoire d'évolution vers l'objectif 2030.

2. Les principes du nouveau dispositif

a. La complémentarité maîtrisée, sur le plan budgétaire, des interventions des différents acteurs et notamment la complémentarité « public-privé »

Le groupe de travail reconnaît que le partage des risques entre les acteurs devrait s'organiser logiquement en trois niveaux :

- La part supportable par l'agriculteur,
- La part devant relever de l'assurance,
- La part de sinistre « exceptionnel » qui doit relever très majoritairement de la solidarité nationale.

Le scénario cible doit être parfaitement lisible dans l'articulation entre l'intervention publique et la prise en charge par les assureurs des risques couverts, qu'ils fassent l'objet d'une réassurance privée ou d'une réassurance publique.

Selon cette approche, l'intervention publique est justifiée par deux raisons qui doivent être clairement perçues :

- La première consiste à apporter une aide permettant de réduire le coût d'accès aux produits d'assurance : le subventionnement des cotisations d'assurance et la prise en charge par l'État de tout ou partie des risques « exceptionnels » répondent à cet enjeu. Ils n'ont de sens que dans la mesure où ils induisent une tarification accessible aux agriculteurs et les incitent à recourir à l'assurance privée ;
- La seconde consiste à recourir à la réassurance publique lorsque la sinistralité limite le recours à la réassurance privée ou le rend très coûteux, permettant ainsi d'établir une tarification adaptée dans des cas d'innovations ou d'investissements dans de nouvelles cultures ou pratiques, afin de réunir progressivement les conditions économiques de nouveaux marchés de l'assurance privée.

En revanche, l'intervention publique ne saurait être justifiée par la prise en charge durable des risques structurels, par définition non assurables en raison d'occurrences répétées voire aggravées d'année en année. L'accompagnement qu'il s'agit de rendre possible doit consister à encourager les décisions de diversification, d'investissements voire d'abandons de productions permettant de se soustraire au maximum aux risques climatiques.

Le scénario cible prévoit donc les outils de maîtrise de l'enveloppe budgétaire globale que l'État consacra à cet enjeu de gestion des risques au cours des prochaines années (voir ci-après, « les paramètres ajustables »). Il intègre les ressources d'ores et déjà mobilisées chaque année par l'État au profit de cette politique : subventionnement de la MRC, coût du Régime Calamités.

En regard de l'effort budgétaire de l'État pour assumer l'objectif cible dans une logique de solidarité nationale, outre les cotisations d'assurance (subventionnées) et les investissements de prévention, les agriculteurs contribuent au dispositif pour pertes « exceptionnelles » par une taxe complémentaire aux contrats d'assurance portée de 5,5 à 11 %.

b. L'incitation au recours aux produits d'assurance

L'objectif est d'accompagner les agriculteurs dans leurs décisions d'investissement en intégrant systématiquement la question de la gestion du risque dans la conduite de leur entreprise. Il s'agirait donc de conditionner le bénéfice de certaines aides publiques, en particulier les aides aux investissements, à la souscription d'une assurance MRC. Cette conditionnalité supposera que les régions soient impliquées dans la réforme proposée puisqu'à partir de 2023 elles seront gestionnaires des aides aux investissements co-financées par la PAC. Cela justifie que les régions siègent au CODAR² (voir ci-dessous la gouvernance).

Poursuivant l'objectif de développement de l'assurance, il est proposé que l'intervention publique en cas de sinistre « exceptionnel » soit conçue en conséquence avec deux caractéristiques :

- Le taux d'indemnité appliqué à l'intervention publique couvrant les pertes « exceptionnelles », accessible à la fois aux assurés et aux non-assurés (les premières années), sera selon le droit européen d'un rapport de 1 à 2 entre le taux d'indemnisation des non-assurés et celui des assurés. Ainsi, selon cette règle, si un assuré est indemnisé de 100 au-delà du seuil considéré de pertes « exceptionnelles » selon les productions, un non assuré ne pourrait être indemnisé qu'à 50 maximum.
- Au-delà, concernant les non-assurés, il est proposé d'introduire une dégressivité dans le temps de l'indemnisation des sinistres « exceptionnels » dont ils seraient victimes afin de conforter l'orientation claire en faveur d'une généralisation de l'assurance et de permettre un réinvestissement progressif des moindres dépenses de ce côté vers les autres mesures incitatives. Cette dégressivité pourrait s'organiser sur la durée du plan.

