

La gestion du risque prix après 2013

Papier introductif à la réunion de la task force du 10 septembre 2007

ANNE CLAIRE THOMAS

Anne Claire THOMAS est doctorante à l'Unité d'économie rurale, Faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'université de Louvain

Les idées exprimées dans l'article sont personnelles et relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.

Sommaire

Introduction	p. 1
I - Est-il nécessaire d'intervenir ?	p. 3
II - Quel est le risque pertinent à traiter ?	p. 7
III- Quel instrument pour gérer un risque prix potentiellement accru ?	p. 9
Conclusion	p. 19
Bibliographie	p. 22
Tableaux	p. 23
Annexes	p. 25

Introduction

Nous raisonnons dans l'hypothèse de la disparition des droits à paiement unique (DPU) et du soutien par les prix à l'horizon 2013-2020. Dans ce contexte, la protection qu'ils assuraient contre le *risque revenu* disparaît également. Dès lors, quelle sera la volatilité des prix et des revenus agricoles ? Justifiera-t-elle la mise en place d'instruments de gestion du risque ? Quels sont les instruments les mieux adaptés au contexte de l'après 2013 étant données les contraintes budgétaires européennes et les règles du commerce international ? Comment un système efficace de gestion des risques peut-il être mis en place en UE ?

I - Est-il nécessaire d'intervenir ?

L'activité agricole est une activité risquée. Elle est caractérisée par des risques spécifiques que sont les *risques de production* dus aux facteurs climatiques, aux maladies et aux normes sanitaires ou phytosanitaires, et, le *risque prix* lié à l'instabilité des cours des matières premières. Ces risques doivent être pris en compte dans la réflexion sur les politiques agricoles si l'objectif qui leur est assigné consiste à maintenir ou améliorer la compétitivité des exploitations et le bien-être collectif.

A - L'intervention est nécessaire pour améliorer :

L'intervention de l'Etat est justifiée dans la mesure où la mise en place d'instruments de gestion du risque permet améliorer la compétitivité des entreprises agricoles et le bien être collectif.

1 - La compétitivité des exploitations à vocation productive et leur pérennité

Certaines stratégies individuelles de gestion du risque *ex ante* - comme la diversification ou la limitation de l'endettement - entrent souvent en conflit avec les objectifs de compétitivité et/ou empêchent l'entreprise d'investir

suffisamment. On relève aussi que si une gestion adéquate du risque est indispensable pour la pérennité des exploitations, une trop grande protection empêche le dynamisme et l'adaptation aux conditions du marché.

2 - Le bien être collectif

Si l'entreprise a un pouvoir de marché suffisant, elle intégrera dans le prix de ses produits une prime de risque. Le bien-être du consommateur diminuera puisqu'il paiera un prix plus élevé. Or, les instruments de gestion du risque permettent de reporter le risque sur d'autres acteurs économiques.

B - Quelle place pour l'intervention publique ? (cf. Annexes : figure 1)

Si le risque a une probabilité faible de se réaliser et que, lors de sa réalisation, le dommage est d'intensité faible, le producteur peut s'assurer lui-même par lissage du revenu. L'intervention publique peut faciliter l'émergence d'instruments de lissage du revenu de type épargne de précaution et leur accès aux producteurs. Pour des risques d'intensité moyenne, des compagnies privées peuvent assurer la gestion du risque (Cf. « fenêtre privée » sur la figure 1). Selon la nature du risque, indépendant ou systémique¹, il est plus adapté d'avoir recours aux assurances ou aux contrats financiers respectivement. Pour les risques d'intensité forte, une partie du risque doit être supportée par l'Etat. L'idée est alors de prémunir les agriculteurs contre ces risques, à moindre coûts et conformément aux règles européennes et internationales.

C – Evolution du risque prix après 2013

Le prix / revenu agricole sera-t-il plus volatile après 2013 ; le producteur européen fera-t-il face à des risques plus importants après 2013 ?

1 Qui touche tous les assurés en même temps.

Le risque revenu est un *risque mixte* puisqu'il se compose du *risque prix* et du *risque rendement* (ou *risque de production*). Les risques de production seront au moins aussi importants qu'aujourd'hui dans le futur. Il semble en effet que le réchauffement climatique conduise à une plus grande occurrence des catastrophes naturelles et à des amplitudes de température plus importantes qu'à l'heure actuelle. De plus, les agriculteurs doivent constamment se conformer à de nouvelles règles en termes sanitaire (utilisation d'intrants et de médicaments pour animaux par exemple) et environnemental, ce qui accroît les risques de production². Les risques de sanction et les coûts de mise aux normes pourraient avoir des effets sur le risque revenu.³

Concernant le risque prix, y aura-t-il une plus grande volatilité des cours avec la disparition du soutien par les prix et des DPU ? L'évolution des prix agricoles est assez difficile à anticiper. D'un côté, la libéralisation des marchés pourrait réduire les variations de prix grâce à un marché plus grand qui permet de mieux absorber les chocs. Mais de l'autre, les anticipations des producteurs seront d'autant plus difficiles. De plus, certains économistes pensent que les erreurs d'anticipations pourraient, selon l'élasticité de l'offre et de la demande, entraîner une plus grande volatilité des prix. Plusieurs autres facteurs participent de la volatilité des cours, comme la probable concentration de l'offre dans certaines régions géographiques, ou encore, le lien de l'agriculture à d'autres politiques (e.g. la politique énergétique). Une interdépendance accrue entre marchés agricoles et énergétiques pourrait contribuer à maintenir un prix élevé pour les produits agricoles et à augmenter leur volatilité - notamment si les quantités mises sur les marchés agricoles servent de variables d'ajuste-

2 Cependant, une question reste en suspend : les risques sanitaires et de qualité doivent-ils être garantis au même titre que les risques climatiques ?

