

GERER LES RISQUES :
DES ENJEUX CRUCIAUX POUR LES
AGRICULTEURS ET POUR LA PAC

Actes du colloque du 10 octobre 2006

SOMMAIRE

Introduction.....	3
I Les instruments de gestion des risques en agriculture.....	4
1.1 Le cadre conceptuel de la gestion du risque agricole : les types de risque et les instruments de gestion	4
1.2 Gestion des risques agricoles : les leçons des expériences étrangères :	8
1.3 L'assurance récolte en France : premier bilan et perspectives de développement.....	16
1.4 Première table ronde : Demain, quels instruments de gestion des risques de marché en agriculture ?.....	21
II Les politiques de gestion des risques de marché en agriculture et leurs enjeux internationaux.....	22
2.1 Libéralisation des échanges agricoles et risque : un réel enjeu ?	22
2.2 Quelles règles pour la gestion des risques agricoles à l'OMC ?	26
2.3 La gestion du risque de prix dans les filières cotonnières africaines.....	30
2.4 Deuxième table ronde : Quelle place pour la gestion des risques dans la politique agricole commune ?.....	34
III Synthèse.....	36
3.1 Les enseignements du colloque.....	36
3.2 Discussion.....	39

Introduction

Le Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation a organisé un colloque sur la gestion des risques, le 10 octobre 2006 à Paris dans les locaux de la SAF (Société des agriculteurs de France). L'objectif de cet événement était d'éclairer les multiples enjeux de la gestion des risques agricoles, dans le contexte mouvant auquel est confrontée l'agriculture française (libéralisation des échanges, réforme de la politique agricole commune, exigences croissantes des consommateurs en matière sanitaire et environnementale), et de dégager des pistes de réflexion pour l'avenir.

Le colloque a été ouvert par Christian DE BOISSIEU, président du COPEIAA, et clôturé par François RIEGERT, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Agriculture. Les interventions des experts et les tables rondes réunissant des représentants du secteur privé et des pouvoirs publics ont permis un large débat avec les participants. La journée a été animée par Jean-Christophe DEBAR, consultant à Agri US Analyse et membre du COPEIAA.

Le présent document est composé de trois parties :

- la première plante le décor en résumant les travaux relatifs au cadre conceptuel et aux différentes expériences française et étrangères et en rapportant les discussions de la première table ronde ;
- la seconde élargit le sujet à la dimension internationale, en présentant les interventions sur l'impact de la libéralisation des échanges, le cadre réglementaire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'exemple du coton africain et en résumant les débats de la deuxième table ronde ;
- la dernière partie synthétise les enseignements du colloque et en discute les implications.

Ouverture du colloque par Christian DE BOISSIEU, président du COPEIAA

Dans son allocution d'ouverture, Christian DE BOISSIEU a défini la notion de gestion du risque et les questions qu'elle soulève.

- Il s'agit tout d'abord d'*identifier* les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs. Aux aléas climatiques traditionnels se sont ajoutées récemment, en liaison avec la réforme de la PAC, les fluctuations des prix de marché. Le secteur agricole est également soumis à des crises sanitaires et peut être tenu responsable de certains dommages à l'environnement, même s'il contribue également à résoudre d'autres problèmes environnementaux.
- Les *instruments* de gestion des risques sont très divers. Une question essentielle est celle du rôle de l'Etat, souvent considéré comme « l'assureur de dernier ressort » pour les risques qui ne peuvent pas être couverts (ou pas complètement) par le secteur privé.

- L'*économie politique* du risque s'attache à définir qui est le porteur final du risque. L'innovation financière a permis de mettre au point de nouvelles méthodes de couverture, mais elle rend moins transparente l'architecture globale du système. Une question essentielle est de savoir si le porteur final du risque est vraiment en mesure d'en supporter le coût.
- Les *conséquences économiques et sociales* du risque et de la gestion du risque sont multiples et profondes. Un enjeu majeur est de concilier protection contre les aléas et croissance économique, sachant qu'une gestion adéquate des risques est indispensable pour favoriser la compétitivité des entreprises mais qu'une trop grande protection peut inhiber leur dynamisme.

Enfin, le terme de « risque » peut prêter à confusion, en raison de sa connotation négative. Il ne peut être dissocié des *opportunités* offertes par les modifications de l'environnement économique et politique des entreprises. C'est le couple risque/opportunité qui oriente les décisions de production, de commercialisation et d'investissement des exploitants agricoles.

I Les instruments de gestion des risques en agriculture

1.1 Le cadre conceptuel de la gestion du risque agricole : les types de risque et les instruments de gestion , Jean CORDIER, professeur, Agrocampus Rennes

L'intervention de Jean CORDIER a mis en lumière les points suivants.

La gestion des risques a une importance majeure pour les entreprises et pour la collectivité

Le risque affecte concrètement le comportement des acteurs économiques. En l'absence de mécanismes de réduction ou de cession du risque, permettant de rendre moins aléatoire le montant de leurs gains, ils ont le choix entre deux attitudes :

- ils peuvent réduire leur activité afin de limiter leur prise de risque à un niveau acceptable par rapport aux capitaux propres de leurs entreprises. Dans ce cas, ils réalisent des choix sous-optimaux en matière de production et d'investissement, ce qui entraîne une perte d'efficacité économique ;
- ils peuvent incorporer le coût technique du risque dans leurs coûts de production. Cela n'est possible, cependant, que s'ils disposent d'un certain pouvoir de marché leur permettant d'imposer une prime de risque à leurs clients. Dans ce cas, la hausse des marges qui en résulte fait baisser les prix en amont des filières et/ou entraîne une augmentation des prix payés par les consommateurs.

L'existence de mécanismes efficaces de gestion du risque conditionne donc à la fois la compétitivité des entreprises et le bien-être collectif.

Les agriculteurs sont confrontés à des risques spécifiques

Outre les aléas qui affectent toutes les entreprises, comme les accidents et les incendies, les exploitations agricoles sont confrontées à des risques spécifiques, tenant à la fois à la nature de leur activité et à son impact sur la santé humaine et sur l'environnement. Cet impact leur confère une responsabilité particulière, sanctionnée par la loi.

Les risques agricoles peuvent être classés en *risques unitaires* et *risques composés*. Les risques unitaires concernent le prix de marché, le rendement, la qualité et le coût de production (ce dernier étant lié au prix des intrants). Les risques composés combinent plusieurs risques unitaires ; ils touchent le chiffre d'affaires et la marge, par production et par exploitation. Chacun de ces risques peut être traité par des instruments particuliers. Le traitement du risque choisi par les exploitants a des répercussions sur l'ensemble des filières agroalimentaires.

La demande des agriculteurs pour les instruments de gestion du risque est mal connue

Jusqu'à une date récente, la politique agricole commune (PAC) atténuait fortement la volatilité des prix des productions. De plus, dans la plupart des Etats membres à l'exception notable de l'Espagne, les dommages causés par les aléas climatiques faisaient l'objet d'une indemnisation *ex-post*, plutôt que d'une gestion assurantielle *ex-ante* (à l'exception de la grêle). Il y avait donc peu de raisons de se soucier de la demande des exploitants pour les outils de gestion du risque.

L'évolution de l'environnement économique et politique de l'agriculture, favorisant à la fois une plus grande volatilité des cours et une fragilité croissante des entreprises aux aléas, conduit à s'intéresser aux questions suivantes :

- comment l'agriculteur perçoit-il les risques traditionnels (prix, rendement, qualité, coût de production) et nouveaux (responsabilité en matière de sécurité sanitaire et environnementale des productions) auxquels il doit faire face ?
- comment réagit-il face à la volatilité des cours et à la probabilité de pertes « catastrophiques » ?
- quels sont les risques qui influencent le plus ses décisions de production et de commercialisation ?
- quel est son consentement à payer pour les différents instruments de gestion des risques ?

Ces interrogations concernent à la fois les entreprises qui élaborent, et vendent les outils privés de gestion des risques (compagnies d'assurance, banques, courtiers, marchés à terme) et les pouvoirs publics, responsables de la politique agricole.

La classification des outils de gestion dépend du degré d'indépendance, de la probabilité d'occurrence et de l'intensité du risque

Un risque est dit *indépendant* lorsqu'il n'affecte pas en même temps tous les agents économiques. Dans le cas contraire, il est dit *systémique*. En agriculture, le risque de grêle est indépendant, car il ne touche généralement qu'un nombre réduit de producteurs, dans une petite région. Au contraire, le risque de prix est systémique, car il concerne simultanément toutes les exploitations situées dans une même région, voire un même pays. Le risque de rendement est *mixte* : il a une double composante, indépendante et systémique, selon la nature et l'intensité des aléas. Ainsi, une sécheresse provoque le plus souvent une baisse généralisée des rendements, mais toutes les exploitations ne sont pas affectées de la même façon. Le risque de chiffre d'affaires et le risque de marge ont également une double dimension, indépendante et systémique.

Le risque « *sage* » (*wise* en anglais), ou risque *normal*, correspond à une perte potentielle d'intensité faible à moyenne, avec une probabilité relativement forte. Inversement, le risque « *sauvage* » (*wild*), ou risque *catastrophique*, est lié à une perte potentielle de forte intensité, mais avec une probabilité d'occurrence peu élevée. Les deux autres situations (risque d'intensité et de probabilité faibles, risque d'intensité et de probabilité fortes) sont considérées comme non pertinentes pour les entreprises, car le traitement du risque correspondant est sans intérêt (dans le premier cas) ou requiert des stratégies de prévention ou d'indemnisation particulières (dans le second cas).

Le croisement des deux caractéristiques principales des risques (indépendant/systémique, normal/catastrophe) permet de définir les instruments les mieux adaptés à leur gestion :

- les risques indépendants relèvent classiquement de la *mutualisation* par l'assurance, du moins pour les aléas situés entre le niveau normal et le niveau catastrophe. Les risques normaux de faible intensité peuvent être traités par le *lissage* du revenu grâce à la constitution de provisions utilisables en cas d'aléa. En revanche, les risques catastrophiques nécessitent des *filets de sécurité publics* ;
- les risques systémiques sont du domaine de la *finance* (options sur les prix et les indices climatiques, contrats à terme, contrats à livraison différée, etc.). Ils peuvent également être traités par le lissage (pour les risques normaux) et par des filets de sécurité publics (pour les risques catastrophes). L'ingénierie financière a récemment mis au point des *obligations catastrophes*, qui font supporter à des investisseurs privés les risques très élevés mais peu fréquents liés aux calamités naturelles de grande ampleur.

Les risques de chiffre d'affaires et de marge étant de nature mixte, ils font l'objet d'instruments intermédiaires (*contrats hybrides*), conjuguant à la fois la mutualisation du risque (pour la composante indépendante) et sa cession sur les marchés financiers (pour la composante systémique). Ces instruments combinent donc le savoir-faire de l'assurance et de la banque (*bancassurance*).

Il existe par ailleurs des outils professionnels de mutualisation des risques, à commencer par le prix moyen pratiqué par les coopératives. Mais celles-ci peuvent être pénalisées par le comportement des adhérents qui ne respectent pas les règles d'apport. D'où l'idée des *coopératives de nouvelle génération*, aux Etats-Unis, créées par un nombre limité d'agriculteurs, avec des règles strictes de collecte et des droits d'apport qui ont une valeur marchande. Les règles collectives de commercialisation, du type *marketing orders* pour les fruits et légumes aux Etats-Unis, jouent sur le volume, les calibres vendus ou encore le calendrier de commercialisation pour stabiliser le marché et maximiser le prix de vente en fonction des débouchés (frais, transformation). Cependant, ce système ne peut fonctionner efficacement que si les organisations de producteurs reçoivent de l'Etat un droit de monopole pour la commercialisation des produits.

Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans la gestion des risques

L'Etat doit favoriser le développement de systèmes de gestion du risque car leur absence, on l'a vu, est préjudiciable au bien-être collectif. L'intervention publique s'impose notamment dans deux domaines : la *couverture du risque catastrophique* et la mise en œuvre de *dispositifs de lissage du revenu* pour prémunir les agriculteurs contre les risques normaux.

- La création de filets de sécurité publics suppose de définir, au préalable, le seuil à partir duquel le sinistre (sur le prix, le rendement, la qualité), par production ou par exploitation, est considéré comme catastrophique. Ce seuil n'est pas facile à définir, car plus il est favorable au producteur, plus l'instrument public tend à passer de la pure gestion du risque au soutien à la production agricole. Dans la pratique, les filets de sécurité publics en agriculture peuvent prendre la forme d'aides directes ou indirectes, comme la réassurance des assureurs privés.
- Pour traiter la composante systémique de la variabilité du chiffre d'affaires ou du résultat net de l'exploitation agricole, l'Etat peut favoriser la constitution de dispositifs de lissage relativement peu coûteux, par exemple sous forme d'épargne défiscalisée. Le rôle des pouvoirs publics ne se limite pas à la défiscalisation des provisions : il leur revient également de définir les paramètres de fonctionnement de ces dispositifs (taux de prélèvement, conditions de déclenchement des retraits, etc.) et d'assurer la disponibilité de données statistiques (prix, rendement, etc.) objectives et non manipulables, indispensables à la pratique du lissage.

Les instruments publics de gestion des risques doivent respecter les accords signés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les règles de l'Union européenne sur les aides d'Etat. Ils peuvent être appliqués dans les pays développés comme dans les pays en développement, avec bien sûr des adaptations au contexte local.