3. L'objectif 2030 et l'évolution pour y tendre

L'objectif d'atteindre, en 2030, 60% de surfaces couvertes en Grandes Cultures, Viticulture et légumes d'industrie, et 30% de surfaces couvertes en prairies et arboriculture est extrêmement ambitieux, pour ne pas dire optimiste.

Mais il a été important de procéder à une estimation de ce que représenterait, dans le budget de la Nation, l'atteinte de cet objectif avec des paramètres ayant évolué sur 7 ans de façon raisonnable et acceptable.

Cette évolution serait en effet la suivante :

- Un taux de subvention de la MRC rénovée susceptible de baisser en tendance selon le rythme d'évolution du taux de pénétration de la MRC et de la baisse des primes en Grandes Cultures, en viticulture et en légumes d'industrie, tout

² Comité d'orientation et de développement de l'assurance récolte

en restant le plus élevé possible en prairies et en arboriculture afin d'encourager au recours aux produits d'assurance ;

- Un seuil d'intervention publique progressivement relevé, particulièrement dans les cas des prairies et en arboriculture puisqu'il serait en 2023 de 30% afin de prolonger sans effet de rupture l'actuel régime Calamités.

On aboutit à un budget global, composé du soutien public européen et national, compris entre 600 et 700 millions d'euro : cette estimation a permis de vérifier que la modulation des principaux paramètres du système, même avec une très forte hausse du taux de pénétration de l'assurance récoltes, permet de contrôler un effort de solidarité nationale correspondant au montant nécessaire pour la première année d'application (cf. infra).

A ce stade, deux précisions doivent être apportées.

- Le calcul de cette estimation à horizon 2030 est strictement théorique : il est réalisé sur la base des données actuelles de sinistralité. Or, ces données vont évoluer en l'espace de 10 ans : l'agriculture elle-même va changer et s'adapter pour se soustraire, au maximum, aux risques les plus récurrents et les plus grandissants en intensité. Il s'agit donc d'une estimation dont le seul but est de vérifier que le paramétrage du système recommandé permet d'en maîtriser l'évolution budgétaire ;
- La simulation de diverses situations paramétrées permet également de se rendre compte d'un phénomène de vases communicants entre la part de l'État consacrée au subventionnement des produits d'assurance et celle consacrée à la couverture des risques exceptionnels, pour les agriculteurs assurés. Pour cette population qui a vocation à croître, l'intervention de l'État consisterait donc à maintenir l'équilibre des produits par la progressivité de l'indemnisation publique en fonction de la hausse de la fréquence et de l'intensité des sinistres.

a. Les paramètres ajustables et évolutifs

Le scénario cible doit donc prévoir une évolution possible des quatre paramètres qui sont déterminants pour la maîtrise budgétaire du nouveau système :

- Le taux de subvention de la MRC renouvelée qui devrait être modulé selon les filières en fonction des réalités techniques et de leur développement, en tirant le cas échéant pleinement parti du cadre juridique européen existant (« règlement omnibus » par exemple) ; il pourra également être modulé selon qu'il s'agit de contrat à la culture ou à l'exploitation, dans une logique de favoriser la diversification des exploitations ;
- La franchise appliquée à l'assurance MRC, considérant que le niveau de pertes compris entre 20% et 30% correspond à 40% des indemnisations ; ce qui suppose là encore une approche différenciée selon les productions et l'impossibilité d'appliquer à tous les secteurs une franchise de 20% comme le permet le « règlement omnibus » ;
- Le taux d'indemnité appliqué à l'intervention publique couvrant les pertes « exceptionnelles » ;

- Le seuil de déclenchement de l'intervention publique pour les pertes « exceptionnelles » qui peut aussi se considérer différemment selon les productions³.

