



# L'Assurance Mutuelle

REVUE FONDÉE EN 1908

2008

RÉUNION DES ORGANISMES  
D'ASSURANCE MUTUELLE



RÉUNION DES ORGANISMES D'ASSURANCE MUTUELLE 26 bd Haussmann, 75009 PARIS

Téléphone : 01 42 25 84 86 – Fax : 01 42 56 04 49 – E-mail : [secretariat@roam.asso.fr](mailto:secretariat@roam.asso.fr) – <https://www.roam.radamesse.com/>



mutuelle d'assurance des professionnels du bâtiment et des travaux publics



Ne cherchez pas plus loin



plus qu'une mutuelle, une référence



En toute confiance





**MALAKOFF**

MUTUELLE  
**Saint-Christophe**  
ASSURANCES



**GAMEST**



# SOMMAIRE

Edito du Président	P 05
Introduction à la ROAM par Marie-Hélène Kennedy	P 06
La galaxie de l'assurance	P 09
Histoire d'un groupement professionnel d'assurance : le cas de la ROAM par Raymond Dartevelle	P 12
Solvabilité II : le contrôle du groupe et le soutien de groupe par Lieve Lowet	P 20
La mutuelle Européenne : maintenant ou jamais ? par Marie-Hélène Kennedy	P 40
Un statut de Mutuelle Européenne. Pour qui ? Pourquoi ? par Marie-Hélène Kennedy	P 42
Dossier : la gouvernance	P 45
• Interview de Jean Azéma, Président de la FFSAM	P 46
• Préambule sur le marché de l'assurance mutualiste	P 48
• Recommandations de la FFSAM en matière de Gouvernance des Sociétés d'Assurance Mutuelles	P 50
• Suivi des recommandations FFSAM en matière de Gouvernance des SAM	P 56
• Modèle de charte des administrateurs de sociétés d'assurance mutuelles	P 59
• Responsabilité des Dirigeants de Sociétés d'Assurance Mutuelles	P 63

(suite du sommaire p 4)

# SOMMAIRE

Qu'est-ce qu'une SGAM ? par Bernard de Gryse	P 77
Rédaction du rapport annuel sur le contrôle interne : partage d'expérience par Catherine Bourgin	P 80
Le rapport sur le contrôle interne : un outil de bonne gouvernance par Serge de Andolenko	P 83
Le rapport sur le contrôle interne (R 336-1 du Code des Assurances) Mutuelle de Poitiers Assurances par Stéphanie Pasquet	P 86
L'assurance récolte. Actualité et perspectives par Arnaud de Beaucaron et Sandrine Chauveau	P 90

# L'assurance récolte

## Actualité et perspectives



Arnaud de BEAUCARON,  
Directeur Général L'ETOILE



Sandrine CHAUVEAU,  
Responsable Communication  
L'ETOILE

### 1. - Actualité

- 1.1. - L'agriculture européenne : un marché stratégique
- 1.2. - A la poursuite de la boîte verte
  - 1.2.1. - Enjeux pour l'Europe
  - 1.2.2. - Bilan de santé agricole au niveau national

### 2. - Perspectives

- 2.1. - Les moyens de se prémunir contre les aléas climatiques en agriculture
  - 2.1.1. - Le marché de l'assurance agricole
  - 2.1.2. - Les moyens de protection contre les aléas climatiques
- 2.2. - Comment voir l'avenir de l'assurance récolte ?
  - 2.2.1. - Où en est l'assurance récolte ?
  - 2.2.2. - Différents points de vue
  - 2.2.3. - Horizon 2013

### Annexes

- Quelques dates
- Lexique des abréviations
- Des rapports successifs
- Comparatif France/Espagne/Etats-Unis
- Références