3 Des mécanismes de gestion des risques de production existent au niveau national. Dans beaucoup de pays dont la France, les anciens systèmes des calamités agricoles, qui consistent en une compensation *ex post* des pertes de production, ont été remplacés par des systèmes assurantiels.

ment des marchés énergétiques. La concentration de l'offre dans certaines régions géographiques rend le marché moins à même d'absorber les chocs conduisant à un risque prix plus élevé.

Les différents types de risque varient fortement en fonction de l'orientation technico-économique, du degré de spécialisation et de la situation géographique des exploitations. Les producteurs européens font face à un risque prix d'autant plus grand qu'ils sont spécialisés et que leurs productions font l'objet d'une OCM ou d'un soutien par les prix important dans le cadre de la PAC. L'ampleur de ces risques est difficile à évaluer les travaux quantitatifs sur l'évolution de ces risques après 2013 sont peu nombreux.

II - Quel est le risque pertinent à traiter ?

Le risque pertinent pour l'agriculteur semble être le *risque revenu* puisque ce dernier « résume » - en quelque sorte - les différents événements qui peuvent avoir lieu au cours du processus de production. Toutefois le *risque prix* et le *risque de production* n'ont pas les mêmes caractéristiques et leurs outils de gestion sont différents. Le risque prix est hautement « systémique », autrement dit, il touche tous les producteurs en même temps. Les besoins en réassurance sont donc très importants, ce qui rend ce risque difficilement assurable par une compagnie d'assurance privée. Des outils de gestion financiers comme les contrats à terme semblent mieux adaptés. Les risques de production sont la plupart du temps indépendants à condition que la couverture géographique soit suffisante. Des outils de type « mutualisation » sont donc indiqués. Gérer le risque revenu implique de combiner ces deux types de produits.

La gestion de risques de production est relativement bien maîtrisée au niveau national et a déjà fait l'objet d'une large réflexion dans de nombreux

pays européens qui sont passés d'un système de gestion des calamités agricoles à un système d'assurance récolte. La gestion du risque prix était jusqu'à maintenant assurée par le premier pilier de la PAC. La question est donc de savoir si après 2013 des instruments supplémentaires permettant de se couvrir contre un éventuel risque prix supplémentaire sont nécessaires. Et s'ils le sont, lesquels ?

III- Quel instrument pour gérer un risque prix potentiellement accru ?

Le défi est de trouver les instruments qui fournissent aux producteurs un filet de sécurité suffisant tout en diminuant les soutiens publics à l'agriculture (pression sur le budget européen et compatibilité avec les règles internationales). Selon la nature du risque il existe différents outils de gestion (voir figure 3). En particulier, on envisagera :

- les assurances agricoles (assurances récolte)
- les filets de sécurité sociaux (assurances revenu)
- les marchés à terme
- les contrats
- les mesures fiscales

L'(éventuel) risque prix supplémentaire lié à la disparition des soutiens fournis par la PAC peut être traité de deux façons : soit en tant que tel avec des instruments comme les marchés à terme et les contrats, soit via le risque revenu composé du risque rendement et du risque prix.

A - Traiter le risque prix

1 - Les marchés à terme

Le marché à terme consiste en l'échange de contrats à terme entre acheteurs et vendeurs - et pas forcément en l'échange physique de marchandises. Le contrat spécifie la quantité de produit, sa qualité, la date et le prix de vente. Le prix est donc fixé à l'avance avant la récolte selon l'information disponible. Si le prix de marché au moment de la vente est supérieur au prix fixé dans le contrat, le vendeur réalise une perte par rapport au prix de marché. A contrario s'il est inférieur, il réalise un gain.

Pour qu'un produit fasse l'objet d'un marché à terme, le produit doit être échangeable, stockable et avoir une qualité homogène et facilement identifiable sur une longue période. Le lait par exemple ne pourra pas faire l'objet d'un marché à terme.

Les avantages du marché à terme :

- La garantie d'un prix stable, fixé à l'avance ;
- La publication quotidienne du prix. L'information des agriculteurs est donc complète (alors que dans les contrats de gré à gré classiques, le pouvoir de négociation et l'information des transformateurs-acheteurs est souvent bien supérieur à celui du vendeur-agriculteur).

Les inconvénients :

- La complexité et la méconnaissance du système en rendent l'accès difficile à la plupart des producteurs. Même aux Etats-Unis où les marchés à terme sont bien développés, les agriculteurs préfèrent avoir recours aux contrats de gré à gré. Les principales raisons invoquées sont la perte potentielle si le prix du marché est supérieur au prix sur le marché à terme, l'absence d'alternative si la récolte subit un dommage avant la livraison et que le producteur ne peut honorer son contrat, la complexité du

système et l'importance des coûts financiers et de transaction.

- Les firmes agroalimentaires sont de plus en plus concentrées, ce qui limite le nombre d'acheteurs. Or le bon fonctionnement des marchés à terme requiert un nombre suffisant d'intervenants.
- Enfin il existe un danger lié à l'utilisation spéculative des marchés à terme. Les comportements spéculatifs pouvant augmenter la volatilité des cours et les déconnecter des réalités de l'offre et de la demande du marché physique.

Conclusion

Les marchés à terme représentent un instrument de gestion du risque très intéressant mais seulement pour les produits facilement échangeables et de qualité homogène. Ils permettent de gérer les risques, à savoir de se prémunir contre la volatilité des prix, mais en aucun cas d'augmenter la moyenne des prix perçus. Le développement des marchés à terme nécessite l'existence d'organisations de producteurs comme les coopératives, qui peuvent fournir de grosses quantités au marché. Le rôle de l'intervention publique pourrait être de favoriser la formation et l'information des agriculteurs.

