

# **Agri US Analyse**

---

*Version finale*

Rédaction achevée le 14/07/11 et révisée le 11/09/11

## **Etats-Unis : le programme ACRE, nouvelle étape dans l'orientation anticyclique de la politique agricole**

Jean-Christophe Debar<sup>1</sup>

Etude réalisée pour le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire

|  
Référence : Etude du programme ACRE (US)  
Marché SSP-2010-005

*Ce rapport ne reflète que les positions de son auteur et n'engage pas ses commanditaires.*

---

<sup>1</sup> Consultant, Agri US Analyse.

## Résumé

La loi-cadre agricole (*farm bill*) entrée en vigueur en 2008 aux Etats-Unis a innové en créant deux programmes aux caractéristiques inédites. ACRE (*Average Crop Revenue Election*) verse une aide aux producteurs de céréales, d'oléo-protéagineux et de coton lorsque leur chiffre d'affaires tombe sous le niveau moyen des dernières campagnes. SURE (*Supplemental Agricultural Disaster Assistance*) fournit une indemnité complémentaire aux agriculteurs qui ont souscrit une assurance récolte mais sont touchés par une calamité naturelle de grande ampleur.

Le *farm bill* laisse le choix à l'agriculteur de participer à ACRE ou de rester dans le régime de paiements anticycliques mis en place en 2002. Choisir ACRE a un coût : l'agriculteur doit en effet renoncer aux paiements anticycliques et accepter une réduction de 20 % de ses paiements découplés et de 30 % des prix minima des cultures. Il doit également engager dans le programme toutes les cultures de l'exploitation, jusqu'en 2012. Ces conditions, conjuguées à la complexité du processus de décision et à d'autres facteurs, expliquent pourquoi, contrairement aux prévisions, peu de producteurs ont décidé de souscrire à ACRE. En 2010/11, ce dispositif couvrait moins de 14 % des surfaces historiques de grandes cultures. Quant à SURE, il n'a pas permis d'éviter l'octroi d'aides ad hoc, non programmées, aux producteurs du sud des Etats-Unis touchés par un excès de pluie.

ACRE et SURE ont de multiples implications pour les marchés et la politique agricoles. Les aides étant versées sur la surface plantée et les rendements de la campagne en cours, elles ont un effet de distorsion de marché et ont été notifiées dans la boîte orange de l'Accord sur l'agriculture à l'OMC. Cela pourrait amener les Etats-Unis à dépasser, certaines années, les plafonds de soutien par produits prévus dans les négociations du cycle de Doha. Par ailleurs, selon le taux de participation des agriculteurs et l'amplitude des fluctuations de rendement et de prix, le coût budgétaire de ces programmes, actuellement modeste, est susceptible d'exploser.

ACRE et SURE traduisent une nouvelle conception du soutien à l'agriculture, reposant sur deux principes : d'une part, le versement de l'aide est subordonné au fait que l'exploitation subit une perte économique, mesurée par une baisse de chiffre d'affaires par culture ou pour un groupe de cultures ; d'autre part, l'aide est orientée vers la gestion des risques, c'est-à-dire la protection du revenu de l'exploitation contre les variations de rendement ou de prix, plutôt que vers la protection du revenu contre les prix bas. Ces deux principes renforcent la dimension assurantielle de la politique agricole américaine, affirmée par ailleurs par la montée en puissance des programmes d'assurance récolte/chiffre d'affaires. Ils reflètent également l'habileté du lobby agricole, capable de faire voter par le Congrès une législation qui maximise les aides en période de prix élevés mais volatils. Le prochain *farm bill*, censé prendre effet en 2013, va sans doute reconduire le programme ACRE, avec quelques simplifications. L'avenir de SURE est plus incertain.

La création d'ACRE et de SURE en 2008, comme celle des paiements anticycliques en 2002, va à l'encontre de l'orientation récente de la politique agricole commune. La réforme de la PAC, qui s'appuie sur la généralisation des paiements découplés de la production et des prix, vise en effet à faire supporter aux agriculteurs une plus grande partie du risque de prix. Il serait difficile, dans les conditions actuelles, de mettre en œuvre en Europe un dispositif du type ACRE, à cause des contraintes budgétaires et des règles de l'OMC. Mais ce constat ne doit pas faire perdre de vue la nécessité de construire, dans l'UE, un système plus robuste de gestion des risques de production et de prix. Ce système pourrait être fondé notamment sur des assurances chiffre d'affaires, subventionnées pour la composante rendement, et une couverture de base du revenu des exploitations, protégeant contre le risque d'une forte baisse des recettes et/ou d'une hausse des charges.

# Sommaire

## Introduction

### 1. LA GENESE DES PROGRAMMES ACRE ET SURE

- 1.1. Avant le *farm bill* de 2008, le soutien aux producteurs de grandes cultures reposait sur trois piliers
- 1.2. Lors de la préparation du *farm bill* de 2008, certaines organisations agricoles ont voulu réformer le filet de sécurité du revenu
- 1.3. Le *farm bill* de 2008 marque un compromis entre les partisans de la réforme et les tenants du statu quo

### 2. LE FONCTIONNEMENT ET LES IMPLICATIONS DES NOUVEAUX PROGRAMMES

- 2.1. Le fonctionnement d'ACRE et SURE est complexe
  - 2.1.1. ACRE : une aide pour stabiliser le chiffre d'affaires par culture
  - 2.1.2. SURE : un complément d'indemnité en cas de calamité naturelle
- 2.2. ACRE et SURE ont de multiples implications pour la production et la politique agricoles
  - 2.2.1. Une nouvelle conception de l'aide
  - 2.2.2. Des effets de distorsions de marché
  - 2.2.3. Des risques d'aléa moral et d'anti-sélection
  - 2.2.4. L'impact sur les dépenses de soutien
  - 2.2.5. La cohérence du système global de soutien
- 2.3. ACRE et SURE ont des conséquences potentiellement négatives à l'OMC

### 3. BILAN ET PERSPECTIVES

- 3.1. Jusqu'à présent, les nouveaux programmes n'ont pas répondu aux attentes
  - 3.1.1. La participation à ACRE a été beaucoup plus faible que prévu
  - 3.1.2. SURE n'a pas permis d'éviter l'octroi d'aides ad hoc contre les calamités
- 3.2. ACRE et SURE ne seront probablement pas reconduits tels quels dans le prochain *farm bill*
  - 3.2.1. Le contexte global du débat sur la loi agricole de 2012
  - 3.2.2. ACRE devrait être reconduit sous réserve de simplification
  - 3.2.3. L'avenir de SURE est plus incertain

### 4. LES CONSEQUENCES POUR LA PAC : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA POLITIQUE DE GESTION DES RISQUES DANS L'UNION EUROPEENNE ?

- 4.1. Un programme de type ACRE serait-il applicable dans l'Union européenne ?
  - 4.1.1. Des frais d'administration non négligeables
  - 4.1.2. Les obstacles budgétaires
  - 4.1.3. Les difficultés à l'OMC
- 4.2. L'enjeu : la construction d'un système global de gestion des risques
  - 4.2.1. Des outils différenciés selon le type de risque
  - 4.2.2. Des outils complémentaires
  - 4.2.3. De la gestion des risques au filet de sécurité

## Conclusion

« La politique agricole américaine actuelle a été construite sur des excédents et des prix bas. Cela a dominé tout ce que nous avons fait. Mais les temps ont changé. »

Dan Glickman, ancien secrétaire à l'Agriculture de Bill Clinton,  
13 avril 2011

## Introduction

Aux Etats-Unis, la quasi-totalité des dépenses de soutien à l'agriculture est destinée aux producteurs de grandes cultures (céréales, oléo-protéagineux, coton). Traditionnellement la majeure partie de ces dépenses est dévolue à des dispositifs **anticycliques**<sup>2</sup>, visant à prémunir les producteurs contre une baisse de rendement due à des aléas climatiques ou contre une diminution des prix ou du chiffre d'affaires de l'exploitation. Après une brève tentative de déconnexion des aides et des prix, au milieu des années 1990, l'orientation anticyclique de la politique agricole a été renforcée par l'introduction d'instruments spécifiques de gestion des risques de marché, financés soit entièrement par l'Etat fédéral (paiements « contra-cycliques », paiements ACRE), soit à la fois par les agriculteurs et les pouvoirs publics (assurance chiffre d'affaires, complétant l'assurance récolte depuis longtemps en vigueur).

La présente étude se concentre sur le programme ACRE (*Average Crop Revenue Election*), créé par le *farm bill* de 2008 et entré en vigueur lors de la campagne 2009/10. ACRE est original à plus d'un titre. C'est le premier programme d'aides directes dont l'objectif est de protéger les producteurs de grandes cultures contre une diminution de leur **chiffre d'affaires**, plutôt que contre une baisse des prix. C'est également le premier instrument visant à prémunir les producteurs non contre des prix bas, inférieurs aux prix garantis fixés par la loi, mais contre une **réduction** du chiffre d'affaires de l'exploitation évaluée par rapport à la moyenne des années précédentes, **quel que soit le niveau des prix de marché**. Enfin, ACRE est le premier dispositif proposé comme alternative au système de soutien fondé sur des paiements « contra-cycliques » et dont la mise en œuvre **dépend du choix de l'agriculteur** entre l'un ou l'autre de ces mécanismes.

ACRE a sa logique propre, mais pour appréhender pleinement sa signification, il doit être analysé en conjonction avec les autres instruments de la politique agricole américaine, notamment le programme SURE (*Supplemental Agricultural Disaster Assistance*), également créé par le dernier *farm bill* pour améliorer l'indemnisation des pertes de récolte dues aux calamités naturelles de grande ampleur. La plupart de ces instruments sont centrés sur les producteurs de grandes cultures (et, à un moindre degré, sur les producteurs de fruits et légumes), mais ils ont un **impact indirect sur les éleveurs**, dans la mesure où ils influent sur la production de matières premières (blé, maïs, soja...) utilisées pour l'alimentation animale.

---

<sup>2</sup> Selon le Petit Robert, l'adjectif « anticyclique » désigne « une politique économique ou financière qui tente de remédier aux crises cycliques prévisibles ». Ce mot est employé ici pour désigner une politique agricole qui vise explicitement à compenser tout ou partie des pertes subies par les agriculteurs à cause soit d'un aléa climatique soit du faible niveau ou de la baisse des prix de marché des produits agricoles.

Conformément aux termes de la commande, l'étude analyse en détail le programme ACRE dans toutes ses dimensions, économiques et politiques, ainsi que ses implications pour l'Union européenne. Son plan est le suivant :

- la **première partie** retrace la genèse historique des programmes ACRE et SURE, en présentant le contexte des débats sur la loi-cadre agricole de 2008 et les raisons qui ont conduit à l'adoption de ces mesures ;
- la **deuxième partie** expose le fonctionnement d'ACRE et de SURE, leurs interactions avec les autres instruments de soutien et leurs conséquences potentielles pour le budget agricole fédéral et pour l'accord agricole à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), actuellement en vigueur ou en négociation dans le cycle de Doha ;
- la **troisième partie** dresse un premier bilan de la mise en œuvre de ces programmes et explore les possibilités de leur reconduction et de leur modification éventuelle dans le prochain *farm bill*, censé entrer en vigueur en 2013 ;
- enfin, la **dernière partie** s'interroge sur l'applicabilité d'un dispositif de type ACRE dans l'Union européenne et ouvre des pistes de réflexion en vue de l'amélioration des dispositifs existants de la politique agricole commune (PAC) qui composent le « filet de sécurité » du revenu des producteurs.

Les discussions préliminaires sur la loi-cadre agricole de 2013 indiquent que, loin de s'infléchir, l'orientation anticyclique de la politique agricole américaine pourrait encore s'accroître à moyen terme : un constat lourd d'implications au moment où l'Union européenne s'apprête à réformer de nouveau la PAC.

## 1. LA GENESE DES PROGRAMMES ACRE ET SURE

Lors des débats préparatoires au *farm bill* de 2008, certaines organisations agricoles – essentiellement les associations de producteurs de maïs et de blé – ont dénoncé les carences supposées du « filet de sécurité » issu de la loi-cadre agricole de 2002. Elles ont proposé des réformes, dont certaines de grande ampleur, mais se sont heurtées notamment aux producteurs de coton et de riz, tenants du statu quo. Le Congrès a dégagé un compromis qui a abouti à la création des programmes ACRE et SURE.