La gestion des risques agricoles couvre un champ immense, qui commence à peine à être exploité

De multiples questions restent à résoudre. En particulier :

- quelle est la demande des agriculteurs en matière de gestion des risques ?
- Comment articuler les politiques publiques et les outils privés de gestion des risques ?
- la gestion des risques doit-elle être réalisée par production ou axée sur le revenu global de l'exploitation ?
- est-il préférable de définir des mécanismes de lissage au niveau de l'exploitation ou à un échelon plus élevé (ensemble des producteurs d'une région ou d'un pays), via un fonds collectif ?

Par ailleurs, il faut imaginer de nouveaux outils permettant de couvrir les risques sanitaires, touchant à la fois à l'économie et à la santé publique, et les risques de responsabilité juridique des exploitants en matière sanitaire et environnementale. La modélisation et l'évaluation du risque doivent être développées pour fonder une vision d'avenir.

1.2 Gestion des risques agricoles : les leçons des expériences étrangères, Jean-Christophe DEBAR, consultant, Agri US Analyse :

La présentation de Jean-Christophe DEBAR s'est articulée autour des points suivants.

La diversité des outils de gestion des risques à l'étranger

L'Espagne, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis sont soumis à des aléas climatiques, en particulier des sécheresses, de grande ampleur. De plus, il y a très peu de protections à l'importation sur les grandes cultures en Australie et en Amérique du Nord, de sorte que les producteurs y sont exposés aux variations des prix mondiaux. Il n'est donc pas étonnant que ces pays aient développé une grande variété d'instruments de gestion des risques climatiques et économiques :

- Assurance récolte (Espagne, Canada, Etats-Unis) ;
- assurance revenu des cultures et de l'élevage (Etats-Unis, Canada) ;
- lissage des revenus agricoles via une épargne défiscalisée (Australie) ou complétée par des aides publiques (Canada) ;
- programme d'indemnisation des cultures non assurables contre les calamités naturelles (Etats-Unis) ;
- aides publiques ad hoc contre les aléas climatiques ou économiques de grande ampleur (Australie, Canada, Etats-Unis).

Aucun pays n'applique l'ensemble de ces dispositifs. Chacun a sa propre panoplie d'instruments. Ainsi, les Etats-Unis ont un grand nombre d'outils de gestion du risque (s'ajoutant à une palette très riche d'outils de soutien), mais pas de mécanisme d'encouragement à la constitution d'une épargne de précaution.

Partout, les assurances récolte et revenu sont subventionnées par les pouvoirs publics. L'assurance revenu américaine est en fait une assurance sur le chiffre d'affaires, par production ou par exploitation. L'assurance revenu canadienne par produit n'est pas réellement une assurance ; il s'agit plutôt d'un dispositif de paiements compensateurs, mis en œuvre uniquement dans certaines provinces. Ainsi, au Québec, l'*Assurance stabilisation du revenu agricole* (ASRA) comble l'écart éventuellement observé entre le coût de production et le prix de marché des produits concernés. L'ASRA est disponible pour un grand nombre de productions végétales et animales.

Canada : un exemple de lissage du revenu

Le *Programme canadien de stabilisation du revenu agricole* (PCSRA), qui a remplacé en 2003 le *Compte de stabilisation du revenu net* (CSRN), a pour objectif de stabiliser la marge brute des exploitations.

L'agriculteur désireux de participer au PCSRA choisit un niveau de garantie (70 %, 85 % ou 100 %) de la marge de référence (MR) de son exploitation. La MR est égale à la différence enregistrée entre la production et les charges variables de l'exploitation pendant les cinq années précédentes, années la plus haute et la plus basse exclues (ce qu'on appelle la « moyenne olympique »).

- A l'origine (2003-05), l'agriculteur devait déposer sur un compte spécial, ouvert dans un organisme financier agréé, une somme dont le montant était fonction du niveau de garantie choisi pour la MR (jusqu'à 22 % de la MR pour une protection de 100 % de la MR).
- Depuis 2006, première année de la réforme du PCSRA, le dépôt a été remplacé par un droit de participation égal à 4,50 \$ par tranche de marge de référence protégée de 1 000 \$, soit 0,45 % de MR.

A titre d'exemple, jusqu'en 2005, la protection maximale d'une marge brute de 100 000 \$ CAN exigeait un dépôt de 22 000 \$ CAN, alors que depuis 2006 elle requiert seulement le paiement d'un droit de 450 \$ CAN. Dans les deux cas, s'ajoutent des frais de dossier de 55 \$ CAN par compte. La réforme du PCSRA a donc considérablement allégé la trésorerie des agriculteurs, mais accru le risque d'une insuffisance de leurs réserves financières en cas de forte baisse du revenu.

L'exploitant peut retirer ses fonds lorsque la marge brute de l'année considérée est inférieure à la MR. L'Etat (gouvernement fédéral et provinces) complète les retraits des agriculteurs par des aides directes. Ces aides sont d'autant plus importantes que la perte de marge brute est élevée. La répartition du partage des pertes est établie par tranche de MR :

- pour la tranche de pertes comprise entre 85 % et 100 % de la MR, l'agriculteur et l'Etat payent chacun la moitié des pertes ;
- pour la tranche de pertes comprise entre 70 % et 85 % de la MR, l'agriculteur et l'Etat payent respectivement 30 % et 70 % des pertes ;

- pour la tranche de pertes comprise entre 0 et 70 % de la MR, correspondant au risque catastrophique, l'agriculteur et l'Etat payent respectivement 20 % et 80% des pertes.

Les agriculteurs dont les productions sont soumises à des programmes de gestion de l'offre (volaille, œufs, lait) sont couverts par le PCSRA uniquement au niveau de la tranche de risque catastrophique. Ils ne reçoivent pas d'indemnités pour les pertes moins élevées.

Selon le gouvernement canadien, les versements effectués au titre du volet « catastrophe » devraient entrer dans la boîte verte de l'OMC. Les autres seraient classés dans la boîte orange.

Etats-Unis : priorité aux programmes d'assurance récolte/revenu

Si l'assurance récolte a une longue histoire (remontant aux années 30, comme les programmes de soutien), l'assurance revenu ne date en revanche que d'une dizaine d'années.

L'assurance récolte multirisques est disponible pour la quasi-totalité des grandes cultures et des fruits et légumes (mais pas dans toutes les régions). Elle garantit le producteur contre les pertes de rendement occasionnées par la plupart des calamités naturelles et des maladies des plantes. L'agriculteur a le choix entre plusieurs niveaux de garantie :

- la garantie *catastrophe* (CAT) indemnise les producteurs sur la base de 50 % du rendement historique de l'exploitation et 55 % du prix fixé par le département américain de l'Agriculture (USDA). Les agriculteurs qui choisissent la CAT ne paient pas de prime d'assurance (celle-ci est financée par les pouvoirs publics), mais uniquement des frais de dossier dont le montant est indépendant des surfaces et des productions assurées ;
- la couverture « *buy-up* » garantit jusqu'à 85 % du rendement historique de l'exploitation (selon les cultures et les régions), sur la base de 100 % du prix fixé par l'USDA. Les agriculteurs qui souscrivent au *buy-up* payent des primes d'assurance subventionnées par l'USDA.

L'assurance revenu n'est disponible que pour les principales grandes cultures. Elle protège l'agriculteur contre la variation éventuellement constatée entre le chiffre d'affaires (CA) espéré au moment du semis et le CA observé à la récolte, mais pas contre les variations interannuelles du chiffre d'affaires. Le CA garanti est égal à un certain pourcentage, choisi par l'exploitant, du rendement historique de l'exploitation multiplié par le prix projeté sur un marché à terme de référence au moment des semis (par exemple février pour le maïs), pour l'échéance de la récolte (décembre pour le maïs). Lorsque le CA réel (rendement de l'exploitation pour l'année en cours multiplié par le prix constaté sur le marché à terme à l'échéance de la récolte) est inférieur au CA garanti, l'agriculteur perçoit une indemnité égale à la différence entre le CA garanti et le CA réel.

La majeure partie des programmes d'assurance récolte/revenu prend pour référence le rendement individuel de l'exploitation. Il existe toutefois des formules collectives d'assurance récolte (*Group Risk Plan*) et d'assurance revenu (*Group Risk Income Plan*) fondées sur l'évolution des rendements moyens régionaux (comté). Ces formules ont l'avantage de ne pas nécessiter d'évaluation des rendements individuels des exploitants, ce qui réduit les coûts de gestion et le risque de fraude. Mais elles n'intéressent, par définition, que les agriculteurs dont le rendement est corrélé au rendement moyen régional.

En 2006, les programmes d'assurance récolte/revenu couvraient les trois quarts des surfaces de grandes cultures. L'assurance revenu est largement majoritaire (56 % de la sole de blé). La plupart des agriculteurs qui souscrivent une assurance récolte optent pour le *buy-up* (13 % des surfaces en blé). La CAT est très minoritaire (6 % des surfaces en blé).

Les éleveurs bénéficient eux aussi d'outils de gestion des risques. D'une part, les producteurs de bovins peuvent contracter une assurance récolte sur les prairies et les fourrages. D'autre part, il existe des dispositifs de protection contre la baisse des prix des bovins, des porcs et des agneaux (*Livestock Risk Protection*) et contre la baisse de la marge brute des producteurs de porcs (*Livestock Gross Margin*). Enfin, l'élevage est couvert par l'assurance du chiffre d'affaires global de l'exploitation (*Adjusted Gross Revenue*), basée sur le revenu fiscal déclaré par l'agriculteur. Cette assurance est cependant peu répandue, en partie à cause de difficultés techniques de mise en oeuvre.

Contrairement au Canada, les assurances récolte/revenu, aux Etats-Unis, sont commercialisées et gérées par une quinzaine de compagnies privées. Mais l'implication de l'Etat fédéral est très forte. Il subventionne les primes d'assurance (à hauteur d'environ 60 % en 2006), réassure les compagnies d'assurance et leur rembourse la majeure partie de leurs frais de gestion (c'est-à-dire essentiellement les commissions des agents d'assurance). Ainsi, le bilan financier des programmes d'assurance est nettement favorable aux agriculteurs. En moyenne, sur la période 2001-05, les « *farmers* » américains ont reçu 2,24 dollars d'indemnité pour chaque dollar payé en prime d'assurance.

Les Etats-Unis ne sont pas un modèle

Les Américains ont fait de l'assurance un pilier de leur politique agricole. 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. L'Union européenne vient loin derrière, avec environ 600 millions d'euros (1 à 2 % du budget agricole) consacrés par les Etats membres à l'assurance récolte en 2003/04.

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 oeuvre d'un intérêt contestable et très coûteuses. 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.

Chaque outil a ses atouts et ses limites

L'attitude des exploitants par rapport au risque varie selon leurs besoins, leurs moyens financiers et leur aversion pour les aléas. Il est donc important qu'ils disposent d'une palette d'instruments capable de répondre à leur demande, d'autant que chaque instrument a ses avantages et ses limites.

L'appréciation des outils de gestion des risques n'est évidemment pas la même selon qu'on adopte le point de vue des producteurs ou celui des pouvoirs publics. Ainsi :

- l'épargne constituée pour le lissage des revenus (Australie, Canada) peut être un moyen relativement peu onéreux de gestion du risque, mais elle risque de s'avérer insuffisante en cas de réduction forte et durable des prix de marché ;
- l'assurance est bien adaptée au traitement des risques indépendants, mais elle se heurte aux problèmes bien connus de l'*aléa moral* et de l'*anti-sélection*. L'aléa moral survient quand des agriculteurs assurés modifient leur comportement (par exemple en réduisant les apports d'intrants) pour collecter des indemnités. L'anti-sélection résulte de la difficulté qu'ont les assureurs à ajuster le montant des primes d'assurance au niveau des risques, en raison du manque d'information dont ils disposent sur les agriculteurs, ce qui conduit à la participation d'un grand nombre de producteurs à risque élevé et à la désaffection des producteurs à risque faible ;
- l'aide de l'Etat aux programmes d'assurance est justifiée sous certaines conditions, mais son efficacité est moindre lorsque l'assurance est souscrite par production plutôt que pour plusieurs productions de l'exploitation : d'où un arbitrage à effectuer entre les souhaits des agriculteurs, qui préfèrent généralement les contrats par culture, et le bon emploi des fonds publics.

A ces critères s'ajoute celui des distorsions de marché créées par les outils de gestion des risques. Les règles de l'OMC privilégient les instruments censés avoir un effet minime sur la production et les échanges, et qui sont classés de ce fait dans la « boîte verte » de l'Accord sur l'agriculture. Mais les assurances mises en œuvre dans les pays étudiés ne respectent pas ces règles et sont notifiées dans la boîte orange.

Une question épineuse : le partage des risques entre le secteur privé et le secteur public

- Lorsque l'Etat intervient fortement dans la gestion des risques, comme c'est le cas en Espagne, au Canada et aux Etats-Unis, se pose inévitablement la question du partage des risques entre les entreprises (agriculteurs, assureurs) et les pouvoirs publics. L'équilibre entre les contributions respectives de chacun est instable, car il résulte de compromis politiques plus ou moins fragiles.

