

La gestion des risques agricoles en Italie



Avec la création, dès les années 1970, du « fonds de solidarité nationale » pour le subventionnement à hauteur de 50% des assurances grêle et des interventions d'urgence dites « ex-post » en cas d'évènements climatiques catastrophiques, l'Italie est un pays précurseur en matière de gestion des risques agricoles. Historiquement et à partir des années 2000, les outils « ex-post » sont peu à peu remplacés par des dispositifs « ex-ante », tels que l'assurance multirisques, dont les paramètres et les conditions d'indemnisation sont définis en avance.

Cette transformation s'accélère ensuite dans les années 2010 lorsque l'Union Européenne engage une large réflexion sur les mesures de gestion des risques, qui font désormais partie intégrante de la PAC.

Aujourd'hui, l'Italie met en œuvre quatre types d'outils de gestion des risques basés sur un financement européen :

- Des assurances,
- Des fonds de mutualisation,
- Des Instruments de Stabilisation des Revenus (ISR),
- Un fonds mutuel national (AgriCAT)

Pour la nouvelle programmation PAC 2023-2027, le pays a ainsi alloué 2,9 milliards d'euros¹ aux outils de gestion des risques agricoles dont 1,2 milliards, soit 40% du budget dans le cadre du nouveau fonds pour les aléas climatiques catastrophiques baptisé « AgriCAT ». A ces 1,2 milliards d'euros s'ajoutent 540 millions d'euros, correspondant à 3% des aides directes de la PAC, car ce

fonds est également financé, pour la part privée, par le 1^{er} pilier.

En France, le budget FEADER alloué à la gestion des risques s'élève à 941 millions d'euros sur 5 ans, pour contribuer au paiement des primes d'assurances multirisque climatique (MRC), aux indemnisations du fonds mutuel pour les aléas sanitaires (FMSE) et à la participation à un instrument de stabilisation des revenus (ISR betterave).

Budget annuel PSN PAC [2023-2027]	France (M€)	Italie (M€)
Assurance	922,5	1 486,5
Fonds mutuel	7,5	60,1
ISR	11	60,1
AgriCAT	-	1 268 (+540 aides directes)
Total 5 ans	941	2 874,7 (3 414,5 avec aides directes)

Ces financements européens, peuvent-être complétés par des financements nationaux. L'Italie finance ainsi, par le biais des aides d'Etat, les assurances pour les structures (serres, filets anti-grêle) et pour l'élimination des carcasses animales.

En France le gouvernement a prévu d'allouer environ 300 millions d'euros supplémentaires à la gestion des risques climatiques, auxquels s'ajoutent 120 millions de contribution agricoles via une taxe sur les assurances et le financement européen pour atteindre au total entre 600 et 680M€.

France – Italie : 4 enjeux communs

Les agriculteurs ont besoin de sécuriser la viabilité économique de leurs activités pour :

- Être **résilient** face à des aléas de plus en plus intenses et fréquents
- Favoriser l'investissement (et l'accès aux crédits bancaires) et faciliter ainsi la **modernisation des exploitations** agricoles

Quatre objectifs pour améliorer la gestion des risques :

- ▶ Augmenter les investissements pour les **moyens de prévention** et pour l'information aux agriculteurs
- ▶ **Développer une couverture assurantielle** garantissant à la fois l'équilibre des entreprises d'assurance et des offres attractives et larges pour les agriculteurs
- ▶ **Structurer des outils complémentaires de mutualisation** pour protéger les agriculteurs face aux **risques économiques** (notamment liés à la hausse de la volatilité des marchés) et **sanitaires qui se multiplient**.
- ▶ **Faciliter les démarches** administratives (création des outils, souscription) et les contrôles (éviter la surcompensation, versement des aides) via la **centralisation, le partage des données** et la modernisation des outils d'évaluation des pertes de récolte des exploitations.

¹ Y compris co-financement national.

1. Les acteurs de la gestion des risques en Italie

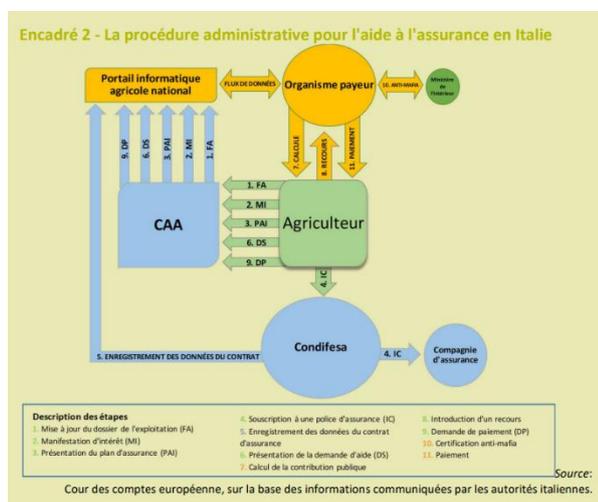
En Italie, dans les années 1970, les assurances étaient commercialisées par un consortium d'assureurs dont les polices et les tarifs étaient approuvés au niveau national par le ministère de l'Agriculture. Les polices d'assurances étaient contractées collectivement par les « Condifesa ». A partir de 2000, le marché de l'assurance a été ouvert avec l'abolition du consortium d'assureurs et avec la possibilité pour les agriculteurs de contracter individuellement des assurances.