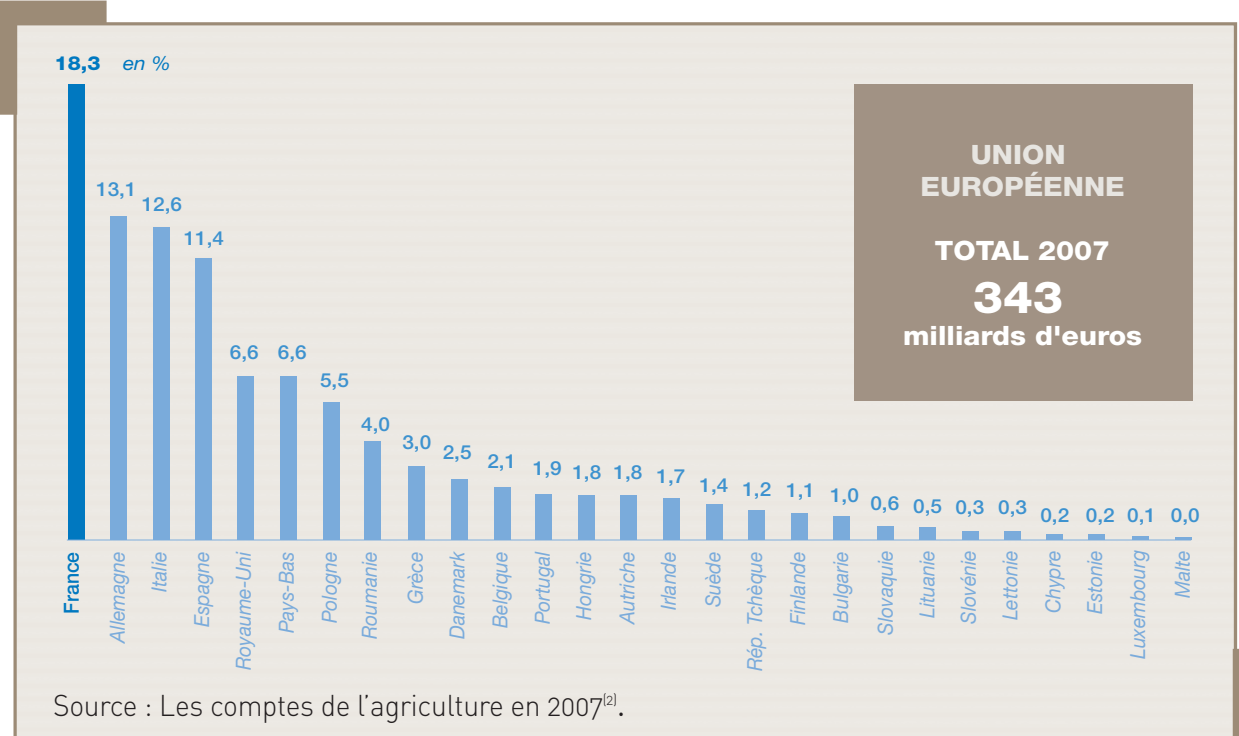
## I. Actualité

### 1 • L'agriculture européenne : un marché stratégique pourtant dépendant d'influences internationales

L'agriculture occupe depuis toujours une place stratégique dans les politiques gouvernementales afin d'assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire des populations. Les récentes variations des cours sur certaines denrées ont remis l'agriculture au cœur de

l'actualité. Début 2008, plusieurs pays comme l'Égypte, le Nigéria ou l'Indonésie ont connu des « émeutes de la faim »<sup>[2]</sup>. En France, la hausse des prix sur les produits alimentaires suscite bien des commentaires.

L'agriculture a toujours été en tête des affectations du budget européen puisqu'elle représente aujourd'hui environ 40% des dépenses de l'Union Européenne (90% dans les années 80). En tant que premier producteur agricole européen, la France est aussi le premier bénéficiaire des aides européennes.



L'Uruguay round<sup>[3]</sup> régit en partie les échanges agricoles internationaux depuis 1994. Un nouveau cycle de négociations, le cycle de Doha, a été initié en 2001. Un de ses

objectifs est de minimiser les distorsions de concurrence, orientant une politique générale de baisse des soutiens dont bénéficient les agriculteurs.

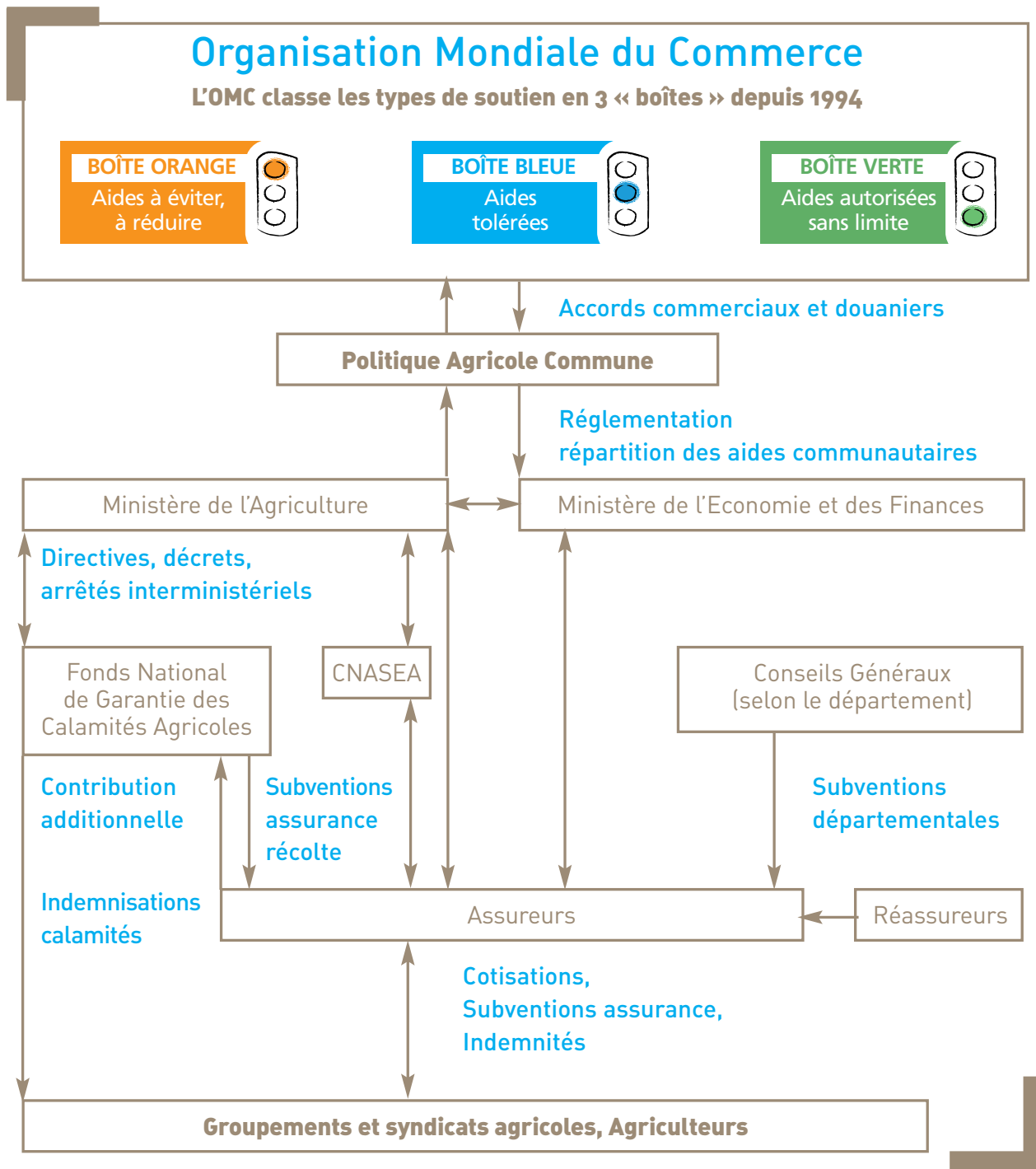
[1] Le Monde diplomatique – lundi 14 avril 2008 Emeutes de la faim

[2] Les comptes de l'agriculture en 2007 - Le marché de l'assurance des biens agricoles en 2007 : contrats incendie et multirisques FFSA/DESSI – octobre 2008.