- En Amérique du Nord, on observe une tendance à la prise en charge complète ou majoritaire du risque catastrophique par l'Etat (PCSRA au Canada, CAT aux Etats-Unis). Mais chaque pays a sa propre définition du risque catastrophique.
- L'aide accordée aux programmes d'assurance récolte/revenu aux Etats-Unis s'assortit, pour les compagnies d'assurance, d'un encadrement très strict de la part du gouvernement fédéral. L'USDA fixe le niveau des primes et oblige les compagnies à assurer tous les agriculteurs qui le souhaitent, quel que soit leur niveau de risque. Des propositions de loi visant à rendre la CAT obligatoire pour les agriculteurs touchant des aides fédérales (y compris les paiements directs de soutien des prix et des revenus), reviennent régulièrement dans le débat public, mais sans succès : cette obligation ne fut en vigueur qu'une seule année, en 1995.
- L'expérience américaine montre que les subventions de primes sont un outil à manier avec précaution. Leur justification relève à la fois de l'efficacité (attirer un grand nombre de producteurs pour éviter l'anti-sélection) et de l'équité (rendre les primes abordables pour la majorité des agriculteurs). Mais, étant proportionnelles au montant des primes (donc des risques), elles attirent dans les programmes d'assurance des agriculteurs qui subissent des pertes chroniques de rendement, ce qui accroît le coût du dispositif et provoque des distorsions de marché et des nuisances environnementales (par la mise en culture de terres fragiles et l'intensification de la production). Pour éviter ces effets pervers, des chercheurs ont proposé, outre-Atlantique, de plafonner le montant des subventions de primes ou de les verser sur une base forfaitaire.
- La réassurance publique est légitime si elle permet la création d'un système d'assurance récolte qui n'existerait pas sans elle. Cependant, elle peut dissuader les assureurs de contracter une réassurance qui pourrait être fournie par le secteur privé, à un coût plus élevé mais néanmoins supportable pour les compagnies. Par ailleurs, aux Etats-Unis, le contrat de réassurance entre les assureurs privés et l'USDA fait supporter la majeure partie des risques à l'administration, de sorte que, selon certaines estimations, le coût des programmes serait sensiblement réduit si les pouvoirs publics assuraient eux-mêmes les agriculteurs, comme c'est le cas au Canada. L'Espagne montre les divers moyens qui peuvent être mis en œuvre pour limiter le recours à la réassurance publique, à commencer par le regroupement des assureurs privés au sein d'un pool ayant pour but de mutualiser leurs pertes et leurs gains.

La complexité des questions soulevées et la diversité des réponses possibles rendent nécessaire un large débat sur la gestion des risques agricoles et sur les dépenses souhaitables de l'Etat dans ce domaine.

Appui à la recherche-développement et à la formation des agriculteurs

L'Europe pourrait utilement s'inspirer de l'importance accordée, aux Etats-Unis, à la recherche et au développement de nouveaux outils de gestion des risques. Dans ce pays, les consultants privés, les universités, les organisations agricoles... reçoivent des financements publics pour créer des outils destinés à des productions, des catégories de producteurs ou des régions spécifiques, ce qui permet d'élargir encore la gamme d'instruments à la disposition des exploitants.

Les Américains donnent également l'exemple en ce qui concerne la formation des agriculteurs à l'utilisation des outils de gestion des risques, en particulier les contrats à terme et les options. Un gros effort de vulgarisation reste encore à faire, en France, dans ce domaine.

Le dilemme gestion des crises/gestion des risques

Les pouvoirs publics doivent-ils privilégier :

- la gestion des *crises ex-post*, en versant aux agriculteurs des aides ad hoc, décidées au cas par cas selon l'intensité des calamités naturelles ou des baisses de prix

ou

- donner la priorité à la gestion des *risques ex-ante*, en encourageant les agriculteurs à se couvrir par des contrats financiers ou des assurances récolte/revenu ?

Les Etats-Unis, comme l'Espagne, ont choisi la seconde option, estimant que les exploitants ont besoin de connaître à l'avance leur exposition aux risques pour optimiser leurs décisions de gestion et d'investissement. C'est ce qui a justifié, outre-Atlantique, le renforcement et l'expansion des programmes d'assurance au début des années 80, puis le lancement de l'assurance revenu au milieu des années 90. Ces programmes étaient censés remplacer, à terme, les aides ad hoc. Mais l'objectif n'a pas été atteint, car les Etats-Unis ont maintenu des aides ad hoc en cas de calamité naturelle de grande ampleur. Le Congrès débloque régulièrement des aides d'urgence pour aider les producteurs confrontés à des sécheresses ou des inondations jugées exceptionnelles. Généralement, même les producteurs qui ne sont pas assurés touchent ces aides.

La coexistence de la gestion des crises et de la gestion des risques renchérit considérablement le coût de cette dernière. En effet, le gouvernement fédéral doit subventionner fortement les primes d'assurance pour inciter les agriculteurs à participer aux programmes, car ils savent qu'ils seront indemnisés en cas de coup dur. L'Espagne a bien pris la mesure du problème : les aides ad hoc contre les calamités naturelles y sont pratiquement interdites, ou du moins très réglementées, afin de ne pas décourager l'assurance.

Les agriculteurs américains font valoir que, en raison des franchises existantes, les indemnités d'assurance récolte compensent généralement moins de la moitié des pertes et doivent donc être complétées par des aides ad hoc. Le problème revient donc au niveau de risque que les pouvoirs publics jugent possible et/ou souhaitable

de faire supporter aux agriculteurs. Les réflexions en cours pour le prochain *farm bill*, censé entrer en vigueur en 2008, visent soit à créer un régime permanent d'indemnisation des calamités naturelles, basé sur des aides directes et complété par des assurances, soit au contraire à renforcer les programmes d'assurance (en donnant aux agriculteurs la possibilité de réduire leur taux de franchise) pour diminuer voire supprimer le recours aux indemnisations ad hoc.

La politique agricole peut-elle se réduire à la gestion des risques ?

Les programmes de stabilisation de la marge brute des exploitations mis en place au Canada ont montré leurs limites. Le CSRN puis le PCSRA ont été complétés par des aides ad hoc lorsque les prix agricoles ont chuté à des niveaux très bas.

Il est difficile d'interpréter cette situation uniquement comme le résultat du lobbying des organisations agricoles. A la différence de leurs homologues étasuniens et européens, les producteurs de grandes cultures canadiens n'ont ni prix garantis ni aides au revenu. Or l'instabilité des marchés agricoles est telle que les cours peuvent tomber rapidement sous les coûts de production, situation dans laquelle le PCSRA ne peut pas assurer, à lui seul, la viabilité des exploitations. Le problème tend à s'aggraver lorsque la crise perdure, puisque la marge brute garantie par ce dispositif est égale à la moyenne des marges brutes obtenues les années précédentes. Le système d'assurance globale du chiffre d'affaires de l'exploitation, aux Etats-Unis, présente les mêmes insuffisances.

On peut donc se demander ce qui se passerait si l'Europe abandonnait tout filet de sécurité des prix et/ou de soutien au revenu agricole, au profit exclusif de systèmes de lissage ou d'assurance.

Gestion des risques et pouvoir des agriculteurs au sein des filières

Doter les agriculteurs d'outils de gestion des risques peut être justifié, outre les raisons économiques couramment avancées, par le souci de préserver la capacité de négociation des agriculteurs face aux secteurs d'amont et d'aval, de plus en plus concentrés. En effet, la gestion du risque a un coût ; si les exploitants ne sont pas capables de l'assumer, ils subiront de plein fouet l'instabilité des marchés ou n'auront d'autre choix que de signer des contrats de production ou de commercialisation généralement favorables aux acheteurs. *In fine*, les agriculteurs qui n'ont pas les moyens de gérer correctement leurs risques pourront même se retrouver complètement « intégrés » par les industriels ou les distributeurs et perdre leur statut d'entrepreneur au profit de celui de travailleur à façon (ce qui, aux yeux de certains exploitants, n'aurait pas que des désavantages).

Ce raisonnement est rarement exprimé de manière explicite par les organisations agricoles américaines, mais il sous-tend leurs positions en faveur du maintien de l'« exploitation familiale » dans un contexte marqué par une coordination de plus en plus étroite au sein des filières. Cette remarque vaut pour la France : le débat sur la gestion des risques – et sur le rôle de l'Etat dans ce domaine – est indissociable de la réflexion sur la *structure* de l'agriculture.

1.3 L'assurance récolte en France : premier bilan et perspectives de développement, Philippe BOYER, sous-directeur du financement de l'agriculture, ministère de l'Agriculture et de la Pêche¹

Dans son intervention, Philippe BOYER a mis en avant les idées suivantes.

Le coût des dommages occasionnés aux récoltes par les aléas climatiques dépasse 1 milliard d'euros par an

Avant l'entrée en vigueur de l'assurance récolte multirisques en 2005, les indemnités versées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) s'élevaient en moyenne à 168 millions d'euros par an (dont 60 % pour les dégâts liés à la sécheresse et 18 % pour le gel). Les indemnités les plus élevées sont versées dans les zones d'élevage herbivore du Massif central, les départements méditerranéens touchés par de fréquentes inondations et les régions viticoles et arboricoles exposées au gel. Par ailleurs, les agriculteurs assurés contre la grêle, y compris ceux ayant souscrit les contrats d'assurance lancés à titre expérimental en 2002 (qui couvraient essentiellement les fruits et la vigne contre la grêle et le gel) ont reçu, de la part des compagnies d'assurance, des indemnités de 176 millions d'euros par an. Ces moyennes cachent bien sûr une très grande variabilité interannuelle.

Compte tenu du faible taux d'indemnisation des sinistres par le FNGCA (de l'ordre de 25 %), des pertes trop faibles pour faire l'objet de dédommagements et des franchises contenues dans les contrats d'assurance, le montant total des pertes de récoltes dues aux aléas climatiques est estimé en moyenne à 1,2 milliard d'euros par an, soit près de 4 % de la valeur hors subventions de la production de la branche agriculture. En 2003, les seuls dommages indemnisés ont atteint environ 2 milliards d'euros, à cause de la sécheresse. C'est dire l'enjeu de la protection des agriculteurs contre les risques climatiques.

Le budget du FNGCA est financé de manière sensiblement égale par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche (82 millions d'euros de participation à l'indemnisation des calamités, auxquels s'ajoutaient, avant le développement des nouvelles assurances récolte en 2005, 10 millions d'euros d'aide à l'assurance) et les agriculteurs (90 millions d'euros par an, provenant des taxes sur les assurances des bâtiments et des véhicules agricoles). Toujours avant l'introduction de l'assurance récolte multirisques en 2005, les agriculteurs payaient des primes annuelles de 219 millions d'euros pour les contrats d'assurance des cultures existants (essentiellement contre la grêle).

Le tournant de 2005 : lancement de l'assurance récolte multirisques

Suite à la réflexion engagée par les pouvoirs publics à la fin des années 90, un dispositif d'assurance récolte, commercialisée par des compagnies privées et subventionnée par l'Etat, a été mis en place à titre expérimental à partir de 2002. Ce dispositif portait principalement sur le gel et la grêle sur les fruits et la vigne. Il ne concernait qu'un petit nombre d'exploitations de grandes cultures, auxquelles étaient proposés des contrats sur le gel et la grêle, mais couvrait également les dommages

¹ A l'époque du colloque.

liés au vent et à l'excès de pluie, la sécheresse restant exclue des garanties. Après le rapport du député Ménard, en 2004, un système d'assurance récolte multirisques, considérablement élargi, a été lancé l'année suivante.

Les produits d'assurances commercialisés depuis la récolte 2005 couvrent la plupart des dommages d'origine climatique (pour être subventionnés, les contrats doivent fournir des garanties au moins contre la grêle, le vent, le gel, la sécheresse, les inondations ou les autres excès de pluviométrie). Ces produits peuvent être souscrits pour toutes les cultures, à l'exception (pour l'instant) des fourrages, notamment les prairies. Leurs caractéristiques sont les suivantes :

- ils offrent une couverture du risque de perte de récolte limitée aux « coups durs », leur objectif étant de garantir la pérennité de l'exploitation. L'Etat ne subventionne que la partie de la prime correspondant à une franchise unique, relativement élevée. L'exploitant est libre de racheter, sans subvention, des points de franchise afin d'ajuster son niveau de couverture à ses besoins propres ;
- ils permettent à l'agriculteur d'assurer soit une seule ou un petit nombre de cultures de l'exploitation (« contrat à la culture »), soit 80 % au moins des cultures de vente de l'exploitation (« contrat à l'exploitation »). Dans le premier cas, chaque culture assurée et sinistrée est indemnisée individuellement, sans tenir compte des autres productions assurées. Dans le second cas, la perte indemnisable est calculée globalement sur l'ensemble des cultures assurées, les gains éventuellement enregistrés (au-delà de la franchise) sur certaines cultures étant déduits des pertes obtenues sur les autres cultures. Le taux de franchise minimum est légèrement plus élevé sur les contrats à la culture (25 %) que sur les contrats à l'exploitation (20 %).

Les primes d'assurance sont subventionnées à hauteur de 35 % (40 % pour les jeunes agriculteurs). A titre de comparaison, les primes des contrats multirisques (hors sécheresse) sur céréales et oléo-protéagineux en vigueur sur la période 2002-05, et qui ne sont plus subventionnées à partir de 2006, bénéficiaient d'une aide de 10 % (14 % pour les jeunes agriculteurs).

Un premier bilan prometteur mais à nuancer

Pour sa première année d'application, l'assurance récolte lancée en 2005 a été souscrite par 20 % des exploitations « professionnelles » (60 000 contrats vendus) sur 3,44 millions d'hectares, soit 23 % de la superficie assurable en France. La quasi-totalité des productions assurées sont des grandes cultures (3,43 millions d'hectares soit 28 % de la sole nationale de céréales et d'oléo-protéagineux). Deux raisons à cela :

- les montants des primes liées à ces productions sont relativement plus faibles, car les grandes cultures sont dans l'ensemble moins exposées aux risques que les autres récoltes (fruits et légumes, vigne) ;

- dans le cadre de leur stratégie commerciale, certains assureurs ont proposé aux producteurs de grandes cultures qui avaient déjà souscrit une garantie « grêle » une extension de cette garantie aux autres aléas. Ce biais (car les assurances qui couvrent uniquement contre la grêle ne sont pas subventionnées) a été toléré, au moins provisoirement, par les pouvoirs publics pour encourager la diffusion des nouveaux contrats.