### 1.1. Avant le *farm bill* de 2008, le soutien aux producteurs de grandes cultures reposait sur trois piliers

Au sortir de la loi-cadre de 2002, les producteurs de céréales, d'oléo-protéagineux et de coton avaient accès à trois types de soutiens :

- des **paiements directs**, couplés ou découplés de la production et des prix de marché, selon le cas (*encadré 1 et figure 1*)<sup>3</sup>. Ces paiements, toujours en vigueur, se subdivisent en :
  - aides de *marketing loan*, couplées à la production et aux prix de marché. Ces aides garantissent aux producteurs un prix minimum : leur rôle est comparable à celui des prix d'intervention de la PAC, mais le mécanisme de la garantie est très différent puisqu'il s'effectue par la voie budgétaire ;
  - paiements fixes découplés de la production et des prix. Ces paiements, versés sur une « surface de base » historique, sont analogues aux aides découplées de la PAC ;
  - paiements anticycliques (ou « contra-cycliques »), découplés de la production mais liés aux prix. Ces paiements fournissent un complément de revenu aux producteurs lorsque les prix des cultures tombent sous les « prix d'objectif » fixés par la législation. Ils n'ont pas d'équivalent dans l'Union européenne ;
- des **programmes d'assurance** récolte et d'assurance chiffre d'affaires, cofinancés par les producteurs, les compagnies d'assurance et le département américain de l'Agriculture (USDA) (*encadré 2*). Pour les cultures pour lesquelles il n'existe pas d'assurance dans l'Etat ou dans le comté où est située l'exploitation, l'agriculteur peut souscrire, moyennant une cotisation, au *Noninsured Crop Disaster Assistance Program* (NAP). Le NAP procure une faible protection contre les dommages dus aux calamités naturelles : il indemnise uniquement les pertes de rendement supérieures à 50 % du rendement historique, sur la base de 55 % du prix moyen de marché défini par l'USDA ;
- des **aides ad hoc contre les calamités naturelles**, votées au cas par cas par le Congrès en cas de dommage causé par un aléa climatique majeur.

---

<sup>3</sup> Pour un meilleur confort de lecture, les encadrés sont reportés à la fin de chaque section.

Entre les années fiscales 2003 et 2008, couvrant la majeure partie du *farm bill* de 2002, les paiements directs hors calamités naturelles ont représenté, en moyenne, 54 % des principales dépenses de soutien aux productions végétales, devant les programmes d'assurance (19 %) et les aides directes ad hoc contre les calamités naturelles (7 %) (*tableau 1*).

**Tableau 1 : Principales dépenses de soutien aux productions végétales aux Etats-Unis, par année fiscale, en millions de dollars 1/**

	<b>Moyenne 2003-2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011p</b>
<b>Prêts de campagne, valeur nette 2/</b>	3 648	2 744	316	10
<b>Aides directes</b>	11 039	7 313	8 705	8 876
. Hors calamités naturelles	9 714	7 137	7 051	6 662
• Paiements de <i>marketing loan</i> 3/	1 637	146	192	37
• Paiements fixes	4 684	5 222	4 898	4 950
• Paiements anticycliques	2 200	731	903	189
• Paiements ACRE	N/A	N/A	0	447
• MLAP 4/	28	0	0	15
• Autres 5/	1 165	1 038	1 058	1 024
. Calamités naturelles	1 325	176	1 654	2 214
• NAP 6/	123	62	99	117
• SURE	N/A	N/A	1 552	1 542
• TAP 7/	N/A	N/A	2	5
• Aides ad hoc	1 202	114	1	550
<b>Programmes d'assurance 8/</b>	3 376	7 889	4 706	6 989
<b>Total</b>	18 063	17 946	13 727	15 875

(p) : prévisions contenues dans le projet de budget de l'administration américaine pour l'année fiscale 2012 ; N/A : non applicable 1/ Hors mesures agroenvironnementales, aide alimentaire intérieure et programmes internationaux (aide alimentaire à l'étranger, subventions à l'exportation, promotion à l'exportation). L'année fiscale n commence le 1<sup>er</sup> octobre de l'année civile n-1 et s'achève le 30 septembre de l'année civile n 2/ Différence entre les prêts de campagne octroyés par la *Commodity Credit Corporation* (CCC) et les prêts remboursés à la CCC au 30 septembre de l'année fiscale (il ne s'agit pas nécessairement d'une perte nette pour la CCC) 3/ Hors le non-remboursement des prêts de *marketing loan* et les gains enregistrés sur les échanges de certificats 4/ *Market loss assistance payments* 5/ Compensations versées pour le rachat des quotas de production de tabac et aides spécifiques au coton 6/ *Noninsured Crop Disaster Assistance Program* 7/ *Tree Assistance Program for Orchardists and Nursery Tree Growers* 8/ Dépenses nettes de l'Etat fédéral pour les programmes d'assurance récolte/chiffre d'affaires, hors frais administratifs de l'USDA

Source : *Agri US Analyse* d'après USDA

Les dépenses fédérales au titre des programmes d'assurance consistent pour la moitié, voire davantage selon les années, en un soutien aux compagnies d'assurance (remboursement des frais de gestion, réassurance). Si on considère uniquement les indemnités versées, nettes des primes d'assurance payées par les agriculteurs, les programmes d'assurance récolte/chiffre d'affaires ont fourni environ 15 % du soutien direct aux producteurs de cultures sur la période 2000-2009.

Ces soutiens sont complétés par d'autres mesures : garanties de crédit à l'exportation, aides à la promotion des produits agricoles américains sur les marchés étrangers, aide alimentaire aux plus démunis, aux Etats-Unis et dans les pays pauvres, etc., ainsi que par des paiements agroenvironnementaux. Ces dispositifs ne seront pas détaillés ici, car ils échappent au cadre de l'étude.

La quasi-totalité des soutiens, à l'exception des paiements découplés, jouent un rôle anticyclique, au sens où ils compensent tout ou partie des pertes des agriculteurs liées aux calamités naturelles et aux variations des prix de marché. Ce caractère anticyclique est une constante de la politique agricole des Etats-Unis : la déconnexion complète des aides et des prix de marché des cultures, instaurée par la loi-cadre de 1996 (le FAIR Act), n'a réellement duré que deux campagnes (*encadré 3*). Il n'est donc pas étonnant que les dépenses fédérales en faveur de l'agriculture varient fortement au cours du temps (dans un rapport de 1 à 2, ces dix dernières années), en fonction des aléas climatiques et des fluctuations des cours.

L'amplitude de ces mouvements montre également que les contraintes sur le budget agricole, aux Etats-Unis, sont bien moins drastiques qu'en Europe. De fait, contrairement au budget de la PAC, elles ne sont pas limitées par un plafond annuel.

### **Encadré 1 : Le régime d'aides directes aux Etats-Unis**

Les producteurs de grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux et coton) ont accès à trois types de paiements directs, qui assurent chacun une fonction distincte.

- **Les aides de *marketing loan* garantissent un prix minimum.** Les prix minima des cultures sont le plus ancien dispositif de soutien à l'agriculture existant aux Etats-Unis : ils ont été instaurés dans les années 30, pour lutter contre l'effondrement des cours. A l'origine, le prix minimum (*loan rate*) jouait le rôle d'un prix plancher, comparable au prix d'intervention européen (à la différence près qu'il s'applique au niveau du producteur, pas de la coopérative ou du négociant). Lors de la récolte, le producteur recevait de la *Commodity Credit Corporation* (CCC, l'agence d'intervention de l'USDA), un prêt de campagne (*loan*), d'une durée de neuf mois, conçu comme une avance de trésorerie. Il pouvait rembourser ce prêt (plus les intérêts afférents) à tout moment avant son échéance, en vendant sa récolte sur le marché. Au bout de neuf mois, si le prix de marché était inférieur au *loan rate* (plus les intérêts afférents), le producteur pouvait rembourser son prêt en cédant sa récolte à la CCC. Comme la majeure partie des producteurs contractaient un tel prêt, le prix moyen de marché avait peu de chance de descendre sous le niveau du prix minimum.

Un tournant majeur a été pris avec le *farm bill* de 1985. Les producteurs de coton et de riz qui acceptaient de ne pas prendre de prêt de campagne auprès la CCC ont été autorisés à recevoir une aide directe, égale à la différence entre le prix minimum (rebaptisé *marketing loan rate*) et le prix de marché, au cas où le prix de marché serait inférieur au prix minimum. Cette évolution permettait aux Etats-Unis de se désengager du stockage public des récoltes, afin de redevenir compétitif par rapport à leurs concurrents étrangers en laissant le prix de marché s'ajuster selon le jeu de l'offre et de la demande (concrètement, au milieu des années 1980 : pour pouvoir vendre au plus bas prix possible). Dans ce système, en effet, le *marketing loan rate* ne fixe plus un prix plancher au marché. Le prix de marché peut être inférieur au prix minimum. Cependant, le producteur est assuré de recevoir, en moyenne, le prix minimum, car l'aide directe (dite « aide de *marketing loan* ») compense la différence éventuelle entre le prix minimum et le prix de marché. Le coût du soutien est ainsi transféré de l'utilisateur de grandes cultures (c'est-à-dire, in fine, du consommateur) au contribuable.

Le dispositif de *marketing loan* a été étendu aux oléagineux et aux céréales, au début des années 1990, puis aux protéagineux. Il faut souligner toutefois que le système de prêts de campagne reste en vigueur : un producteur peut toujours contracter un *loan* et le rembourser en nature à la date d'échéance. Mais la quasi-totalité des agriculteurs préfèrent ne pas prendre de prêt et recevoir une aide de *marketing loan*. Ils attendent alors, pour vendre leur récolte, que le prix remonte, afin que le prix final (aide plus prix de marché) soit supérieur au prix minimum. Cette stratégie n'est sans risque, mais elle s'avère payante pour les producteurs habitués à gérer la commercialisation de leurs récoltes.

Le *farm bill* fixe les prix minima (*marketing loan rates*) des cultures au niveau national. A partir des prix minima nationaux, des prix minima sont établis pour chacun des quelque 3 100 comtés des Etats-Unis. Les prix minima par comté (*county loan rates*) reflètent les conditions de marché locales, sur les plans quantitatif et qualitatif. Ainsi, alors qu'il existe un seul prix minimum du blé au niveau national, des *county loan rates* sont fixés pour deux types de blé tendre (*Soft Red Winter*, *Soft White*), deux types de blé de force (*Hard Red Spring*, *Hard Red Winter*) et le blé dur.

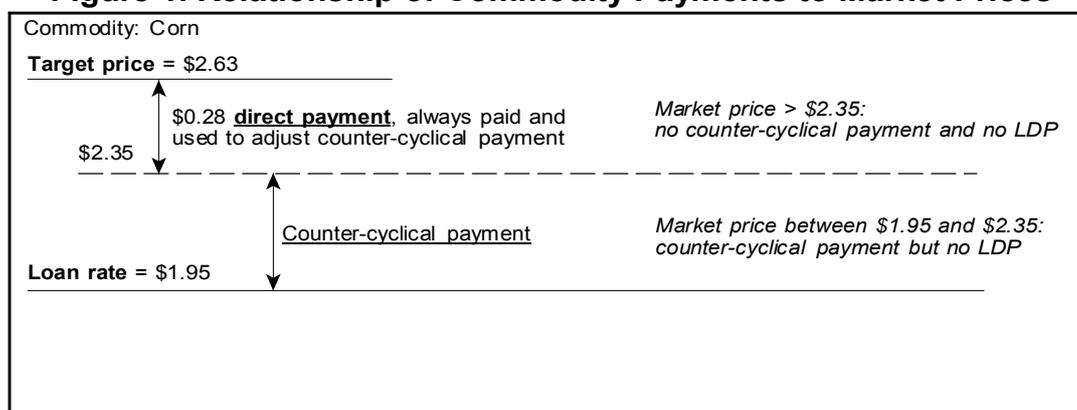
Le prix moyen de marché du comté (*posted county price*, PCP) qui sert de base au paiement éventuel d'une aide de *marketing loan*, est calculé par l'USDA en fonction des cotations relevées sur certains marchés de référence. L'aide de *marketing loan* est versée sur l'ensemble de la production récoltée. Son montant dépend donc de l'écart entre le *county loan rate* et le PCP, du rendement obtenu par le producteur durant la campagne en cours et de la surface semée sur l'exploitation.