2 - Les contrats, l'intégration verticale

Le principe du contrat est de transférer une partie du risque vers les entreprises situées en amont ou en aval de la filière. En contrepartie, le producteur doit respecter certaines règles.

Les avantages :

- Du point de vue des transformateurs, il permet une sécurité d'approvisionnement, une meilleure maîtrise de la qualité et des processus de production
- Du point de vue du producteur, il permet de réduire le risque prix. En général, les autres risques restent à la charge du producteur. Il garantit également un débouché pour la production ce qui limite les coûts de transaction.

Les inconvénients :

Le pouvoir de négociation du producteur est souvent bien inférieur à celui du transformateur.

Une solution à ce problème pourrait être le développement de contrats-type contrôlés par la puissance publique. Les producteurs regroupés en coopératives ou associations de producteurs ont également un pouvoir de négociation plus grand.)

B - Traiter le risque revenu

1 - L'instrument fiscal

Une défiscalisation pourrait également encourager les producteurs à réaliser une épargne de précaution du type de celle en vigueur en France depuis 2002 sous le nom de Déduction Pour Aléa (DPA).

Le principe est le suivant : le producteur place sur un compte une provision. Cette provision est déduite de ses revenus. Suite à la survenue d'un aléa, la somme peut être retirée. Elle est alors ajoutée aux revenus de l'année de l'aléa. L'utilisation de la somme est libre. La provision constituée est valable pour 5 ans. En cas de non survenue d'aléa pendant les 5 ans, la provision est réintégrée au résultat de la cinquième année. Les aléas auxquels la déduction permet de faire face sont :

- climatiques (gel, sécheresse, inondations)
- économiques (prix)
- sanitaires (maladies)
- familiaux

Ce système paraît donc être un outil de gestion intéressant. Cependant, il doit être bien articulé avec les dispositifs existants. Par exemple, il doit être conçu en accord avec les autres mesures de défiscalisation. En France, la DPA était très peu utilisée avant 2004 car elle excluait le recours à la

dotation pour investissement⁴. Ce système a également comme inconvénient d'exiger le maintien d'une comptabilité fiscale pour toutes les exploitations agricoles. Ceci implique une meilleure formation des exploitants à la comptabilité et à la gestion. Enfin, cette mesure ne peut s'appliquer qu'à des entreprises qui font des bénéfices. Si une entreprise a des résultats négatifs, elle ne paie pas d'impôts et ne fait pas de provisions pour en payer moins⁵.

2 - Les assurances

Les assurances en tant qu'alternatives aux systèmes classiques de soutien du revenu agricole, font l'objet d'un grand intérêt de la part des pouvoirs publics. Il existe deux types d'assurances agricoles qu'il ne faut pas confondre : l'assurance récolte couvre les risques de production tandis que l'assurance revenu couvre le risque revenu, c'est-à-dire à la fois les risques prix et rendement. Les assurances récoltes ont été développées pour se substituer aux systèmes nationaux des calamités agricoles et limiter les dépenses ad hoc liées aux risques de production de grande ampleur, telles les catastrophes naturelles. Les assurances revenus sont des produits plus récents souvent présentés comme une alternative aux systèmes classiques de stabilisation du revenu agricole.

a) Assurances récolte

Les assurances récolte ont déjà fait l'objet d'une réflexion avancée au niveau national dans plusieurs pays et ont connu un développement important en Espagne et aux Etats-Unis. Dans ces deux pays, elles couvrent les principaux risques naturels comme la sécheresse, l'humidi-

⁴ Les producteurs devaient faire un choix entre la DPA (Dotation Pour Aléa) et la DPI (Dotations pour Investissement). Le recours à la seconde excluait le recours à la première et vice-versa.

⁵ Mais pour ce type d'entreprise, on peut imaginer un soutien direct à la constitution de provisions sous forme de crédit à taux bonifié de court terme. Cette solution pourrait leur éviter de recourir à des crédits de court terme souvent coûteux. Par exemple, le Canada fournit des prêts de court terme à taux d'intérêt nul grâce au programme de paiement anticipé et au programme d'avances printanières.

té, la grêle, le vent, les attaques par les insectes, les maladies. Elles sont aujourd'hui disponibles pour la quasi totalité des grandes cultures et des fruits et légumes. Après quelques années de tâtonnement, ces assurances fonctionnent relativement bien. Le problème de la sélection adverse⁶ a été résolu par la prise en charge partielle ou totale des primes par la puissance publique. De plus, l'Etat assure une partie de la réassurance. La fraude est bien maîtrisée grâce à des systèmes d'information performants.

Etendre ce type d'assurance au niveau européen consisterait essentiellement à ouvrir une réflexion sur le niveau auquel devrait être gérée cette assurance. Vaut-il alors mieux maintenir la gestion au niveau national et réfléchir aux modalités de cofinancement des programmes d'assurances par le budget européen ou assurer la gestion au niveau communautaire ? L'*assurabilité* peut augmenter si on réussit à mutualiser les risques dans le temps et l'espace. Cet argument pourrait justifier que le système d'assurance soit européen car plus la population à assurer est grande, plus le risque est réparti.

b) Assurance revenu

L'assurance revenu est un outil plus récent. Seuls les Etats- Unis et le Canada l'ont expérimentée à grande échelle. Cet instrument pourrait-il permettre de gérer la possible volatilité des prix après 2013 ? L'assurance revenu, qui garantit à l'agriculteur l'obtention d'un revenu brut minimum pour une ou plusieurs cultures, présente simultanément une garantie prix et une garantie rendement. Différentes formules existent. Par exemple, le programme Canadien de Stabilisation du Revenu Agricole, permet de compenser les marges brutes par rapport à un niveau de référence, à l'aide de provisions constituées par l'assuré et d'indemnisations publiques. La part d'indemnisation publique est d'autant plus importante que la perte est prononcée. Aux Etats- Unis, le producteur peut assurer un certain pour-

centage de son chiffre d'affaires de référence, calculé comme le produit d'une moyenne de ces rendements passés et d'un prix de récolte relevé sur un marché un terme au moment du semis.