[3] Uruguay Round, est le dernier et le plus important des cycles de négociations internationales ayant eu lieu dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Les accords internationaux de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) semblent sous-tendre les évolutions politiques et économiques actuelles, ce qui les place en haut du schéma ci-dessous :

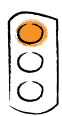
## LES INTERACTIONS ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DES AIDES AGRICOLES





## 2 • A la poursuite de la boîte verte...

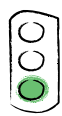
Aux termes des accords de Marrakech, les subventions sont classées en trois catégories désignées par des boîtes de couleur. Le classement est progressif en fonction de leur effet de distorsion estimé sur la production et les échanges internationaux. En matière agricole, on distingue<sup>(4)</sup> :



**LA « BOÎTE ORANGE »** contient les aides à éviter ou à réduire. Il s'agit des soutiens directement liés au volume de production et aux prix, entraînant des distorsions dans les échanges. Elles sont soumises à un plafond budgétaire et à un engagement de réduction ;



**LA « BOÎTE BLEUE »** décrit les aides simplement tolérées. Il s'agit d'aides en partie découplées (qui ne sont ni liées à la production ni au marché), attribuées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Elles seront prochainement plafonnées ;



**LA « BOÎTE VERTE »** désigne les aides autorisées. Ces aides directes découplées, aucunement soumises à un plafond, entraînent peu d'effets « distorsifs » sur les échanges. Ces sont ces aides que l'on s'efforce actuellement de mettre en place.

Les dispositifs assurantiels « récolte » et « revenu » doivent également respecter deux règles :

- la perte minimum de revenus ou de récolte doit être supérieure à 30 % de la moyenne des trois dernières années,

- le plafond d'indemnisation est fixé à 70 % de la perte.

Au-delà de l'aspect anecdotique des boîtes de l'OMC, c'est en réalité toute la logique d'un nouveau système réglementaire qui se met en place et qui vient impacter l'activité des agriculteurs et de leurs assureurs.

### 2.1. Enjeux pour l'Europe

Au niveau européen, la Politique Agricole Commune (PAC) a été initiée par le Traité de Rome en 1957. Cinq objectifs ont été attribués : productivité, sécurité des approvisionnements, stabilisation des marchés, niveau de vie équitable pour les agriculteurs et prix raisonnables pour les consommateurs. Ces objectifs quantitatifs ne concernaient que les grandes cultures, la viande rouge, le sucre et le lait. Les autres productions comme les fruits et légumes et la viticulture ont fait l'objet de moins d'attention, donc moins de soutien.

#### POUR 2013, QUATRE AXES DE TRAVAIL SONT REDÉFINIS AVEC LA RENÉGOCIATION DE LA PAC :

- assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire de l'Union Européenne avec notamment la lutte contre les risques sanitaires,
- contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux : la faim dans le monde touche encore plus de 800 millions de personnes<sup>(5)</sup>,
- préserver les équilibres des territoires ruraux avec une approche économique

(4) Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 - page 21.

(5) Assises de l'agriculture – Décembre 2007 – Quels objectifs pour une politique agricole dna une perspective 2013 ?

par le maintien de l'activité agricole et des populations, écologiquement durables,

- **participer à la lutte contre les changements climatiques et améliorer les actions pour le respect de l'environnement et de la biodiversité. La production de bio-énergies qui permettront peut-être de prendre le relais des énergies fossiles est une nouvelle dimension à prendre en considération.**

Pour parvenir à ces objectifs, la Communauté Européenne octroie depuis sa création des aides aux agriculteurs. Depuis 1992, Bruxelles verse des aides compensatoires proportionnelles à la superficie de l'exploitation (dites primes PAC).

## 2.2. Bilan de santé agricole au niveau national

Un des enjeux pour la France est la mise en place d'un dispositif communautaire de gestion des risques et des aléas économiques, climatiques et sanitaires.

Le « Bilan de santé de la PAC » s'est conclu

fin novembre 2008 par un accord arraché après 17 heures de négociations<sup>(6)</sup> entre les différents Ministres de l'Agriculture de la Communauté. Côté français, Michel Barnier a défendu un aménagement de l'article 69 du règlement de la PAC qui devrait permettre - entre autres mesures- d'allouer pour l'échéance 2010, certains fonds communautaires au financement de l'assurance récolte. Les aides seraient ainsi transférées aux agriculteurs dans les cadres réglementaires de la PAC et de l'OMC et devraient aboutir à une revalorisation (jusqu'à 70%...)<sup>(7)</sup> de la subvention à la cotisation par cofinancement national et européen.

Même si les agriculteurs ne représentent que 4% de la population active française, n'oublions pas qu'ils « nourrissent les 96% restants et jouent un rôle majeur dans l'entretien des territoires et la biodiversité »<sup>(8)</sup>. Les aléas climatiques gagnent en fréquence et en intensité : tous les 3 ans environ, un agriculteur subit un écart de 20 % par rapport à sa moyenne de revenus (35% pour un arboriculteur)<sup>(9)</sup>. Pour s'en prémunir, l'assurance récolte individuelle et volontaire a été mise en place, dans le souci d'un « rééquilibrage vers un nouveau modèle agricole durable : une agriculture économiquement productive et écologiquement responsable »<sup>(10)</sup>.

(6) L'Express du 20/11/2008 : « Accord européen au forceps sur le « Bilan de santé » de la PAC »

(7) Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 27

(8) Les Echos du 25/11/08 – « Nous avons préservé les

outils de protection des marchés agricoles » : interview de Michel Barnier à la suite du Bilan de santé de la PAC.

(9) Débats en séance publique, Sénat le 29/10/2008

(10) Les Echos du 25/11/08, propos de Michel Barnier.