(Encadré 1, suite)

- **Inversement, les paiements fixes sont octroyés aux producteurs indépendamment du type de récolte semée, du tonnage produit et du niveau des prix de marché.** Ils sont versés sur une surface historique et un rendement historique de référence. La surface historique de référence, ou surface de base, dérive de la surface moyenne en céréales et en coton qui avait été cultivée par le producteur durant la période 1991-95, précédant le *farm bill* de 1996 (FAIR Act). La surface de base a ensuite été étendue aux oléagineux et aux protéagineux. Le rendement de référence est spécifique à chaque exploitation. Il reflète les rendements moyens sur la base desquels les aides directes étaient payées aux producteurs sur la période 1991-95. Le paiement fixe versé au producteur est égal à un certain montant unitaire (en dollars par boisseau ou par livre), établi lors du *farm bill*, multiplié par 83,3 % de la surface de base (85 % en 2012) et par le rendement de référence de l'exploitant,
- **Les paiements anticycliques complètent les paiements fixes, lorsque le prix de marché tombe sous certains seuils.** La loi agricole fixe des prix d'objectif par culture, sensiblement plus élevés que les prix minima. (Dans les années 1970, les prix d'objectif étaient censés couvrir les coûts de production. Cette référence aux coûts a été abandonnée dans les années 1990, mais elle demeure encore aujourd'hui, de manière implicite.) Par exemple, pour la campagne 2011/12, le prix d'objectif du blé est de 153,2 \$/T, contre 108 \$/T pour le prix minimum (*marketing loan rate*). Si la somme du paiement fixe et du prix moyen de marché durant la campagne est inférieure au prix d'objectif, le producteur reçoit un paiement anticyclique, égal à la différence entre les deux montants (si le prix moyen de marché est inférieur au prix minimum, le paiement est déclenché quand la somme du paiement fixe et du prix minimum est inférieure au prix d'objectif). Le paiement anticyclique est versé sur 85 % de la surface de base et sur un rendement historique (soit le même rendement que celui utilisé pour les paiements fixes, datant de 1996, soit un rendement plus élevé si l'agriculteur a choisi de l'actualiser lors du *farm bill* de 2002). De ce fait, le paiement est découplé de la production, ce qui le rend peu « lisible » par les producteurs : un agriculteur disposant d'une surface de base en blé, mais ayant semé sur cette surface du maïs, recevra éventuellement un paiement anticyclique « blé », déclenché et calculé en fonction du prix de marché du blé, sans aucune référence au prix du maïs.

Le degré de découplage des aides directes, par rapport à la production et aux prix de marché, est donc très variable. Cette propriété détermine leur classement dans les « boîtes » de l'Accord sur l'agriculture à l'OMC (*voir chapitre 2.3*).

**Figure 1. Relationship of Commodity Payments to Market Prices**



**Target price : prix d'objectif ; direct payment : paiement fixe ; loan rate : prix minimum ; LDP : paiement de marketing loan ; counter-cyclical payment : paiement anticyclique**  
Source : Berthelot (2011) d'après CRS

## **Encadré 2 : Les programmes d'assurance récolte/chiffre d'affaires aux Etats-Unis**

Créés dans les années 1930 pour protéger les agriculteurs contre les pertes de rendement dues aux calamités naturelles, les programmes d'assurance récolte ont véritablement pris leur envol dans les années 1980, avec une forte implication financière de l'Etat fédéral. L'objectif était alors d'inciter les producteurs à gérer les risques climatiques, afin de mettre fin aux aides ad hoc versées octroyées par le Congrès en cas de sécheresse ou de pluies excessives. Cet objectif n'a pas été atteint, mais les programmes d'assurance n'ont cessé de monter en puissance. Au milieu des années 1990, ils ont été étendus à la gestion du risque de marché, pour aider les agriculteurs à se prémunir contre une baisse de chiffre d'affaires, par rapport au niveau prévu au moment des semis. Vu l'importance des fonds publics qu'ils mobilisent, ces programmes, gérés par la *Risk Management Agency* (RMA) de l'USDA, sont devenus le second pilier du système de soutien à l'agriculture, à côté des paiements directs.

### **L'assurance individuelle par culture**

Les polices d'assurance individuelles par cultures sont fondées sur les références de rendement propres à l'exploitant, pour chaque culture considérée. Il existe par ailleurs des assurances par culture collectives, basées sur les rendements du comté, et des polices d'assurance couvrant le chiffre d'affaires global de l'exploitation (*voir ci-après*).

Il existe deux niveaux d'assurance individuelle par culture. Le premier (*Catastrophic*, CAT) couvre le risque « catastrophe »: il fournit une garantie contre les pertes supérieures à 50 % du rendement historique, indemnisé à 55 % du prix d'indemnisation fixé par l'USDA. L'agriculteur ne paye pas de prime d'assurance, mais une simple cotisation, indépendante de la surface assurée. Cependant le degré de protection procuré par la CAT est faible et la plupart des producteurs préfèrent acheter une couverture plus élevée, dite *Buy-up*.

Le département américain de l'Agriculture a récemment refondu les dispositifs assurantiels par culture, qui étaient jusqu'alors éclatés en plusieurs polices dont le fonctionnement différait sur divers points. A partir de la campagne 2011/12, le nouveau dispositif, dit « COMBO », propose trois produits : une assurance récolte (*Yield Protection*, YP), une assurance chiffre d'affaires à garantie variable, avec ajustement de la garantie à la hausse en cas d'augmentation des prix entre les semis et la récolte (*Revenue Protection*, RP) et une assurance chiffre d'affaires à garantie fixe, sans ajustement de la garantie à la hausse en cas d'augmentation des prix (*Revenue Protection with Harvest Price Exclusion*, RPwExl).

Soit l'exemple de M. Jones, producteur de maïs dans l'Indiana. Son revenu historique est de 113 q/ha. Le prix du maïs prévu sur le marché à terme de Chicago (CME) au moment des semis – mesuré par la moyenne des cours de clôture journaliers en février, pour l'échéance de décembre -, est de 23,62 \$/q. M. Jones doit décider, le 15 mars au plus tard, s'il souscrit une assurance, et laquelle. S'il choisit de s'assurer, il doit sélectionner une garantie comprise entre 50 % et 85 %, ce qui correspond à une franchise comprise entre 50 % et 15 %. Il paie une prime d'assurance, subventionnée par l'USDA. Le taux de subvention des primes d'assurance dépend à la fois du niveau de garantie choisi et de l'unité de surface assurée (ensemble de l'exploitation ou parcelle).

- **Assurance récolte.** Si M. Jones souscrit une police YP, avec par exemple une garantie de 80 %, son rendement garanti est égal à :  $113 \text{ q/ha} \times 80 \% = 90,4 \text{ q/ha}$ . Si le rendement réel est de 85 q/ha, M. Jones recevra une indemnité égale à  $(90,4 - 85) \text{ q/ha} \times 23,62 \text{ \$/q} = 127,5 \text{ \$/ha}$ .
- **Assurance chiffre d'affaires à garantie variable.** Si M. Jones achète une police RP, avec par exemple une garantie de 80 %, il bénéficie d'un chiffre d'affaires garanti égal à :  $113 \text{ q/ha} \times 23,62 \text{ \$/q} \times 80 \% = 2 135 \text{ \$/ha}$ .
  - **1<sup>er</sup> cas :** le prix du maïs à la récolte, mesuré par le prix à terme sur le CME au mois d'octobre (moyenne des cours de clôture journaliers pour l'échéance de

(Encadré 2, suite)

décembre) est inférieur au prix prévu en février, par exemple 17,72 \$/q. Dans l'hypothèse d'un rendement réel de 119 q/ha, le chiffre d'affaires théorique à la récolte est de  $17,72 \text{ \$/q} \times 119 \text{ q/ha} = 2\,109 \text{ \$/ha}$ . M. Jones reçoit alors une indemnité égale à :  $2\,135 - 2\,109 = 26 \text{ \$/ha}$ .

- 2<sup>ème</sup> cas : le prix du maïs à la récolte, mesuré comme ci-dessus, est supérieur au prix prévu en février, par exemple 27,56 \$/q. Dans ce cas, le chiffre d'affaires garanti est recalculé sur la base du prix à la récolte :  $113 \text{ q/ha} \times 27,56 \text{ \$/q} \times 80 \% = 2\,491 \text{ \$/ha}$ . Dans l'hypothèse d'un rendement réel de 88 q/ha, le chiffre d'affaires théorique à la récolte est de  $27,56 \text{ \$/q} \times 88 \text{ q/ha} = 2\,425 \text{ \$/ha}$ . M. Jones reçoit alors une indemnité égale à :  $2\,491 - 2\,425 = 66 \text{ \$/ha}$ . Le réajustement de la garantie à la hausse, offerte par la police RP, est particulièrement précieux pour les agriculteurs qui signent un contrat de livraison ou se couvrent sur le marché à terme, mais subissent une perte de rendement due à un aléa climatique.

Les agriculteurs ayant signé un contrat de livraison doivent en effet racheter sur le marché la quantité manquante (ou subir une pénalité d'un montant équivalent). L'augmentation de la garantie compense ce surcoût. Sans relèvement de la garantie, le chiffre d'affaires théorique à la récolte (2 425 \$/ha) aurait été supérieur au chiffre d'affaires garanti (2 135 \$/ha) et M. Jones n'aurait pas touché d'indemnité. Si M. Jones avait contracté une assurance récolte, il aurait certes reçu une indemnité, mais le montant de celle-ci aurait été calculé sur la base du prix prévu au moment des semis, non sur la base du prix observé à la récolte.

- **Assurance chiffre d'affaires à garantie fixe.** M. Jones achète une police RPwExcl, avec par exemple une garantie de 80 %. Il bénéficie du même chiffre d'affaires garanti qu'avec la police RP, soit :  $113 \text{ q/ha} \times 23,62 \text{ \$/q} \times 80 \% = 2\,135 \text{ \$/ha}$ . Cependant, le chiffre d'affaires garanti ne sera pas révisé à la hausse si le prix du maïs à la récolte est supérieur au prix prévu au moment des semis. Dans ce cas, seul le 1<sup>er</sup> cas de l'exemple ci-dessus est applicable.

Il est important de souligner que l'assurance chiffre d'affaires (RP ou RPwExcl) protège uniquement contre une évolution défavorable de la recette entre les semis et la récolte. Elle ne couvre pas le risque de baisse du chiffre d'affaires entre deux campagnes.

### **L'assurance collective par culture**

Les assurances collectives sont basées sur le rendement moyen du comté. Elles ne sont disponibles que pour les principales grandes cultures, dans les principales régions de production. Les garanties offertes portent sur le rendement (*Group Risk Plan*, GRP) et le chiffre d'affaires (*Group Risk Income Plan*, GRIP).

Le fonctionnement du GRIP peut être décrit à partir des paramètres suivants :

- CAPC = chiffre d'affaires prévu du comté par hectare = rendement historique du comté x moyenne des prix à terme, avant les semis, pour une échéance correspondant à l'époque de la récolte (par exemple, pour le maïs, dans les principaux Etats de la *Corn Belt* : moyenne des prix à terme observés à Chicago en février, pour l'échéance de décembre).
- CACC = chiffre d'affaires constaté du comté par hectare = rendement moyen de l'année dans le comté x moyenne des prix à terme au moment de la récolte, pour l'échéance définie dans le CAPC (par exemple, pour le maïs, dans les principaux Etats de la *Corn Belt* : moyenne des prix à terme observés à Chicago en octobre, pour l'échéance de décembre).
- CAD = chiffre d'affaires déclencheur (ou chiffre d'affaires garanti) par hectare = CAPC x taux de garantie choisi par l'agriculteur (entre 70 % et 90 %).

(Encadré 2, suite)

L'agriculteur reçoit une indemnité si le CACC est inférieur au CAD.

Le montant de l'indemnité dépend du *niveau de protection par hectare* (NPPH) choisi par l'agriculteur au moment de la signature du contrat d'assurance. Le NPPH est fixé entre 60 % et 100 % du *niveau maximum de protection par hectare du comté* (NMPPHC). Le NMPPHC est généralement égal à 150 % du CAPC. Par exemple, si le CAPC est de 669 \$/ha, le NMPPHC s'élève à  $669 \times 150 \% = 1\,003$  \$/ha ; dans ce cas, l'agriculteur choisit un NPPH compris entre 60 % de 1 003 \$/ha (= 602 \$/ha) et 1 003 \$/ha.

Le montant de l'indemnité est égal au NPPH x un *facteur de paiement*. Le facteur de paiement représente la différence entre le chiffre d'affaires déclencheur et le chiffre d'affaires constaté du comté, exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires déclencheur, soit :  $(CAD - CACC) / CAD$ .

Comme pour les assurances individuelles, il existe une version du GRIP avec garantie variable, réajustée à la hausse en cas d'augmentation du prix à la récolte, et une version avec garantie fixe.

