

N° 708

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 septembre 2019

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

visant à encourager le développement de l'assurance récolte,

PRÉSENTÉE

Par MM. Yvon COLLIN, Henri CABANEL, Mme Nathalie DELATTRE, MM. Guillaume ARNELL, Stéphane ARTANO, Alain BERTRAND, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Joseph CASTELLI, Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Josiane COSTES, MM. Jean-Marc GABOUTY, Éric GOLD, Jean-Noël GUÉRINI, Mme Véronique GUILLOTIN, M. Éric JEANSANNETAS, Mmes Mireille JOUVE, Françoise LABORDE, MM. Olivier LÉONHARDT, Jean-Claude REQUIER, Jean-Yves ROUX et Raymond VALL,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Selon le 5^{ème} rapport du GIEC (Groupement d'experts intergouvernemental d'évolution sur le climat) sur les changements climatiques et leurs évolutions futures, « *Les experts s'attendent [...] à ce que le réchauffement climatique provoque des événements météorologiques extrêmes plus intenses, tels que les sécheresses, pluies diluviennes et [...] des ouragans plus fréquents* ».

Au cours de ces dernières années, on observe en France des événements météorologiques qui confortent malheureusement cette prévision, et dont les conséquences sur l'agriculture sont dramatiques. L'année 2018 a connu une sécheresse atypique avec un déficit hydrique qui s'est prolongé durant l'automne. Cet épisode a concerné soixante départements, entraînant des reculs de rendements, notamment pour les cultures de maïs et de colza. L'élevage a également été affecté du fait de la raréfaction des fourrages. Cette année encore, de violentes intempéries ont dévasté, parfois en totalité, des vergers dans la région de Bordeaux, en Auvergne-Rhône-Alpes ainsi qu'en Occitanie, tandis que l'intensité d'une chaleur caniculaire a grillé, de façon inédite, des hectares de vignobles gardois et héraultais.

L'agriculture apparaît naturellement comme le secteur économique le plus exposé aux méfaits du dérèglement climatique. Aussi, de plus en plus souvent, les agriculteurs vont être confrontés à des incertitudes quant au volume de leurs récoltes, et par ricochet de leurs revenus. En moyenne, un agriculteur subit actuellement une perte de revenu de 20 % tous les trois à quatre ans, le niveau et la fréquence passant respectivement à 30 % et 3,6 ans pour les arboriculteurs.

Face à cela, les moyens de lutte préventive ne suffisent pas toujours à limiter les dégâts sur une exploitation. Dans ces conditions, on doit se poser la question de l'efficacité du système actuel de gestion et de couverture des risques climatiques.

Ce système est composé de deux piliers. En appui, le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), principalement alimenté par une taxe additionnelle aux primes et cotisations d'assurance payées par les agriculteurs, joue le rôle de pivot financier.

Le régime des calamités agricoles, créé dès 1964, indemnise les exploitants ayant subi des pertes de récoltes et des pertes de fonds. Cette indemnisation intervient pour les risques non assurables, en cas d'événement climatique exceptionnel, pour un taux minimal de pertes individuelles.

Les agriculteurs peuvent par ailleurs recourir à l'assurance récolte, dont le cadre a été amélioré depuis sa création en 2005. Aujourd'hui, les assureurs proposent un « contrat-socle » par lequel, en cas de sinistre, l'agriculteur est couvert au niveau d'un prix de vente calculé sur les trois dernières années ou sur la moyenne olympique des cinq dernières années. Ce premier niveau, déclenchable à partir d'un seuil de 30 % de pertes, bénéficie d'une subvention publique au taux maximum de 65 %. Il permet à l'assuré de poursuivre son activité et de relancer un cycle de production après avoir subi des pertes de rendements dues à un événement climatique. Un second niveau de couverture, subventionnable à un taux inférieur allant jusqu'à 45 %, permet à l'agriculteur d'être indemnisé sur la base de son chiffre d'affaires. Un troisième étage, non soutenu par des aides publiques, propose de souscrire des garanties complémentaires (réduction ou rachat de franchise, frais supplémentaires de récoltes, frais de semis...). La prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance ouverte aux deux premiers niveaux de garanties, provient des aides puisées dans le second pilier de la PAC à travers des fonds européens (FEADER).

Malgré ce soutien, la diffusion de l'assurance récolte progresse très lentement et inégalement selon les cultures : 30 % des surfaces viticoles et 26 % des grandes cultures sont couvertes par un contrat multirisques climatiques tandis que le taux de couverture est très marginal pour les exploitations d'arboriculture et nul pour les prairies. Par conséquent, de nombreux agriculteurs se trouvent le plus souvent démunis face à un sinistre.

Le coût des primes et l'exigence d'un taux de perte de 30 % considérée par certains agriculteurs comme trop forte, n'encouragent pas à la souscription des contrats multirisques. En ce qui concerne le coût des primes, les assureurs peuvent difficilement faire mieux car l'exploitation de cette branche assurantielle est déficitaire pour les compagnies d'assurance. Sur la période 2005/2017, le cumul de pertes est de 900 millions d'euros pour les compagnies d'assurance. L'équilibre a été atteint pour les seules

années 2008, 2014 et 2015. En revanche, le seuil du taux de perte pourrait être porté à 20 %, le règlement européen dit « règlement Omnibus » le permettant depuis 2018.