Si l'on ajoute les surfaces couvertes par les assurances introduites à titre expérimental en 2002, la superficie totale assurée en 2005 était de 3,71 millions d'hectares, soit 25 % de la surface assurable. L'aide aux primes a atteint 21 millions d'euros. On ne dispose pas encore du bilan financier du programme², mais on sait d'ores et déjà que certaines compagnies, en 2005, ont enregistré des ratios « S/P » (montant des sinistres indemnisés rapporté à celui des primes perçues) très supérieurs à 1. Il sera intéressant de voir si l'assurance récolte a été en équilibre en 2005 et surtout si elle le sera en 2006, année qui devrait voir une forte augmentation des indemnisations à cause de la sécheresse.

Un basculement complet vers l'assurance entraînerait plus qu'un triplement des dépenses publiques

Assurer en « multirisques climatiques » la totalité des productions végétales françaises, y compris les fourrages, nécessiterait de collecter 840 millions d'euros de primes (sur la base des taux de prime et des taux de franchise minima actuels). Si le taux d'aide restait à 35 %, le coût du soutien public à l'assurance avoisinerait 300 millions d'euros (dont 65 millions d'euros pour les grandes cultures). Dans l'hypothèse, plus réaliste, d'une diffusion de l'assurance récolte sur 70 % de la production potentielle, la dépense en aides aux primes serait de l'ordre de 200 millions d'euros (dont 45 millions d'euros pour les grandes cultures).

Ainsi, si le système d'aide contre les pertes de récolte était entièrement réorienté vers l'assurance, l'augmentation nette des dépenses de l'Etat dans ce domaine (compte tenu de l'économie de 82 millions d'euros réalisée sur sa contribution au FNGCA) serait de 120 à 220 millions d'euros par an, selon le taux de diffusion de l'assurance.

Sans effort budgétaire accru, le taux d'aide aux primes devrait baisser aux alentours de 14 % pour maintenir constantes les dépenses actuelles. Dans ce cas, les exploitants seraient sans doute assez peu intéressés par l'assurance récolte, du moins dans les secteurs les plus exposés, où les primes sont élevées. On note que les taux d'aide aux primes sont nettement plus forts dans les autres pays (50 % en Espagne, 60 % aux Etats-Unis).

Un facteur important, pour réduire les contraintes financières liées au développement de l'assurance récolte, sera la disponibilité éventuelle d'un cofinancement communautaire. Le cofinancement de certains dispositifs contre-aléatoires est prévu par la réforme de la PAC de 2003 (jusqu'à hauteur d'un point de modulation des aides directes), mais sous des conditions restrictives (admissibilité des dispositifs à la

² A l'époque du colloque.

« boîte verte » de l'OMC) que ne remplissent pas intégralement les assurances récolte actuelles.

Vers une modulation des taux d'aide ?

Les crédits affectés à l'aide à l'assurance récolte proviennent à la fois d'une dotation budgétaire annuelle au FNGCA et d'un prélèvement sur sa trésorerie. Les sommes programmées sont de 20 millions d'euros pour 2005 et 30 millions pour 2006 et 2007, date à laquelle il a été convenu de décider de l'évolution future du dispositif.

Les coûts ultérieurs du programme vont dépendre des choix effectués en matière d'inclusion des fourrages (correspondant à des dépenses potentielles en aides aux primes supérieures à 50 millions d'euros), de modulation éventuelle du taux d'aide, d'organisation du retrait du FNGCA et d'offre de réassurance.

La modulation des taux d'aide pourrait être appliquée :

- *par type de contrat* : il serait justifié d'encourager les agriculteurs à souscrire des contrats à l'exploitation (peu vendus en 2005), plutôt que des contrats à la culture. En effet, les contrats à l'exploitation constituent la meilleure alternative au régime d'indemnisation des calamités naturelles car ils couvrent la plupart des cultures d'une même exploitation. En outre, ils protègent le revenu global de l'exploitation et garantissent une plus grande efficacité de l'aide publique ;
- *par nature de culture assurée* : il est envisagé de majorer le soutien aux primes pour les fruits, en portant à 45 % le taux d'aide pour les contrats à la culture et pour les contrats à l'exploitation dont la surface en fruits représente au moins la moitié de la surface assurée ;
- *en fonction du degré de diffusion de l'assurance* : le taux d'aide pourrait diminuer lorsque la surface assurée dépasse un certain seuil.

Ce dernier point va au-delà de l'aspect financier. On peut concevoir que l'aide aux primes ne soit pas une composante structurelle de l'assurance récolte, mais une simple incitation temporaire, voire dégressive, à la constitution d'un marché de l'assurance. De plus, un taux d'aide permanent, ou trop élevé, a pour inconvénient de fausser la perception du prix du risque par les agriculteurs : d'où de mauvais choix de production et une hausse du coût des indemnités.

Une question délicate : organiser le recul du FNGCA

Actuellement, compte tenu du développement encore limité de l'assurance récolte pour les aléas autres que la grêle, il est admis qu'un exploitant non assuré, pour un couple « culture/risque hors grêle » donné, puisse encore bénéficier d'une indemnisation par le FNGCA. Mais le principe est acquis qu'à partir d'un certain degré de diffusion de l'assurance et après un délai d'information des agriculteurs, l'accès au fonds sera supprimé pour le couple culture/risque considéré, que l'exploitant soit assuré ou non.

On pourrait également réduire progressivement les taux d'indemnisation du FNGCA pour le rendre moins attractif que l'assurance. La réduction serait fonction de la surface assurée.

Une réassurance publique sera-t-elle nécessaire ?

Si la diffusion actuelle des nouvelles assurances sur les seules cultures de vente a pu s'effectuer avec la seule participation des réassureurs privés, des doutes existent d'une part sur la capacité du marché de la réassurance privée à accompagner un développement plus important, d'autre part sur la possibilité d'étendre le dispositif à la couverture de la sécheresse des fourrages, compte tenu du coût potentiel des dommages lié à la nature systémique de ce risque.

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a engagé une concertation avec les assureurs et les réassureurs pour évaluer les capacités du marché privé de la réassurance et pour déterminer le rôle que pourraient jouer, en la matière, les pouvoirs publics.

Au-delà des risques climatiques

Des réflexions sont en cours sur les instruments susceptibles d'être utilisés pour gérer des risques autres que les aléas climatiques :

- dispositif, financé par les professionnels, permettant d'indemniser des producteurs sous label « sans OGM » qui voient leurs produits déclassés du fait d'une dissémination fortuite d'OGM ;
- système collectif de compensation des pertes de chiffre d'affaires dues à un recul de la demande de produits alimentaires sous l'effet de crises sanitaires ;
- mécanisme collectif visant à indemniser les dommages à l'environnement causés par des agriculteurs (dans le cadre de la transcription en droit français de la directive européenne sur la responsabilité en matière de dommages à l'environnement).

Les agriculteurs sont également intéressés par la mise au point d'« assurances revenu », compensant des pertes de revenu (ou de chiffre d'affaires) quelle qu'en soit la cause (climat, marché). Le dispositif de gestion globale des variations de revenu actuellement en vigueur en France privilégie le lissage de l'impôt sur le revenu et l'incitation à l'épargne de précaution (déduction pour aléas, DPA). Il reste à voir comment l'assurance revenu pourrait s'insérer dans ce dispositif, compte tenu des problèmes que pose sa mise en œuvre et des règles communautaires très restrictives en la matière.

1.4 Première table ronde : Demain, quels instruments de gestion des risques de marché en agriculture ?

Cette table ronde a réuni Serge CHAMODON (Aon) ; Yves DAROS (FNCBV) ; Philippe DUSSEY (FOP) ; Renaud de KERPOISSON (Offre et demande agricole) ; Michel LOPEZ (Crédit agricole) ; et Yves SALMON (Groupama).

- Serge CHAMODON a donné le point de vue d'un courtier en assurances. Selon lui, il existe des besoins croissants en outils de gestion du risque taillés « sur mesure », répondant à la demande spécifique des exploitations agricoles et des entreprises des filières (négociants, coopératives). Le développement de l'assurance agricole pourrait par ailleurs se heurter à un manque de capacité de réassurance privée. Une offre de réassurance publique serait donc très utile.
- Yves DAROS s'est exprimé au nom de la section des groupements de producteurs de porcs de la Fédération nationale de la coopération bétail et viande. Il a fait le point sur les caisses de régulation mises en œuvre par certains groupements de producteurs de porcs. Ces caisses sont financées par un prélèvement sur le prix de vente des porcs à l'engrais. Lorsque les prix tombent sous les seuils prévus, les groupements reversent aux producteurs. La limite des caisses de régulation est que les versements ne peuvent pas dépasser les fonds disponibles, ce qui pose problème en cas de crise grave des marchés.
- Philippe DUSSEY a souligné les conséquences de la réforme de la PAC, qui conduisent à une plus grande variabilité des prix pour les productions couvertes par les organisations communes de marché. Dans ce contexte, les agriculteurs doivent chercher de nouvelles voies pour se prémunir contre les fluctuations des cours, y compris par un renforcement des interprofessions. La filière oléagineuse expérimente un dispositif d'assurance du chiffre d'affaires sur le colza, basé sur le rendement moyen départemental et le prix à terme sur le MATIF (Marché à Terme International de France). Il faudra encore du temps pour tirer le bilan de ce dispositif.
- Renaud de KERPOISSON a insisté sur les énormes besoins de formation et de conseil des agriculteurs, de plus en plus nombreux à vouloir se couvrir sur le marché à terme. Les contrats à terme et les options sont d'excellents outils de gestion du risque de prix, à condition de ne pas leur demander des garanties de prix qu'ils ne peuvent pas fournir. En effet, les marchés à terme ne remplacent pas la politique agricole ; ils n'ont pas été créés pour cela. Malheureusement, ils ne sont pas disponibles pour toutes les productions.
- Michel LOPEZ et Yves SALMON ont évoqué les produits et les services offerts par leurs sociétés en matière de gestion des risques. Selon eux, il faut que les agriculteurs disposent d'une palette d'instruments très diversifiée, afin de choisir ceux qui sont le plus adaptés à leurs besoins. Elaborer une stratégie de gestion des risques suppose toutefois de bien connaître ses coûts

de production, afin de ne pas se comporter comme un spéculateur. Un producteur de grandes cultures peut aujourd'hui gérer son risque de chiffre d'affaires en conjuguant l'assurance récolte et les outils financiers (contrats à terme, options). Les pistes d'avenir se situent notamment dans la mise au point de garanties de rendement pour les fourrages et de couvertures du chiffre d'affaires pour les grandes cultures.

II Les politiques de gestion des risques de marché en agriculture et leurs enjeux internationaux

2.1 Libéralisation des échanges agricoles et risque : un réel enjeu ? Alexandre GOHIN, chargé de recherches, INRA Rennes

L'exposé d'Alexandre GOHIN a fait ressortir les idées suivantes.

L'estimation de l'impact de la libéralisation dépend de la conception du risque

Le risque est protéiforme. On distingue notamment :

- *les risques de court terme et de moyen/long terme.* Cette définition oppose, schématiquement, les risques encourus au sein d'une campagne et les risques interannuels ;
- *les risques exogènes et endogènes.* Le risque de rendement entre dans la première catégorie : il est essentiellement exogène, parce qu'il ne résulte pas (ou peu) du comportement des producteurs, mais surtout des aléas climatiques. Au contraire, selon certains auteurs, le risque de prix a une forte composante endogène dans la mesure où il provient du fonctionnement même du marché : plus précisément, du décalage entre les anticipations de prix des producteurs, sur la base desquelles ils prennent leurs décisions de production, et la réalité des prix de marché résultant du jeu de l'offre et de la demande. Mais tous les économistes ne partagent pas cette conception.

Les différents risques ne sont pas gérables de la même façon. Ainsi, l'agriculteur peut se prémunir contre les fluctuations des cours au sein d'une campagne en s'arbitrant sur le marché à terme, mais il n'est pas évident que cet instrument puisse servir à gérer les risques de prix interannuels.

A cet horizon de temps, les protections à l'importation peuvent jouer un rôle. On considère généralement que la libéralisation atténue le risque de prix sur les marchés mondiaux si l'on estime que ce risque est exogène (résultant, par exemple, des variations de rendement dues aux aléas climatiques). Dans ce cas, l'ouverture des frontières permet d'atténuer les déséquilibres de l'offre et de la demande grâce à l'élargissement du marché, même si cela peut se faire au détriment d'un accroissement du risque sur certains marchés régionaux. En revanche, si l'on pense que le risque de prix est endogène, la libéralisation est susceptible de l'accentuer car les anticipations de prix sont encore plus difficiles à formuler. Les protections à l'importation peuvent alors réduire les fluctuations des prix mondiaux.

Les erreurs sur les anticipations de prix peuvent créer de l'instabilité

Si un agriculteur estime que le prix de marché, lors de la prochaine campagne, s'établira à un certain niveau (selon son expérience basée sur les prix obtenus pendant la ou les années précédentes), il s'efforcera de produire la quantité qui lui donnera le revenu le plus élevé, en fonction du prix espéré. Mais les agriculteurs n'ont pas les moyens de connaître précisément le prix d'équilibre, correspondant à celui qui maximise l'offre et la demande. La production sera donc plus ou moins éloignée de la demande effective, qui sera observée plus tard. Le prix de marché sera, lui aussi, plus ou moins éloigné du prix anticipé par cet agriculteur.