Pour l'agriculteur, l'atout majeur de l'assurance collective est son moindre coût. Celui-ci est inférieur au coût de l'assurance individuelle, à la fois pour des raisons actuarielles (grâce à la mutualisation du risque de rendement) et parce que les frais de gestion sont moindres (il n'est pas besoin de vérifier la réduction du rendement individuel de l'exploitant). De plus, les assurances collectives ne sont pas sujettes à l'aléa moral, redouté par les assureurs, car les agriculteurs ne peuvent pas « manipuler » le rendement du comté qui détermine le déclenchement des indemnités. Toutefois, ces assurances ne protègent efficacement que les producteurs dont le rendement évolue de manière corrélée avec le rendement du comté. Un producteur qui subit une réduction de rendement alors que le rendement du comté reste stable ou augmente ne reçoit pas d'indemnités.

#### **L'assurance du chiffre d'affaires global de l'exploitation**

Le dispositif *Adjusted Gross Revenue* (AGR) assure l'agriculteur contre un risque de baisse de son chiffre d'affaires sous le montant moyen déclaré aux impôts pendant les cinq années précédentes. Son principal intérêt est de fournir une protection aux productions animales et à certains fruits et légumes, qui n'ont pas ou peu d'outils de gestion des risques. Cependant, les productions animales ne doivent pas constituer plus de 35 % du chiffre d'affaires. Il existe un dispositif plus souple (AGR-Lite), accessible aux agriculteurs dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 2 millions de dollars.

AGR et AGR-Lite sont très différents du GRIP :

- ils gèrent un risque interannuel, alors que le GRIP (comme les assurances par culture individuelles) protège contre une baisse du chiffre d'affaires entre les semis et la récolte ;
- ils protègent le chiffre d'affaires global de l'exploitation, alors que le GRIP fournit une protection par culture ;
- leurs indemnités sont déclenchées par l'évolution du chiffre d'affaires de l'exploitation, alors que les indemnités du GRIP sont basées sur l'évolution du chiffre d'affaires moyen du comté.

Le fonctionnement de ces programmes est compliqué et très peu de producteurs y souscrivent.

#### **La participation des agriculteurs**

L'assurance récolte est disponible pour la plupart des fruits et légumes et des grandes cultures, ainsi que pour les fourrages pâturés ou récoltés, alors que l'assurance chiffre d'affaires concerne quasi-exclusivement les grandes cultures (des garanties de chiffre d'affaires sont cependant proposées pour quelques fruits, dont la cerise). Trois quarts des surfaces en fruits et légumes sont assurés. Globalement, en 2010/11, près de 85 % de la sole des principales grandes cultures (blé, maïs, soja, coton) étaient engagés dans ces programmes, dont environ 30 % pour la protection du rendement et 55 % pour la protection du chiffre d'affaires.

La grande majorité des polices d'assurance achetées par les agriculteurs sont des contrats par culture, basés sur le rendement individuel de l'exploitant. Les assurances collectives par culture couvrent moins de 5 % des surfaces.

(Encadré 2, suite)

### **Le coût pour l'Etat fédéral**

Les polices d'assurance sont vendues par une quinzaine de compagnies privées, mais l'USDA soutient fortement le dispositif. D'une part, il subventionne les primes d'assurance payées par les agriculteurs. Sur la période 2001-2009, le taux de subvention des primes s'est élevé en moyenne à 65 % pour l'assurance récolte et 56 % pour l'assurance chiffre d'affaires ; l'écart tient essentiellement aux différences de garantie choisies par les agriculteurs. D'autre part, l'USDA rembourse aux assureurs une partie de leurs frais de gestion, sur la base d'un pourcentage forfaitaire des primes brutes collectées, et leur offre une garantie de réassurance. En contrepartie, les compagnies ne sont pas libres de fixer le montant des primes d'assurance (c'est l'USDA qui le fait) et elles sont obligées de proposer un contrat d'assurance à tout agriculteur qui le demande.

Le coût des programmes d'assurance est, par définition, très variable d'une année à l'autre, selon l'intensité des aléas climatiques et selon le niveau des prix des cultures, qui détermine la valeur du capital assuré (*tableau 1*). Durant l'année fiscale 2009, couvrant essentiellement la campagne 2008/09, ce coût a frôlé le montant record de 8 milliards de dollars, ce qui représente près de la moitié des principales dépenses de soutien aux productions végétales. En moyenne, seulement la moitié des dépenses de l'USDA en faveur de l'assurance bénéficie directement aux agriculteurs. L'autre moitié va aux compagnies d'assurance, ce qui alimente un débat récurrent sur l'efficacité du dispositif assurantiel (en termes de soutien aux revenus agricoles) et sur la légitimité économique et politique des aides versées à des entreprises non agricoles.

### **Encadré 3 : L'orientation anticyclique de la politique agricole US**

Toute politique agricole est généralement anticyclique, dans la mesure où elle vise soit à réduire l'instabilité des prix, du chiffre d'affaires ou des revenus agricoles, soit à compenser les agriculteurs pour les pertes subies à cause d'aléas climatiques ou économiques. L'instauration au début des années 1990, dans l'Union européenne, d'aides directes complètement déconnectées des prix de marché (et de la production, à partir de 2003) – allant donc à l'inverse d'une politique anticyclique<sup>4</sup> - conduit à examiner de plus près le degré de découplage du soutien à l'agriculture aux Etats-Unis.

Pendant une vingtaine d'années (1973-1995), les aides directes octroyées aux producteurs américains de grandes cultures étaient des paiements compensateurs (*deficiency payments*), étroitement liés à la production et aux prix de marché. Le FAIR Act de 1996 a transformé les paiements compensateurs en paiements fixes, découplés de la production et des prix de marché (*voir encadré 1*). Suite à la forte baisse des prix des grandes cultures survenue peu après la promulgation du FAIR Act, le Congrès a attribué aux producteurs des aides d'urgence, qui n'étaient absolument pas prévues par le FAIR Act. Ces aides, versées durant quatre années consécutives (1998-2001), ont pris la forme d'un complément de paiements fixes : elles ont été versées sur les références historiques (surface et rendement) des exploitations, indépendamment de leur production réelle.

Le *farm bill* de 2002 a institutionnalisé les aides d'urgence sous la forme de paiements anticycliques. A la différence des aides d'urgence, les paiements anticycliques sont déclenchés automatiquement lorsque les prix des cultures, augmentés de la valeur des paiements fixes, tombent sous certains seuils. Leur montant est déterminé de façon objective, sans l'intervention plus ou moins arbitraire du Congrès. Pour autant, le système de soutien issu de la loi agricole de 2002 ne marque pas un retour aux *deficiency payments* en vigueur avant le FAIR Act. Une partie des aides (les paiements fixes) reste en effet complètement découplée de la production et des prix de marché. De plus, les paiements anticycliques sont liés aux prix de marché mais découplés de la production, car ils sont versés sur des surfaces et des rendements historiques. Il n'en reste pas moins que le découplage intégral des aides directes et des prix de marché, que symbolisait la création des paiements fixes et qui était censé signifier un désengagement majeur et durable de l'Etat de la gestion du risque de prix, n'aura duré que deux campagnes (1996 et 1997).

Le retour à l'orientation anticyclique traditionnelle de la politique agricole US s'est par ailleurs traduit par le lancement de l'assurance chiffre d'affaires, en 1995. Jusqu'à cette date, l'Etat fédéral subventionnait uniquement des primes d'assurance récolte, dans le but d'inciter les agriculteurs à se prémunir contre les pertes imputables à des aléas climatiques. Depuis le milieu des années 1990, il les encourage à s'assurer contre les variations du chiffre d'affaires par culture observées, sur la base des prix à terme, entre les semis et la récolte (*encadré 2*).

Les producteurs de céréales, d'oléo-protéagineux et de coton reçoivent d'autres aides que les paiements fixes et les paiements anticycliques. Les paiements de *marketing loan* ont, par essence, une fonction anticyclique, puisqu'elles compensent la différence éventuelle entre le prix minimum des cultures et le prix de marché, si celui-ci tombe sous le prix minimum. Enfin, les soutiens aux grandes cultures ne doivent pas faire oublier les prix d'intervention existant dans les secteurs du sucre et des produits laitiers. Ces prix d'intervention, comparables, dans leur principe, à ceux en vigueur en Europe, garantissent un prix minimum et isolent les producteurs de plantes sucrières et de lait des variations des prix mondiaux. Les producteurs de lait reçoivent en outre des aides directes au titre du programme MILC (*Milk Income Loss Contract*), lorsque le prix du lait tombe sous certains seuils, fixés par la législation, et ils ont accès à un programme de gestion du risque de marge (*encadré 7*).

<sup>4</sup> On pourrait arguer que les aides découplées de la PAC sont anticycliques, puisqu'elles contribuent à stabiliser le revenu. Nous rejetons cette interprétation, même si ce soutien limite indirectement les variations de revenu. Leur montant étant fixe, les aides découplées ne constituent pas, par définition, des outils de gestion des risques (*voir § 4.2.1*). De plus, ces aides visent à maintenir le niveau du revenu agricole, non à le stabiliser en réduisant l'amplitude de ses variations (comme c'est le cas lorsque le niveau de soutien varie en fonction des conditions de marché).

## 1.2. Lors de la préparation du *farm bill* de 2008, certaines organisations agricoles ont voulu réformer le filet de sécurité des revenus

En 2006 et 2007, les discussions ont vu s'affronter les partisans d'une modification radicale du système d'aides (producteurs de maïs) et les opposants à toute modification substantielle du dispositif de soutien issu du *farm bill* de 2002 (producteurs de coton et de riz). D'autres organisations (notamment celle des producteurs de blé) défendaient des positions intermédiaires.

- Les **producteurs de maïs**, et dans une moindre mesure les **producteurs de soja**, dénonçaient les « trous » du filet de sécurité en s'appuyant sur les arguments suivants :

- les aides de *marketing loan* et les paiements anticycliques ne sont d'aucune utilité en cas de déficit de récolte, car ils sont déclenchés uniquement par une baisse des prix de marché. Ainsi, en cas de forte sécheresse, les producteurs ont moins de production à vendre, mais ils ne reçoivent pas d'aide car les prix des cultures, supportés par la réduction de l'offre, sont généralement supérieurs aux prix garantis, du moins dans les principales régions de production ;

- si les prix de marché des cultures diminuent fortement, tout en restant supérieurs aux prix garantis, les producteurs ne bénéficient d'aucune protection (les aides de *marketing loan* et les paiements anticycliques sont nuls). Cela peut être particulièrement pénalisant si les semis ont déjà été effectués et/ou si les prix des intrants sont élevés et ne suivent pas le mouvement de baisse des cours des grains ou du coton ;

- il n'y a aucune coordination entre les aides directes et les programmes d'assurance. D'où un risque de double paiement : si le prix d'une culture diminue, le producteur peut recevoir à la fois un paiement direct et une indemnité d'assurance chiffre d'affaires.

- Les **producteurs de blé** soulignaient quant à eux les carences du dispositif de soutien contre les aléas climatiques :

- les aides ad hoc contre les calamités naturelles sont imprévisibles, car subordonnées à un vote du Congrès. Leur financement n'étant pas programmé, elles sont de plus en plus soumises aux contraintes budgétaires ;

- l'assurance récolte n'est pas suffisante. En effet, les franchises des polices d'assurance exposent les producteurs à des pertes potentiellement élevées en cas d'aléa climatique de grande ampleur.

Cette présentation est évidemment schématique. Les organisations agricoles avaient bien d'autres revendications, concernant notamment le niveau des prix garantis et des aides. Mais c'est bien sur la base de ces constats qu'elles ont formulé leurs principales propositions de réforme du système de soutien aux grandes cultures pour le *farm bill* de 2008.

- Les propositions des **producteurs de maïs** étaient de loin les plus audacieuses. Il faut s'y arrêter, car elles n'ont pas qu'une valeur historique : **elles sont reprises aujourd'hui** par certains groupes de pression dans la perspective du *farm bill* de 2012.