Aujourd'hui, la demande d'assurance récolte est organisée par une quarantaine de « Condifesa » régionales. Ce sont des organismes agricoles dont la majorité sont regroupées au sein de l'association **Asnacodi**. Les Condifesa souscrivent des contrats collectifs d'assurance pour le compte des agriculteurs associés (les agriculteurs ne souscrivent pas directement auprès des assureurs, mais adhèrent au contrat collectif de leur Condifesa). L'adhésion aux Condifesa n'est pas obligatoire mais 95% des agriculteurs en sont membres et paient pour bénéficier de leurs services.

mutualisation qui bénéficient d'un soutien public sont reconnus par l'autorité de gestion - le ministère de l'Agriculture Italien - au travers du Plan Annuel de Gestion des Risques Agricoles (PGRA).

Les déclarations, le contrôle, le paiement, le suivi et la réassurance de ces outils subventionnés sont réalisés par des organisations privées ou publiques :

- Les **CAA** (Centro di Assistenza Agricola) sont les intermédiaires privés, dont la majorité sont gérés par les organisations professionnelles (notamment COLDIRETTI) pour la mise à jour des données des exploitations et pour accompagner les agriculteurs lors des demandes d'aide sur le portail informatique national (le SIAN, Sistema Informativo Agricolo Nazionale). Ce sont des structures comparables aux Chambres d'agricultures en France.
- L'**ISMEA** (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) a des missions comparables à la Caisse Centrale de Réassurance. Il assure le suivi et les publications statistiques sur l'assurance. Depuis 2000, l'ISMEA est le réassureur des risques catastrophiques et depuis 2007, l'institut organise le Pool de co-réassurance. Enfin, depuis 2022 il est gestionnaire du fonds AgriCAT.
- L'**AGEA** (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) est l'équivalent italien de l'ASP (Agence de services et de Paiements). C'est l'organisme payeur (versement des aides), il réalise les contrôles via le système d'information agricole (SIAN). Depuis 2015, le SIAN contient une section Système de gestion des risques (SGR), permettant de suivre le « Plan d'assurance Individuel » (PAI). Le SGR compile pour tous les agriculteurs, l'ensemble des indemnisations perçues. Il permet de garantir la bonne articulation des outils de gestion des risques en garantissant l'absence de surcompensation des interventions avec d'autres programmes privés ou publics.



Source : Cour des comptes européenne, 2019.

Les Condifesa sont également à l'initiative de la création de fonds de mutualisation. Par exemple, le fonds *AgriFondo Veneto e Friuli-Venezia Giulia* est géré par la *Condifesa Veneto e Friuli Venezia Giulia* et l'adhésion au fonds est réservée à ses membres. Les fonds de

2. Quatre dispositifs de gestion des risques « ex-ante »

Le Plan de Gestion des Risques Agricoles (PGRA) du ministère de l'Agriculture Italien décrit les quatre outils de gestion des risques subventionnés par des fonds européens : l'assurance multirisques, le fonds AgriCAT, les fonds de mutualisation sectoriels et les instruments de stabilisation des revenus. Les mesures d'urgence et l'assurance pour les structures et pour l'élimination des carcasses sont quant à elles financées par des fonds nationaux au travers du Fonds de Solidarité National.

2.1. L'assurance récolte

En 2022, 62 000 exploitations italiennes sont assurées (58 000 en France), représentant 10,3% des surfaces (18% en France)² et une valeur de près de 9 milliards d'euros (8,8 milliards en France). Cependant la diffusion de l'assurance est déséquilibrée :

- D'un point de vue **géographique** car 80% des exploitations assurées se situent dans la partie nord du pays,
- D'un point de vue **sectoriel** avec une forte concentration des assurés au sein des secteurs du vin, des fruits, des tomates industrielles et de certaines grandes cultures.

Le déséquilibre nord/sud a une explication historique : jusqu'en 2004, l'assurance récolte subventionnée ne couvrait que le risque de grêle, plus largement présent dans le nord du pays. Le nombre de risques couverts a augmenté après une réforme du Fonds de Solidarité National, mais le déséquilibre géographique a persisté.

Taux de diffusion de l'assurance récolte en 2020



Source : rapport ISMEA, 2022

Pour la nouvelle programmation PAC, l'Italie a orienté les financements publics pour répondre à trois objectifs :

- Augmenter la diffusion de l'assurance,
- Favoriser les couvertures d'assurances les plus complètes,
- Rééquilibrer l'assurance en favorisant les productions les moins assurées (qui sont plutôt situées dans le sud du pays).