## II. Perspectives

### 1 • Les moyens de se prémunir contre les aléas climatiques en agriculture

#### 1.1. Le marché de l'assurance agricole

En matière d'assurance, les cotisations perçues pour garantir les biens agricoles représentent 2,2% des encaissements dommages et responsabilités, soit 945 M<sup>(11)</sup>. Le marché est l'un des plus concentrés de l'assurance dommages :

	Cotisations 2007		Part de marché 2007		Taux de spécialisation
	Montant (M€)	Var 2007/2006 (en %)	en %	en % cumulé	
Goupama-Gam	541	+ 4,0	57	57	10
Axa	100	+ 1,5	11	68	2
Crédit Agricole (Pacifica)	63	+ 24,1	7	75	3
AGF	56	+ 3,0	6	80	1
Aviva	49	+ 5,8	5	86	4
Covea (Mut. du Mans-Azur)	46	+ 3,3	4	90	1
Etoile	20	+ 11,6	2	92	99
Générali	17	+ 10,4	2	94	1
Aréas CMA	7	+ 0,2	1	95	2
Thelem	7	- 0,6	1	96	3

Source : Les comptes de l'agriculture en 2007.<sup>(12)</sup>

#### 1.2. Les moyens de protection contre les aléas climatiques

Le système d'assurance français repose sur plusieurs acteurs selon les cultures et la nature des dommages. Pour le deuxième niveau, l'agriculteur choisit son assureur et le contrat qui lui convient. On distingue 3 niveaux de garantie et un dispositif fiscal :

##### DISPOSITIFS D'ASSURANCE ET D'INDEMNISATION

- 1<sup>er</sup> niveau de garantie : FNGCA, fonds d'indemnisation en cas d'accident climatique exceptionnel couvrant des dommages non assurables
- 2<sup>e</sup> niveau de garantie : Assurance des cultures (céréales, légumes, fruits, fleurs, vignes...) :  
Assurance classique grêle, tempête ;  
Assurance Récolte : grêle, tempête, gel, excès d'eau, sécheresse
- 3<sup>e</sup> niveau en étude : Assurance chiffre d'affaires

##### DISPOSITIF FISCAL

Dispositif fiscal individuel :  
DPA : une réserve de trésorerie peut être constituée si l'agriculteur a souscrit un contrat d'assurance

(11) Rapport FFSA : les comptes de l'agriculture en 2007, Le marché de l'assurance des biens agricoles en 2007 - octobre 2008.

(12) Les comptes de l'agriculture en 2007 - Le marché de l'assurance des biens agricoles en 2007 : contrats incendie et multirisques FFSA/DESSI - octobre 2008.

### Le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA) :

Mis en place en 1964, il intervient :

- pour l'indemnisation des dommages non assurables<sup>(13)</sup>. Suivant l'importance des dommages subis, l'agriculteur peut bénéficier de prêts à taux réduits ou recevoir des indemnités et/ou d'autres aides exceptionnelles (comme l'aide au transport de fourrage en 2003). Le FNGCA n'indemnise en moyenne que 30% des dommages subis

par les agriculteurs du fait d'aléas climatiques. Les délais d'indemnisation, la complexité du processus et la limitation des indemnisations en fonction des fonds disponibles sont autant de points qui ont poussé les Pouvoirs Publics à trouver d'autres solutions d'assurance. Une révision du régime sera nécessaire pour le rendre conforme aux exigences communautaires (introduction d'une franchise de 25%)<sup>(14)</sup>.

- pour la prise en charge d'une partie des cotisations d'assurance :

ANNÉES <sup>(15)</sup>	RISQUES COUVERTS ET TAUX DE LA SUBVENTION DU FNGCA
1997 à 2001	1- fruits (grêle): 7,5 % 2- légumes (grêle) : 7,5 %
2002 à 2004	1- fruits (grêle) : 7,5 % (10% pour les Jeunes agriculteurs*). 2- légumes (grêle) : 7,5 % (10% pour les Jeunes agriculteurs*). 3- fruits (grêle et gel) : 25 % (34% pour les Jeunes agriculteurs*). 4- vigne (grêle et gel) : 10 % (14% pour les Jeunes agriculteurs*). 5- céréales et oléo-protéagineux (plusieurs risques climatiques, dont au moins à la fois la grêle, le gel et l'inondation, ainsi que l'excès d'eau à partir de 2003) : 10 % (14% pour les Jeunes agriculteurs*). * majoration variable en cas d'aide des Conseils Généraux.
2005	1 à 5 - mêmes taux 6- Assurance récolte : une, deux ou plusieurs natures de récoltes contre plusieurs risques climatiques, dont au moins à la fois la sécheresse, la grêle, le gel et l'inondation ou l'excès d'eau : 35 % (+ 5% pour les Jeunes agriculteurs).
2006 à 2008	Assurance récolte : 35 % (+ 5% pour les Jeunes agriculteurs). Depuis 2006, la subvention est recentrée sur l'assurance récolte, avec un taux de 35 %. Les autres contrats ne bénéficient plus d'une subvention à la cotisation.
2009	Le taux de soutien serait à nouveau différencié selon le type de culture : • arboriculture, viticulture : 40 % (+ 5% pour les Jeunes agriculteurs) • grandes cultures : 25 % (+ 5% pour les Jeunes agriculteurs) Les grandes cultures sortent du champ d'indemnisation du FNGCA.
2010	Taux inconnus. La viticulture doit sortir du champ d'indemnisation du FNGCA.
2012	Taux inconnus. Les fruits et légumes doivent sortir du champ d'indemnisation du FNGCA.

(13) Article L 361-2 du Code Rural

(14) Rapport Mortemousque -28/2/07 page 38

(15) Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 16 pour les années 1997 à 2008

Le montant total des subventions ne doit pas dépasser 50% de la cotisation.

### L'assurance distribuée par les sociétés d'assurance :

#### L'assurance classique :

L'assurance grêle est proposée en France depuis le début du XIXe siècle. C'est à ce moment qu'ont été créées des sociétés d'assurances mutuelles comme la Société de Toulouse (née en 1826, absorbée par l'Etoile en 1999), ou comme l'Etoile, née en 1834. Celle-ci reste la dernière société monobranche et indépendante, spécialisée pour le risque grêle sur récoltes.

Les cultures sont couvertes contre les pertes de quantité, avec une option qualité pour certaines cultures comme le lin textile, les fruits, les légumes... Les taux appliqués varient selon le type de production (par exemple, le colza est plus fragile que le blé), la fréquence des sinistres, la localisation géographique et les franchises, toujours sur capitaux.

A cette garantie, l'Etat a ajouté la tempête obligatoire depuis 2004.