Les mesures préconisées visaient à rationaliser et à simplifier le système de soutien, composé d'un empilement des multiples dispositifs, notamment pour mieux légitimer les aides vis-à-vis des contribuables. Elles s'articulaient autour de deux grands axes :

- d'une part, le remplacement des aides de *marketing loan* et des paiements anticycliques par un dispositif fondé sur la protection du **chiffre d'affaires** du producteur, plutôt que du prix des cultures. Ce dispositif, baptisé *Average Crop Revenue* (ACR) dans un projet de loi du Sénat, s'inspirait fortement d'une police d'assurance chiffre d'affaires lancée en 1999, le *Group Risk Income Plan* (GRIP). Le GRIP, toujours en vigueur, indemnise le producteur lorsque le chiffre d'affaires moyen à la récolte, pour la culture considérée et **dans le comté où se trouve l'exploitation** (le comté étant la subdivision administrative d'un Etat), tombe sous le montant du chiffre d'affaires prévu juste avant les semis, sur la base du rendement historique du comté et du prix observé sur le marché à terme (*encadré 2, page 12*). A la différence du GRIP, ACR n'était pas conçu comme une assurance. Son principe était cependant le même : verser des aides aux producteurs lorsque le chiffre d'affaires moyen du comté, à la récolte, est inférieur au chiffre d'affaires moyen du comté anticipé avant les semis ;

- d'autre part, les producteurs de maïs voulaient **intégrer ACR et l'assurance** récolte/chiffre d'affaires. Le rapprochement de ces deux programmes constituerait, selon eux, un filet de sécurité global et cohérent du revenu de l'exploitation : ACR protégerait contre le risque **systémique** de baisse du chiffre d'affaires, lié à une réduction de prix ou une calamité naturelle affectant tous ou la grande majorité des agriculteurs au niveau régional (le comté) ; l'assurance offrirait des garanties contre le risque **spécifique** propre à chaque exploitation, dû aux différences existant entre le rendement de l'exploitation et le rendement moyen du comté, tant en niveau qu'en variation (un agriculteur donné pouvant subir une baisse de rendement, alors que le rendement moyen du comté est en hausse). Le risque systémique serait pris en charge entièrement par l'Etat fédéral, tandis que le risque spécifique serait assumé essentiellement par les producteurs, via l'assurance. Dans la pratique, l'intégration d'ACR et de l'assurance se traduirait de deux façons. La prise en charge du risque systémique par les pouvoirs publics permettrait de réviser à la baisse le montant des primes d'assurance, donc le niveau des subventions de primes puisque celles-ci sont calculées en pourcentage de la valeur des primes. De plus, les aides versées au titre d'ACR seraient **déduites des indemnités d'assurance** récolte/chiffre d'affaires reçues par l'agriculteur, ce qui réduirait la redondance entre les différents types de soutien.

Pour les producteurs de maïs, ces propositions devaient permettre de répondre aux dysfonctionnements du système d'aide alors en vigueur. Le

passage à une protection du revenu fondée sur le chiffre d'affaires, plutôt que sur le prix des cultures, offrirait aux agriculteurs une assistance précieuse en cas de diminution du rendement accompagnée d'une hausse des cours. L'évolution vers une aide basée sur l'écart observé entre le chiffre d'affaires prévu avant les semis et le chiffre d'affaires constaté à la récolte, plutôt que sur la différence entre le prix garanti et le prix de marché, traduirait une réorientation de la politique agricole – nécessaire, selon eux - vers la **gestion des risques de marché** (c'est-à-dire vers une protection contre les variations des prix, indépendamment de leur niveau), plutôt que vers le soutien au revenu. Enfin, l'intégration des aides et de l'assurance limiterait le chevauchement des programmes et réduirait les dépenses de soutien.

- Les **producteurs de blé**, notamment ceux des plaines du Nord, sujettes à un climat très erratique, proposaient pour leur part de créer un programme **permanent** d'aides contre les calamités naturelles de grande ampleur, afin de rendre ces aides plus prévisibles et pour que leur montant soit déterminé par des critères objectifs, plutôt que soumis à l'arbitraire du Congrès. Ils militaient pour que les aides ad hoc contre les calamités naturelles soient institutionnalisées, comme la loi-cadre de 2002 avait institutionnalisé les aides d'urgence versées aux producteurs de grandes cultures entre 1998 et 2001 en les transformant en paiements anticycliques (*encadré 3*).

Les producteurs souhaitaient également coordonner ce programme avec les mécanismes assuranciers. Seuls les agriculteurs ayant contracté une assurance récolte/chiffre d'affaires devraient pouvoir bénéficier des nouvelles aides calamités, conçues non comme un substitut mais comme un complément aux indemnités d'assurance.

Ces propositions n'étaient pas acceptables en l'état par les **producteurs de coton et de riz**, pour plusieurs raisons. La principale était sans doute que le dispositif ACR préconisé par les maïsiculteurs impliquait la suppression des aides de *marketing loan*, garantissant un prix minimum aux producteurs de grandes cultures. En effet, à l'époque des débats sur le *farm bill* de 2008, les prix de marché du coton et du riz, aux Etats-Unis, étaient depuis plusieurs années chroniquement inférieurs aux prix garantis (*marketing loan rates*). Quant au programme permanent d'aide contre les calamités naturelles voulu par les producteurs de blé, son financement nécessitait la création d'une nouvelle ligne budgétaire, qui risquait de rogner les crédits disponibles pour les autres programmes de soutien.

Ces approches divergentes entre secteurs agricoles se traduisaient, au Congrès, par des **oppositions régionales** marquées. Les élus des Etats de la *Corn Belt* (représentant les producteurs de maïs et de soja) se trouvaient confrontés à ceux des Etats des Grandes Plaines (défendant les producteurs de blé) et du sud des Etats-Unis (principal producteur de coton, de riz et d'arachides). Compte tenu de ces oppositions, ni le statu quo ni un bouleversement majeur du système de soutien n'étaient réellement envisageables.

### 1.3. Le farm bill de 2008 marque un compromis entre les partisans de la réforme et les tenants du statu quo

L'élaboration d'une loi-cadre agricole est par essence un exercice de compromis. Au fil des débats au Congrès, les différences entre Républicains et Démocrates tendent traditionnellement à s'estomper, au profit du maintien d'un niveau relativement élevé de soutien à l'agriculture.

Le *farm bill* de 2008 n'a pas failli à la tradition. Plusieurs facteurs ont joué en ce sens :

- de nombreuses organisations, intérieures et extérieures au secteur agricole, bataillaient ferme pour une réorientation complète des subventions à l'agriculture, dans plusieurs directions : promotion d'une agriculture « alternative » (production biologique, circuits courts...), protection de l'environnement, développement rural, renforcement de l'aide alimentaire intérieure, etc. La radicalité de leurs revendications, qui ont d'ailleurs rallié de nombreux supporteurs parmi les élus, ont fait apparaître comme relativement modérées les positions des producteurs de maïs, favorables à une réforme du système d'aides préservant malgré tout un niveau élevé de soutien à la production agricole ;
- ces positions avaient en outre un gros avantage aux yeux du législateur : leur coût budgétaire, estimé par le *Congressional Budget Office* (CBO) sur la période d'application du *farm bill* (2009-2012), était relativement faible ;
- la menace de veto que le président Bush faisait planer sur les projets de *farm bill* en préparation au Congrès et qu'il a finalement mise à exécution le 21 mai 2008, après l'approbation d'une proposition de loi commune par la Chambre des représentants et le Sénat, a contribué à resserrer les rangs dans ces deux assemblées. Pour espérer contourner le veto, ce qui nécessitait une majorité des deux tiers dans les deux chambres, les représentants et les sénateurs ont dû donner satisfaction, à des degrés divers, à toutes les parties prenantes. L'objectif a été atteint : le Congrès a contourné le veto présidentiel à une large majorité et la nouvelle loi-cadre est entrée en vigueur le 18 juin 2008 ;
- l'enlisement des négociations agricoles à l'OMC, conjugué au fait que la majorité des élus américains font traditionnellement peu de cas des traités internationaux, n'a pas incité ces derniers à veiller à la compatibilité du nouveau *farm bill* avec les règles multilatérales, malgré les mises en garde de l'administration.

Concernant le système de soutien, le compromis conclu au Congrès se traduit comme suit :

- la loi-cadre de 2008 laisse aux producteurs de grandes cultures **le choix de participer** soit au programme traditionnel de paiements anticycliques, soit à un nouveau programme ACRE (*Average Crop Revenue Election*), dérivé du programme ACR conçu par les producteurs de maïs ;

- dans la transition à ACRE, ACR a été vidé d'une bonne partie de sa substance. D'une part, **les prix garantis des cultures sont maintenus** : les aides de *marketing loan* ne sont pas supprimées. D'autre part, sous la pression des assureurs, inquiets des conséquences qui auraient résulté de la mise en œuvre d'ACR, **l'assurance récolte/chiffre d'affaires n'est pas intégrée dans le programme ACRE**, à double titre :
  - les aides ACRE ne sont pas déductibles des indemnités d'assurance ;
  - les prix de référence pris en compte pour le calcul des aides ACRE ne sont pas les prix observés sur les marchés à terme avant les semis et à la récolte, comme c'est le cas pour l'assurance chiffre d'affaires, mais la moyenne des prix payés aux producteurs pendant les deux campagnes précédentes. Ce changement modifie de manière drastique, par rapport aux intentions initiales de ses concepteurs, le fonctionnement et le rôle du programme ACRE dans le filet de sécurité (*voir chapitre 2*) ;
- un programme permanent d'aides contre les calamités naturelles, dénommé SURE (*Supplemental Agricultural Disaster Assistance*) est créé, comme le demandaient les producteurs de blé. Fait exceptionnel, pour ne pas empiéter sur les crédits dévolus aux autres mesures de soutien, le budget de SURE sera alimenté par un fonds spécial, **abondé par une partie des droits de douane à l'importation**. En outre, le nouveau programme ne sera pas financé au-delà de l'année fiscale 2011 (octobre 2010/septembre 2011), soit un an avant la fin de loi agricole de 2008.

Ainsi, à l'occasion du dernier *farm bill*, la politique agricole américaine a encore fait la preuve de sa grande flexibilité. L'introduction d'ACRE et de SURE, ses deux mesures phares, renforce son orientation anticyclique. Elle offre en effet aux producteurs de grandes cultures de nouveaux outils pour mieux se prémunir contre les aléas climatiques et l'instabilité des marchés.

## 2. LE FONCTIONNEMENT ET LES IMPLICATIONS DES NOUVEAUX PROGRAMMES

ACRE et SURE ont un trait commun : ils fournissent une protection contre une baisse du **chiffre d'affaires** de l'exploitation, plutôt que contre une diminution du prix ou du rendement, considérés séparément. Mais leur fonctionnement est complexe, de sorte qu'il est difficile pour un agriculteur d'évaluer par avance quel degré de protection ils procurent. Ce point est d'autant plus problématique que l'agriculteur doit décider, en une seule fois et pour plusieurs années, s'il souscrit à ACRE ou continue de participer au dispositif de paiements anticycliques.

Les nouveaux programmes ne sont pas anodins. Ils ont de multiples implications : **sur le plan intérieur**, pour la production et la politique agricoles, et **sur le plan international**, pour les négociations à l'OMC.

## **2.1. Le fonctionnement d'ACRE et SURE est complexe**

### **2.1.1. ACRE : une aide pour stabiliser le chiffre d'affaires par culture**

Alors que le *farm bill* de 2008 a démarré avec la récolte 2008, ACRE est entré en vigueur avec la récolte 2009. Les producteurs de grandes cultures (céréales, oléo-protéagineux et coton) ont dû alors choisir entre :

- continuer à participer au programme de paiements anticycliques, tout en touchant l'intégralité de leurs paiements fixes et en bénéficiant à taux plein des prix minima (et donc des aides de *marketing loan*) fixés par la loi ;
- souscrire à ACRE pour recevoir les aides correspondantes, à condition de renoncer aux paiements compensateurs et d'accepter une réduction des paiements fixes de 20 % et une diminution des prix minima (et donc des aides de *marketing loan*) de 30 %.

L'agriculteur doit donc d'abord se demander si le coût de la participation à ACRE peut être compensé par un montant d'aides ACRE plus élevé que le montant des paiements anticycliques auxquels il renonce.

Concrètement, les paiements anticycliques sont calculés, pour chaque culture, à partir de la différence entre le prix d'objectif, inscrit dans la législation, et la somme du prix moyen de marché et du paiement fixe. Ils sont attribués sur 85 % de la surface historique (ou surface de base) de l'exploitation et calculés en fonction des rendements historiques de l'exploitation (*encadré 1 et figure 1*).

Les aides ACRE, quant à elles, sont versées lorsque le **chiffre d'affaires moyen par culture** pour la campagne en cours – à un **double niveau** : d'une part sur l'exploitation, d'autre part dans l'Etat où se trouve l'exploitation - est inférieur au **chiffre d'affaires de référence**, déterminé à partir de la moyenne « olympique »<sup>5</sup> des rendements sur cinq ans et des prix moyens nationaux des deux dernières campagnes<sup>6</sup> (*figure 2*).

- Le chiffre d'affaires de référence **de l'Etat**, pour chaque culture considérée, est égal à 90 % de la moyenne historique des rendements et des prix, ainsi définie. Il ne peut pas diminuer ou augmenter de plus de 10 % chaque année, ce qui contribue à lisser le revenu des producteurs.
- Le chiffre d'affaire de référence **de l'exploitation**, pour chaque culture considérée, est égal à 100 % de la moyenne historique des rendements et des prix. Il inclut également le **montant des primes d'assurance récolte/chiffre d'affaires** payé par le producteur. La participation aux

---

<sup>5</sup> Pour déterminer la moyenne « olympique » sur cinq ans, on exclut les années correspondant aux rendements le plus faible et le plus élevé. La moyenne est calculée sur les trois années restantes.