Le marché italien de l'assurance

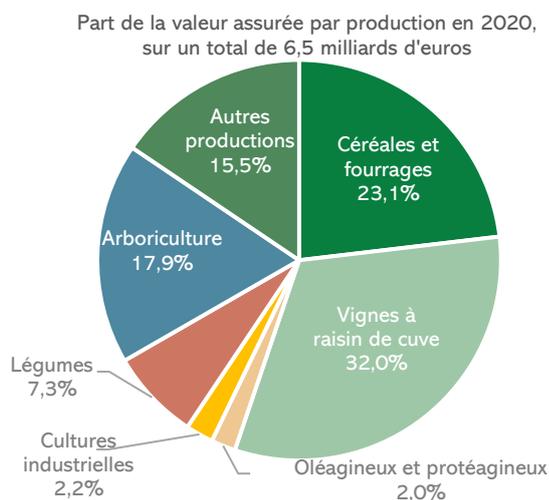
En Italie, 25 assureurs proposent des offres d'assurance récolte et 5 assureurs représentaient en 2020, 63% des primes totales. En France, 12 assureurs proposent des contrats MRC et 2 assureurs représentent près de 80% du marché.

Il existe trois types de polices d'assurances subventionnées. L'assurance des cultures (vigne, arboriculture, grandes cultures, céréales, tabac, légumes) représente 70% de la valeur assurée dans le pays (soit 6,5 milliards d'euros sur un total de 8,9 milliards d'euros). L'assurance des structures (serres plastique ou verre, filets anti-grêle, arbres et arbustes) et l'assurance zootechnie (abattage, cession, revenu) représentent chacune environ 15% de cette valeur. Ces deux dernières sont financées par le Fonds de Solidarité National Italien.

Concernant l'assurance des cultures, en 2021 la viticulture (raisin de cuve) est la première production assurée avec près de 2,1 milliards d'euros de valeur assurée (représentant 32% de la valeur assurée totale), suivie par la production de pommes (700 millions d'euros), de riz (500 millions d'euros) et de tomates industrielles (475 millions d'euros).

² L'Italie compte environ 770 000 exploitations, soit presque le double de la France (environ 430 000).

Contrairement à la France où les grandes cultures représentent plus de la moitié de la valeur assurée (8,3 milliards d'euros de valeur assurée total), en Italie les céréales (maïs, blé tendre et blé dur) représentent environ 23% de la valeur assurée (1,5 milliards d'euros) et les oléagineux, protéagineux et cultures industrielles ne représentent qu'environ 4% de la valeur assurée.



Source : rapport ISMEA, 2022.

Une assurance multirisque « à la carte » en Italie

Le fonctionnement de l'assurance subventionnée pour les cultures repose sur 4 points :

- **Une assurance « à la carte »** car l'agriculteur choisit une option de combinaison de risques couverts parmi 11 risques classés en trois catégories : « catastrophiques », « fréquents » et « accessoires » (tableau ci-dessous). Les options de combinaison (A, B ou C) vont de la police la plus complète (A) couvrant tous les risques, à la police la moins complète (C) couvrant seulement deux risques. Il existe également des polices expérimentales (option D) basées sur des indices.

Catégorie	Risques
Risques catastrophiques	Inondation, gel, sécheresse
Risques fréquents	Grêle, excès de neige, excès de pluie, vents forts
Risques accessoires	Coup de soleil, vent chaud et vague de chaleur, chocs thermiques

- **Une franchise de 20%**, sauf pour les polices expérimentales paramétriques (option D) qui ont une franchise de 30%.
- Depuis 2021, une simplification des procédures de contrôle de l'AGEA³ basée sur la « **Standard Value** » (SV). La Standard Value correspond au capital assuré subventionnable moyen (rendement x prix). Sa valeur est mise à jour et publiée chaque année par arrêté pour chaque production et chaque zone. La valeur de la SV est calculée à partir d'analyses statistiques et d'enquêtes terrain. Les agriculteurs qui ont un capital assuré supérieur à la SV, doivent le déclarer dans le PAI et le justifier avec des documents comptables.
- Un plafonnement de la prime subventionnable, basé d'une part sur un coût maximal par combinaison d'assurance et par production (fixé dans le PGRA) et d'autre part, sur un « **paramètre contributif** ». Les valeurs du paramètre contributif (exprimé en pourcentage du capital assuré, appelé aussi taux de prime) sont fixées par arrêté ministériel. Elles correspondent au tarif moyen annuel de l'assurance pour chaque option/production/commune. Si une police d'assurance a un coût supérieur à la moyenne, le dépassement ne sera pas subventionné.
- **Une incitation à souscrire les polices d'assurance les plus complètes** via un taux de subvention plus élevé pour les polices offrant une couverture des risques plus large, afin d'en favoriser l'adoption. Par exemple l'option A est subventionnée à 70% et la police C couvrant seulement deux risques n'est subventionnée que jusqu'à 65%. Un **paramètre d'ajustement** de la prime subventionnable a également été introduit pour atteindre, pour les polices d'assurances les plus complètes (A, B et D), un pourcentage de la prime assurable d'au moins 90% (équivalent à un subventionnement public de 63 % [70% de 90%]). Pour l'option C, lorsque la prime est supérieure au paramètre contributif, au moins 75% ou 85% (en fonction du nombre de risques choisis dans l'option C) de la prime est subventionnable.