#### L'assurance récolte :

Mise en place en 2005 par les Pouvoirs Publics sur l'insistance de la filiale assurance dommages, Pacifica, du Crédit Agricole (nouvel acteur sur le marché de l'assurance agricole), cette formule a pour objectif de protéger l'exploitation des conséquences d'une baisse de rendement suite à une série d'aléas climatiques (sécheresse, grêle, gel, tempête, inondation et excès d'eau). La cotisation est subventionnée en partie par l'Etat (voir tableau des subventions ci-dessus), conformément à un cahier des charges définissant deux formules<sup>(16)</sup> :

(16) En application de l'article L 361-8 du code rural. Décret n° 2008-270 du 18 mars 2008.

(17) Rapport Mortemousque -28/2/07 page 12.

### DEUX FORMULES SONT POSSIBLES :

- **Contrat multirisque à la culture : cotisation subventionnable pour une franchise minimum de 25%. Toute la surface consacrée à cette culture doit être assurée. Cette formule concerne l'immense majorité des contrats souscrits (99% en 2006)<sup>(17)</sup> ;**
- **Contrat multirisque à l'exploitation : cotisation subventionnable pour une franchise minimum de 20% et au moins 80% de la surface de l'exploitation doit être assurée.**

### Assurance chiffre d'affaires (ou revenus) :

Garantie contre la réduction du chiffre d'affaires due à une baisse de rendement et/ou à une diminution du prix projeté sur le marché à terme entre le moment du semis et celui de la récolte. Cette garantie va au-delà de l'assurance récolte puisqu'elle vise à garantir aux entreprises agricoles un revenu annuel par hectare et par culture. Elle tomberait dans la « boîte verte ». En France, des compagnies d'assurance ont indiqué y travailler actuellement<sup>(18)</sup>.

### Déduction Pour Aléas (DPA) :

L'agriculteur dispose depuis 2002 de la DPA, dispositif comptable et fiscal visant à constituer une épargne de précaution, mobilisable par l'exploitant afin de faire face aux aléas climatiques, économiques (variation brutale des prix), aux crises sanitaires ou aux événe-

(18) Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008, page 28

ments familiaux. Le plafond de la DPA pour 2009 s'élève à 15 000 euros. Il peut être porté à 23 000 euros en cas de souscription d'une assurance :

- Pour les filières continuant à bénéficier du FNGCA, le plafond ne peut être relevé qu'en cas de souscription d'une assurance multi-risque agricole ;
- Pour le secteur « grandes cultures » à partir de 2009, la DPA n'est possible qu'à condition de souscrire un contrat d'assurance récolte.

Les sommes épargnées viennent en déduction du bénéfice imposable<sup>[19]</sup>. Elles sont réintégrées au bout de dix ans si la somme n'est pas utilisée<sup>[20]</sup>. En se combinant avec l'assurance récolte, elle peut prendre en charge la franchise non couverte<sup>[21]</sup>.

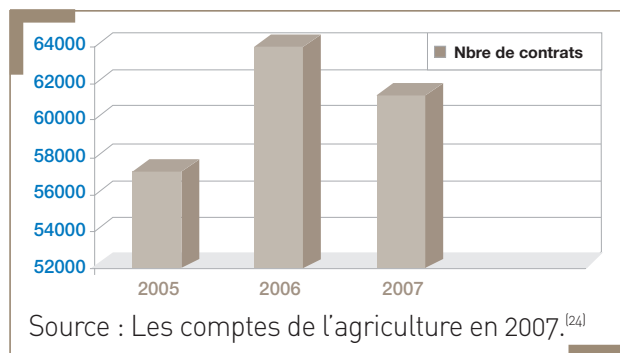
La déduction pour aléas suppose toutefois que l'agriculteur ait dégagé des bénéfices au cours des années passées. Ce dispositif ne peut donc pas convenir pour toutes les exploitations ni pour faire face aux aléas climatiques exceptionnels.

## 2 • Comment voir l'avenir de l'assurance récolte ?

### 2.1. Où en est l'assurance récolte ?

Après un démarrage en fanfare en 2005 avec 60 000 contrats signés, la souscription s'est ralentie puisque 3 ans après son lancement, on compte moins de 70 000 contrats<sup>[22]</sup> aujourd'hui, soit environ 20% des exploitations professionnelles<sup>[23]</sup>.

[19] Le régime de la DPA est défini à l'article L. 72 D bis du code général des impôts.  
 [20] La France Agricole – Assurance récolte : l'Etat passe en force – 19 septembre 2008.  
 [21] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 18.  
 [22] Débats en séance publique, Sénat le 29/10/2008.  
 [23] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008.



La quasi-totalité de la souscription des contrats a été réalisée par Groupama<sup>[25]</sup>, qui a rajouté les nouveaux aléas de l'assurance récolte comme de simples extensions au contrat déjà existant, sans supplément de cotisation, avec l'octroi des subventions. Une distorsion de concurrence s'est ainsi créée par rapport aux autres acteurs traditionnels du marché qui tarifient bien évidemment ces garanties complémentaires.

La répartition des contrats d'assurance récolte par filière, est la suivante<sup>[26]</sup> :

CULTURES	Surfaces 2007 couvertes par l'assurance récolte (% des surfaces cultivées)	OBJECTIF 2010
Grandes cultures	27,0 %	35%
Vignes	12,30%	20%
Arboriculture/horticulture	0,93% (fruits)	5 %
Maraîchage	7,80%	-
Cultures fourragères	0 % (régime FNGCA)	-

Aujourd'hui, l'assurance récolte coûte 32 millions d'euros aux finances publiques. Elle coûterait dix fois plus si toute la production était assurée<sup>[27]</sup>.

[24] Les comptes de l'agriculture en 2007 - Le marché de l'assurance des biens agricoles en 2007 : contrats incendie et multirisques FFSA/DESSI – octobre 2008.  
 [25] Rapport Mortemousque -28/2/07- page 10.  
 [26] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 20.  
 [27] Intervention de M. Soulage, Débats en séance publique, Sénat le 29/10/2008-page 3.