<sup>6</sup> Contrairement au régime de paiements anticycliques, la moyenne historique des rendements et des prix considérée dans le programme ACRE est une moyenne mobile, actualisée chaque année.

**Triggers:** The State and the Farm trigger must be met to receive an ACRE payment for the planted or considered planted commodity crop or peanuts.

**ACRE State Trigger:**

State ACRE Guarantee must exceed the Actual State Revenue

Note: State ACRE Guarantee cannot change by more than 10% from the previous year's guarantee.

**State ACRE Guarantee**

90 percent multiplied by  
**Benchmark State Yield**  
 (5 year "Olympic" average)  
 multiplied by  
**ACRE Guarantee Price**  
 (Previous 2-yr National Average Market Price)

>

**Actual State Revenue**

**Actual State Yield**  
 multiplied by the ACRE Price:  
**(the higher of the National Average Market Price or 70% of the National Loan Rate)**

**ACRE Farm Trigger:**

Farm ACRE Benchmark must exceed the Actual Farm Revenue

**Farm ACRE Guarantee**

**Benchmark Farm Yield**  
 (5 year "Olympic" average)  
 multiplied by  
**ACRE Guarantee Price**  
 plus  
**Crop Insurance Premium per acre paid by producer**

>

**Actual Farm Revenue**

**Actual Farm Yield**  
 multiplied by ACRE price:  
**(National Average Market Price or 70% of the National Loan Rate)**

**ACRE Payment Calculation:** If both triggers are met for a planted or considered planted commodity crop, then an ACRE payment may be calculated for the eligible crop.

**ACRE Payment = P&CP Acres multiplied by 83.3%\* multiplied by**

$\frac{\text{Benchmark Farm Yield}}{\text{Benchmark State Yield}}$   
 (Farm Productivity Index Factor)



\* 85% in 2012

programmes d'assurance accroît donc la probabilité de déclenchement d'une aide ACRE (mais elle n'est pas obligatoire).

L'aide ACRE par culture est calculée en deux temps, à partir de la différence entre le chiffre d'affaires de référence **de l'Etat** et le chiffre d'affaires de l'Etat pour la campagne en cours. Le montant ainsi obtenu est ajusté (à la hausse ou à la baisse) en fonction de l'écart relatif entre le rendement moyen de l'exploitation et le rendement moyen de l'Etat<sup>7</sup>.

L'aide ACRE est plafonnée à 25 % du chiffre d'affaires de référence de l'Etat pour la culture considérée. Elle est versée sur 83,3 % de la surface plantée (85 % en 2012). La surface primée ne peut pas excéder la surface de base de l'exploitation.

Les producteurs reçoivent l'aide ACRE plus d'un an après la récolte, car son calcul nécessite de connaître le prix moyen de la culture concernée sur l'ensemble de la campagne (*encadré 4*). La faible réactivité du programme ACRE, en cas de baisse du chiffre d'affaires, est d'ailleurs critiquée par les producteurs.

L'agriculteur doit notifier à l'USDA s'il participera au dispositif de paiements anticycliques ou à ACRE avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année de récolte. **Le choix** entre les deux programmes est difficile, car :

- **il est lourd de conséquences.** En effet, la décision du producteur détermine le montant des aides susceptibles de lui être versées jusqu'à la fin du *farm bill* (récolte 2012). Le producteur peut commencer à souscrire à ACRE n'importe quelle année, mais une fois qu'il est entré dans le programme, il doit y rester jusqu'en 2012. De plus, toutes les cultures éligibles de l'exploitation sont obligatoirement engagées dans ACRE (il n'est pas possible d'y souscrire par exemple pour le blé, mais pas pour le maïs) ;
- **il est complexe.** La décision implique en effet de comparer le montant prévisible des aides, entre l'option « paiements anticycliques » et l'option « ACRE », pour toutes les cultures éligibles de l'exploitation et pour chaque campagne. Comme les aides sont liées au chiffre d'affaires, il faut faire des hypothèses à la fois sur le rendement et sur le prix moyen, par culture et par campagne. Et comme le déclenchement des paiements ACRE est subordonné à un double critère de baisse du chiffre d'affaires - sur l'exploitation et dans l'Etat où se situe l'exploitation - les hypothèses de rendement doivent être différenciées à ces deux niveaux, ce qui pose le problème de la **corrélation** entre le rendement de l'exploitation et le rendement de l'Etat. Il ne faut pas oublier non plus d'intégrer dans le calcul les primes d'assurance récolte ou chiffre d'affaires, dont le producteur ignore le montant au-delà de la campagne à venir,

Pour faciliter leur choix, les agriculteurs peuvent s'appuyer sur des **outils d'aide à la décision** mis gratuitement à leur disposition sur Internet. Au moins dix outils,

---

<sup>7</sup> Comme on le voit, le chiffre d'affaires de référence de l'exploitation intervient uniquement dans le déclenchement de l'aide, mais pas dans le calcul de son montant.

élaborés par des universités et par le département américain de l'Agriculture, était disponibles à cet effet en 2009/10. En 2011/12, on en comptait sept<sup>8</sup>.

Un exemple détaillé, à partir de l'utilisation d'un outil d'aide à la décision, illustre la complexité du choix des agriculteurs (*voir annexe*). Il montre en particulier que la comparaison entre les deux options (ACRE et paiements anticycliques) doit prendre en compte non seulement la valeur moyenne des aides prévues dans les deux cas, mais également **la probabilité** de leur versement.

---

<sup>8</sup> AFPC (*Agricultural and Food Policy Center*), Texas A&M University ; université d'Etat de l'Iowa ; université d'Etat de l'Oklahoma ; université d'Etat de la Louisiane ; université du Minnesota ; université de l'Illinois à Urbana-Champaign ; FAPRI (*Food and Agricultural Policy Research Institute*), Iowa.

#### **Encadré 4 : Le fonctionnement du programme ACRE**

Soit l'exemple de M. Jones, agriculteur dans le comté de Ripley, dans l'Indiana. M. Jones veut semer du maïs sur l'ensemble de son exploitation, soit 500 ha, en 2011/12. Son enveloppe de paiements fixes, découplés de la production et des prix de marché, s'élève à 25 000 \$. On suppose que la surface de base de l'exploitation (c'est-à-dire sa superficie historique en grandes cultures) est également de 500 ha.

M. Jones doit décider entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 1<sup>er</sup> juin 2011 s'il participe au programme ACRE ou continue de souscrire au régime de paiements anticycliques pour la campagne 2011/12. Comme les perspectives de prix de marché du maïs en 2011/12 sont nettement supérieures au prix d'objectif du maïs (10,35 \$/q) et qu'il y a donc de peu de chance que des paiements anticycliques soient déclenchés, M Jones décide, le 20 avril 2011, de souscrire au programme ACRE. Il accepte pour cela de renoncer à 20 % de ses paiements fixes, soit 5 000 \$, et à 30 % des aides potentielles de *marketing loan*. La probabilité de versement d'aides de *marketing loan* est quasiment nulle, car les cours du maïs sont très au-dessus du prix minimum (7,68 \$/q). La question est donc de savoir si les paiements éventuellement reçus au titre du programme ACRE permettront au moins de couvrir la perte de paiements fixes de 5 000 \$.

M. Jones sait qu'il recevra un paiement ACRE seulement si les deux conditions suivantes sont satisfaites.

- 1) *Le chiffre d'affaires moyen du maïs dans l'Indiana, sur l'ensemble de la campagne 2011/12, doit être inférieur au chiffre d'affaires de référence (CAR) du maïs dans l'Indiana.*

Le CAR de l'Indiana est calculé de la façon suivante : rendement olympique du maïs dans l'Indiana sur la période 2006-2010 x prix moyen à la production du maïs aux Etats-Unis pour les campagnes 2009/10 et 2010/11 x 90 %.

D'après les données publiées par l'USDA le 15 avril 2011, le rendement olympique du maïs dans l'Indiana sur la période 2006-2010 (c'est-à-dire le rendement moyen sur trois ans, après exclusion de l'année où le rendement a été le plus bas et de l'année où il a été le plus haut) est 97,84 q/ha. Le prix moyen à la production du maïs pour les campagnes 2009/10 et 2010/11 est estimé à 17,64 \$/q. Le CAR calculé est donc :  $97,84 \text{ q/ha} \times 17,64 \text{ \$/q} \times 90 \% = 1\,553 \text{ \$/ha}$ .

Cependant, ce montant dépasse de plus de 10 % le chiffre d'affaires de référence du maïs dans l'Indiana pour la campagne précédente, 2010/11 (1 321 \$/ha). Le CAR de l'Indiana pour 2011/12 est donc fixé à son niveau plafond, soit :  $1\,321 \text{ \$/ha} + 10 \% = 1\,453 \text{ \$/ha}$ .

- 2) *Le chiffre d'affaires moyen du maïs sur l'exploitation de M. Jones, sur l'ensemble de la campagne 2011/12, doit être inférieur au chiffre d'affaires de référence de M. Jones.*

Le CAR de M. Jones est égal à : (rendement olympique du maïs sur l'exploitation sur la période 2006-2010 x prix moyen à la production du maïs aux Etats-Unis pour les campagnes 2009/10 et 2010/11) + prime d'assurance du maïs payée par M. Jones pour la campagne 2011/12.

Si le rendement olympique de M. Jones est de 113 q/ha et dans l'hypothèse où M. Jones a souscrit une assurance chiffre d'affaires du type *Revenue Protection* pour laquelle il a payé une prime de 70 \$/ha (montant correspondant à une assurance de la sole totale de maïs de l'exploitation, avec une franchise de 20 %, en 2011/12), le CAR de M. Jones pour 2011/12 est égal à :  $(113 \text{ q/ha} \times 17,64 \text{ \$/q}) + 70 \text{ \$/ha} = 2\,063 \text{ \$/ha}$ .

Supposons que :

- le rendement moyen du maïs dans l'Indiana en 2011 est de 80 q/ha ;

(Encadré 4, suite)

- le rendement du maïs sur l'exploitation de M. Jones en 2011 est 100 q/ha ;
- le prix moyen à la production du maïs aux Etats-Unis sur l'ensemble de la campagne 2011/12 est 18 \$/q.

Dans ce cas :

- le chiffre d'affaires moyen du maïs dans l'Indiana en 2011/12 ( $80 \text{ q/ha} \times 18 \text{ \$/q} = 1\,440 \text{ \$/ha}$ ) est inférieur au chiffre d'affaires de référence du maïs dans l'Indiana (1 453 \$/ha) ;
- le chiffre d'affaires moyen du maïs de M. Jones en 2011/12 ( $100 \text{ q/ha} \times 18 \text{ \$/q} = 1\,800 \text{ \$/ha}$ ) est inférieur au chiffre d'affaires de référence du maïs de M. Jones (2 063 \$/ha).

Ces deux conditions étant satisfaites, M. Jones reçoit un paiement ACRE, calculé en deux étapes.

- Au niveau de l'Indiana, le paiement ACRE est égal à :  $1\,453 - 1\,440 = 13 \text{ \$/ha}$ . Ce montant étant inférieur au niveau plafond fixé à 25 % du chiffre d'affaires de référence de l'Etat, soit 363 \$/ha, c'est lui qui sert de base au calcul du paiement ACRE attribué à M. Jones.
- Le ratio du rendement olympique de M. Jones au rendement olympique de l'Indiana est :  $113/97,84 = 1,15$ . D'autre part, le paiement ACRE, en 2011/12, est versé sur 83,3 % de la surface semée. M. Jones reçoit donc :  $13 \text{ \$/ha} \times 500 \text{ ha} \times 83,3 \% \times 1,15 = 6\,200 \text{ \$}$ . Cette aide est versée en octobre 2012.

Le montant total des paiements ACRE (6 200 \$) est supérieur à la perte de paiements fixes consentie par M. Jones pour participer au programme (5 000 \$). En ayant renoncé au régime de paiements anticycliques, M. Jones a donc réalisé un gain net de 1 200 \$.

Cet exemple est bien sûr simplifié. Dans la pratique, le choix de participer ou non au programme ACRE s'appuie sur bien d'autres paramètres. L'agriculteur doit notamment évaluer les gains et les pertes de recettes potentiels pour l'ensemble des cultures de l'exploitation et sur une période pluriannuelle, sachant qu'une fois engagé dans ACRE il doit y rester jusqu'à la fin du *farm bill*, qui s'achève avec la récolte 2012.