³ Pour les agriculteurs qui ont assuré une valeur par hectare inférieure ou égale à la SV, le processus de vérification est

simplifié et a permis de traiter et d'approuver très rapidement environ 90% des demandes d'aides d'agriculteurs.

En France, le capital assuré subventionnable est défini uniquement par un prix subventionnable pouvant aller jusqu'à 120% d'un prix correspondant à un coût de production, et fixé (par production) dans un barème. Cette méthode apparaît donc plus simple et plus lisible que la méthode italienne.

Cependant, le barème français est rarement mis à jour (actuellement le barème est basé sur des coûts de production calculés sur la période 2015 à 2017), alors que l'Italie a défini des méthodes précises de mise à jour annuelle de la SV.

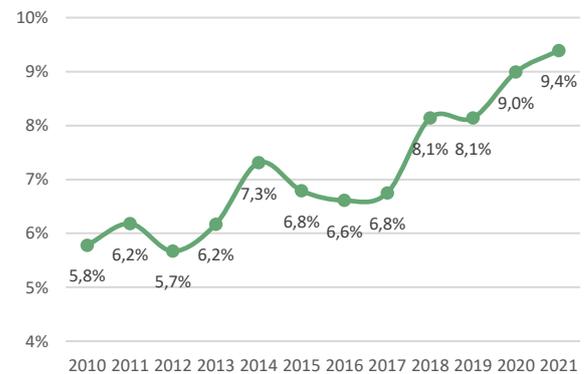
La France pourrait s'inspirer de ce modèle pour mettre au point un mécanisme simple de mise à jour du barème, par exemple via une indexation annuelle à partir de statistiques publiques d'évolution des coûts de production.

Une sinistralité qui se dégrade

Les niveaux de sinistralité se sont dégradés en Italie, en particulier au cours de la période 2016-2020 où le taux de sinistres des assurances subventionnées des cultures a dépassé 90 % en moyenne, le record ayant été atteint en 2017, année où le taux de sinistre sur prime s'est établi à des valeurs en moyenne au-dessus de 120 %.

L'augmentation de la sinistralité est également visible dans la hausse du prix des assurances, dont le taux de prime⁴ est passé de 6,6% en 2016 à 9,4% en 2021.

Evolution du taux de prime moyen (valeur moyenne toutes cultures)



Source : rapport ISMEA, 2022

En France, le ratio « sinistre sur cotisation » s'est également fortement dégradé. Sur la période 2016-2020, il atteint 139% en moyenne. En 2016, année record, le taux atteignait 226%.

L'Italie a mis en place en 2022 un nouveau fonds de mutualisation (AgriCAT) pour les aléas climatiques catastrophiques. Il constitue un premier niveau universel de couverture. En intégrant tous les agriculteurs bénéficiaires de la PAC dans une démarche de gestion des risques, ce fonds a pour objectif de renforcer et de rééquilibrer (d'un point de vue sectoriel et territorial), la distribution des contrats d'assurance subventionnés.

2.2. AgriCAT : un nouveau Fonds pour les pertes climatiques catastrophiques

Dans le plan stratégique pluriannuel 2023-2027, l'Italie a prévu la création d'un fonds national de mutualisation pour sécuriser les agriculteurs face aux événements catastrophiques dus au gel/givre, à la sécheresse et aux inondations.

L'objectif de ce nouvel outil est de favoriser l'élargissement de la base des exploitations assurées, d'augmenter la mutualisation et donc de réduire les coûts de couverture des risques.

Le fonds AgriCAT est le premier en Europe à être financé à partir des paiements directs du 1^{er} pilier de la PAC. En effet, l'article 19 du règlement PAC (règlement (UE)

2021/2115), prévoit qu'un Etat membre peut allouer jusqu'à 3% des paiements directs à la contribution des agriculteurs à un outil de gestion des risques. L'Italie a fait le choix de mettre en œuvre cette possibilité pour financer la part privée du fonds (30% minimum) à partir de 3% des aides directes. Tous les agriculteurs bénéficiaires des aides de la PAC sont donc éligibles à une indemnisation du fonds en cas de catastrophe climatique. A cette part privée, s'ajoute une part publique de 70% provenant du FEADER. Lorsque le fonds sera pleinement opérationnel, il sera alimenté par une dotation de près de 350 millions d'euros par an.