## 2.2. Différents points de vue

### Le point de vue des assureurs :

- Le régime de subvention des cotisations doit avoir une visibilité sur plusieurs années, ne serait-ce que pour permettre la mise en place de la politique commerciale de la société d'assurance. Quand le taux d'aide diminue, la cotisation annoncée par l'assureur en début de période risque d'être majorée l'année suivante. Ce régime d'aide fonctionne avec un système d'enveloppe fermée : le taux d'aide risque également de diminuer en cas de bonne année de souscription !<sup>[28]</sup>
- Le taux de subvention des cotisations d'assurance est encore insuffisant pour donner une réelle impulsion au système d'assurance récolte.
- Les besoins en réassurance sont très élevés en cas de sinistre climatique majeur. « Le besoin de réassurance, en cas de mauvaise année, pourrait se chiffrer à plusieurs milliards d'euros », indique le PDG de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). Or la capacité de réassurance privée est actuellement de 300 à 700 millions d'euros, sans prendre en compte les effets de la crise financière actuelle qui pourrait affecter les actifs des compagnies d'assurance<sup>[29]</sup>. Le risque maximal est évalué à 3 milliards d'euros pour les seules cultures de vente<sup>[30]</sup>. Les estimations par cultures basées sur les statistiques FNGCA montrent que les sécheresses (surtout sur fourrages) et les gelées (surtout sur fruits) absorbent 80% des indemnités FNGCA<sup>[31]</sup>. Ces garanties sont difficiles à réassurer à un coût abordable sur la durée sans l'aide de l'Etat. C'est pourquoi les assureurs demandent d'instituer une réassurance garantie par l'Etat au travers de la CCR. Cette condition était soulignée dès 2004 par la FFSA<sup>[32]</sup> et par tous les rapports de missions gouvernementaux.
- Les rapports indemnités sur cotisations sont catastrophiques. A la suite des sécheresses de 2005 et 2006, des assureurs ont enregistré des ratios allant jusqu'à 1000% ! L'année 2007 a été marquée par un excès d'eau et par une fréquence exceptionnelle de grêles. La multitude de périls couverts pendant toute la durée de cycle de la culture (du semis à la récolte) induit une fréquence de déclarations exceptionnelle. Des cultures comme le maïs irrigué peuvent faire l'objet dans certaines régions d'une interdiction d'irrigation pratiquement systématique. L'aléa sécheresse devient quasi certain. Or, si l'aléa n'existe pas, l'assurance n'est plus possible.
- Les expertises sont coûteuses et ardues : elles peuvent s'étendre sur toute la période de maturité de la plante jusqu'à la récolte afin de mesurer précisément l'incidence réelle des aléas.
- La gestion administrative des contrats est très lourde (les documents justificatifs réclamés par l'administration sont très nombreux, différents d'une année sur l'autre) et le cahier des charges mal adapté. De plus, les assureurs subissent des décalages importants sur le remboursement des subventions (à ce jour, des soldes sont encore dus au titre de 2005, 2006 et 2007).

[28] Rapport Mortemousque -28/2/07 page 13.

[29] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008.

[30] L'argus de l'Assurance – Les assureurs tirent le signal d'alarme -12/9/08.

[31] CCR- 2008.

[32] Dossier de presse FFSA : Assurances agricoles : vers une assurance multiculture ? – le 29/06/2004.

- Il est annoncé que certaines cultures comme les céréales doivent sortir progressivement du FNGCA à partir de 2009. Le décret d'application définissant les nouvelles règles à appliquer n'est toujours pas sorti à ce jour alors que la campagne 2009 a déjà débuté par les cultures d'hiver (semis de blé et colza) pendant l'été 2008. Les vignes sortiront à leur tour du FNGCA « probablement » en 2010 et les fruits et légumes en 2012.

### Le point de vue des professionnels agricoles :

- Le régime du FNGCA, bien qu'imparfait, est éprouvé. Il permet à tous d'être partiellement couvert en cas d'aléa exceptionnel.
- Certains producteurs (fruits et légumes) peuvent peiner à trouver, notamment après sinistre, des contrats d'assurance à un coût abordable : les taux de cotisation peuvent dépasser 10% du chiffre d'affaires. Seule une assurance obligatoire pourrait permettre des tarifs acceptables par une mutualisation large, entre filières et entre régions, éliminant l'anti-sélection. Il en résulterait un contrat de base fortement subventionné pour permettre à tous de s'assurer. Celui-ci induirait un investissement de l'Etat au moins dix fois supérieur à l'effort actuel... L'obligation de s'assurer a donc été rejetée par le Sénat le 29 octobre 2008.
- A partir de 2009, l'ensemble des producteurs de grandes cultures vont continuer à alimenter le FNGCA alors même qu'ils seront exclus du dispositif d'indemnisation

(la contribution additionnelle au FNGCA s'élève à 11% de certaines cotisations d'assurances agricoles).

- Disposer d'une réserve d'épargne défiscalisée avec un système plus simple que la DPA.

### Le point de vue des administrations :

- Il est important de pouvoir maintenir le libre choix des agriculteurs de s'assurer ou non et de leur donner libre accès à plusieurs offres d'assurance, tant au niveau national que régional.
- Une bonne efficacité budgétaire ne devrait pas laisser coexister deux systèmes parallèles de protection (FNGCA et assurance récolte) pour la couverture des mêmes risques. Les Pouvoirs Publics souhaitent néanmoins maintenir le FNGCA qui offre à tous une « CMU »<sup>[33]</sup> de l'exploitation agricole, véritable filet de sécurité qui intervient lors de situations exceptionnelles.
- Le scénario le plus optimiste consiste à terme à « assurer la ferme France », en tenant compte de l'hétérogénéité des cultures et des tailles d'exploitations<sup>[34]</sup>.

Pour la campagne 2009, l'enveloppe budgétaire consacrée à l'assurance récolte sera précisée dans la loi de finances pour 2010, au vu du développement de l'assurance et du prix des cotisations<sup>[35]</sup>. Il est actuellement question d'attribuer à l'assurance récolte une enveloppe de 59 millions d'euros pour 2009 (32 millions ci-dessous + 27 millions à la suite de la sortie des grandes cultures du FNGCA)<sup>[36]</sup>.