### **2.1.2. SURE : un complément d'indemnité en cas de calamité naturelle**

Le programme SURE, applicable à partir de la récolte 2008, est réservé aux exploitations **situées dans un comté reconnu officiellement comme ayant subi une calamité naturelle** ou dans un comté adjacent. Il s'applique également aux exploitations situées dans les **autres comtés**, à condition qu'elles aient subi une perte de chiffre d'affaires, calculée sur l'ensemble des cultures éligibles (grandes cultures, foin, fruits et légumes...), **d'au moins 50 %** par rapport à la normale. En outre, pour recevoir une aide SURE, l'exploitation doit avoir enregistré, pour une culture « *d'importance économique significative* » (définie comme une culture représentant au moins 5 % du chiffre d'affaires normal de l'exploitation), une perte de production liée à une calamité naturelle d'au moins 10 %.

**Seuls les producteurs ayant contracté une assurance** récolte/chiffre d'affaires pour les cultures éligibles ont droit aux aides SURE. S'il n'existe pas de police d'assurance pour ces cultures, ils doivent avoir souscrit au programme NAP.

Une aide SURE est déclenchée lorsque la « *garantie SURE de la ferme* » est supérieure au « *chiffre d'affaires total de la ferme* » :

- la **garantie SURE de la ferme** est égale à la somme des garanties offertes, pour chaque culture éligible, par les contrats d'assurance souscrits par l'agriculteur, multiplié par 1,15<sup>9</sup> (un coefficient de 1,2 est utilisé pour les cultures couvertes par le NAP). Elle ne peut pas dépasser 90 % du « chiffre d'affaires anticipé » de l'exploitation, défini comme la somme des chiffres d'affaires par culture calculés à partir des surfaces semées, des rendements historiques et des prix d'indemnisation des programmes d'assurance et du NAP ;
- le **chiffre d'affaires total de la ferme** correspond ici à la somme de la valeur de la production des cultures éligibles (estimée sur la base du prix moyen de la campagne), des indemnités d'assurance récolte/chiffre d'affaires et des aides directes (15 % des paiements fixes découplés et 100 % des autres aides, y compris les paiements ACRE).

Comme on le voit, la garantie SURE de la ferme dépend des prix de référence utilisés par les contrats d'assurance - autrement dit des prix observés sur le marché à terme, avant les semis, pour l'échéance de la récolte - alors que le chiffre d'affaires total de la ferme est basé sur les prix moyens de campagne.

L'aide SURE est égale à **60 % de la différence** entre la garantie SURE et le chiffre d'affaires total de la ferme (*encadré 5*).

Les producteurs doivent notifier à l'USDA s'ils participent au programme SURE avant une certaine date limite (par exemple, pour la récolte 2009, les pertes doivent être déclarées entre le 10 janvier 2010 et le 29 juillet 2011). Comme les paiements ACRE, les aides SURE sont versées plus d'un an après la récolte, car leur calcul exige de connaître le prix moyen payé au producteur sur l'ensemble de la campagne.

---

<sup>9</sup> Exceptionnellement, pour la récolte 2008, le coefficient multiplicateur des garanties d'assurance était de 1,2 au lieu de 1,15.

SURE intègre les cultures fourragères vendues par l'exploitation, y compris le foin, mais pas les fourrages pâturés. Il est donc intéressant de noter que parallèlement à SURE, le *farm bill* de 2008 a créé des programmes calamités **spécifiques aux éleveurs**. Le *Livestock Forage Disaster Program* (LFP) vient en aide aux producteurs de bovins, d'ovins, de porcs, de volailles... ayant subi des pertes de fourrages pâturés. Le *Livestock Indemnity Program* (LIP) indemnise les pertes d'animaux dues à des aléas climatiques. L'*Emergency Livestock Assistance Program* (ELAP) fournit une aide d'urgence aux éleveurs en cas de crise liée à une calamité naturelle. Comme SURE, le LFP, le LIP et l'ELAP sont financés par un fonds spécial, alimenté par une fraction des droits de douane appliqués aux marchandises importées aux Etats-Unis.

### **Encadré 5 : Le fonctionnement du programme SURE**

En 2009/10, M. Smith, agriculteur, sème du maïs grain sur 100 ha et cultive de la luzerne, également sur 100 ha. Il prend une assurance récolte pour le maïs, qui lui garantit 70 % de son rendement historique de 100 q/ha à un prix d'indemnisation de 15 \$/q, soit une garantie totale de :  $100 \text{ ha} \times 100 \text{ q/ha} \times 15 \text{ \$/q} \times 70 \% = 105\,000 \text{ \$}$ . Pour la luzerne, M. Smith souscrit au programme NAP qui, sur la base d'un rendement historique de 4 t/ha, d'un prix de 100 \$/t et d'une garantie de 50 %, lui offre une garantie de 20 000 \$.

Une forte sécheresse survient et le rendement de l'exploitation en maïs grain, en 2009, diminue de 60 % par rapport à son niveau historique, à 40 q/ha : soit une production de 4 000 q. Le rendement de la luzerne tombe à 3 t/ha, d'où une production de 300 t. Le secrétaire américain à l'Agriculture prend un arrêté qui établit que le comté a été touché par une calamité naturelle. En juin 2010, M. Smith décide de souscrire au programme SURE pour recevoir des indemnités complémentaires à celles de l'assurance récolte et du NAP.

Compte tenu des coefficients multiplicateurs fixés par la loi (1,15 pour l'assurance et 1,20 pour le NAP), la garantie SURE de M. Smith est égale à :  $(105\,000 \text{ \$} \times 1,15) + (20\,000 \text{ \$} \times 1,20) = 144\,750 \text{ \$}$ . Ce montant est inférieur au niveau plafond de la garantie, égal à 90 % du chiffre d'affaires anticipé de la ferme, soit :  $90 \% \times [(100 \text{ ha} \times 100 \text{ q/ha} \times 15 \text{ \$/q}) + (100 \text{ ha} \times 4 \text{ t/ha} \times 100 \text{ \$/t})] = 171\,000 \text{ \$}$ . La garantie SURE de la ferme est donc fixée à 144 750 \$.

Par ailleurs :

- le prix moyen de marché du maïs sur l'ensemble de la campagne 2009/10 est 14 \$/q ;
- le prix moyen de marché de la luzerne sur l'ensemble de la campagne 2009/10 est 120 \$/t ;
- M. Jones touche des indemnités d'assurance de 45 000 \$ pour le maïs, mais aucune indemnité pour la luzerne, car le rendement obtenu pour cette culture est au-dessus du rendement garanti par le NAP ;
- on fait l'hypothèse que M. Jones a reçu, en 2009/10, des paiements fixes de 4 000 \$, mais pas d'aides de *marketing loan*, ni de paiements anticycliques, ni de paiements ACRE.

Dans ces conditions, le chiffre d'affaires total de la ferme, tel que défini aux fins du programme SURE, est égal à : valeur de la récolte de maïs sur la base du prix moyen de marché + valeur de la récolte de luzerne sur la base du prix moyen de marché + indemnités d'assurance pour le maïs + 15 % des paiements fixes =  $(4\,000 \text{ q} \times 14 \text{ \$/q}) + (300 \text{ t} \times 120 \text{ \$/t}) + 45\,000 \text{ \$} + (15 \% \times 4\,000 \text{ \$}) = 137\,600 \text{ \$}$ .

Le chiffre d'affaires total de la ferme étant inférieur à la garantie SURE, M. Smith reçoit une aide SURE égale à :  $(144\,750 - 137\,600) \text{ \$} \times 60 \% = 4\,290 \text{ \$}$ .

## **2.2. ACRE et SURE ont de multiples implications pour la production et la politique agricoles**

### **2.2.1. Une nouvelle conception de l'aide**

ACRE et SURE introduisent **deux principes inédits** dans la conception du soutien :

- l'aide est versée **uniquement si l'exploitation subit une baisse de chiffre d'affaires**, soit par culture (ACRE), soit pour l'ensemble des cultures éligibles (SURE). Ce principe est déjà mis en œuvre pour l'assurance chiffre d'affaires, mais jusqu'en 2008 il ne s'appliquait pas aux aides directes. En effet, les paiements de *marketing loan* et les paiements anticycliques sont déclenchés si le prix de marché, au niveau national, tombe sous le prix garanti, quelle que soit l'évolution du chiffre d'affaires de la culture ou du groupe de cultures produites sur l'exploitation. Les paiements fixes sont octroyés indépendamment de la baisse ou de la hausse des rendements et des prix, donc des recettes de la ferme. Les aides ad hoc contre les calamités naturelles sont attribuées si le rendement de l'exploitation diminue d'un certain pourcentage, même si cette diminution est partiellement compensée par une hausse des prix.

L'idée selon laquelle l'aide octroyée aux agriculteurs devrait être subordonnée à une perte économique de l'exploitation a été débattue lors de la préparation du dernier *farm bill*<sup>10</sup>. Elle a été récemment reprise dans la perspective de la loi-cadre de 2012 (*voir chapitre 3.2.1*) ;

- les aides ACRE et SURE sont orientées vers la **gestion des risques** (c'est-à-dire la protection du revenu de l'exploitation contre les variations de rendement ou de prix de marché), plutôt que vers le soutien au revenu (c'est-à-dire la protection du revenu contre les prix bas). Lorsque l'agriculteur se demande s'il va participer au programme de paiements anticycliques ou souscrire à ACRE, il doit choisir en réalité entre une garantie **contre les prix bas** et une garantie **contre une baisse du chiffre d'affaires par culture**, indépendamment du niveau des prix. De même, la garantie SURE repose sur les prix prévus à la récolte pour l'ensemble des cultures éligibles de l'exploitation, que ces prix soient « bas » ou « hauts ». ACRE et SURE visent ainsi à combler le « trou » du filet traditionnel de sécurité du revenu, conçu uniquement contre les prix bas alors que la diminution des recettes de l'exploitation peut menacer, à elle seule, la viabilité de l'exploitation.

Ces deux principes confortent l'**orientation assurantielle** de la politique agricole américaine. Celle-ci a été amorcée dès la fin des années 30 avec le lancement des premiers programmes d'assurance récolte et renforcée au milieu des années 1990 avec l'introduction de l'assurance chiffre d'affaires. Mais, dans un contexte de prix chroniquement bas, les paiements directs visaient essentiellement, depuis plusieurs

---

<sup>10</sup> En 2007, l'Association nationale des producteurs de maïs (NCGA) a proposé d'octroyer une « aide de base » à tout agriculteur dont le revenu net par culture, après déduction des charges variables, tomberait sous un niveau historique de référence, actualisé chaque année. Cette aide de base aurait complété les paiements attribués au titre du programme ACR, ancêtre du programme ACRE.

décennies, à soutenir le revenu des producteurs : c'est ce qu'exprime la citation de Dan Glickman, ancien ministre du président Clinton, mise en exergue de cette étude. De ce point de vue, ACRE marque un changement de cap<sup>11</sup>.

### **2.2.2. Des effets de distorsions de marché**

Comme les paiements anticycliques, les aides ACRE et SURE sont liées aux prix de marché et contribuent donc à **isoler les agriculteurs des fluctuations des cours**, même si les producteurs assument une partie du risque<sup>12</sup>. De plus, elles sont versées sur la **surface plantée** et suivent la hausse tendancielle des **rendements**, alors que les paiements anticycliques sont payés sur la surface de base et le rendement historique de l'exploitation<sup>13</sup>. En conséquence, les nouveaux programmes peuvent inciter les agriculteurs à produire au-delà de la demande et déséquilibrer les marchés.

D'autres facteurs jouent dans ce sens.

- **S'agissant d'ACRE** : le chiffre d'affaires de référence par Etat, basé sur la moyenne historique des rendements et des prix, ne peut pas diminuer (ni augmenter) de plus de 10 % d'une année à l'autre. En période de baisse des cours, il peut donc être sensiblement supérieur au chiffre d'affaires estimé pour la campagne en cours. Dans ce cas, les agriculteurs risquent de produire en fonction des garanties offertes, plutôt que des prix de marché.

A court terme, la surproduction qui en résulte bénéficie aux utilisateurs de grandes cultures, notamment les éleveurs, car elle déprime le prix des matières premières utilisées pour l'alimentation animale. Cet effet n'est guère visible lorsque le marché est tendu, comme c'est le cas actuellement, mais il accentue la chute des prix si le marché se retourne.