⁴ Le taux de prime correspond aux primes sur capital assuré. A titre de comparaison, en France le taux de prime moyen atteignait 3,3% en 2021. Cette différence significative de coût moyen de l'assurance entre les deux pays peut s'expliquer par

le mix de productions assurées (avec un même niveau de franchise de 20%, le taux de prime est plus faible pour les grandes cultures que pour l'arboriculture).

Une intervention entre 20% et 45% de perte

Le fonctionnement du fonds AgriCAT repose sur 5 points :

- **Une intervention pour les risques climatiques catastrophiques** (gel/givre, sécheresse, inondation) reconnus officiellement par l'autorité de gestion, selon une procédure d'évaluation des dommages basée sur un échantillonnage d'exploitations représentant au minimum 1% des exploitations de la zone, ou par les expertises menées par les assureurs pour la même combinaison zone/production/dommage. La méthode d'évaluation des dommages est différentes pour les assurés (expertises réalisées par l'assureur) et les non-assurés (expertise à partir d'indices et d'un échantillon d'exploitations).
- **Une couverture de base entre 10% et 15%** de la valeur des cultures endommagées, sur une tranche de risques moyens, à partir de 20% de pertes.

Le Gouvernement Français a mis en place en 2023 un nouveau Fonds de Solidarité National (FSN) pour les dommages exceptionnels liés aux aléas climatiques. Contrairement à AgriCAT qui couvre une tranche moyenne de risque, le FSN en France couvre les pertes à partir d'un seuil de 30% pour les prairies et l'arboriculture (les productions les moins assurées avec un taux de diffusion inférieur à 2%) et à partir de 50% pour les grandes cultures et la viticulture (production les plus assurées avec un taux de diffusion de l'ordre de 30%). **Le Fonds AgriCAT sera donc amené à fonctionner plus souvent et pour des pertes plus systémiques que le FSN français.**

- **Un rééquilibrage sectoriel et en faveur des nouveaux assurés**, car pour les cultures dont le taux de diffusion de l'assurance est le plus important actuellement (cultures permanentes hors agrumes et oléiculture, horticulture et pépinières), qui sont principalement situées dans le nord du pays, le fonds AgriCAT intervient avec un niveau de franchise plus élevé et sur une tranche de risque de 10 points : entre 30% et 40% de pertes. Pour les autres productions, dont les

grandes cultures, le fonds AgriCAT intervient entre 20% et 35% de pertes, soit sur 15 points. Pour inciter à la souscription d'une assurance récolte, les « nouveaux assurés »⁵ bénéficient de 5 points supplémentaires.

	Cultures permanentes (hors agrumes et oléiculture) Horticulture Pépinières	Grandes cultures Autres cultures (y compris agrumes et oléiculture)
Franchise	30%	20%
Plafond	40%	35%
Plafond « nouveaux assurés »	45%	40%

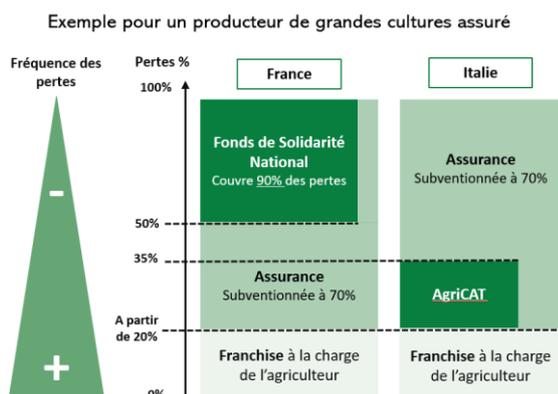
- **Une indemnisation basée sur un « indice de valeur »**. Cet indice constitue le montant maximum par hectare pouvant être couvert et indemnisé par production. Il représente le revenu moyen par produit pour couvrir les coûts variables de production, habituellement encourus par les exploitations. Les valeurs de l'indice sont mises à jour chaque année pour chaque production dans le PGRA. L'indemnisation par le fonds est basée sur l'indice de valeur, le taux de perte défini lors des expertises (assureurs ou échantillonnage) et le taux d'indemnisation, dans la limite des fonds disponibles (indemnisation au prorata si les dommages dépassent les disponibilités financières).

Productions	Standard Value (€/ha)	Indice de valeur (€/ha)
Betterave à sucre	3 472	1 606
Blé dur	1 910	773
Blé tendre	1 570	
Maïs grain	3 054	1 457
Soja	2 054	1 220

- **Une coordination entre AgriCAT et l'assurance récolte réalisée à partir du registre SGR**. En effet, toutes les indemnités versées par l'assurance sont déclarées dans le système d'information de la gestion des risques (SGR), ce qui permet de vérifier que la somme des indemnités ne dépasse pas le niveau de la perte expertisée.