Le débat entre l'État, les assureurs et la profession pourra aussi porter pour le contrat MRC subventionné sur le niveau d'indemnisation garanti par les assureurs au-delà de la franchise, dans la mesure où c'est un moyen de réduire les cotisations. Toutefois, la modulation de ce paramètre revient indirectement à modifier la part subventionnée des produits d'assurance et relève quasiment du premier des quatre paramètres présentés ci-avant.

Le plan stratégique proposé sur la période 2023-2030 répond à un souci de maîtrise technique autant que de maîtrise budgétaire de la réforme proposée. Pour autant, les premières années de mise en œuvre seront déterminantes et une réévaluation en cours de plan doit être prévue. C'est pourquoi il est proposé d'inscrire dès le départ une « revue à mi-parcours » en 2026 afin d'évaluer l'atteinte des objectifs et, si besoin, de réorienter le dispositif.

b. Les paramètres du scénario cible 2030 et ceux des étapes intermédiaires

	Grandes cultures		Viticulture		Arboriculture		Prairies		Autres productions	
	2023	Tendance → 2026 → 2030	2023	Tendance → 2026 → 2030	2023	Tendance → 2026 → 2030	2023	Tendance → 2026 → 2030	2023	
Seuil = franchise⁴	25 %	Vers la franchise à l'exploitation	25 %	Vers la franchise à l'exploitation	25 %	Vers la franchise à l'exploitation	20 %	Vers la franchise à l'exploitation		Le CODAR proposera en lien avec le pool les productions pouvant être intégrées dans le dispositif MRC avec pour chacune d'elles les paramètres correspondants La revue à mi-parcours en 2026 permettra d'évaluer les progrès ainsi réalisés.
Taux de subvention	70 %	↘	70%	↘	70 %	→	70 %	→		
Seuil d'intervention pertes exceptionnelles	50%	→	60 %	→	30 %	↗	30 %	↗		
Taux indemnisation assurés	100% ⁵	↘	100%	↘	100%	↘	100%	↘		
Taux indemnisation non assurés	45 %	↘ ∅	45 %	↘ ∅	45 %	↘ ∅	45 %	↘ ∅		

³ En viticulture, par exemple, les pertes supérieures à 50% représentent 17% des indemnisations contre 30% en arboriculture

⁴ La question de la moyenne olympique quinquennale doit être évacuée dans la mesure où son application est imposée par les textes européens et internationaux (OMC) et qu'une approche pragmatique commande, à court terme, voire sur la durée du plan, de raisonner à cadre international constant.

⁵ 100% = part État 90 % et part assureur 10 % (en proportionnel)

NB: Ce tableau ne constitue pas des propositions formelles définitives mais de simples hypothèses de travail soumises au groupe pour discussion. Le paramétrage final aura vocation à être effectué dans le cadre des travaux interministériels que les ministères engageront à l'issue du rendu des conclusions du groupe de travail.

Ce paramétrage proposé pour 2023 répond de plusieurs critères et principes retenus comme nécessaires à la promotion, sur le terrain auprès de tous les agriculteurs, du Plan stratégique.

S'agissant du seuil égal à la franchise, le paramétrage propose que le règlement Omnibus soit pleinement appliqué aux prairies: c'est dans cette filière que la couverture assurantielle des surfaces est la plus faible et qu'il faut mettre en place le nouveau système de la façon la plus incitative. Le taux de 25% appliqué à toutes les autres filières tient compte du caractère très budgétivore de la couverture des risques compris entre 20 et 30% de pertes.

S'agissant du taux de subvention, l'application du règlement Omnibus est fondée sur ce principe d'incitation forte; toutefois, il doit être envisagé une dégradation progressive de ce taux de subvention au fur et à mesure que se développera le recours à l'assurance, pour garantir une maîtrise de l'impact sur le budget global de cette hausse attendue du taux de pénétration de l'assurance récoltes. Cette dégradation devra tenir compte du rythme auquel se développe le recours aux produits d'assurance, de l'équilibre des produits et de l'impact budgétaire de l'ensemble des paramètres.