Les anticipations de prix des agriculteurs engendrent donc une variabilité des cours, qui s'ajoute à celle résultant des aléas climatiques. A cause de ces anticipations, les prix fluctuent autour du prix d'équilibre selon le modèle du « *cobweb* » (« toile d'araignée »). Ils peuvent converger graduellement vers le prix d'équilibre ou s'en éloigner, selon l'élasticité de l'offre et de la demande.

En particulier, si la demande est rigide, c'est-à-dire peu réactive par rapport au prix, une petite variation de l'offre entraîne un grand changement de prix. Alors le prix peut s'éloigner indéfiniment du prix d'équilibre. Or, du moins dans les pays développés, la demande alimentaire est rigide, car les consommateurs ne mangent pas beaucoup plus si les prix alimentaires diminuent et pas beaucoup moins si les prix alimentaires augmentent : ce qui explique à la fois la forte instabilité des marchés agricoles et le fait que, sur ces marchés, les prix ne tendent pas spontanément vers le niveau considéré comme optimal pour la société.

Quels pourraient être les risques de prix sur les marchés agricoles européens ?

Depuis 1992, les marchés agricoles européens sont moins protégés et plus dérégulés, mais on manque encore de données statistiques pour apprécier si cela s'est traduit par une augmentation significative de la volatilité sur ces marchés.

Pour appréhender les impacts de la libéralisation des échanges sur le risque de prix, les chercheurs procèdent à des mesures *ex-ante*, c'est-à-dire à des exercices de simulation. Ainsi, l'INRA de Rennes a examiné la volatilité des prix européens en réponse aux variations du taux de change euro/dollar, avant et après la libéralisation des politiques agricoles à l'OMC.

Les résultats de la simulation montrent que tous les secteurs de production ne seraient pas touchés de la même façon, sur le plan de la volatilité des prix, par les mesures de libéralisation des échanges actuellement discutées à l'OMC. La proposition de l'Union européenne augmenterait beaucoup moins la variabilité des prix de marché du blé tendre que celle des bovins vivants, parce que ces derniers sont nettement plus protégés. Même pour le lait, il n'est pas évident que la libéralisation conduirait à un accroissement des fluctuations de prix car elle aurait pour effet de réduire les exportations nettes européennes de produits laitiers, de sorte que ce secteur serait moins sensible à une variation des taux de change.

Les instruments de gestion du risque ont aussi un impact sur la production...

L'agriculteur protégé contre le risque tend à accroître sa production. Pour évaluer cet impact, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a comparé les effets sur la production et sur la variabilité de revenu de plusieurs outils de politique agricole : paiements compensatoires couplés à la production et aux prix de marché (du type *marketing loan* aux Etats-Unis), paiements anticycliques (découplés de la production mais couplés aux prix), assurance récolte et soutien à la couverture des prix sur un marché à terme.

Le résultat est édifiant. Pour un même montant d'aide, l'assurance récolte et le soutien à la couverture des prix sont les instruments les plus efficaces à la fois pour réduire le risque de revenu et pour accroître la production. Selon l'OCDE, l'assurance récolte, aux Etats-Unis, a deux fois plus d'impact sur la production que les paiements compensatoires et cinq fois plus d'effet sur la production que les paiements anticycliques. Ces résultats doivent cependant encore être affinés.

Ce constat est lourd d'implication pour l'orientation des politiques agricoles : les pouvoirs publics doivent trouver un compromis entre la gestion des risques, favorable aux agriculteurs et (dans une certaine mesure) à la collectivité, et les distorsions de marché engendrées par les outils de gestion des risques, du fait de leur effet sur la production. De plus, il est crucial que les règles de l'OMC prennent correctement en compte le double impact, sur la production et sur le risque, des instruments de politique agricole.

...qui dépend des autres instruments de politique agricole

Olivier MAHUL, de l'INRA de Rennes, a simulé l'impact de différentes stratégies de réduction du risque au moyen de contrats financiers (contrats à terme, contrats d'option) pour une exploitation de grandes cultures de 80 ha, produisant du blé tendre et du colza et pratiquant une jachère obligatoire de 10 %, située dans l'Eure et Loir. Les contraintes agronomiques imposent d'allouer entre 10 % et 30 % de la surface de l'exploitation au colza. Le système de soutien est celui qui prévalait dans le cadre de l'Agenda 2000, c'est-à-dire avant la réforme de la PAC de 2003.

Le producteur qui éprouve de l'aversion pour le risque prend ses décisions de couverture de prix et d'assolement dans le but de maximiser le critère de décision appelé *équivalent certain de la marge brute totale*. Ce critère est défini comme la différence entre la marge brute totale espérée de l'exploitation et la prime de risque associée. La prime de risque est d'autant plus élevée que le producteur a de l'aversion pour le risque et/ou que la variabilité de la marge brute totale est grande.

Selon l'étude, l'utilisation de contrats financiers entraîne une faible augmentation de l'équivalent certain de la marge brute de l'exploitation (légèrement plus élevée avec les contrats à terme qu'avec les contrats d'option). Cette augmentation est plus sensible lorsque les contrats financiers sont subventionnés à hauteur de 30 % (le producteur ne payant alors que 70 % des frais de transaction associés aux contrats à terme et 70 % du montant des primes d'option). Elle reste cependant relativement modérée. De plus, que les contrats financiers soient subventionnés ou pas, ils ne provoquent pas de changement majeur dans l'assolement pratiqué, ce qui tient à

l'existence du prix d'intervention sur le blé et des aides directes (et aux contraintes agronomiques). Une réduction du prix d'intervention du blé et/ou des aides directes pourrait entraîner des changements substantiels à la fois sur la stratégie de couverture du risque des agriculteurs et sur leurs décisions de production.

Lorsque les contrats financiers sont subventionnés à hauteur de 30 %, on observe que l'utilisation de contrats d'option réduit plus efficacement le risque de prix que les contrats à terme. Cela tient au fait qu'en raison de la proportionnalité des subventions, les contrats les plus chers, à savoir les contrats d'option, bénéficient de l'aide la plus élevée en valeur absolue. Dans ces conditions, le producteur est incité à se couvrir avec des contrats d'option à hauteur de 100 % de la production de blé et 100 % de la production de colza. Avec un contrat à terme subventionné, il ne couvre que 14 % de sa production de blé (mais 100 % de sa production de colza).

Point important : lorsque les contrats financiers sont subventionnés comme indiqué, les coûts pour la collectivité s'avèrent supérieurs aux gains que ces subventions génèrent chez les producteurs. Ce résultat s'explique par le fait que les subventions rendent les contrats d'option artificiellement plus efficaces que les contrats à terme dans la réduction des risques de marché (comme on l'a vu, sans subvention, les contrats à terme sont plus performants). Pour éviter cet écueil, il vaudrait mieux que les producteurs reçoivent un montant fixe de subventions à utiliser à des fins de couverture, plutôt qu'une subvention proportionnelle au coût d'utilisation des contrats financiers.

Encore beaucoup de problèmes théoriques et pratiques

Au total, l'interaction entre la libéralisation des échanges et le risque, en agriculture, soulève de nombreuses interrogations qui sont encore loin d'être résolues.

Sur le plan théorique, les modèles économétriques les plus couramment utilisés, qui ne tiennent pas compte de l'impact de la volatilité des prix sur les décisions de production des agriculteurs, peuvent surestimer nettement les gains liés à la libéralisation. C'est en tout cas ce que montre le modèle ID3, développé par Jean-Marc BOUSSARD. Ce modèle est cependant basé sur des élasticités prix notoirement rigides, en particulier pour la demande à l'exportation. Les recherches doivent encore être approfondies avant d'être complètement validées.

Sur le plan pratique, l'analyse des enjeux de la libéralisation agricole en Europe pose des problèmes particuliers, liés aux contraintes budgétaires et institutionnelles pesant sur la PAC (qui rendent très difficiles le versement d'aides variables, liées aux prix, du type de celles existant aux Etats-Unis) et au niveau non négligeable de la protection tarifaire (qui maintient un certain degré de préférence communautaire). Il faut poursuivre les investigations avant de pouvoir recommander des combinaisons d'outils de gestion des risques incluant, le cas échéant, le maintien d'un certain degré de protection à l'importation.

2.2 Quelles règles pour la gestion des risques agricoles à l'OMC ? Cédric PENE, conseiller agricole, délégation permanente auprès de l'OMC

Dans sa présentation, Cédric PENE a développé les points suivants.

La gestion des risques est une préoccupation globale, sous-jacente aux différents volets de l'Accord sur l'agriculture

L'accord agricole signé à Marrakech en 1994 contient des règles spécifiques sur les mesures de gestion des risques de production et de revenu. Mais les trois piliers de l'accord (concurrence à l'exportation, accès aux marchés, soutien interne) définissent, plus largement, des disciplines applicables à tous les instruments de politique agricole qui ont un impact direct ou indirect sur les risques de prix subis par les agriculteurs : garanties de crédit à l'exportation, clauses de sauvegarde à l'importation, paiements anticycliques, etc. En outre, l'accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) régit les risques du même nom.

Les conditions de classification dans la boîte verte sont strictes

Les outils de gestion des risques agricoles relèvent, à l'OMC, du soutien interne. S'ils ne remplissent pas les critères de la « boîte verte », ni ceux de la « boîte bleue », ils tombent dans la « boîte orange » et sont soumis à des engagements de réduction.

Pour être classées dans la boîte verte de l'Accord agricole, les mesures de gestion des risques doivent respecter un principe fondamental : « *leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimales* ». Ce qui signifie qu'elles doivent être financées par des fonds publics (ou des exonérations fiscales) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs, et ne pas apporter un soutien des prix aux producteurs.

L'Accord distingue les programmes de *garantie et de sécurité du revenu* (paragraphe 7 de l'annexe 2) et les aides versées en cas de *catastrophe naturelle* (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 olympique » 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 s'inscrivent dans le cadre de la participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance récolte, doivent satisfaire principalement à 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* ».

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* ».

Comment les programmes de gestion des risques ont-ils été notifiés à l'OMC ?

Plusieurs Etats, y compris des pays en développement (Chine, Costa Rica, Corée du Sud...), ont notifié à l'OMC des mesures de gestion des risques, en boîte verte ou en boîte orange. Il s'agit essentiellement de dispositifs d'aides contre les calamités naturelles. Cependant, le Canada, les Etats-Unis et l'Australie ont également déclaré des aides au titre de la gestion des risques de revenu.

Les dépenses publiques de gestion des risques sont particulièrement importantes en Australie, en pourcentage du soutien total. En 2004/05, elles s'élevaient à 94 millions de dollars AU pour les aides fiscales liées à l'épargne de précaution (*Farm Management Deposits Scheme*, FMD) et 254 millions de dollars AU pour les aides versées contre les catastrophes naturelles, principalement la sécheresse. Toutes ces aides sont classées dans la boîte verte, au titre du paragraphe 7 de l'annexe 2 de l'Accord agricole pour le FMD et au titre du paragraphe 8 pour les aides contre les catastrophes naturelles. Leur montant total équivaut à 168 % de la Mesure globale de soutien (MGS), qui regroupe les aides comptabilisées dans la boîte orange.

Au titre de l'année 2001, le Canada a notifié des mesures de gestion du risque à la fois dans la boîte verte (302 millions de dollars CAN) et dans la boîte orange (1 170 millions de dollars CAN). Les aides incluses dans la boîte verte relèvent de l'annexe 7 de l'annexe 2 de l'Accord agricole. Elles comprennent le PCSRA et les programmes mis en place ultérieurement pour faire face à la crise des marchés. Les aides de la boîte orange couvrent l'assurance récolte, le CSRN et l'assurance revenu par produit mis en œuvre au Québec et dans l'Ontario (qui consiste en réalité en des paiements compensateurs).

Toujours pour 2001, les Etats-Unis ont notifié des mesures de gestion des risques à hauteur de 1 421 millions de dollars US dans la boîte verte et 1 770 millions de dollars US dans la boîte orange. Les aides de la boîte verte relèvent uniquement du paragraphe 8 (catastrophes naturelles). La boîte orange comprend tous les programmes américains d'assurance récolte/revenu, ainsi que des aides contre les catastrophes naturelles qui ne respectent pas les critères de la boîte verte.

L'Union européenne a beaucoup moins de programmes de gestion du risque que les Etats-Unis. Pour 2001/02, elle a notifié à ce titre environ 410 millions d'euros dans la boîte verte et 278 millions d'euros dans la boîte orange. Il s'agit, dans le premier cas, de versements contre les catastrophes naturelles, mais aussi d'un montant limité de programmes de garantie des revenus. Dans le second cas, la notification comprend les subventions à l'assurance récolte mises en œuvre, notamment, en Espagne.

Point à souligner : bien qu'ils soient classés dans la boîte orange, les programmes d'assurance nord-américains et européens sont exemptés d'engagements de réduction grâce à la règle *de minimis*. Selon cette disposition, les soutiens qui ne sont pas spécifiques à un produit particulier et dont le montant est inférieur à 5 % de la valeur de la production agricole totale ne sont pas comptabilisés dans la MGS. Les soutiens non spécifiques comprennent les subventions à l'assurance et d'autres aides comme les subventions à l'irrigation et les bonifications de crédit.

Quels changements possibles dans le cycle de Doha ?

Jusqu'à présent, les mesures de gestion des risques n'ont pas fait l'objet de beaucoup de propositions de réforme dans les négociations du cycle de Doha. Cela tient surtout au fait que la plupart des pays ne souhaitent pas remettre en cause radicalement les critères de la boîte verte. Par ailleurs, ces mesures ont un caractère très technique, qui les rend peu propices aux envolées lyriques.