⁵ Les nouveaux assurés sont les agriculteurs qui ne sont pas enregistrés dans la base de données gestion des risques (SGR)

au cours des 5 dernières années. Ces derniers bénéficient du statut de « nouvel assuré » pendant 2 ans.



nécessite une très bonne **connaissance des risques associés à chaque production.**

En Italie, le seuil de franchise par culture est paramétré en fonction du risque réel, contrairement au FSN en France qui est paramétré en fonction du taux de diffusion des productions. Le paramétrage de AgriCAT permet un déclenchement plus homogène entre les cultures. A l'inverse, en France pour les grandes cultures et la viticulture le seuil de 50% de perte sera très rarement atteint, alors qu'il pourra agir plus fréquemment pour les prairies et l'arboriculture.

Lancement du fonds pour la campagne 2023

En 2022, une expérimentation de l'ensemble du cycle de fonctionnement du fonds AgriCAT a été réalisée par l'ISMEA. Cette expérimentation a permis de tester pour un groupe d'exploitations volontaires, le niveau de couverture, la coordination avec l'assurance récolte (vérification de la surcompensation), l'identification des zones concernées par l'indemnisation et les modalités d'expertises. Toute la procédure de financement (prélèvement de 3%) a également été simulée, jusqu'à l'indemnisation (sans toutefois aboutir à un versement réel). L'expérimentation a permis de mettre en avant deux enjeux pour la mise en œuvre du fonds :

- **La calibration de la franchise par production** en fonction du niveau de risque réel par production. Par exemple la franchise de 20% est adaptée aux grandes cultures car elles sont en moyenne plus résilientes et moins vulnérables que d'autres (telle que l'arboriculture). Quant à la franchise de 30%, elle semble bien adaptée à l'arboriculture qui est plus vulnérable et dont le seuil de perte est atteint plus rapidement. Plus généralement, la calibration de l'intervention du fonds AgriCAT

- **La gestion de l'évaluation des dommages** - avec un enjeu de rapidité - via d'une part des indices météo (et le besoin de certifier les données agrométéorologiques utilisées) et d'autre part des évaluations « terrain », qui seront menées sur des exploitations « sentinelles » choisies par sondage. A ce titre, la formation des experts et de tous les acteurs, ainsi que l'harmonisation des procédures, constituent des enjeux centraux.

Le fonds mutuel, géré par la société AgriCAT et créée en juillet 2022, sera donc officiellement lancé en 2023 pour l'ensemble des exploitations bénéficiaires de la PAC (700 000 entreprises). La gestion des frais de fonctionnement et d'expertises (expertises terrain onéreuses) sera un point important pour la viabilité du fonds, bien que sa large base d'adhérents (toutes les entreprises bénéficiaires de la PAC) lui garantisse une bonne mutualisation des frais de gestion. Comme tout fonds de mutualisation, des réserves financières devront se constituer les premières années pour permettre une capacité d'indemnisation suffisantes. A la suite des inondations d'avril 2023 qui ont touché le nord du pays, le gouvernement Italien a prévu d'apporter 5 millions d'euros supplémentaire pour l'intervention du fonds AgriCAT.

2.3. Des fonds de mutualisation complémentaires pour les risques climatiques, sanitaires et économiques (ISR)

L'assurance récolte et le fonds de mutualisation national AgriCAT offrent une couverture pour les risques climatiques et quelques aléas sanitaires. Les organisations professionnelles, en particulier les Condifesa, ont dès lors développé des fonds de mutualisation (y compris des instruments de

stabilisation des revenus, dits ISR) subventionnés jusqu'à 70% par l'Union Européenne pour :

- Élargir l'offre d'outils de gestion des risques en apportant une protection complémentaire aux agriculteurs face aux aléas sanitaires (maladies, infestations parasitaires, ravageurs),

- Augmenter le nombre d'exploitations agricoles qui participent à un programme de gestion des risques tout en réduisant les différences territoriales et sectorielles existantes,
- Atténuer les effets négatifs liés à la volatilité des prix et des marchés.

Les fonds de mutualisation sont des outils complémentaires ou alternatifs lorsque les outils ordinaires (assurantiels) ne sont pas opérants, par exemple pour certaines zones et certaines productions, l'offre d'assurance est réduite ou inexistante. En outre, les assureurs n'ont pas l'obligation d'assurer tous les agriculteurs qui en font la demande (en France, cela est obligatoire depuis la réforme de mars 2022).

En 2023, 13 fonds mutuels étaient reconnus

En 2023, 13 fonds de mutualisation sont reconnus par l'autorité de gestion (ministère de l'Agriculture) et peuvent bénéficier d'une subvention de fonds européens à hauteur de 70% pour le paiement de la contribution annuelle des agriculteurs. L'adhésion aux fonds est volontaire, environ 3 200 agriculteurs sont membres d'un fonds ISR et 14 558 agriculteurs sont membres d'un fonds mutuel.