Certes, si la baisse des prix perdure, les agriculteurs doivent finalement réduire leur production (ou la croissance de leur production). L'aide ACRE rend les ajustements de production moins brutaux, en lissant le chiffre d'affaires. Mais l'existence même de ce lissage peut favoriser un excès de

---

<sup>11</sup> On notera que, comme pour la souscription d'une assurance, le producteur de grandes cultures qui veut participer à ACRE doit payer une prime, correspondant à la réduction de ses paiements fixes et des prix minima.

<sup>12</sup> Les aides ACRE ne sont déclenchées que si le chiffre d'affaires de l'année tombe sous 90 % du chiffre d'affaires de référence. Les producteurs supportent donc un risque équivalent à 10 % de la valeur du chiffre d'affaires de référence, alors qu'en régime de paiements compensateurs, ils sont indemnisés dès que la somme du prix de marché et du paiement fixe diminue (si cette somme est inférieure au prix d'objectif).

<sup>13</sup> La surface primée au titre du programme ACRE peut atteindre 100 % de la surface de base de l'exploitation, tandis que la surface primée au titre des paiements anticycliques est égale à 85 % de la surface de base. De plus, les agriculteurs qui ont choisi de participer à ACRE peuvent maximiser leurs aides en jouant sur le type de culture plantée, alors que les agriculteurs qui souscrivent au régime de paiements anticycliques ne peuvent pas agir sur le montant des aides (qui sont versées sur leur surface de base et leur rendement historique).

production, car il assure une stabilité de l'environnement économique des exploitations propice aux investissements. Considéré dans le temps, l'effet de distorsion pourrait être substantiel. On manque cependant d'évaluation précise sur l'étendue de cette distorsion.

- **Concernant SURE** : les aides contre les calamités naturelles encouragent les agriculteurs à continuer à produire dans des régions peu ou mal adaptées à certaines cultures, pour des raisons climatiques. Elles sont également montrées du doigt pour des raisons environnementales : ces aides inciteraient les exploitants à retourner des prairies et à cultiver des sols fragiles, sensibles à l'érosion. Elles contribueraient également, indirectement, à l'épuisement des nappes phréatiques, phénomène préoccupant dans certaines régions du centre et de l'ouest du pays.

Par ailleurs, ACRE et SURE influent sur **les choix des cultures** par l'exploitant. Les garanties fournies par ACRE sont spécifiques à chaque production et avantagent telle ou telle culture dans l'assolement. SURE **pénalise** les exploitations qui ont des assolements **diversifiés** (et qui sont en conséquence moins exposées à une baisse de leur chiffre d'affaires), au profit des exploitations spécialisées. En d'autres termes, ce programme bénéficie davantage aux producteurs de blé des Grandes Plaines et aux producteurs de maïs/soja de la *Corn Belt* qu'aux fermes du sud des Etats-Unis : ces dernières cultivent toute une gamme de spéculations et ont souvent recours à l'irrigation, qui contribue à stabiliser les rendements (Campiche et Harris, 2010).

### **2.2.3. Des risques d'aléa moral et d'anti-sélection**

Pour les assureurs, l'**aléa moral** consiste dans le fait qu'une personne ou une entreprise assurée contre un risque peut se comporter de manière plus risquée que si elle était complètement exposée à l'aléa visé. En d'autres termes, la souscription d'une assurance change le comportement de l'assuré. L'**anti-sélection** traduit le fait que des personnes ou des entreprises connaissent mieux les risques qu'elles encourent que les assureurs. Si les primes d'assurance exigées sont inférieures au coût réel du risque, elles sont incitées à s'assurer. Inversement, les personnes ou les entreprises qui présentent le moins de risques peuvent trouver trop chère l'assurance qu'on leur propose et ne pas s'assurer, ce qui mine l'équilibre financier du système.

Plusieurs études indiquent que les programmes ACRE et SURE présentent des risques d'aléa moral et d'anti-sélection.

- **ACRE**

En théorie, un agriculteur peut être incité par exemple à réduire ses apports d'intrants, au motif que la baisse de rendement ainsi induite déclencherait le versement d'un paiement ACRE. L'agriculteur verra ses ventes diminuer, mais cette perte pourra être plus que compensée par les économies d'intrants et les paiements ACRE. Cependant, ce risque d'**aléa moral** est minime car le chiffre d'affaires de référence de l'Etat, autre critère de déclenchement des paiements ACRE, ne peut pas être manipulé par le producteur. En outre, un agriculteur qui minorerait de façon

répétitive son chiffre d'affaires de l'année, dans le but d'obtenir une aide, réduirait progressivement son chiffre d'affaires de référence.

On peut néanmoins concevoir, par exemple, qu'un producteur de maïs dont le chiffre d'affaires de l'année s'approche du seuil susceptible de déclencher un paiement ACRE, néglige certaines pratiques pour atteindre effectivement ce seuil (voire même triche sur ses déclarations de rendement).

Le législateur a voulu réduire au maximum les risques d'**anti-sélection** en obligeant les agriculteurs qui souscrivent à ACRE à engager dans le programme toutes les cultures de l'exploitation et à y rester jusqu'à la fin du *farm bill*. Mais tous ces risques n'ont pas été éliminés, loin de là (Barnaby, 2010) :

- la date limite de souscription au programme ACRE (1<sup>er</sup> juin de l'année de récolte) est relativement tardive. Elle permet aux producteurs d'avoir déjà une certaine visibilité des rendements et des prix de marché pour la campagne à venir et influe donc sur leur décision de participation<sup>14</sup> ;
- lorsque la surface primable au titre du programme ACRE dépasse la surface de base de son exploitation, l'agriculteur doit déclarer à l'USDA les surfaces de chaque culture qui pourront faire l'objet d'un paiement ACRE<sup>15</sup>. Mais cette sélection se fait tardivement (jusqu'au 30 septembre 2011 pour la récolte 2011), et l'agriculteur dispose alors d'encore plus d'informations pour choisir les cultures qui maximiseront les aides ;
- un agriculteur qui possède plusieurs exploitations n'est pas obligé de les engager toutes dans ACRE. Cette flexibilité lui permet par exemple de produire sur une exploitation (celle inscrite à ACRE) les cultures ayant la plus forte probabilité de recevoir des aides et de produire les autres cultures sur une autre exploitation, tenue hors du programme.

Enfin, le coût de participation à ACRE ne change pas d'une campagne à l'autre : il est égal à 20 % des paiements fixes de l'agriculteur. En revanche, la probabilité de paiement d'une aide ACRE peut augmenter au cours du temps. Cette dissymétrie est en soi un facteur d'incitation à souscrire au programme<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Par exemple, l'USDA a publié ses premières prévisions de prix des principales grandes cultures pour la campagne 2011/12 le 11 mai 2011.

<sup>15</sup> Pour chaque culture éligible, la surface primable au titre d'ACRE est égale à 83,3 % de la surface semée de cette culture (85 % en 2012), mais la somme des surfaces primables de toutes les cultures ne doit pas excéder la surface de base totale de l'exploitation. Si cette situation se produit, l'agriculteur doit réviser à la baisse la surface primable de certaines cultures pour que le total des surfaces primables soit inférieur à la surface de base de l'exploitation.

<sup>16</sup> Compte tenu du niveau élevé des prix des grandes cultures, très au-dessus des prix minima, le fait de devoir renoncer à 30 % des aides de *marketing loan* intervient peu, à court terme, dans la décision de participer ou pas au programme. Le coût de la souscription à ACRE se résume donc essentiellement à la baisse de 20 % des paiements fixes. Le montant de cette baisse constitue une somme fixe, indépendante de la production et des prix des cultures.

- **SURE**

Une exploitation qui a subi une perte de production d'au moins 50 % par rapport à la normale est éligible au programme SURE, même si elle n'est pas située dans un comté reconnu comme ayant subi une calamité naturelle. On peut trouver de nombreuses situations de marché dans lesquelles cette exploitation aura un chiffre d'affaires plus élevé si sa production se situe entre 0 et 50 % de la normale, et reçoit une aide SURE, que si sa production diminue moins fortement et qu'elle ne reçoit pas d'aide SURE. D'où l'idée que ce programme accroît le risque d'**aléa moral** souvent associé à l'assurance récolte (Smith et Watts, 2010).

Les agriculteurs pratiquant un double assolement maïs/soja pourraient trouver plus intéressant, s'ils participent à SURE, de cultiver seulement du maïs une année et seulement du soja l'année suivante : ils auraient en effet plus de chances de collecter une indemnité. Pour la même raison, dans le Kansas, SURE est susceptible d'entraîner un recul du sorgho et du soja au profit du maïs non irrigué, culture plus risquée dans les conditions semi-arides de cet Etat (Barnaby, 2010).

#### **2.2.4. L'impact sur les dépenses de soutien**

L'impact d'ACRE et SURE sur les dépenses de soutien à l'agriculture peut s'analyser sous plusieurs angles : **montant, efficacité, équité, variabilité**. Il est intéressant de comparer ACRE et SURE, selon ces paramètres, avec les paiements anticycliques.

##### Montant

Le montant des aides octroyées au titre d'ACRE et de SURE dépend essentiellement du niveau des rendements et des prix des cultures, de leur variabilité annuelle et du taux de participation des producteurs à ces programmes. Comme indiqué ci-dessus (*chapitre 2.2.3*), les risques d'aléa moral et d'anti-sélection liés aux stratégies mises en œuvre par les agriculteurs pour maximiser les aides sont un facteur de hausse des dépenses de soutien, mais ce facteur est difficile à quantifier.

- **ACRE**

Selon l'USDA, les aides ACRE versées au titre de la récolte 2009 devraient atteindre 446 millions de dollars, contre 220 millions de dollars pour les paiements anticycliques. Et ce, alors que les surfaces engagées dans le programme ACRE étaient près de sept fois inférieures à celles assujetties au régime de paiements anticycliques. Même si on manque de données pour comparer le montant des aides par hectare entre les deux dispositifs, car on ne connaît pas les surfaces effectivement primées dans le programme ACRE, il est clair que les agriculteurs avaient intérêt à souscrire à ACRE en 2009/10.

L'USDA anticipe de faibles versements d'aides ACRE et de paiements anticycliques d'ici à la fin de l'année fiscale 2013, couvrant le programme ACRE pour la campagne 2011/12. Les aides ACRE pourraient augmenter durant l'année fiscale 2014, incluant la campagne 2012/13. Mais ces prévisions sont très aléatoires, car elles reposent sur des hypothèses de prix de marché des cultures, par définition très incertaines (*tableau 2*).

**Tableau 2 : Aides directes à l'agriculture, hors mesures agroenvironnementales et indemnités contre les calamités naturelles, par année fiscale aux Etats-Unis 1/ (millions \$)**

	2010	2011p	2012p	2013p	2014p
<b>Paiements fixes</b>	4 898	4 950	3 878	4 947	4 972
<b>Paiements anticycliques</b>	903	189	0	0	1
<b>Aides de <i>marketing loan</i> 2/</b>	193	41	7	7	8
<b>Paiements ACRE</b>	0	447	28	2	303
<b>Autres 3/</b>	1 058	1 024	1 022	1 009	1 006
<b>Total</b>	7 052	6 653	4 935	5 965	6 290

(p) : prévisions contenues dans le projet de budget de l'administration américaine pour l'année fiscale 2012 1/ L'année fiscale n commence le 1<sup>er</sup> octobre de l'année civile n-1 2/ Y compris le non-remboursement des prêts de *marketing loan* et les gains enregistrés sur les échanges de certificats 3/ Aides versées pour le rachat des quotas de production de tabac et aides spécifiques au coton  
Source : *Agri US Analyse* d'après USDA

ACRE a des effets contradictoires sur les dépenses de soutien. **D'un côté, il est source d'économies** : si tous les agriculteurs participaient au programme, renonçant à 20 % de leurs paiements fixes, le gain pour l'Etat fédéral atteindrait environ 1 milliard de dollars par an. De plus, si les prix des grandes cultures s'effondraient et tombaient sous les prix minima, des économies supplémentaires seraient réalisées sur les paiements de *marketing loan*.

D'un autre côté, il existe **un risque d'explosion des dépenses** liées à ACRE, en fonction du volume des récoltes, des prix des grandes cultures, de leur variabilité et du taux de participation au programme. Certaines prévisions effectuées avant la campagne 2009/10 anticipaient un coût d'environ 2 milliards de dollars par an (FAPRI, 2008), voire beaucoup plus (Commission européenne, 2009). Mais ces prévisions reposaient sur des hypothèses d'un taux élevé de participation au programme et d'une forte réduction des prix des cultures, qui ne se sont pas concrétisées.

Point important, ACRE tire parti de la **corrélation négative qui existe entre les rendements et les prix** : lorsque le rendement des cultures baisse, leur prix tend à augmenter, et inversement. