



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Commission de l'économie du
**développement
durable**

Enjeux et recommandations n°2

**Avis sur la réforme des
assurances agricoles et le
changement climatique**

FEVRIER 2022

Les rapports et synthèses de la Commission de l'économie du développement durable sont élaborés en s'appuyant sur l'expertise de ses membres et les échanges en son sein. A défaut de consensus absolu sur tous les aspects des sujets abordés, ils visent à construire une vision partagée de leurs enjeux.

Avis sur la réforme des assurances agricoles et le changement climatique

À la suite des Assises de l'eau, le « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique » a associé l'ensemble des parties-prenantes (agriculteurs, ONG, élus, services de l'État et opérateurs...) pour identifier les solutions permettant l'adaptation et la protection des agriculteurs à l'évolution du climat. La réforme des mécanismes de couverture des aléas climatiques en constitue un enjeu majeur, à intégrer cependant dans une stratégie globale d'adaptation de ce secteur¹.

Le premier axe du Varenne de l'eau (« Se doter d'outils d'anticipation et de protection de l'agriculture dans le cadre de la politique globale de gestion des aléas climatiques ») part du constat que les événements climatiques affectant l'agriculture étant appelés à se multiplier dans les prochaines années et plus violents (cf. tableau 1), les mécanismes actuels de couverture des risques agricoles doivent évoluer.

☐ Événements climatiques impactant l'agriculture française :

- Sécheresse précoce : 2009, 2011, 2015, 2019
- Sécheresse estivale : 1976, 2003, 2005, 2020
- Sécheresse tardive : 2018.
- Excès d'eau : 2007, 2011, 2016
- Gel sur arboriculture et viticulture :
avril 2017 et 2021 et, printemps 2005, 2008 et 2012

☐ Phénomènes localisés (tempêtes, etc.) :

- 2000, 2007, 2009, 2014, 2016, 2018, 2019.

☐ Événements sanitaires en élevage :

- Grippe aviaire : 2003, 2006 et 2020
- Fièvre catarrhale ovine : 2006 et 2017.

ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR NATIONAL DE SÉCHERESSE DES NAPPES

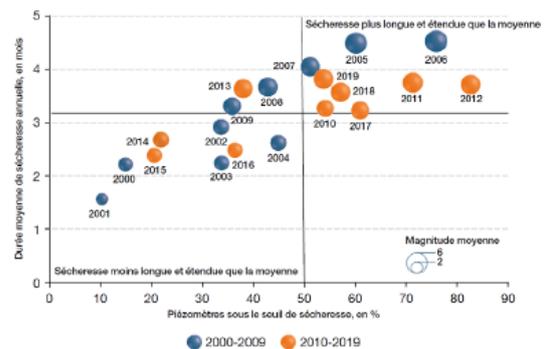


Tableau 1. Éléments de contexte (source BRGM, 2019)

En effet, le taux de diffusion de l'assurance est faible : 18 % seulement des exploitations couvertes par une assurance multi-risques climatiques, avec de grandes disparités suivant les filières, 3 % seulement en arboriculture par exemple. Dans le même temps, l'exclusion de cultures du régime des calamités agricoles laisse sans réponse certaines filières en cas d'évènement climatique majeur. Plus généralement, l'articulation entre l'assurance multirisques climatiques d'un côté, et le régime des calamités agricoles de l'autre n'est pas satisfaisante. En particulier, les soutiens de crise ex-post de l'Etat constituent un frein à la diffusion des programmes d'assurance-récolte.

Le projet de loi, déposé fin 2021, portant « réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture » vise à établir un régime « universel », auquel tout agriculteur aura accès. Son architecture est fondée sur la catégorisation économique des risques climatiques auxquels est exposée l'agriculture, qui distingue : les risques

¹ Cette note s'appuie sur la discussion au sein de la CEDD le 17.1.2022, suite aux exposés d'A.Thomas et C.Gollier.

normaux, que peut gérer l'exploitant agricole; les risques intermédiaires, que peut mutualiser le marché de l'assurance; et les risques catastrophiques, difficilement probabilisables et non mutualisables, nécessitant de ce fait l'intervention de l'Etat.

Au deuxième niveau, l'assurance multirisque climatique serait subventionnée par l'Etat pour inciter les agriculteurs à s'assurer. Simultanément, les modalités d'indemnisation des agriculteurs par le Fonds national de gestion des risques en agriculture, intervenant en relais en cas de pertes exceptionnelles de récoltes et de cultures, seraient différenciées, selon que celles-ci font ou non l'objet d'un contrat d'assurance.

Outre qu'elle comble les angles morts des dispositifs actuels et organise la complémentarité des niveaux d'intervention, la réforme prend en compte la nécessité d'un taux de diffusion suffisant de l'assurance. Surtout, elle déplace le soutien public, du soutien de crise (*ex post*) vers celui (*ex ante*) à l'assurance. En effet, aider un secteur suite à un sinistre ne lui donne pas les bonnes incitations pour s'adapter. Le soutien à l'assurance est donc préférable, et plus à même aussi d'intégrer la diversité des situations des agriculteurs.

Sous réserve des modalités qui restent à définir, cette réforme a donc de solides fondements sur le plan économique. Elle permettra de mieux assurer la couverture des agriculteurs aux risques climatiques dans un contexte où ceux-ci sont appelés à s'accroître du fait du changement climatique.

Pour autant, l'assurance ne peut gérer que l'aléa mutualisable, alors que les aléas agricoles sont souvent systémiques. Par ailleurs, le bon équilibre recherché entre assurance et solidarité ne sera pérenne que si le risque affecté à l'assurance peut effectivement en relever, et aucune réforme de l'assurance ne peut permettre d'empêcher la dévalorisation d'actifs devenus inadaptés dans le nouveau contexte résultant du changement climatique.

En d'autres termes, la réforme des outils de couverture des événements climatiques en agriculture n'est qu'un volet de son adaptation au changement climatique. L'essor des deux autres axes du Varenne agricole de l'eau sont donc tout aussi importants :

-Renforcer la résilience de l'agriculture dans une approche globale en agissant notamment sur les sols, les variétés, les pratiques culturales et d'élevage, les infrastructures agroécologiques et l'efficacité de l'eau d'irrigation.

-Accéder à une vision partagée et raisonnée de l'accès aux ressources en eau mobilisables, dans le respect des équilibres et milieux naturels pour l'agriculture sur le long terme.

En effet, le changement climatique va imposer une nouvelle « révolution industrielle » de notre agriculture, qu'il convient d'accompagner, mais qui doit être anticipée car l'agriculture est l'un des secteurs le plus directement affecté. Les enjeux d'adaptation² y sont donc particulièrement aigus. En l'espèce, celle-ci devra combiner des modifications de pratiques agricoles, par exemple en modifiant les dates de semis ou les variétés utilisées, et des changements de productions. De plus, les actions individuelles d'adaptation nécessiteront une action publique en appui, pour assurer la

² L'encadré 1 rappelle quelques principes pour une approche économique en ce domaine.

cohérence avec les politiques de gestion de l'eau et d'occupation des sols, mais aussi parce certaines transitions seront difficiles à conduire uniquement à un niveau individuel, comme la création de nouvelles filières.

Dans cette perspective, les questions liées à la ressource en eau cristallisent les controverses, avec d'un côté la question de la contribution que devraient apporter les agriculteurs au financement de projets impactant l'environnement dont ils sont seuls bénéficiaires, de l'autre des interrogations sur la viabilité des orientations alternatives qui sont proposées. Ces sujets doivent être abordés de front, en dépassant la seule confrontation des opinions (« adaptation » vs « maladaptation »; « retenues » vs « agroécologie »). L'évaluation socio-économique des différentes options, pour la collectivité, est un instrument irremplaçable pour éclairer ce type de question.

En effet, l'objet des analyses coûts-bénéfices est de comparer des projets ou des politiques, afin de déterminer celui ou celle qui apporte le bénéfice net le plus important pour l'individu qui mène le calcul (calcul économique privé) ou pour la société dans son ensemble (calcul économique public). Dans ce dernier cas, l'évaluation, dite alors socio-économique, intègre l'ensemble des impacts pour les différents acteurs -filières concernées et consommateurs-, ainsi que sur l'environnement, les impacts aux différentes périodes considérant un taux d'actualisation reflétant notre responsabilité collective vis-à-vis des générations futures.

La manière d'y intégrer l'incertitude a fait l'objet de nombreux travaux, théoriques et appliqués. A cet égard, le rapport Gollier³ avait établi un cadre général pour les applications opérationnelles, distinguant les différentes incertitudes et préconisant, lorsque cela est possible, de privilégier les démarches probabilistes, raisonnant sur l'espérance des gains et des coûts engendrés par le projet. L'incertitude est alors traitée en attribuant des probabilités d'occurrence aux différents scénarios. Le projet le plus intéressant est celui qui dégage la valeur actualisée nette espérée la plus élevée, celle-ci étant ajustée sur le risque par le biais d'une prime de risque d'autant plus élevée que les bénéfices du projet sont corrélés à l'activité économique. Cette différenciation des primes de risque favorise *a contrario* les projets procurant des bénéfices assurantiels. Par ailleurs, il était recommandé de favoriser la flexibilité.

Ce cadre d'analyse permet donc d'évaluer les politiques d'adaptation au changement climatique. On en trouve des applications dès la fin des années 2000 à propos des choix d'essences forestières à planter aujourd'hui dans un contexte où la productivité future des essences est incertaine, ou encore de la gestion du trait de côte de la région Languedoc-Roussillon face à l'élévation du niveau de la mer. Cependant, tant que la réalité du changement climatique à l'œuvre demeurerait peu perceptible, leur essor est resté limité. Par ailleurs les valeurs de références qui étaient préconisées, notamment en matière de taux d'actualisation, demeureraient alors trop « court-termistes ». La récente révision⁴ du taux d'actualisation public change la donne à cet égard et les enjeux de l'adaptation sont désormais reconnus, la hausse des températures ayant atteint 1,7 °C depuis 1900 en France.

³ « Le calcul du risque dans les investissements publics » Rapport de la mission présidée par C.Gollier, Centre d'analyse stratégique (France Stratégie), 2011

⁴ Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics. Complément opérationnel 1, France stratégie, octobre 2021

Celle-ci s'est accélérée ces dernières décennies. On observe aussi des évolutions de la fréquence et de l'intensité des événements extrêmes : le nombre de journées chaudes (températures maximales supérieures à 25 °C) augmente, tandis que le nombre de jours de gel diminue. Les vagues de chaleur sont devenues plus fréquentes et plus intenses. On observe également une intensification des pluies extrêmes dans les régions méditerranéennes françaises. Ces changements ont des impacts sur l'évolution du cycle de l'eau. En particulier, la durée de la période d'enneigement en moyenne montagne diminue et l'évaporation des sols s'accroît, induisant des sécheresses plus fréquentes et plus intenses⁵.

⁵ Cf. observations et projections climatiques de météo-France, 2021

Economie de l'adaptation au changement climatique. Définitions et points de repères généraux

(Extraits du rapport de C.de Perthuis, S.Hallegatte et F.Lecocq pour le Conseil économique pour le développement durable, 2010)

Définition de l'adaptation

Alors que les politiques d'atténuation visent la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour limiter le changement climatique, l'adaptation est définie comme « l'ensemble des évolutions d'organisation, de localisation et de techniques que les sociétés devront opérer pour limiter les impacts négatifs du changement climatique et en maximiser les effets bénéfiques ».

L'une des difficultés majeures pour l'élaboration des stratégies d'adaptation est l'incertitude, qui comporte trois composantes, respectivement : sur le scénario global d'évolution du climat ; sur la façon dont les scénarios globaux se traduisent localement ; et sur la réponse des grands cycles (eau par exemple), des écosystèmes et des sociétés aux changements globaux et locaux du climat. Ceci impose notamment d'évaluer les mesures d'adaptation en tenant compte du degré de flexibilité qu'elles préservent pour l'action future. Toutefois, compte tenu des inerties techniques, économiques, politiques, institutionnelles et culturelles, il n'est pas toujours possible de prendre des mesures parfaitement flexibles. Enfin, le changement climatique est un processus continu s'inscrivant dans le long terme, pouvant nécessiter des bifurcations vers d'autres activités et/ou d'autres localisations. La gestion des transitions correspondantes devient dès lors un enjeu central.

Différents types d'adaptation

L'adaptation réactive consiste à réagir *ex post* aux impacts adverses du changement climatique, lorsqu'ils se produisent. L'adaptation anticipative, au contraire, consiste à agir avant que les impacts ne se produisent pour réduire la vulnérabilité à ces impacts et en limiter les conséquences. En pratique, des décisions de politiques publiques sont souvent plus faciles à prendre après une crise. Mais les coûts (même actualisés) des actions préventives peuvent souvent s'avérer largement plus faibles que les coûts des actions réactives.

Certaines mesures conçues pour s'adapter aux effets du changement climatique peuvent conduire à des résultats non conformes aux attentes. A cet égard, le GIEC définit la « maladaptation » comme « un changement dans les systèmes naturels ou humains qui conduit à augmenter la vulnérabilité au lieu de la réduire ». Celle-ci peut résulter d'un transfert de vulnérabilité d'un système à un autre ou d'une période à une autre, ou de la réduction de la marge d'adaptation future.

Une situation de maladaptation *ex post* peut cependant résulter de décisions tout à fait appropriées compte tenu des informations disponibles *ex ante*. Ce type de maladaptation n'est pas évitable, et ne peut donner lieu à un regret. Mais, quelle que soit son origine, une maladaptation constatée (appelée « déficit d'adaptation ») implique que s'adapter au changement climatique ne doit pas forcément se faire en cherchant seulement à maintenir le niveau de risque actuel, s'il est trop élevé.

Rôle des politiques publiques

Les bénéfices des mesures d'adaptation sont le plus souvent privés, ce qui incite les ménages, les entreprises et les collectivités à s'engager spontanément dans l'adaptation. Il existe cependant des circonstances dans lesquelles cette production privée d'adaptation risque d'être insuffisante et où l'intervention publique pour l'adaptation est nécessaire :

-du fait que l'information sur le changement climatique, ses impacts, et sur les options d'adaptation n'est pas suffisamment accessible ;

-parce que l'adaptation requiert souvent une coopération importante au niveau local ;

-parce que les décisions privées n'accordent pas assez d'attention au long-terme ;

-parce que certaines actions d'adaptation d'un acteur peuvent avoir des externalités négatives sur d'autres acteurs et ne pas correspondre à l'action optimale socialement ;

-parce que l'adaptation concerne les grands réseaux publics d'infrastructures et qu'elle nécessite une bonne adéquation des normes et réglementations ;

-et parce que certains agents ne sont pas en mesure de financer eux-mêmes les mesures d'adaptation, même si ces celles-ci sont dans leur intérêt privé.