Organisme gestionnaire	Fonds	Risques
Agrifondo mutualistico Veneto e Friuli Venezia Giulia	ISR fruits et légumes FM raisin de cuve, grandes cultures, fruits	Marché Maladies et infestations parasitaires (jusqu'à 30% de la valeur garantie)
Codipra	ISR pommes, ISR lait, FM maladies végétales	Marché Maladies
Gestifondo Impresa	ISR lait, FM maladies cultures maraichères	Marché Maladies et infestations parasitaires des principales cultures maraichères
Prodifesa	FM prodifesa	Climatiques et sanitaire
Condifesa Bolzano	ISR pommes	Marché
Agrifondo mutualistico Lombardo	ISR lait	Marché
Asnacodi	ISR betterave sucrière	Marché

Il existe d'autres fonds mutuels entièrement privés qui ne bénéficient pas de contribution publique. Ils

fonctionnent par exemple sur des niveaux de franchise non subventionnables ou avec des conditions qui ne rentrent pas dans le cadre des fonds mutuels subventionnables.

Un protocole défini pour l'établissement de fonds subventionnés

La subvention correspond à un supplément aux cotisations annuelles aux fonds mutuels et aux ISR, aux charges d'intérêts sur les prêts bancaires contractés par le fonds, ainsi qu'à une aide pour les frais administratifs -jusqu'à 200 000 euros- de mise en place du fonds (et devant être répartis sur une période maximale de 3 ans). Cette aide à l'établissement des fonds rentre dans les aides de *minimis*⁶.

Dans le plan annuel de gestion des risques (PGRA), le ministère de l'Agriculture a défini des règles précises pour la reconnaissance des fonds de mutualisation et des ISR. Les organismes gestionnaires (coopératives agricoles, organisation ou associations de producteurs) doivent respecter 3 règles :

- Un **nombre minimum d'adhérents** pour constituer un fonds de mutualisation (minimum 700 adhérents) et pour constituer un ISR (minimum 150 adhérents ou minimum 50 adhérents avec un chiffre d'affaires total d'au moins 10 millions d'euros),
- Un **engagement sur 3 ans minimum** des adhérents. Le fonds a 2 ans pour réunir tous ses membres, dans le cas contraire il perd sa reconnaissance,
- Un **plan économique et financier triennal**, devant contenir une étude économique et statistique des risques couverts, afin de justifier le calcul de la prime de risque. L'étude doit être réalisée par une université ou un tiers privé reconnu comme indépendant. La prime de risque doit être la même les trois premières années. En effet, le ministère considère que le risque est mal connu donc la prime calculée les trois premières années n'est pas « réelle ». La 4^{ème} année, la prime peut être redéfinie sur la base de l'historique des trois premières années. L'autorité de gestion procède à la vérification de la méthodologie utilisée pour calculer la prime de risque et s'assure qu'elle

⁶ Aides d'Etat autorisées car de faible montant.

permettra de couvrir le risque maximal des trois premières années.

L'Italie, pionnière dans la mise en œuvre d'ISR

L'Italie a été le premier pays européen à mettre en place (en 2019) des instruments de stabilisation des revenus (ISR) dans le cadre de la PAC⁷ afin d'apporter un soutien aux agriculteurs face à la volatilité des marchés. L'ISR est un dispositif de gestion du risque qui fonctionne sur la base d'une perte de revenu (et non pas d'une perte de rendement comme c'est le cas pour la MRC) et peut donc couvrir un spectre plus large de risques.

Actuellement, 7 fonds ISR sont reconnus par le ministère italien pour les filières fruits et légumes, pommes, lait et betteraves sucrières. Leur fonctionnement, encadré par le plan de gestion des risques agricoles, repose sur :

- Une activation pour des **pertes de revenu de plus de 20%**. Les pertes de productions qualitatives et quantitatives sont éligibles à la compensation. Le revenu correspond à la marge brute d'exploitation, c'est-à-dire la recette annuelle, y compris les aides sectorielles et les aides aux primes d'assurance, moins les coûts annuels. Les coûts (carburant, engrais, traitements, irrigation...) sont calculés soit avec des documents comptables pour les entreprises ayant des états financiers, soit à partir d'indices de coûts.
- Une activation en fonction d'un « **événement déclencheur** » lié à une crise du marché

entraînant une perte de revenu de plus de 15% à une échelle locale. L'évènement déclencheur doit être certifié par le ministère de l'agriculture ou par l'organisme gestionnaire du fonds.

- **Une indemnisation d'au moins 20% des pertes et jusqu'à 70%** de la perte (et dans la limite de 460 000 euros). Le ministère italien a interprété la réglementation européenne de façon contraignante en demandant une indemnisation minimale de 20% de la perte. Le fonds pourrait alors se trouver en défaut si les indemnisations devant être payées dépassent les réserves financières du fonds. Pour l'éviter, le coût des cotisations est calculé pour couvrir le risque maximal, entraînant un coût élevé (et pourrait dissuader les agriculteurs de s'engager dans le fonds).