[33] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 19.

[34] Rapport Mortemousque -28/2/07 page 32.

[35] En effet, les crédits d'une année N sont versés aux assureurs pour les contrats souscrits au titre des récoltes

de l'année N-1, conformément au cahier des charges défini par le ministère de l'agriculture et les assureurs. [36] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 26.



## LE PROGRAMME TRIENNAL DE DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'ASSURANCE RÉCOLTE<sup>(\*)</sup>

ANNÉE COUVERTE	2007	2008	2009	2010
Financement national(**)	Loi de finances pour 2008	Projet de loi de finances pour 2009	Prévision de dépenses pour 2010	Prévision de dépenses pour 2011
	31,834	32,0	38,1	43,4
Financement communautaire attendu	-	-	-	56,0
<b>TOTAL</b>	<b>31,834</b>	<b>32,0</b>	<b>38,1</b>	<b>99,5</b>

(\*) En millions d'euros, les autorisations d'engagement étant égales aux crédits de paiement.

(\*\*) Prise en compte du décalage d'un an dans les paiements de la subvention nationale.

### 2.3. Horizon 2013

L'objectif de l'extension de l'assurance récolte a été posé à l'occasion de la dernière loi d'orientation agricole. L'assurance récolte est un enjeu majeur pour la PAC de 2013. Pour pouvoir défendre ce modèle et être crédible vis-à-vis de nos partenaires européens, la France doit afficher des taux de souscription significatifs en assurance récolte. Ainsi, le secteur agricole pourrait bénéficier d'un cofinancement européen pérenne.

Pour les assureurs, ces perspectives optimistes sont cependant suspendues à la nécessité d'une réassurance d'Etat et à une simplification administrative du système d'allocation des subventions. Pourquoi ne pas envisager un regroupement de toutes les aides versées à l'agriculteur ?

Si la priorité reste le développement de l'assurance récolte, il ne faut pas écarter l'idée d'un instrument propre à garantir le revenu

des exploitants : « l'assurance chiffre d'affaires ». Celle-ci pourrait venir constituer un troisième niveau de protection contre les risques, après un premier niveau constitué par le « matelas de sécurité » du FNGCA et un second seuil résultant d'une souscription volontaire, correspondant à l'assurance récolte classique.

Si l'assurance chiffre d'affaires devait être subventionnée, il faudrait alors vaincre les réticences de la Commissaire européenne à l'Agriculture<sup>[37]</sup>, Mme Fischer Boel, qui s'est prononcée contre un tel système. En effet, l'OMC pourrait considérer ce mécanisme comme étant lié aux prix. L'assurance chiffre d'affaires entrerait donc de fait dans la boîte orange des aides à éviter ! Les Etats-Unis et le Canada en sont pourtant dotés.

L'échéance de 2013 pourrait présenter l'opportunité de relayer l'assurance récolte par un mécanisme d'assurance encore plus globalisé<sup>[38]</sup>.

[37] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 28.

[38] Rapport du Sénat n° 50 de Daniel Soulage, 22 octobre 2008 – page 28

# Annexes

## QUELQUES DATES

ANNÉES	ÉVÉNEMENTS
1957	Traité de Rome et création de la Politique Agricole Commune.
1962	Mise en place de la PAC.
1964	Création du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles.
1986	Début de l'Uruguay Round.
1992	Accords de Blair House : ils imposent à la Communauté Européenne de remplacer le système des prix par celui des primes avec aides directes aux agriculteurs.
1994	Traité de Marrakech et création de l'Organisation Mondiale du Commerce à l'issue des négociations de l'Uruguay Round dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).
1995	Mise en place de l'OMC
2003	« Découplage » des aides de la PAC : elles ne sont plus liées à la production
2005	Mise en place de l'assurance récolte en France.
2006	Loi d'orientation agricole.
2008	Bilan de santé de la PAC : redéploiement des aides, quotas laitiers, régulation des cours.
2013	Renégociation de la PAC et de son financement, peut-être avancée dès 2010...



## LEXIQUE DES ABRÉVIATIONS

- **ADASEA**

Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles : association loi 1901 ayant pour fonction d'accompagner les évolutions du milieu rural.

- **AUP**

Agence Unique de Paiement : organisme public assurant le paiement des aides relevant du 1er pilier de la PAC, c'est à dire les soutiens directs à l'agriculture.

- **CNASEA**

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, organisme public créé en 1966 : il gère et vérifie les montants des aides octroyés aux agriculteurs dans le cadre du plan de cohésion sociale et du nouveau règlement de développement rural de la PAC.

- **CNAA**

Comité National de l'Assurance en Agriculture créé en 2006 : il garantit un partenariat entre les professionnels agricoles, l'État et les assureurs, notamment en reprenant les attributions de la Commission nationale des calamités agricoles, en particulier la gestion du FNGCA.

- **FEOGA**

Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles : fonds qui finançait le soutien des marchés et la section Orientation le développement rural. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le FEOGA a été remplacé par deux fonds : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds

européen agricole pour le développement rural (FEADER).

- **FFSA**

Fédération Française des Sociétés d'Assurance.

- **FNGCA**

Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles : créé en 1964, fonds garantissant les dommages non assurables, d'importance exceptionnelle, dus à des « variations anormales d'intensité d'un agent naturel ». Il faut que l'exploitation agricole soit assurée (contrat incendie ou contrat grêle s'il n'existe ni bâtiment ni matériel).

- **JA**

Jeune Agriculteur.

- **LOA**

Loi d'Orientation Agricole.

- **OCM**

Organisation Commune de Marché : sous-groupes de la PAC par filière (ex : OCM Fruits).

- **OMC**

Organisation Mondiale du Commerce.

- **ONIGC**

Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures (regroupe l'ONIC/ONIOL/FIRS).

- **PAC**

Politique Agricole Commune.