L'assurance revenu permet la stabilisation du revenu agricole et permet de bien diriger le soutien envers ceux qui en ont besoin. Mais elle ne constitue pas un mode efficace de soutien du revenu et son coût budgétaire est très élevé (cf. annexe 1). L'organisation des régimes d'indemnisation des risques agricoles diffère d'un pays à l'autre mais nécessite toujours une intervention des pouvoirs publics.

La difficulté à assurer le risque revenu est liée :

- Au caractère systémique de ce risque, (*i.e.* ils affectent un grand nombre d'assurés en même temps). Par conséquent les besoins en réassurance sont très élevés et une intervention publique est nécessaire pour faire fonctionner le système.
- A la sélection adverse, (*i.e.* les producteurs à plus haut risque ont tendance à davantage s'assurer). Pour limiter ce phénomène et inciter un grand nombre d'agriculteurs à souscrire des polices d'assurance, soit les primes doivent être subventionnées, soit l'assurance doit être rendue obligatoire pour élargir la base assurée.

L'assurabilité du risque peut être améliorée en diversifiant les portefeuilles assurés. En plus de la diversification géographique, il serait plus intéressant d'assurer le revenu de l'exploitation qu'un revenu ou une marge brute par culture. Cela permettrait d'élargir le portefeuille à plusieurs types de cultures dont on peut espérer que les prix ne varient pas exactement de la même façon.

⁶ La « sélection adverse » signifie que les producteurs à plus haut risque ont tendance à s'assurer davantage que les autres.

A l'aléa moral (*i.e.* l'assuré change son comportement et augmente la probabilité et l'amplitude du sinistre). Le défi de la fraude a été bien relevé aux Etats-Unis. Il représente moins de 1 % des primes versées selon la RMA. Les éléments clefs sont la mise en place d'un système global d'analyse des données par la RMA, l'utilisation de références locales relevées par une agence gouvernementale plutôt que de références individuelles pour le calcul du rendement garanti, le plafonnement à 85 % du chiffre d'affaire garanti.

L'assurance revenu semble corriger quelques imperfections par rapport à un système de soutien par les prix :

		Rendement	
		Bas	Elevé
Prix	Bas	Soutien par les prix versé Assurances versées	Soutien par les prix excessifs puisque les rendements sont à l'origine des prix bas qu'ils compensent
	Elevé	Soutien par les prix non versés Seules les assurances sont versées	Compensation non nécessaire

Compatibilité avec les règles nationales, européennes et multilatérales.

La législation européenne autorise les aides d'Etat dans le cadre des calamités agricoles et des assurances contre les risques de production avec une limite à 80% du montant de la prime pour les calamités agricoles et une limite à 50% pour les risques non catastrophiques. Mais à l'heure actuelle, les Etats n'ont pas le droit de soutenir des mécanismes de gestion du risque prix. De plus, le cofinancement communautaire n'est autorisé que si les mesures sont classées en boîte verte à l'OMC et il est plafonné à un point de modulation.

L'assurance contre les risques catastrophiques est compatible avec les règles de l'OMC et sont classées en boîte verte. Certaines autres mesures assurantielles (perte de revenu brut supérieur à 30% du revenu moyen

et compensation inférieure à 70% de la perte) se retrouvent aussi dans la boîte verte. Mais la plupart d'entre elles - contre les risques de production non catastrophiques - comme les assurances revenu, sont classées en boîte orange, dans la mesure où elles ne sont pas entièrement découplées de la production et où elles maintiennent un prix garanti pour l'agriculteur (pour plus de détails cf. annexe 3).

Pourquoi remplacer des instruments distorsifs par d'autres tout aussi distorsifs ?

Une étude de l'OCDE a comparé différents instruments de soutien ou de stabilisation du revenu agricole. Pour un même montant d'aide, l'assurance récolte et le soutien à la couverture des prix sur un marché à terme sont les instruments les plus efficaces à la fois pour réduire le risque de revenu et pour accroître la production. Selon cette étude, l'assurance récolte aux Etats-Unis a deux fois plus d'impact sur la production que les paiements compensatoires et cinq fois plus d'effets que les paiements anticycliques.

Comment organiser la transition du système actuel vers un système assurantiel ?

L'assurance se base sur un revenu de référence pour estimer la perte, soit un rendement de référence valorisé à un prix de référence. Le rendement de référence est en général une moyenne des rendements passés de l'exploitant. Comment alors calculer le rendement de référence pour ceux qui s'installent ? Un rendement de référence régional permet de contourner ce problème. Mais il est aussi nécessaire d'estimer le risque rendement et le risque prix pour le calcul des primes. Très peu de travaux ont réalisé ce travail, principalement en raison du manque de données et de l'incertitude sur l'évolution des prix de le contexte de l'après 2013.

Conclusion

Les outils assurantiels font actuellement l'objet d'un grand intérêt. Il semble en effet qu'ils soient bien adaptés au traitement des risques de production (assurance récolte). La réflexion sur ce produit après 2013 concerne essentiellement les parts respectives des interventions publiques vs privées, et, nationales vs européennes. Le niveau optimal de gestion des systèmes assurantiels n'est pas évident à déterminer. La gestion au niveau européen permet d'élargir la base assurable mais augmente les risques de fraude et les frais de fonctionnement. Pour l'instant, le financement européen n'intervient que dans le cas de risques catastrophiques pour cofinancer des systèmes nationaux. Eventuellement, la gestion pourrait rester au niveau national et les modalités de cofinancement par l'UE pourraient être redéfinies pour couvrir au-delà des catastrophes naturelles.

Par contre, l'assurance serait moins satisfaisante pour gérer le risque revenu. Le principal avantage des instruments assurantiels est leur conformité avec les règles actuelles du commerce international. Les assuran-

ces revenus sont classées dans la boîte orange par l'OMC mais comme les soutiens aux assurances ne dépasseront très probablement pas le seuil de 5% de la valeur de la production totale et ne sont pas spécifiques à un produit particulier, elles seront exemptées d'engagements de réduction. Cependant, les assurances revenus sont insatisfaisantes à plusieurs points de vue. Leur fonctionnement est structurellement déficitaire. En effet, compte tenu de la nature hautement systémique du risque prix, le coût budgétaire (réassurances, subventions des primes) pour la collectivité est très élevé. De plus, leur effet de distorsion sur la production et les échanges est relativement important. Enfin, un système d'assurance est complexe à mettre en place (règles du partenariat public privé, système d'information et de surveillance des fraudes).

En terme pratique, il serait peut-être préférable de conserver et d'améliorer les dispositifs existants en termes d'assurance agricoles (risques de production) et de lissage du revenu (épargne de précaution) - ici le programme canadien pourrait être un bon exemple - et de favoriser la mise en place ou l'accès à des mécanismes de gestion du risque prix.

Concernant le risque prix, la réponse en termes de gestion du risque dépend largement du type de culture mais la formation des producteurs et le renforcement de leur pouvoir de négociation semble jouer un rôle clef. Il est important que le producteur puisse choisir les instruments de gestion du risque adaptés à ses besoins :

Les marchés à terme sont de très bons outils pour des produits facilement échangeables et de qualité homogène. Le développement des marchés à terme nécessite l'existence d'organisations de producteurs de type coopérative qui peuvent amener de grosses quantités sur le marché. Le rôle de l'intervention publique pourrait être de favoriser la formation et l'information des agriculteurs.

Les contrats peuvent présenter des caractéristiques intéressantes si le pouvoir de négociation est équilibré entre les parties prenantes. Le rôle de la puissance publique pourrait être d'élaborer des contrats. Les regroupements des producteurs en coopératives ou associations de producteurs et leur formation sont également capitaux pour leur fournir un pouvoir de négociation plus grand.

Pour les autres cultures, (*i.e.* celles qui ne peuvent faire l'objet d'un marché à terme ou de contrats) le maintien d'un prix plancher et donc d'une « protection » à la frontière serait sans doute la meilleure solution en terme de rapport coût/efficacité. Mais cette mesure semble difficile à justifier compte tenu des règles internationales qui rejettent tout soutien par les prix.

Bibliographie

2006, L'assurance agricole en guise de Farm Bill ? Fiche de synthèse de la mission économique, Ambassade de France aux Etats-Unis

2006, Les chiffres de l'assurance agricole aux USA. Fiche de synthèse de la mission économique, Ambassade de France aux Etats-Unis

Boussard et al., 2005, Endogenous Risk and long run effects of liberalization in a global analysis framework, Economic modeling 23 (2006) 457- 475

Burgaz, 2000, Gestion des risques en matière de revenus, atelier sur la gestion des risques en matière de revenu, OCDE, Paris

COPEIAA, 2006, Gérer les risques : des enjeux cruciaux pour les agriculteurs et la PAC, Actes du colloque du 10 octobre 2006.

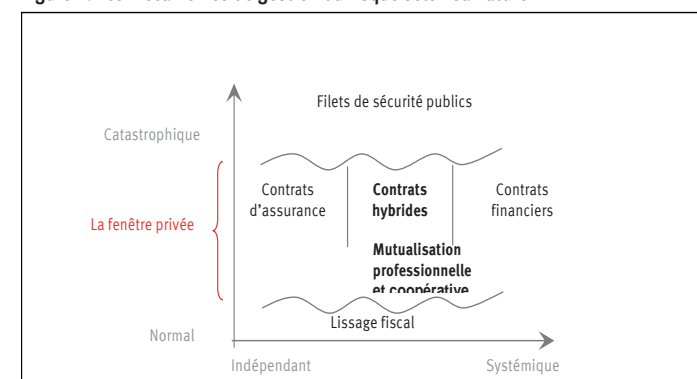
Harmignie et al. , 2004, Gestion des risques: perspectives pour l'agriculture wallone, www.ecru.ucl.ac.be/recherche/publications/publicationse-cru/risque.pdf

Mahul, 1998, Vers une redéfinition du rôle de l'assurance agricole dans la gestion du risque sur les récoltes, Cahiers d'économie et de sociologie rurales n49

Ménard, 2004, Gestion des risques climatiques en agriculture: Engager une nouvelle dynamique, Rapport de l'Assemblée nationale

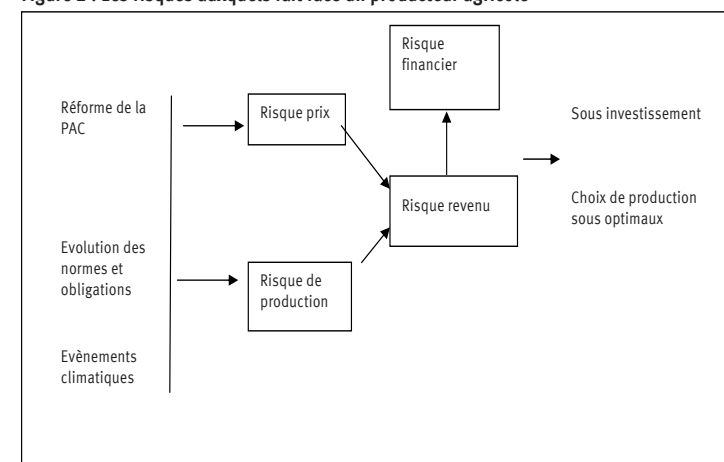
Tableaux

Figure1 : Les mécanismes de gestion du risque selon sa nature



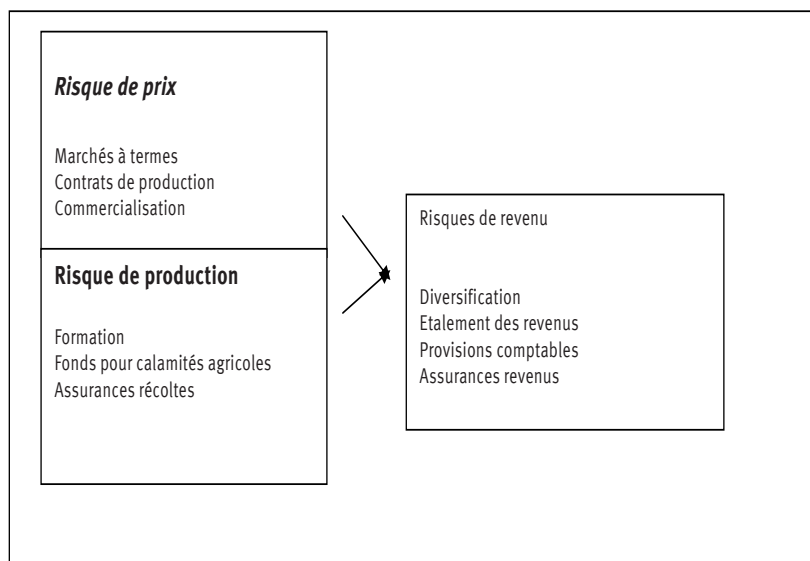
Source : Cordier, Proposition d'organisation des outils de gestion du risque de marché au bénéfice des filières cotonnières africaine, présentation « Atelier de Dakar », Dakar, le 24-25 Novembre 2005

Figure 2 : Les risques auxquels fait face un producteur agricole



Source : Harmignie et al, 2004, Gestion des risques perspectives pour l'agriculture wallone.

Figure 3 : Les outils de gestion du risque disponible pour un producteur agricole



Annexes

Annexe 1: Le système d'assurance aux Etats-Unis

Les assurances proposées aux Etats-Unis sont:

- les assurances basées sur le rendement (assurance récolte) développées depuis les années 80
- les assurances basées sur le chiffre d'affaires (assurance revenu) développées plus récemment

Pour chacune de ces assurances, il existe une assurance de base (la « CAT ») qui protège contre les risques de « nature catastrophique » et une assurance supplémentaire (la « Buy up coverage ») qui propose une meilleure couverture.

Les assurances basées sur le rendement :

Elles sont appelées « Multiple Periple Crop Insurance ». Elle couvre les principaux risques naturels comme la sécheresse, l'humidité, la grêle, le vent, les attaques par les insectes, les maladies. Elles sont disponibles pour la quasi totalité des grandes cultures, des fruits et des légumes. Récemment, des produits à destination des éleveurs ont été développés. Le principe de fonctionnement est le suivant : pour chaque culture, on définit un prix et un rendement de référence. Le prix de référence est établi par la RMA (Risk Mangement Agency) qui dépend du ministère de l'Agriculture. Le rendement de référence est soit une moyenne des rendements passés de l'agriculteur, soit une moyenne des rendements passés de la région.

Les polices d'assurances rendement existantes sont :

La CAT (Catastrophic coverage) :

Cette assurance couvre les pertes de rendement supérieur à 50% du rendement de référence. L'indemnité est égale à la différence entre le rendement garanti (soit 50% du rendement de référence) et la quantité effectivement récoltée, valorisée au 55 % du prix de marché fixé par la RMA.

Les primes pour cette assurance sont entièrement financées par le gouvernement fédéral. Les agriculteurs paient uniquement les frais administratifs, de l'ordre de 100\$ aujourd'hui.

La couverture supplémentaire

Si le producteur le désire, il peut choisir d'assurer une plus grande partie de son rendement de référence : de 50 à 75% voire 85% dans certaines régions. Il supporte alors une partie de la prime qui reste subventionnée par le gouvernement fédéral.

L'indemnité est égale à la différence entre le pourcentage du rendement de référence choisi et la quantité effectivement récoltée, valorisée à 100 % du prix de marché fixé par la RMA.

Le GDRP : Group Risk Plan

Ici, le rendement de référence est un rendement moyen pour le comté calculé par une agence nationale, la « National Agricultural Statistics Services ». Pour le CAT-GDRP, l'indemnité est égale à la différence entre 65% du rendement régional et la quantité effectivement récoltée valorisée à 55% du prix de marché fixé par la RMA. Pour le Buy-up coverage-GDRP, l'agriculteur choisit le pourcentage du rendement de référence qu'il veut assurer jusqu'à 90% du rendement régional.

L'utilisation d'un rendement régional permet de limiter le risque de fraude. Cependant il ne permet pas de prendre en compte la diversité des situations individuelles (ciblage imparfait et risque de sélection adverse).

Les assurances basées sur le revenu :

Elles se basent sur le couple rendement-prix de marché. Elles couvrent un pourcentage du chiffre d'affaire (CA) de référence (rendement de référence * prix de référence). Le prix de référence est le prix de vente espéré au moment de la récolte, relevé sur un marché à terme au moment du semis. L'indemnité est versée quand le CA tombe sous le niveau garanti. Elle est égale à la différence entre le CA réel et le CA garanti. Le CA de référence est en général calculé sur une base individuelle, comme une moyenne des CA passés, mais il existe aussi des *Group Risk Income Plan* qui prennent comme référence un chiffre d'affaire moyen régional.

Les polices d'assurance revenu existantes diffèrent par le prix de référence choisi et le pourcentage du rendement de référence garanti. La plupart des polices proposent une couverture culture par culture (Revenue Assurance (RA), Crop Revenue Coverage (CRC)). Mais on trouve aussi des assurances pour le revenu de l'ensemble de l'exploitation comme l'Adjusted Gross

Revenue (AGR). Elle couvre un certain pourcentage du revenu brut de l'exploitation. Le revenu de référence est calculé à partir des « producer's Schedule F tax forms » et du revenu espéré de l'exploitation pour l'année en cours.

Le dispositif d'assurance

La RMA (Risk Management Agency) dépend du ministère fédéral de l'agriculture. Elle a été créée en 1996. La RMA,

- établit le montant des primes
- rembourse les coûts administratifs et opérationnels
- couvre une partie des coûts de réassurances
- subventionne les primes d'assurances

Les polices d'assurances sont délivrées aux agriculteurs par 16 compagnies privées.

La RMA possède également un service R&D qui réfléchit au développement de nouveaux produits d'assurance, détermine quelles cultures sont assurables, etc.

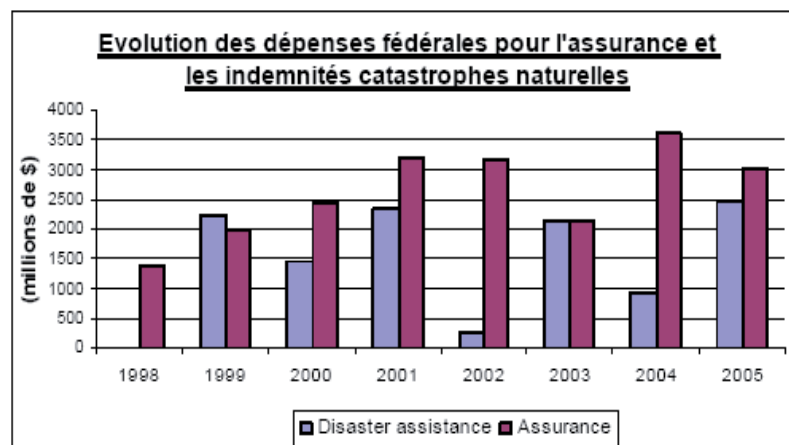
Les Etats-Unis ne sont pas un modèle

Les Etats-Unis ont fait de l'assurance un pilier de leur politique agricole. Récemment (2005), des économistes de l'Iowa University ont proposé d'abandonner les programmes fédéraux actuels et de les remplacer par un filet de sécurité assurantiel.

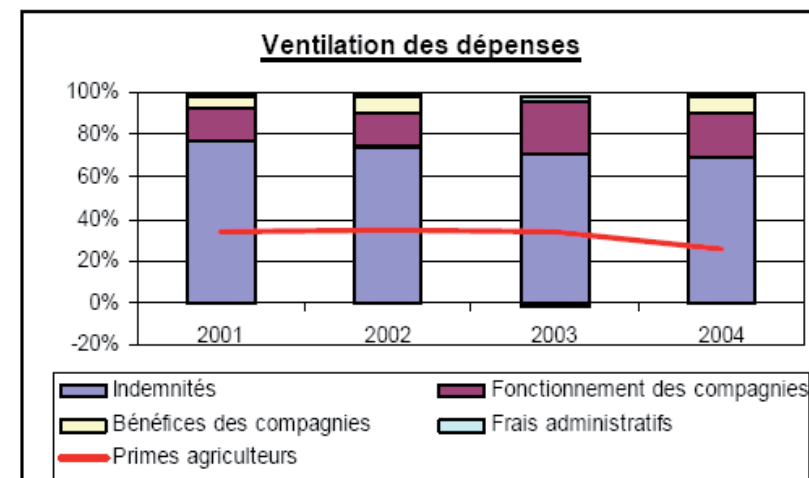
Le coût du soutien public à ces programmes atteint 3 à 4 milliards de dollars par an (10 à 15% du budget agricole), soit à peine moins que le montant des paiements découplés aux producteurs de grandes cultures. Pour autant, les dispositifs existant outre-Atlantique ne sont pas un modèle qu'il faudrait imiter à tout prix et dans tous ses aspects. Ils contiennent en effet des modalités de mise en œuvre très coûteuses et d'un intérêt contestable. Citons notamment la prise en charge par l'Etat des commissions des agents d'assurance, le taux de subvention élevé des primes d'assurance et la possibilité donnée aux agriculteurs de s'assurer parcelle par parcelle, ce qui multiplie les évaluations de sinistres et favorise la fraude. (source : colloque COPEEIA)

Annexe 2 : Coût du système d'assurance aux Etats-Unis

Au départ (années 80), l'objectif des programmes d'assurances récolte était d'encourager les agriculteurs à cotiser à un fond de prévoyance pour ne plus avoir à effectuer de paiements ad hoc lors de pertes d'ampleur. Pour favoriser la participation des agriculteurs à ces programmes, l'Etat a largement financé le système d'assurance si bien que le coût total de l'assurance agricole n'a cessé d'augmenter alors que les paiements ad hoc n'ont pas disparus.

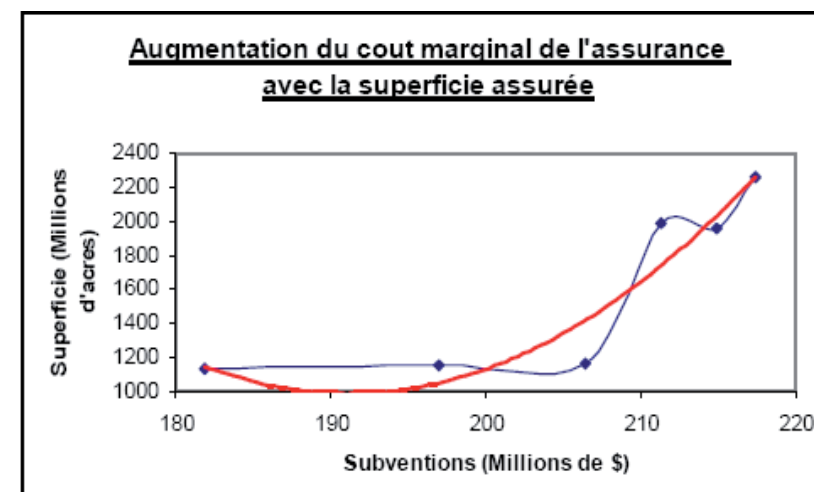


Aujourd'hui, le système assurantiel américain (assurance récolte et revenu) est structurellement déficitaire. Les dépenses se répartissent comme suit :



On voit que les frais de fonctionnement occupent une grande part des dépenses publiques pour l'assurance. En fait depuis 1997, les subventions des frais de fonctionnement des compagnies ont augmenté de 60 % alors que les surfaces couvertes n'ont augmenté que de 35%.

L'assurance apparaît en fait très coûteuse quand on veut l'étendre à toutes les surfaces.



Annexe 3 : Classement des mesures de gestion du risque au niveau communautaire et international :

A l'OMC les mesures de gestion du risque sont considérées comme des mesures de soutien interne et se retrouvent soit dans la boîte verte soit dans la boîte orange.

Le critère pour être classé dans la boîte verte, selon l'Accord Agricole⁷, est le suivant : « leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou au plus minimales ». L'Accord distingue explicitement les programmes de garantie et de sécurité revenu (paragraphe 7 de l'annexe 2) et les aides versées en cas de catastrophes naturelles (paragraphe 8)

- Pour entrer dans la boîte verte, les versements au titre de programmes de garantie et de sécurité des revenus incluant la participation financière de l'Etat, doivent être déclenchés uniquement **si la perte de revenu est supérieure à 30 %** du revenu brut (ou l'équivalent en termes de revenu net). La perte est mesurée par rapport au revenu moyen enregistré pendant les trois années précédentes (ou pour la « moyenne olympique⁸ » quinquennale). **Le versement doit compenser moins de 70 % de la perte** de revenu. De plus, il ne doit dépendre ni du type ou du volume de la production, ni des prix intérieurs ou internationaux de cette production, ni des facteurs de production employés.
- Les aides contre les catastrophes naturelles, qu'elles soient versées directement aux producteurs ou qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance récolte, doivent satisfaire principalement deux conditions. D'une part, il faut que les pouvoirs publics reconnaissent formellement qu'une catastrophe naturelle « ou une calamité similaire » (épidémie, attaque parasitaire, accident nucléaire, guerre) s'est produite. D'autre part, la perte de production doit dépasser 30 % de la production moyenne des cinq années précédentes (ou de la moyenne olympique), sinon elle ne peut pas être indemnisée. Ces deux critères excluent de la boîte verte les indemnités d'assurance récolte versées pour les aléas climatiques les plus courants. Contrairement aux aides contre les pertes de revenu, les versements contre les pertes de production peuvent compenser la totalité du manque à gagner, mais « pas plus du coût total de remplacement de ce qui aura été perdu ».

⁷ Signé à Marrakech en 1994

⁸ On appelle « moyenne olympique » une moyenne pluriannuelle dont on a retiré les valeurs extrêmes, c'est à dire la meilleure et la pire année.

L'Accord prévoit que si un producteur bénéficie, la même année, de versements au titre des deux programmes ci-dessus (relevant des paragraphes 7 et 8 de l'annexe 2), « le total de ces versements sera inférieur à 100 % de la perte totale qu'il aura subie ».

La plupart des mesures de gestion du risque tombent donc dans la boîte orange. Cependant, le soutien à ces outils est exempté d'engagements de réduction si le montant du soutien est inférieur à 5% de la valeur de la production totale et ne sont pas spécifiques à un produit particulier (règle de minimis).

Ce classement pourrait-il évoluer ?

Les mesures de gestion du risque n'ont pour l'instant pas fait l'objet de beaucoup de discussions à l'OMC. Quelques demandes pour élargir les critères ont été effectuées par la Canada (compensation à hauteur de 70% du revenu moyen et non de la perte, reconnaissance publique non exigée pour les catastrophes naturelles). Le caractère technique de ces outils et le fait que les pays ne veulent pas remettre en cause les critères de classement dans la boîte verte rend les changements assez peu probables. Mais au moins pour l'instant - même si les mesures de gestion tombent dans la boîte orange à cause de leur montant - la clause de minimis sera applicable. Ces mesures ne seront donc pas soumises à des engagements de réduction.

Le problème se pose alors en termes de réglementation européenne. Des règles communautaires encadrent très strictement les instruments de gestion du risque. Le cofinancement communautaire de systèmes nationaux de gestion du risque n'est autorisé par l'UE que si ceux-ci relèvent de la boîte verte. De plus, il est plafonné à un point de modulation des aides directes.

L'Union européenne accepte les aides d'Etat visant à indemniser les pertes relevant de calamités naturelles ou de crises sanitaires mais les Etats n'ont pas le droit de soutenir des mécanismes de gestion contre le risque prix. On peut cependant imaginer qu'à l'avenir la Commission européenne évolue vers une réglementation plus favorable aux instruments de gestion du risque.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, août 2007