En France, le ministère n'a pas établi de règles précises sur la constitution de nouveaux fonds mutuels et ISR, donnant plus de flexibilité. Cependant, les règles européennes qui sont assez larges peuvent compliquer l'interprétation et mettre en risque les autorités de gestion vis-à-vis de l'utilisation des fonds européens, par exemple sur la question du subventionnement des frais d'établissement des fonds et des frais de gestion.

L'introduction de la règle d'indemnisation minimale de 20% semble peu adaptée au fonctionnement de fonds de mutualisation, ajoutant un risque financier supplémentaire.

3. Conclusion et perspectives

► **Les offres et les outils de gestion des risques sont très structurés** en Italie :

- La demande est organisée au travers des Condifesa, qui souscrivent des contrats collectifs, pour le compte de ses agriculteurs associés, auprès des assureurs. C'est un atout pour développer plus rapidement sur le terrain les offres assurantielles, mais cette organisation représente également des frais supplémentaires pour les agriculteurs.
- La création de nouveaux fonds de mutualisation, permettant d'étoffer l'offre en

outils de gestion des risques, est mieux encadrée avec des protocoles bien définis permettant de limiter le risque réglementaire pour les gestionnaires des fonds. Cependant les fonds sont gérés de façon indépendante, ce qui a pour effet un alourdissement des frais de gestion. En France, il n'existe qu'un seul fonds de mutualisation, le FMSE, subventionné par la PAC. Le FMSE a l'avantage d'être à la fois étendu à tous les agriculteurs, mais aussi de proposer des programmes spécifiques par production, lui permettant de mutualiser ses frais de fonctionnement.

⁷ Avant 2019, il existait déjà des fonds non subventionnés.

- La coordination des différents outils est gérée à partir d'un registre commun (SGR). Ce registre est un point fort pour simplifier les procédures d'indemnisation et de contrôle. En France, le contrôle de la surcompensation n'est pas organisé. La création du « pool d'assureurs » dans le cadre de la réforme de mars 2022 pourrait être l'occasion de structurer le partage d'informations afin d'accélérer et de fiabiliser les contrôles.

► **Les offres d'assurances subventionnées sont plus flexibles mais particulièrement complexes (choix entre différentes options).** Cependant, les services Italiens ont mis au point des méthodes de **mise à jour des valeurs de références** (standard value, indice de valeur) qui sont intéressantes. La France pourrait s'en inspirer en définissant une méthode de révision annuelle des barèmes de prix (par exemple sur la base d'une indexation annuelle des coûts de production par le biais des indices publics IPAMPA).

► Le cadre réglementaire (article 19 du nouveau règlement PAC) du nouveau fonds AgriCAT est intéressant car il permet d'offrir une **protection universelle**, pour tous les agriculteurs bénéficiaires de la

PAC et d'ainsi avoir une base large pour la mutualisation des risques. Les niveaux de franchise ont été fixés par production en fonction **du profil de sinistralité de chaque production**, quand la France prend en compte uniquement le niveau de diffusion des productions. Cependant, le fonds AgriCAT est moins incitatif à la souscription d'une assurance récolte que le FSN. En effet, le niveau d'indemnisation n'est pas plus avantageux pour un assuré qu'un non-assuré (seule la méthode d'expertise est différente). D'un point de vue financier, le fonds AgriCAT aura besoin de temps pour se constituer afin d'offrir une couverture efficace face aux risques.

► **L'enjeu de l'évaluation des pertes de récolte semble identique en Italie et en France.** Expertiser un grand nombre d'exploitations en même temps est complexe. Ainsi, les dommages des agriculteurs non-assurés sont évalués sur la base d'exploitations sentinelles et d'indices. La France a décidé de déléguer toutes les expertises aux assureurs, y compris pour les non-assurés. Cela entraînera des coûts non négligeables, mais apportera une égalité de traitement entre tous les agriculteurs, assurés ou non.

Références

Piano di gestione dei rischi in agricoltura 2023 (Decreto 64591 del 08.02.2023) – MIPAAF
<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19206>

Règlement du fonds de mutualisation National AgriCAT.
<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19453>

Rapport spécial. Stabilisation des revenus des agriculteurs : une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation. Cour des comptes européenne, 2019.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_23/SR_CAP_Income_stabilisation_FR.pdf

ISMEA, Rapporto sulla Gestione del Rischio in Agricoltura 2022
<https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11842#:~:text=Toccato%20un%20nuovo%20massimo%2C%20con,%25%20al%2012%2C%25>

PIANO STRATEGICO POLITICA AGRICOLA COMUNE 2023-2027.
<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>

Common agricultural policy for 2023-2027. 28 CAP strategic plans at a glance.
https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-12/csp-at-a-glance-eu-countries_en.pdf

Rapport ISMEA (2022). Expérimentation du Fonds AgriCAT.
<https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12034>