## DES RAPPORTS SUCCESSIFS

ANNÉES <sup>(15)</sup>	ÉVÉNEMENTS
1983	Rapport du Conseil économique et social (rapporteur : André de Bretteville), préconisant un système d'assurance obligatoire.
1997	Rapport sur l'avenir de la PAC, Jean-Paul Emorine et Marcel Deneux : ce sont les premiers à évoquer les exemples des mécanismes d'assurance récolte soutenue par les Pouvoirs Publics, aux Etats-Unis et en Espagne, alors quasi inconnus en France.
1998	Rapport du Conseil économique et social (rapporteur : Régis Bouche) partisan du développement de l'assurance des récoltes dans un cadre commercial, mais avec le soutien des Pouvoirs Publics, et de la mise en place d'instruments de type épargne qui viendraient compléter le dispositif.
2000	Rapport du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (rapporteur : Bernard Vial), qui fait une analyse détaillée des modalités de mise en oeuvre des différents mécanismes développés par les Pouvoirs Publics pour compenser les effets des aléas climatiques.
2001	Rapport dans le cadre de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 (rapporteur : Christian Babusiaux), qui élargit la réflexion à l'ensemble des risques climatiques, sanitaires et économiques. Il propose le maintien d'un fonds de garantie couplé à une multirisque récoltes et la mise en place d'une épargne de précaution stimulée par des avantages fiscaux.
2004	Rapport de Christian Ménard sur la gestion des risques climatiques en agriculture, qui constate que le FNGCA n'indemnise que partiellement les agriculteurs à la suite d'un aléa climatique. Le rapport propose la mise en place à grande échelle d'un contrat multirisque climatique couvrant la totalité des productions végétales et animales. Il préconise une subvention des cotisations et le maintien du FNGCA pour les événements exceptionnels.
2007	Rapport de Dominique Mortemousque : Une nouvelle étape pour la diffusion de l'assurance récolte. Il dresse un premier bilan de l'assurance récolte ; il évoque les évolutions à apporter au système, les scénarios d'évolution possibles et insiste sur la nécessité d'une réassurance appuyée par l'Etat.
2008	Rapport de Daniel Soulage, réalisé à la suite d'un projet de loi tendant à généraliser l'assurance récolte obligatoire. Le rapport fait le point sur les dispositifs actuels ; il souligne l'hétérogénéité des exploitations agricoles, la compatibilité avec les règles de l'OMC et de la PAC et le nécessaire engagement de l'Etat. Il se prononce en défaveur d'un régime obligatoire d'assurance pour les agriculteurs.

## Comparatif de différents dispositifs d'assurance récolte dans le monde<sup>(39)</sup>

Rubrique	Pays		
	FRANCE	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS
Cultures assurables	<p>Sociétés d'assurance : grandes cultures, fruits, maraîchage, vignes... (bois et forêts = contrats spéciaux).</p> <p>FNGCA : toutes cultures sauf bois et sauf grandes cultures à partir de 2009</p>	<p>Totalité des productions végétales et animales</p>	<p>Grandes cultures</p>
Types de contrats d'assurance garantissant les aléas climatiques	<p>Assurance classique des cultures : grêle, tempête, gel ;</p> <p>Assurance récolte : grêle, tempête, gel, sécheresse, inondations</p>	<p>Un seul assureur une centaine d'aléas, proposé par Agroseguro, SA qui s'est vu confier la gestion en coassurance de 38 sociétés. Agroseguro verse à chaque Société une commission en fonction du nombre de contrats signés.</p>	<p>Assurance récolte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CAT assurance catastrophe, seuls des frais administratifs sont à payer ;</li> <li>• Buy up : garantie jusqu'à 85% du rendement historique de l'exploitation.</li> </ul> <p>Assurance chiffre d'affaires (mis en place dans les années 80)...</p>
Dispositif national et supranational de gestion de crises	<p>Politique Agricole Commune depuis 1962</p> <p>FNGCA depuis 1964</p>	<p>ENESA, organisme d'Etat, gestionnaire depuis 1978.</p> <p>Une aide exceptionnelle (inondation...) est réservée aux agriculteurs ayant souscrit une assurance.</p>	<p>Dispositif fédéral depuis 1938, géré par l'USDA (Ministère fédéral de l'Agriculture).</p> <p>Soutien aux productions (Farm Bill 2008) ; aides exceptionnelles votées par le Congrès :</p> <p>Disaster payments : couvrir les dommages de grande ampleur.</p> <p>Market loss programs : compenser les pertes de revenu liées à la baisse des cours.</p>

(39) Une nouvelle étape pour la diffusion de l'assurance récolte, Rapport de D. Mortmouque, Sénateur

## Comparatif de différents dispositifs d'assurance récolte dans le monde (suite)

Rubrique \ Pays	FRANCE	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS
% d'agriculteurs assurés	Assurance classique : environ 60% des agriculteurs et 25% de la production végétale, dont Assurance récolte : 20% des exploitations	Environ 50 %	En % des surfaces : • CAT : 6 à 10%. • Buy up : 10 à 12 %. • Assurance CA : 60 à 70%.
Taux moyen de subvention des cotisations d'assurance par les Pouvoirs Publics	25% pour les grandes cultures (céréales, oléagineux, plantes industrielles) 40% pour les légumes, fruits, vignes et fleurs	En moyenne 50% du coût total de l'assurance ; le budget consacré aux subventions est décidé chaque année par le gouvernement qui arbitre également les taux par culture	100% pour l'assurance CAT.  59% en blé, 56% en maïs, 57% en soja.
Assurance obligatoire ?	Non	Non	Non
Réassurance d'Etat ?	Non	Non mais l'unique Société qui opère est réassurée par un consortium reconnu par l'Etat	Oui pour 2,3 milliards de dollars en 2004 <sup>(40)</sup>
Coût public des programmes d'assurance climatique	230 millions d'euros en 2007 (FNGCA) <sup>(41)</sup> , dont 32 millions pour l'assurance récolte <sup>(42)</sup>	280 millions d'euros en 2008	3 à 4 milliards de dollars par an

(40) Rapport Ménard – janvier 2004 – page 87.

(41) Rapport Mortemousque -28/2/07 page 8.

(42) Débats en séance publique, Sénat le 29/10/2008.