S'agissant du seuil d'intervention de l'État, le taux de 30% de pertes appliqué aux prairies et à l'arboriculture a vocation à permettre un « tuilage » le plus fluide possible entre le régime Calamités actuel et le nouveau dispositif. Il faut toutefois avoir à l'esprit la hausse rapide, dès 2024, de ce seuil d'intervention de l'État: la première année d'entrée en vigueur du nouveau système doit être la dernière à laquelle s'appliquent les règles que connaissent actuellement les agriculteurs. Cet avantage relatif des filières aujourd'hui concernées par le régime Calamités ne doit toutefois pas être inéquitable et c'est la raison pour laquelle il est proposé les taux de 50% et de 60% pour les Grandes Cultures et la viticulture.

Enfin, il doit être annoncé sans délai que le taux d'indemnisation des pertes couvertes par l'État, pour les non assurés, sera de moitié de celui appliqué aux assurés et sera dégradé d'année en année pour tendre vers zéro. Pour les assurés, s'il s'agit de démarrer avec un taux de 100% mais de prévoir une possible évolution de ce taux, comme du taux de subvention, en tant que paramètre ayant une incidence budgétaire substantielle.

c. Dès 2023 : création d'une gouvernance garante de transparence, de mutualisation, de non-exclusion et du meilleur coût

Le scénario cible doit permettre de réunir les conditions d'une confiance entre agriculteurs, assureurs et État. Il s'agit d'un partage exhaustif des données nécessaires à l'assurance, en particulier sur la sinistralité et les rendements, de la définition des produits et de leur tarification technique afin de rendre les assurances MRC plus accessibles à tous les agriculteurs. Aucun agriculteur souhaitant souscrire une garantie existante ne doit être exclu.

Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un système qui, pour l'État, sera un véritable outil de politique agricole garantissant le meilleur rapport coût/service aux agriculteurs en préservant un équilibre technique qui en assure la pérennité. Le dispositif établi entre l'État et les assureurs permettra la fixation des primes pures dans chacune des productions ; ces primes étant révisées régulièrement en tant que de besoin dans le cadre de la gouvernance mise en place.

Concrètement, cette gouvernance prendrait la forme d'un « pool » d'assurance ou de réassurance réunissant les assureurs souhaitant commercialiser les assurances MRC subventionnées et la Caisse Centrale de réassurance.

Ce « pool » mettrait en commun les données utiles à la définition des contrats d'assurance et à leur tarification. Les assureurs membres de ce pool commercialiseraient les produits définis aux tarifs techniques fixés par le pool - tout en restant libres de leurs tarifs commerciaux intégrant leurs coûts de gestion et de leur politique commerciale - avec obligation d'assurer les demandeurs et, sauf circonstances clairement établies (non-paiement des primes, fraude...), impossibilité de les exclure en raison d'une sinistralité anormale.

Juridiquement, il est recommandé que ce « pool » soit un groupement d'intérêt économique (GIE), formule qui permettrait de se « co-réassurer » dans le cadre d'une mutualisation, entre les opérateurs, des risques. Le principal mérite de cette disposition sera de conjurer toute forme de sélection des risques par les opérateurs au détriment des chefs d'entreprises les plus exposés. L'État, ne serait-ce que par la présence de la CCR, en sera membre de droit et permettra de garantir le niveau de confiance et de transparence requis dans le traitement des données de sinistralité et la tarification des primes techniques, pour que puisse être promue une culture de la gestion des risques ayant vocation à se généraliser parmi les agriculteurs. C'est ainsi que, collectivement et solidairement, les professionnels de l'assurance et de la réassurance, avec l'État, feront progressivement évoluer lorsque cela s'avèrera nécessaire ce qui distingue, filière par filière, ce qui est assurable de ce qui ne l'est pas, dans une logique d'accompagnement de la transformation attendue de l'agriculture française.

Au-delà de ce pool, outil opérationnel de distribution des assurances MRC, il est proposé que soit mis en place, comme dans le dispositif espagnol, un « Comité d'orientation du développement des assurances récoltes » (CODAR) réunissant les assureurs, les réassureurs, la profession agricole, l'État et les régions afin d'examiner régulièrement les données liées au développement des assurances récoltes, de proposer les garanties nouvelles à étudier, celles à supprimer. Ce comité émettrait des avis à l'attention du « pool » pour orienter son action, notamment sur la base du suivi de l'application des Plans d'adaptation des filières.