Outre le G20 et le groupe africain, qui demandent une plus grande flexibilité pour les pays en développement, les propositions en la matière émanent essentiellement du Canada. Ce pays attache une importance particulière aux mesures de gestion du risque, qui constituent les seules aides canadiennes dans le secteur des grandes cultures. Le PCSRA a d'ailleurs été conçu de telle sorte que les indemnités versées au titre du risque catastrophique (pertes supérieures à 30 % de la marge brute de référence) soient classées dans la boîte verte.

- S'agissant des programmes de garantie et de sécurisation des revenus (paragraphe 7), le Canada voudrait plafonner les aides à hauteur de 70 % du revenu du producteur, plutôt qu'à hauteur de 70 % de la perte de revenu, afin d'éviter les effets de seuil. Actuellement, en effet, un producteur qui déclare une perte de revenu légèrement supérieure à 30 % obtient, après indemnisation, une recette totale nettement supérieure à celle d'un producteur dont la perte est à peine inférieure au seuil de 30 %. Les Canadiens souhaitent en outre que la perte prise en compte pour le déclenchement des versements concerne explicitement le revenu agricole de l'ensemble de l'exploitation, non un nombre limité de produits, sans doute pour prévenir une interprétation abusive de l'Accord agricole par les Etats-Unis dans leur prochain *farm bill*.
- Concernant les aides contre les catastrophes naturelles (paragraphe 8), le Canada préconise de supprimer la condition de reconnaissance formelle de catastrophe naturelle par les pouvoirs publics et demande que les Etats disposent d'une plus grande flexibilité dans le choix de la période de référence par rapport à laquelle est calculée la perte de production. La

période choisie devrait toutefois « être appropriée du point de vue actuariel ».

Par ailleurs, un accord éventuel dans le cycle de Doha pourrait influencer sur les outils de gestion des risques via les disciplines instaurées, d'une part sur le soutien total responsable de distorsions des échanges (incluant le soutien *de minimis*) et, d'autre part, sur le seuil d'exemption des soutiens au titre de la règle *de minimis*. On s'oriente en effet vers une réduction de ce seuil, actuellement fixé à 5 %.

Au total, deux voies pour la notification de l'assurance

Les programmes d'assurance récolte et d'assurance revenu peuvent être classés à l'OMC soit dans la boîte verte, soit dans la boîte orange.

La boîte verte offre l'avantage d'exempter complètement les aides d'engagement de réduction. Cependant, les critères de notification sont assez stricts (pertes supérieures à 30 %, obligation de déclaration publique de catastrophe naturelle), voire incohérents (effet de seuil qui avantage les agriculteurs ayant plus de 30 % de perte). Il ne faut pas s'attendre à des changements majeurs dans les négociations de Doha.

La boîte orange accueille une diversité de dispositifs. Les subventions à l'assurance ne doivent pas dépasser 5 % de la valeur de la production, sinon elles sont comptabilisées dans la MGS au titre du *de minimis*. Toutefois, même si le seuil du *de minimis* était divisé par deux (à 2,5 %) dans un nouvel accord à l'OMC, cela laisserait à l'Union européenne une marge de manœuvre confortable (environ 7 milliards d'euros) pour classer dans le *de minimis* non spécifique les subventions à l'assurance et les autres soutiens relevant de cette catégorie (en supposant que les aides à l'assurance ne soient pas différenciées par produit).

En tout état de cause, des interrogations demeurent sur l'interprétation et la portée des règles de l'OMC applicables aux mesures de gestion des risques. Des clarifications sont nécessaires pour préciser ce qui relève de la boîte verte ou de la boîte orange.

2.3 La gestion du risque de prix dans les filières cotonnières africaines, Philippe CHEDANNE³ et Marjolaine COUR⁴, Agence française de développement

L'intervention de Philippe CHEDANNE et Marjolaine COUR a mis en évidence les éléments suivants.

Le succès et l'importance du coton en Afrique de l'Ouest

En cinquante ans, l'Afrique de l'Ouest a pratiquement triplé sa production de coton. Elle est devenue le deuxième exportateur mondial de cette culture, derrière les Etats-Unis.

Le coton africain est produit sur 2 millions d'exploitations. Globalement, dans les pays sahéliens, la filière emploie 16 millions de personnes et fournit 5 à 8 % du produit intérieur brut.

Le coton est aussi un vecteur de modernisation de l'agriculture (culture attelée, engrais, crédit), de structuration du monde rural (organisations de producteurs, interprofession) et d'amélioration de la sécurité alimentaire des ruraux (rotation coton-céréales et arrières effets des intrants utilisés pour le coton).

Les réformes récentes ont rendu le secteur cotonnier plus vulnérable

Le succès du coton en Afrique s'explique essentiellement par la mise en place d'une filière intégrée, encadrant les producteurs des semis à la récolte, et contribuant de manière essentielle au développement rural. Jusqu'aux réformes récemment mises en œuvre, les cultivateurs connaissaient à l'avance le prix garanti du coton et savaient que toute la production serait achetée par les sociétés cotonnières. Le risque de prix était quasi-nul pour les agriculteurs et très faible pour les sociétés cotonnières, en raison de l'existence d'un fonds de soutien financé majoritairement par l'Etat.

Cette organisation a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque mondiale. Les reproches portaient en particulier sur le fait qu'en contrepartie de l'élimination du risque de prix, les producteurs touchaient une faible part du prix de vente. Une bonne partie des recettes cotonnières servait en effet à des programmes de développement rural. L'Etat supportait en outre un risque budgétaire important. Ces critiques ont servi de justification au lancement des réformes de privatisation et de libéralisation du secteur.

Aujourd'hui, les sociétés cotonnières assument pleinement le risque de prix et le répercutent sur les producteurs. Ceux-ci sont donc exposés à la fois au faible niveau des cours mondiaux (qui baissent tendanciellement de 2,7 % par an) et à leur forte

³ Responsable du service « dialogue institutionnel et stratégique », AFD.

⁴ Chargée de mission au département « développement rural, environnement et ressources naturelles », direction des opérations, AFD.

volatilité (de l'ordre de 25 %). La baisse des prix mondiaux est due au progrès technique (dont les OGM), aux politiques publiques d'intervention et de subvention des grands pays producteurs (notamment les Etats-Unis et la Chine, mais aussi l'Union européenne) et à la faiblesse du dollar par rapport à l'euro, qui pénalise la compétitivité des filières cotonnières de la zone franc CFA.

Les lourds déficits accumulés par ces filières durant les dernières campagnes menacent leur viabilité économique et, avec elle, le développement des pays africains. Il est donc nécessaire et urgent de mettre au point un dispositif de gestion du risque de prix dans le secteur cotonnier, pour chacun des acteurs impliqués : producteurs, sociétés, Etat.

Les solutions communément avancées pour améliorer la compétitivité des filières cotonnières africaines relèvent à la fois :

- des négociations à l'OMC (volet commercial) ;
- de la mise en place d'un mécanisme intégré de gestion du risque de prix dans le cadre de la coopération France/Afrique (volet aide).

Ces deux approches sont complémentaires.

Les pistes de réponse à la gestion du risque de prix : le volet commercial

Le volet commercial s'appuie sur l'Initiative sectorielle coton lancée par quatre pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Bénin, Mali, Tchad, Burkina Faso) en septembre 2003. Cette Initiative demandait aux négociateurs du cycle de Doha de prendre des mesures spécifiques en faveur du coton, en supprimant les aides faussant la production et les échanges. Elle a été reprise, sans plus de succès, en juin 2006.

Entre ces deux dates s'est passé un évènement capital : la condamnation des subventions américaines au coton suite au panel initié par le Brésil à l'OMC. Ce verdict pourrait favoriser une réforme substantielle du système de soutien aux Etats-Unis.

Le volet aide : proposition française d'un mécanisme intégré de gestion du risque de prix

Depuis deux ans, l'Agence française de développement (AFD) étudie la faisabilité d'un dispositif de gestion du risque de prix dans les filières cotonnières africaines. Cette réflexion s'inscrit dans un cadre politique complexe, marqué par les orientations de la coopération entre la France et l'Afrique, le partenariat Europe/Afrique sur le coton engagé en 2004 et les a priori idéologiques des organisations internationales. Ceux-ci se traduisent notamment dans les préconisations de l'*International Task Force on Commodity Risk Management* (ITF), privilégiant, dans les pays en développement, l'utilisation quasi-exclusive d'instruments de marché au détriment de toute intervention publique.

Le mécanisme proposé par l'AFD ne remet pas fondamentalement en cause le dispositif actuel de formation des prix dans les filières cotonnières, mais préconise des améliorations substantielles, capables d'assurer la viabilité à long terme du secteur. Il repose sur deux principes :

- la segmentation du risque en trois « tranches », correspondant chacune à une certaine amplitude de volatilité des prix et à des instruments spécifiques de gestion ;
- la responsabilisation des différents acteurs impliqués : les producteurs, les sociétés cotonnières et l'Etat.

Le dispositif de gestion vise à la fois les fluctuations annuelles des cours, au sein des campagnes, et les variations interannuelles des prix, entre les campagnes.

Les tranches de risque et les outils correspondants

Sur la base des données de prix de marché du coton pendant les trente dernières années, trois tranches de risque peuvent schématiquement être identifiées :

- la tranche A, dans laquelle les cours sont supérieurs à 700 francs CFA et qui regroupe 90 % des occurrences de prix ;
- la tranche B, dans laquelle les prix oscillent entre 600 et 700 francs CFA (5 % des occurrences) ;
- la tranche C, dans laquelle les prix sont inférieurs à 600 francs CFA (5 % des occurrences).

A ces tranches sont adossés des outils spécifiques de gestion des risques :

- dans la tranche A, le risque serait *autogéré par les professionnels*, par lissage intra-annuel et interannuel du prix de vente. Le lissage intra-annuel du prix proviendrait de la diversification des périodes de vente. Le lissage interannuel serait réalisé par un fonds de lissage, avec un mécanisme d'abondements/prélèvements à définir, et géré par les professionnels et par une banque locale ou internationale. Le fonds de lissage pourrait être composé d'un volet national et d'un volet régional ;
- dans la tranche B, le risque serait *cédé au marché financier international* par des contrats structurés sur le prix ;
- dans la tranche C, le risque serait *pris en charge par les pouvoirs publics* (nationaux et éventuellement internationaux), seuls à même de supporter le coût de crises exceptionnelles.

Ce dispositif serait complété par un accord interprofessionnel entre les producteurs et les égreneurs de coton, définissant le partage du revenu et du risque entre les deux parties.

Dans la réalité, les bornes des tranches ne peuvent pas être fixes et doivent suivre la tendance à long terme des cours, et les outils ne sont pas exclusifs d'une tranche.

Toutefois, le recours aux différents outils envisagés selon une gestion articulée du risque de prix présenterait les avantages suivants :

- références de prix non manipulables ;
- modalités automatiques de fonctionnement du fonds de lissage ;
- intervention et implication du secteur bancaire ;
- incitation à l'amélioration des performances des filières ;
- responsabilisation de chaque acteur.

La réflexion se poursuit pour adapter ce mécanisme aux conditions spécifiques de chaque pays.

Des enjeux qui vont bien au-delà de la gestion du risque

La mise en place d'un mécanisme de gestion du risque dans les filières cotonnières africaines a des enjeux majeurs, éminemment politiques :

- la gestion du risque est un élément structurant des politiques publiques, pouvant servir de pivot à la redéfinition ou au renforcement des politiques agricoles africaines ;
- le dossier est emblématique de l'évolution de l'aide internationale et de sa capacité à répondre aux préoccupations des pays africains telles qu'elles s'expriment à l'OMC, le plus souvent à l'encontre des politiques agricoles des pays développés ;
- la problématique du risque de prix pour le coton en Afrique est similaire, dans son principe, à celle à laquelle sont confrontés les agriculteurs des pays riches. Elle en diffère bien sûr par le contexte et par les solutions proposées, mais peut conduire à un certain rapprochement des points de vue Nord/Sud sur la gestion du risque et sur le rôle respectif du secteur privé et du secteur public en la matière.

Le point de vue dominant dans les organisations internationales est que la clé du développement réside dans la libéralisation des échanges et dans la réduction des subventions agricoles des pays riches. Le dossier coton peut permettre de rééquilibrer ce point de vue en affirmant à la fois l'intérêt d'une orientation de l'agriculture vers le marché et la nécessité de mettre en place les mécanismes permettant aux producteurs de tirer parti des opportunités de prix et de se prémunir contre les crises les plus graves.

2.4 Deuxième table ronde : Quelle place pour la gestion des risques dans la politique agricole commune ?

Cette table ronde a réuni Tomas GARCIA-AZCARATE, chef de l'unité Fruits et légumes, direction générale de l'Agriculture, Commission européenne ; Christian LIGEARD, chef du service des relations internationales, ministère de l'Agriculture et de la Pêche ; et Hervé MORIZE, président de la Société des agriculteurs de France.