Pour ce qui est de l'indemnisation au titre des calamités agricoles, la lenteur des procédures (jusqu'à 18 mois pour couvrir un aléa), la question des seuils inadaptés notamment en cas de polyculture, les limites du zonage de l'indemnisation et le calcul du prix de vente assurable sur la moyenne olympique sont quelques-uns des reproches qui lui sont adressés.

En outre, pour l'arboriculture et les prairies, l'assurance récolte et le régime des calamités agricoles entrent en concurrence et peuvent ainsi engendrer des situations inéquitables dans lesquelles un agriculteur non assuré bénéficiera d'une meilleure indemnisation que celui qui s'était assuré.

En marge de cette gestion collective des risques en agriculture, l'exploitant peut se constituer une réserve individuelle grâce à la déduction pour épargne de précaution (DEP). Ce dispositif suppose toutefois de pouvoir mobiliser de la trésorerie sur plusieurs années et donc d'avoir des revenus qui le permettent.

Conscient des obstacles qui se présentent face à la généralisation de l'assurance récolte, le Gouvernement a décidé, en juillet dernier, de lancer une concertation entre le monde agricole et les assureurs afin d'améliorer et d'encourager la couverture des risques. À cet égard, l'article L. 1 du code rural et de la pêche mentionne, parmi les finalités de la politique agricole, le développement des dispositifs de prévention et de gestion des risques, de même que la sécurisation des revenus.

Dans la perspective de ces réflexions, les auteurs de la présente proposition de résolution souhaitent rappeler les quelques mesures défendues par le monde agricole qui visent à rendre l'assurance récolte plus attractive. Il serait en effet souhaitable de la simplifier, de l'adapter selon les cultures, de l'encourager financièrement, d'en réduire les effets de seuil et de mieux articuler entre eux les outils d'indemnisation existants.

Proposition de résolution visant à encourager le développement de l'assurance récolte

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les conclusions du 5ème rapport du Groupement d'experts intergouvernemental d'évolution sur le climat (GIEC) sur l'impact du réchauffement climatique,
- ④ Vu le 3° du I de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, rappelant l'objectif de soutenir le revenu agricole,
- ⑤ Vu le 16° du I de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, rappelant l'objectif de développer des dispositifs de prévention et de gestion des risques,
- ⑥ Vu le rapport d'information du Sénat (n° 628, 2018-2019) – 3 juillet 2019 – de Mme Nicole BONNEFOY, fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation,
- ⑦ Vu le considérant 6 du règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 dit « règlement Omnibus », qui autorise la réduction à 20 % du seuil relatif à la baisse de production applicable à l'assurance,
- ⑧ Considérant que le dérèglement climatique est avéré sur le plan scientifique ;
- ⑨ Considérant que l'agriculture est de plus en plus souvent impactée par des intempéries dont l'intensité génère des pertes d'exploitation conséquentes ;
- ⑩ Considérant que l'agriculture doit également faire face à d'autres aléas de type sanitaire ou de marché ;
- ⑪ Considérant que la mise en place d'outils de protection des récoltes peut s'avérer efficace mais pas toujours suffisante ;
- ⑫ Considérant que le dispositif actuel de gestion des risques en agriculture n'incite pas assez à une couverture généralisée des exploitations ;
- ⑬ Considérant que l'agriculture, au cœur de la production alimentaire, est aussi un vecteur d'externalités positives ;

- ⑭ Considérant que le monde agricole s'implique dans la transition écologique ;
- ⑮ Considérant que l'agriculture est un secteur stratégique essentiel à l'équilibre de nos territoires et au dynamisme de la balance commerciale ;
- ⑯ Considérant que toutes les missions dévolues aux exploitants justifient la contribution de la solidarité nationale pour leur maintien ;
- ⑰ Invite le Gouvernement à :
- ⑱ Améliorer l'articulation entre les outils actuels de gestion des risques climatiques afin qu'ils n'entrent pas en concurrence et ne créent pas de situations inévitables entre les agriculteurs ;
- ⑲ Encourager la simplification des contrats d'assurance récolte et promouvoir leur adaptation aux cultures et aux territoires ;
- ⑳ Saisir les opportunités offertes par le règlement européen dit « règlement Omnibus » pour baisser le seuil de déclenchement du niveau des pertes de rendement de 30 % à 20 % et pour porter le taux de subvention de 65 % à 70 % ;
- ㉑ Mieux évaluer les pertes de rendement en allongeant la moyenne olympique sur une durée de dix ou quinze ans avant de la supprimer à terme ;
- ㉒ Favoriser le règlement rapide de l'indemnisation, qu'elle relève de l'assurance récolte ou du régime des calamités agricoles ;
- ㉓ Accroître le soutien financier au paiement des primes en évaluant les possibilités offertes au sein de la politique agricole commune (PAC) par le principe d'une subsidiarité accrue ;
- ㉔ Sécuriser l'enveloppe budgétaire dédiée à la subvention des primes d'assurance ;
- ㉕ Faire respecter le calendrier de versement des aides publiques ;
- ㉖ Développer une politique ambitieuse de prévention pour inciter les agriculteurs à recourir davantage à l'irrigation, au drainage, à la mise en œuvre de retenues d'eau collinaires et à la pose de filets paragrêles.