Il est à noter que chaque prime d'assurance devra refléter le vrai prix du risque afin de responsabiliser les acteurs. Par ailleurs, dans une approche globale de la gestion du risque des exploitations et afin de favoriser la diversification qui est l'un des principaux facteurs de cette gestion des risques, il convient d'envisager la généralisation à l'horizon 2025 des contrats et franchises par exploitation pour les assurances MRC, le cas échéant par des modalités d'intervention publiques bonifiées (voir tableau).

d. Le « guichet unique »

Ce « guichet unique » constituerait une évolution conséquente du dispositif actuel qui génère énormément d'incompréhension et de mécontentement sur le terrain compte tenu des écarts d'appréciation et d'évaluation entre l'assurance subventionnée et les calamités agricoles. Il permettrait aussi d'aller vers une individualisation de l'indemnisation tenant compte des efforts faits par l'agriculteurs pour se protéger ou prévenir les risques, ce que toutes les parties prenantes appellent de leurs vœux.

L'objectif est que les agriculteurs aient pour interlocuteur unique un assureur pour la gestion du contrat d'assurance et pour le déclenchement et l'évaluation de l'intervention de l'État en cas de sinistre « exceptionnel ». L'enjeu est de fonder l'intervention des assureurs comme celle de l'État sur les mêmes éléments d'évaluation de l'impact du sinistre et du calcul des pertes de l'exploitation. Ainsi le guichet unique permettra-t-il l'adoption de principes indemnitaires communs, garants de l'utilisation d'outils communs et d'une égalité de traitement entre les bénéficiaires du dispositif. Les agriculteurs auront donc pour interlocuteur unique un assureur pour la partie assurable et pour la partie « exceptionnelle ». Pour les non-assurés, concernant la partie « exceptionnelle », le guichet unique devra trouver à s'appliquer. En concertation avec les assureurs, dans le cadre d'une expertise juridique approfondie, il convient d'étudier, par exemple, comment l'assureur ayant prélevé la taxe complémentaire aux contrats d'assurance pourrait agir par délégation des gestionnaires du « Fonds d'intervention exceptionnelle » qui, transfèrera aux assureurs les aides à verser aux sinistrés.

CONCLUSION

Résumé du Rapport en 7 points

1. Le Groupe de Travail recommande l'adoption d'un Plan stratégique sur sept ans.

L'agriculture française est en train d'affronter une adversité grandissante dans un contexte d'exigences très élevées. Cet affrontement va se traduire par un bouleversement qui en changera le visage : il est à prévoir des ruptures historiques dans les pratiques, les mises en culture, les choix d'abandon ou de (ré)introduction de productions à l'échelle de territoires.

Le Plan stratégique recommandé vise à accompagner cette mutation pour la rendre possible, maîtrisée et durable. Il doit consister à encourager et soutenir les efforts des agriculteurs en matière de protection et de prévention. De ce point de vue, la diversification des exploitations est en soi un objectif à poursuivre.

2. Ce Plan stratégique s'inscrit donc dans la cohérence globale du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique.

Les séquences 2 et 3 dudit « Varenne » vont aboutir à des plans d'adaptation de filières et des conditions stables et sécurisées d'une approche prospective et opérationnelle du problème de l'eau. Ce sont des résultats que le Plan stratégique devra intégrer dans la façon d'accompagner tous les agriculteurs dans cette conduite du changement.

3. Ce Plan stratégique vise à augmenter le plus rapidement et le mieux possible une généralisation du recours à l'assurance récoltes, en définissant une intervention de l'État **ambitieuse, lisible, équitable et maîtrisée.**

Il prévoit donc un effort de solidarité nationale à la hauteur de l'enjeu, les conditions du contrôle de son évolution dans la durée et une complémentarité avec l'assurance adaptée à chaque filière.

4. Politiquement, l'objectif de généraliser le recours à l'assurance récolte se traduit par la dégradation progressive, jusqu'à suppression à terme, de l'indemnisation par l'État des pertes subies par les agriculteurs non assurés.

Cette orientation, lourde de conséquences et exigeante en termes de courage politique, doit se traduire sans délais par une très forte mobilisation de tous les acteurs sur le terrain pour faire connaître le Plan stratégique, son ambition, la très forte adversité du contexte et la façon dont tous les agriculteurs seront accompagnés.

5. Quatre paramètres ayant une forte incidence budgétaire feront l'objet d'un suivi rapproché et d'ajustements progressifs pour garantir la maîtrise du budget consacré à cet effort national. Ces quatre paramètres sont les suivants :

- Le niveau de pertes appelé seuil qui déclenche l'indemnisation assurantielle, qui sera égal à la franchise représentant le niveau de pertes à la charge de l'agriculteur,
- Le taux de subvention appliqué aux produits d'assurance récoltes,
- Le niveau de pertes au-delà duquel l'État prend le relais de l'assurance dans l'indemnisation de l'agriculteur,

- Le taux d'indemnisation des pertes couvertes par l'État, dont il est avéré qu'il sera progressivement dégradé pour les non assurés.

6. Le point de départ de ce Plan stratégique en 2023 prévoit un paramétrage de ces quatre facteurs que l'on peut estimer, globalement, à près de 700 Millions d'euro.

Si ce paramétrage est indicatif, il faut toutefois garder à l'esprit que l'enveloppe budgétaire globale consacrée au lancement de ce Plan stratégique, pour en soutenir la crédibilité, devra être **comprise entre 600 et 700 Millions d'euro**.

7. Enfin, le pilotage de ce Plan stratégique doit permettre non seulement d'établir un climat de confiance indispensable entre les professionnels de l'assurance, les agriculteurs et l'État, mais également l'application de trois principes : un principe de mutualisation, un principe d'universalité et un principe de simplification.

Ce sont ces principes qui fondent la recommandation de la création d'instances de partage des risques et de concertation entre assureurs, réassureurs, agriculteurs et État.

Le principe de **mutualisation** traduit une exigence **d'équité** : aucun agriculteur, aucune culture, aucun bassin de production ne doivent être la variable d'ajustement d'un phénomène de sélection des risques par les assureurs.

Le principe **d'universalité** traduit une exigence de **cohérence** : puisqu'il s'agit de viser la généralisation du recours à l'assurance récoltes, aucun agriculteur ne doit être écarté d'une solution assurantielle possible.

Le principe de **simplification** traduit une exigence **d'efficacité** : c'est dans une logique de guichet unique, celui de l'assureur, que ce Plan doit être développé sur le terrain.

Pour parvenir à l'élaboration de ce plan stratégique, le Groupe de travail s'est imposé un rythme soutenu de sessions de réflexion commune sur la base des données fournies par les services des Ministères. L'assiduité et l'engagement de tous les participants, l'excellente tenue des débats ayant permis des confrontations utiles dans le respect des personnes et de leurs fonctions, la très grande disponibilité et réactivité des personnels de la DGPE, de la DGT et de la DGB sont à souligner et méritent de sincères remerciements.

Ce rythme de travail, observé pour respecter les échéances fixées au préalable par le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, n'aura toutefois pas permis de prendre le temps d'une méthode de concertation et d'approfondissement nécessaire à l'émergence d'un consensus totalement partagé.

Si l'architecture globale du Plan stratégique résulte d'une convergence réelle, certaines des dispositions qu'il contient n'ont pas été approuvées par tous les participants. Trois d'entre elles sont à relever :

- Le principe selon lequel l'État apportera un soutien dégressif aux non assurés jusqu'à atteindre une généralisation du recours à l'assurance récoltes ;
- Le choix d'un GIE regroupant assureurs et CCR pour partager les données de sinistralité et les risques, et fixer le niveau des primes techniques en garantissant une offre assurantielle à tous les agriculteurs ;
- Le chiffrage du paramétrage recommandé pour l'année 2023.

Le Président du groupe a choisi de les incorporer au Plan stratégique recommandé en ce qu'elles relevaient, en dépit des objections de certains participants, d'un assez large assentiment.