- Tomas GARCIA-AZCARATE a rappelé que les aides des Etats membres aux dispositifs de gestion des risques sont strictement encadrées par l'Union européenne. Celle-ci autorise, sous certaines conditions, l'indemnisation des dommages dus aux calamités naturelles et le subventionnement des primes d'assurance récolte, mais interdit le soutien à des mécanismes de couverture du risque de prix. D'autre part, l'accord de Luxembourg de 2003 a rendu possible un cofinancement communautaire des dispositifs nationaux de gestion des risques et des crises, à condition que ces dispositifs respectent les critères de la boîte verte de l'OMC. Le cofinancement est limité à un point de pourcentage de la modulation des paiements directs. Dans l'avenir, la position de la Commission pourrait évoluer dans un sens plus favorable au soutien de la gestion des risques, compte tenu de la réforme de la PAC et de la libéralisation des échanges, mais les gouvernements nationaux ont des opinions très contrastées sur ce sujet. En tout état de cause, la création d'un système communautaire de gestion des risques n'est pas envisageable à court terme, du fait de la grande diversité de situations dans les Etats membres.
- Christian LIGEARD a souligné que la France a déposé à Bruxelles un mémorandum sur « la mise en œuvre et l'avenir de la PAC réformée », qui accorde une grande place au soutien, par l'Union européenne, des instruments de gestion des risques et des crises déjà existants ou qui pourraient être créés dans les Etats membres. Certes, la politique européenne doit responsabiliser les agriculteurs, ne pas créer de distorsion de concurrence, ne pas entraîner de dépenses budgétaires supplémentaires et respecter les engagements internationaux de l'Union. Mais ces principes ne doivent pas être interprétés de manière trop restrictive, car le secteur privé a besoin d'une impulsion publique forte pour créer des outils économiquement viables. Ainsi, respecter les engagements internationaux de l'Union ne signifie pas nécessairement que le cofinancement communautaire doive être réservé aux aides qui sont classées dans la boîte verte. Le champ potentiel du cofinancement est vaste : assurances, indemnisation des calamités agricoles de grande ampleur, fonds de mutualisation pour des productions spécifiques (notamment le vin et les fruits et légumes), etc.
- Hervé MORIZE a insisté sur les évolutions économiques et politiques en cours au sein de l'Union européenne élargie. La PAC subit une mutation dont on peine à prendre toute la mesure. A terme, l'environnement et la gestion des risques seront sans doute, pour les consommateurs, les seules justifications acceptables du soutien à l'agriculture. Il faut donc réfléchir aux instruments à mettre en place contre les fluctuations de production et de revenu. Mais des

outils intéressants existent déjà, comme la DPA, et il vaut mieux chercher à les améliorer que vouloir les remplacer par d'autres dispositifs, ce qui ne ferait que retarder les possibilités déjà offertes aux agriculteurs.

Le débat entre les participants à la table ronde et avec la salle a fait ressortir un grand intérêt pour une meilleure prise en compte de la gestion des risques et des crises dans les politiques agricoles. Il ne s'agit pas de réorienter massivement le système d'aides directes actuel vers un autre mode de soutien, axé sur la protection contre les aléas. L'enjeu est de définir les risques que peut assumer et traiter le secteur privé et les mesures que doivent prendre les pouvoirs publics pour favoriser le développement de marchés du risque, fournir un filet de sécurité des revenus et/ou stabiliser les revenus des exploitants. Le degré souhaitable de partage des risques entre les opérateurs privés et l'Etat est ouvert à discussion.

Autre piste de réflexion, il faut créer des synergies entre les Etats membres et l'Union européenne pour rendre les marchés du risque plus efficaces. Des opportunités existent, en particulier, dans la réassurance. Un soutien conjugué des gouvernements nationaux et de l'UE à la réassurance des contrats agricoles pourrait suppléer au manque éventuel de capitaux privés et favoriser le développement de marchés de l'assurance, en particulier pour les productions soumises à des risques systémiques forts, comme les fourrages.

Clôture du colloque par François RIEGERT, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Pêche

Dans son allocution de clôture, François RIEGERT a affirmé tout l'intérêt que porte le ministère de l'Agriculture et de la Pêche à la question de la gestion des risques. Au-delà de ses aspects techniques, il s'agit d'un sujet éminemment politique, qui doit être situé dans le contexte des grands défis que devra relever l'agriculture européenne dans les prochaines décennies :

- accroître la production alimentaire pour répondre aux besoins de la population mondiale ;
- développer les débouchés non alimentaires pour les matières premières agricoles (bioénergie, chimie verte) ;
- contribuer à une meilleure protection de l'environnement et des ressources naturelles, y compris en luttant contre le réchauffement climatique.

L'ampleur de ces objectifs requiert une vision ambitieuse pour les politiques agricoles. Les agriculteurs ne pourront y répondre que si l'Union européenne et les Etats membres leur fournissent un cadre approprié pour procéder aux changements et aux adaptations nécessaires. Dans un environnement économique rendu plus incertain par la libéralisation des échanges et la dérégulation des instruments traditionnels de la PAC, les outils de gestion du risque seront une composante fondamentale des mesures visant à assurer le dynamisme et la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire européen.

III Synthèse

Le colloque du COPEIAA a mis en évidence les aspects de la gestion des risques qui font l'objet d'un large consensus et ceux qui font débat. La synthèse ci-dessous résume les principaux enseignements du colloque et discute leurs implications.

3.1 Les enseignements du colloque

La gestion des risques est une nécessité à la fois pour les acteurs économiques et pour la collectivité. En l'absence d'instruments adaptés à cet effet, les entreprises perdent en compétitivité et le bien-être des consommateurs diminue.

La notion de risque est indissociable de celle d'opportunité. Le risque ne doit pas être perçu de façon uniquement négative, ni appeler systématiquement de réponse défensive, mais doit être considéré également comme un vecteur d'opportunité. Il ne faut donc pas confondre les notions de risque et de crise.

Aucun instrument de gestion des risques ne peut répondre, seul, à la variété des situations. Une combinaison d'outils est nécessaire en fonction de la nature et de l'ampleur des risques, des productions et des filières concernées, ainsi que des objectifs recherchés par les agriculteurs et les pouvoirs publics (couverture du risque de rendement ou des variations de prix, stabilisation interannuelle ou sécurisation annuelle du niveau de revenu, etc.).

Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans la gestion des risques. Ils peuvent favoriser la création ou le développement de marchés du risque, par exemple en subventionnant les primes d'assurance. Leur intervention se justifie tout particulièrement, d'une part pour la mise en place de mécanismes de lissage du revenu, relativement peu coûteux, et d'autre part pour prémunir les agriculteurs contre les aléas systémiques d'ampleur exceptionnelle, grâce à des filets de sécurité prenant des formes diverses (aides directes, réassurance, etc.). L'Etat doit également garantir aux agriculteurs un accès équitable aux dispositifs de gestion du risque et peut soutenir les actions de recherche et de formation dans ce domaine.

Les agriculteurs devraient être mieux formés à la gestion des risques, qui revêt de multiples aspects (connaissance du risque de rendement et de prix, utilisation des outils existants, accès à l'information, etc.). Les compagnies financières sont en mesure de proposer de systèmes très sophistiqués. Néanmoins, ces innovations se traduisent par une complexité accrue pour les agriculteurs et une opacité grandissante pour les non-initiés. Le rôle que peuvent jouer les coopératives en matière de gestion des risques a déjà été souligné.

Plusieurs pays étrangers (Espagne, Australie, Canada, Etats-Unis) font une grande place à la gestion des risques dans leur politique agricole. Les instruments employés pour pallier les conséquences des aléas climatiques et économiques sont très variés. Il n'existe pas de modèle en soi : le dispositif américain, très complet (mais sans mécanisme de lissage des revenus), est

critiquable sur plusieurs points, notamment son fort degré de dépendance par rapport aux fonds publics. Comme on le voit en Australie et au Canada, les mécanismes qui visent uniquement à stabiliser les revenus s'avèrent insuffisants en cas de catastrophe naturelle ou de crise grave et durable sur les marchés, ce qui souligne les limites de cette approche. La France pourrait s'inspirer du soutien public à la recherche-développement et à la formation des agriculteurs en matière de gestion des risques existant en Amérique du Nord. Les entreprises des filières agricoles françaises ont en effet des besoins croissants en produits de gestion du risque « sur mesure », adaptés à leur situation propre, et en programmes de formation sur les contrats à terme et les options.

Le dispositif français de gestion des risques climatiques, fondé sur l'indemnisation des agriculteurs par le Fonds national de garantie des calamités naturelles (FNGCA), a opéré un virage radical. Les assurances récoltes multirisques et multiproduits (à l'exception des fourrages) lancées en 2005 ont été adoptées immédiatement par 20 % des exploitations professionnelles, grâce il est vrai à l'extension des garanties « grêle » préexistantes, pour les grandes cultures, à d'autres aléas. La généralisation complète de ce système à l'ensemble des productions végétales (y compris les fourrages), en remplacement du FNGCA, entraînerait plus qu'un triplement des dépenses publiques pour la gestion des risques climatiques, à environ 300 millions d'euros (avec un taux de diffusion de 100 % et des subventions de 35 %). Ce coût pourrait être nettement plus élevé certaines années, surtout si les productions non assurables continuent d'être indemnisées.

Il peut être envisagé, dans l'avenir, de moduler le taux d'aide aux primes d'assurance selon trois axes : par type de contrat (en favorisant les contrats « à l'exploitation ») ; par nature de culture (en privilégiant les fruits et légumes, plus exposés aux risques que les grandes cultures) ; et en fonction du degré de diffusion de l'assurance (le taux d'aide diminuant lorsque la surface assurée dépasse un certain seuil). La disponibilité éventuelle d'un cofinancement communautaire permettrait de faire face à l'accroissement des besoins budgétaires, d'autant plus que le dispositif français de gestion des risques va probablement s'élargir à moyen terme. Des réflexions sont en cours, au ministère de l'Agriculture et de la Pêche et chez les assureurs, dans trois directions : l'extension de l'assurance récolte aux fourrages ; la mise au point d'instruments couvrant des risques non climatiques (crises sanitaires et dommages à l'environnement, assurance chiffre d'affaires) ; et l'opportunité d'une offre publique de réassurance.

Les marchés agricoles sont marqués par une instabilité chronique, sans doute inhérente à leur fonctionnement. La volatilité des cours provient, pour une bonne part, des erreurs sur les anticipations de prix que font les agriculteurs, en raison de l'information imparfaite dont ils disposent. Si la demande des consommateurs est rigide, ce qui est généralement le cas pour les produits alimentaires, les cours peuvent s'éloigner fortement du prix d'équilibre, censé optimiser l'offre et la demande de produits agricoles. Dans l'hypothèse où la volatilité des prix agricoles est essentiellement endogène, comme le pensent certains économistes, la libéralisation des échanges peut l'accroître, même si l'élargissement du marché atténue les variations de prix exogènes, résultant des aléas climatiques. Les instruments de politique agricole, y compris les protections à l'importation, doivent donc être évalués

selon deux critères : leur influence sur la production et sur la variabilité des prix ou des revenus.

Les études de l'OCDE suggèrent que, pour un même niveau d'aide, l'assurance récolte, aux Etats-Unis, a deux fois plus d'impact sur la production que les paiements de *marketing loan* et cinq fois plus d'effet sur la production que les paiements anticycliques. Subventionner les contrats financiers perturbe moins la production, mais les aides devraient être versées sous la forme d'un montant fixe, plutôt qu'en pourcentage du coût d'utilisation des contrats, pour ne pas favoriser artificiellement les options par rapport aux contrats à terme. Quel que soit l'instrument de gestion du risque employé, son impact sur la production dépend des autres instruments de politique agricole (prix de soutien, aides directes). En tout état de cause, les modèles économétriques qui ne tiennent pas compte de l'impact de la volatilité des prix sur les décisions de production des agriculteurs surestiment probablement les gains liés à la libéralisation. Ce constat n'est pas forcément un argument contre l'ouverture des marchés ; il justifie plutôt la nécessité d'une intervention de l'Etat, sous des formes diverses, pour limiter leur instabilité ou les conséquences de leur instabilité.

L'évolution du dispositif français de gestion des risques est conditionnée, en grande partie, par les disciplines de l'Accord agricole de l'OMC et par les règles communautaires sur les aides d'Etat. Des mécanismes de protection des agriculteurs contre les catastrophes naturelles et contre les variations interannuelles de revenu peuvent être classés dans la boîte verte de l'OMC, mais les conditions d'admissibilité sont très strictes. Elles excluent les garanties d'assurance contre les aléas climatiques de faible ampleur, ainsi que - mais les interprétations divergent sur ce point - la stabilisation des revenus par production (alors que la stabilisation du revenu global de l'exploitation est permise sous certaines conditions). La boîte orange offre une plus grande marge de manœuvre à court terme, mais le cofinancement communautaire de systèmes nationaux de gestion des risques (à hauteur d'un point de modulation des aides directes) n'est autorisé par l'UE que si ces systèmes relèvent de la boîte verte.

L'Union européenne accepte les aides d'Etat visant à indemniser les pertes résultant de calamités naturelles ou de crises sanitaires, ou à favoriser les contrats d'assurance contre ces risques, mais les Etats membres n'ont pas le droit de soutenir des mécanismes de gestion du risque de prix. Des aides *de minimis* (ce terme n'ayant rien à voir avec celui employé dans l'Accord agricole de l'OMC) peuvent être accordées aux agriculteurs à hauteur de 3 000 euros par bénéficiaire sur une période de trois ans, mais, selon le règlement communautaire concerné, le montant de ces aides ne doit pas être déterminé « *en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché* ».

La question de la gestion des risques agricoles dans les pays développés ne peut être traitée indépendamment des préoccupations des pays en développement à l'égard de la volatilité des prix mondiaux, qui pénalise fortement leurs producteurs. L'AFD a proposé un mécanisme de gestion du risque de prix dans les filières cotonnières susceptible d'intéresser les pays d'Afrique de l'Ouest. Le dossier est emblématique de l'évolution de l'aide au développement et de sa capacité à répondre aux besoins des paysans africains, très critiques à l'encontre du soutien à l'agriculture dans les pays riches. Son avancée pourrait contribuer à

réhabiliter, dans un cadre coopératif international, la notion si dénigrée de politique agricole. Au Nord comme au Sud, en effet, la libéralisation agricole ne peut être un facteur de progrès que si sont mis en place, simultanément, les mécanismes permettant aux producteurs de bénéficier des opportunités de prix et de se prémunir contre les crises de marché les plus graves.

3.2 Discussion

On connaît mal la demande des agriculteurs en outils de gestion des risques. Elle est probablement très diverse. Des enquêtes approfondies sur ce sujet seraient très utiles : elles permettraient d'évaluer le consentement à payer des producteurs pour les assurances et les contrats financiers, et d'ajuster en conséquence les taux des franchises, des primes et des subventions de primes.

S'il existe un large consensus pour que les pouvoirs publics supportent la majeure partie voire la totalité du risque catastrophique, encore faut-il définir ce dernier. Là encore, les recherches doivent préciser la fréquence et l'ampleur des risques exceptionnels, afin d'élaborer des indicateurs objectifs et non manipulables. Il reste que le degré de risque qu'on considère comme devant être pris en charge par la collectivité est un choix politique, variable d'un pays à l'autre.

La couverture des risques doit-elle être réalisée par production ou porter sur le revenu global de l'exploitation ? Plusieurs raisons militent en faveur de la seconde option (efficacité du dispositif, économie de fonds publics si les outils sont subventionnés, règles de l'OMC, etc.). Dans le cas de l'assurance récolte, il serait plus rationnel de privilégier les contrats à l'exploitation plutôt que les contrats à la culture. Mais les agriculteurs préfèrent souvent raisonner par production.

Les filets de sécurité sur les prix existant actuellement dans les organisations communes de marché (prix d'intervention des céréales et des produits laitiers, déclenchement éventuel des achats publics pour la viande bovine) se heurtent à deux difficultés. D'une part, sera-t-il possible de les conserver dans une Union européenne de plus en plus ouverte aux importations ? Leur maintien suppose en effet un certain niveau de protection tarifaire, sous peine de provoquer un gonflement insupportable des stocks publics. Le niveau de protection requis est d'autant plus élevé que les restitutions à l'exportation, permettant d'écouler les surplus sur les marchés mondiaux, semblent promises à disparaître. D'autre part, si ces filets de sécurité ne sont plus censés réguler les marchés mais seulement protéger le revenu des agriculteurs contre les « coups durs » exceptionnels (ce qui est le sens de la réforme de la PAC), ils doivent être le plus neutre possible par rapport aux prix, pour ne pas fausser la production et les échanges internationaux : ce qui suppose de les réduire à un niveau très bas (ne couvrant pas, en théorie, les charges variables par produit). Mais alors, ils ne protègent guère le revenu des agriculteurs. D'où l'intérêt de développer d'autres outils de gestion des risques, même si ceux-ci ne peuvent pallier intégralement les conséquences d'une forte baisse des prix.

Parallèlement, on doit aussi se demander si, en raison de l'instabilité chronique des cours due notamment à la rigidité de la demande, les pouvoirs publics peuvent renoncer complètement à gérer les marchés, c'est-à-dire abandonner les instruments

de régulation de l'offre (jachère, quotas, mécanismes de stockage/déstockage des produits agricoles). Si tel est le cas, lorsque les prix chutent fortement, le revenu des agriculteurs s'effondre ou les aides ad hoc explosent, du moins si les pouvoirs publics viennent au secours des agriculteurs. Or, pour des raisons institutionnelles et budgétaires, ces aides ad hoc sont plus facilement déclenchées en Amérique du Nord que dans l'Union européenne.

Les outils assurantiels soulèvent de multiples interrogations.

- Les subventions de primes et la réassurance publique peuvent se justifier, sous certaines conditions, pour des raisons tenant à la fois à l'efficacité et à l'équité. Mais, outre leur coût budgétaire, elles ont des effets sur la production et les échanges et peuvent engendrer, indirectement, des nuisances environnementales (mise en culture de sols fragiles, intensification excessive de la production). Il importe donc de savoir si l'aide aux primes est une simple incitation temporaire au développement d'un marché de l'assurance ou si elle en est une composante structurelle, indispensable à son fonctionnement.
- L'assurance récolte doit-elle être étendue à l'assurance sur le chiffre d'affaires ? Certains estiment qu'il suffit de combiner l'assurance récolte et l'utilisation de contrats financiers pour obtenir une couverture adéquate.
- Cherche-t-on une garantie contre les coups durs (risque catastrophique) ou contre des aléas plus courants ? Le niveau de franchise des polices d'assurance et le coût du dispositif ne sont évidemment pas les mêmes dans les deux cas.
- Préfère-t-on un système d'assurance collectif, fondé par exemple sur un rendement moyen départemental, ou des polices basées sur les rendements individuels de l'exploitant ? Le premier est moins coûteux, les secondes fournissent une meilleure couverture du risque.
- Si l'Etat contribue au financement de l'assurance, doit-il intervenir dans la définition précise des contrats, voire même fixer le taux des primes des assurés, à l'instar de ce qui se fait aux Etats-Unis ? On oublie souvent que le fort subventionnement des programmes d'assurance américains s'assortit de l'obligation faite aux assureurs de fournir une garantie à tous les agriculteurs qui le souhaitent, quel que soit leur niveau de risque.
- Devrait-on obliger les agriculteurs à s'assurer, pour accélérer le recul du FNGCA (et éventuellement pour réduire le taux de subvention des primes) ? Cette solution a ses avantages, mais elle empièterait sur la responsabilité de l'exploitant de définir, en tant qu'entrepreneur, sa propre stratégie de gestion des risques. Elle suppose de plus que les assureurs soient capables de proposer une offre complète de garanties et qu'ils ne refusent pas d'assurer les agriculteurs à risque.
- L'assurance récolte peut-elle se substituer complètement au FNGCA ? On peut en douter du fait de l'existence de productions réputées non assurables, pour lesquelles les assureurs peinent à proposer des garanties, et en raison

de l'occurrence rare mais non nulle d'aléas climatiques majeurs. Dans ce dernier cas, les indemnités d'assurance peuvent s'avérer incapables, selon les franchises existantes et les prix d'indemnisation pratiqués, d'empêcher une diminution drastique du revenu agricole.

Si l'aide de l'Etat à la gestion des risques est justifiée, celui-ci doit-il subventionner uniquement l'assurance ou tous les instruments de gestion du risque, sans distinction ? Des économistes américains préconisent d'octroyer aux agriculteurs une aide dédiée, calculée par exemple en pourcentage de leur chiffre d'affaires. Cette aide leur serait versée s'ils souscrivent une assurance ou se couvrent avec des contrats financiers contre les fluctuations de prix. L'idée est que les agriculteurs choisiraient alors le système de gestion des risques qui leur convient le mieux et que l'aide ne pénaliserait pas les contrats financiers, qui fonctionnent aujourd'hui sans subventions. Cette solution nécessiterait toutefois d'ajuster soigneusement le montant de l'aide, pour ne pas privilégier indûment tel ou tel instrument.

Quelles sont les conséquences, pour la gestion des risques agricoles, de la présence accrue des fonds d'investissement sur les marchés à terme ? S'ils apportent de la liquidité aux marchés et en améliorent ainsi le fonctionnement, ces fonds (fonds indiciaires, *hedge funds*, etc.) peuvent également, dans certains cas, poser problème aux opérateurs qui cherchent à se couvrir, en raison de l'énormité des sommes engagées et des logiques qui sous-tendent leurs mouvements. D'une part, leur retrait éventuel, massif et simultané, sous l'influence d'évènements économiques ou politiques complètement indépendants de l'offre et de la demande agricoles, est susceptible de provoquer un effondrement brutal et inattendu des prix à terme. D'autre part, de manière plus routinière, les achats et les ventes de contrats à terme par les fonds d'investissement peuvent perturber l'évolution de la base, c'est-à-dire la différence entre le prix à terme et le prix au comptant, et entraver la convergence attendue entre ces deux prix lorsque les contrats viennent à échéance. Aux Etats-Unis, ces phénomènes préoccupent non seulement les négociants et les transformateurs de grains, mais également les agriculteurs qui se couvrent directement sur les marchés à terme ou qui souscrivent des assurances revenu reposant sur l'évolution des prix à terme.

Alors que la problématique de la gestion des risques devient de plus en plus prégnante dans l'Union européenne, ne convient-il pas de desserrer les contraintes existant sur les aides d'Etat et sur le cofinancement européen des dispositifs nationaux de gestion du risque ?

- Le cofinancement communautaire des aides consacrées par les Etats membres à la gestion des risques est autorisé seulement si ces aides entrent dans la boîte verte de l'OMC. Cela exclut l'assurance récolte mise en œuvre en Espagne (classée dans la boîte orange) et, très probablement, celle lancée en France en 2005. En revanche, l'indemnisation par le FNGCA des dommages causés par les calamités naturelles est classée dans la boîte verte et peut être cofinancée. Selon certaines interprétations, il pourrait en être de même d'une réassurance publique déclenchée par la reconnaissance officielle d'un état de catastrophe naturelle pour des sinistres de grande ampleur, dans le cadre de conventions particulières de réassurance établies entre assureurs

et pouvoirs publics pour les pertes de récolte supérieures à 30 %. On peut aussi imaginer l'introduction d'une « garantie catastrophe » dans les contrats d'assurance récolte, qui serait prise en charge essentiellement ou totalement par les pouvoirs publics et respecterait les conditions d'admission dans la boîte verte et, partant, les règles de cofinancement européen.

- S'agissant de la gestion du risque de prix et de revenu, les mécanismes de lissage du revenu sont classables dans la boîte verte de l'OMC, à l'instar du FMD australien. Ils peuvent donc être cofinancés par l'Union européenne.
- La possibilité de cofinancement de dispositifs nationaux de gestion des risques climatiques ou économiques tombant dans la boîte orange devrait être envisagée, compte tenu de la marge de manœuvre dont dispose l'Union européenne à l'OMC au titre de la règle *de minimis*. Cela suppose que l'UE autorise le soutien par les Etats membres de mécanismes de gestion du risque de prix (comme l'assurance revenu), aujourd'hui interdit, ou que soit créé un système communautaire d'assurance revenu, option peu plausible à court terme en raison de l'opposition de la Commission et de plusieurs Etats membres. Une solution moins problématique, vis-à-vis de l'UE comme de l'OMC, serait d'accroître le montant des aides *de minimis* (au sens communautaire) que les Etats membres sont autorisés à verser aux agriculteurs, et qui entrent dans la boîte verte.
- Enfin, le niveau de cofinancement communautaire des outils de gestion des risques et des crises, limité à un point de modulation, ne répond pas aux besoins de financement existant en France. Il pourrait être intéressant de le doubler jusqu'à concurrence de deux points de modulation, voire davantage⁵.

Compte tenu de la double influence de tous les instruments de politique agricole, sur la production et sur le risque, les chercheurs sont-ils en mesure de proposer des combinaisons optimales d'outils, permettant à la fois de limiter les distorsions des échanges et de prémunir les producteurs contre les aléas ? Il serait intéressant de voir si le maintien d'un certain degré de protection aux frontières peut être justifié à l'aune de ces deux critères. Les aides découplées pourraient en outre trouver, dans le cadre de cette problématique, une nouvelle légitimité : contribuer à la gestion des risques, plutôt que soutenir le revenu agricole.

Un domaine encore peu exploré est celui du rôle des organismes stockeurs et des organisations professionnelles dans la gestion des risques. Certes, les négociants proposent des contrats indexés, d'une manière ou d'une autre, sur les marchés à terme. Les coopératives mutualisent le risque de prix et accompagnent les producteurs désireux de se couvrir sur le marché à terme (regroupement des contrats, vente d'options). En Espagne, elles achètent, à prix réduit, des polices d'assurance récolte pour leurs adhérents. Mais d'autres schémas sont envisageables. Ainsi les *coopératives de nouvelle génération*, aux Etats-Unis,

⁵ Un point de modulation des aides directes, en France, représente environ 80 millions d'euros. Un cofinancement communautaire égal à deux points de modulation couvrirait environ la moitié du coût estimé, pour les pouvoirs publics, de l'assurance récolte élargie à toutes les cultures, y compris les fourrages (300 millions d'euros). L'autre moitié serait financée par des fonds nationaux.

permettent aux agriculteurs d'approvisionner un débouché ciblé et de valoriser leurs droits d'apport.

La piste interprofessionnelle est prometteuse : les organisations de filières peuvent contribuer à réguler le marché en jouant sur différents leviers, structuration de l'offre, stockage privé, définition de normes qualitatives, diffusion de l'information, etc. La loi d'orientation agricole votée en France en décembre 2005 a renforcé les interprofessions en leur permettant de contribuer à la mise en place de démarches collectives pour lutter contre les risques et les aléas et en les habilitant à élaborer des contrats types entre producteurs et acheteurs.

Outre les raisons économiques discutées précédemment, doter les agriculteurs d'outils de gestion des risques peut être justifié par le souci de préserver la capacité de négociation des producteurs face aux secteurs d'amont et d'aval, de plus en plus concentrés. En effet, ces outils, comme d'autres instruments de politique agricole, peuvent contrebalancer en partie le pouvoir de marché des industriels et des distributeurs, qui pèse sur les agriculteurs. En leur absence, l'« intégration » des exploitations a toutes chances de croître. Reste toutefois à définir la structure souhaitable de l'agriculture, c'est-à-dire la préférence de la société pour des exploitants agricoles responsables de leurs décisions de production et de commercialisation ou pour des producteurs de plus en plus étroitement liés à l'amont et l'aval.

L'analyse ci-dessus n'est pas exhaustive. Elle peut cependant contribuer au débat sur l'approfondissement de la réforme de la PAC et sur la place que pourrait y tenir la gestion des risques, thèmes majeurs de réflexion du COPEIAA.

*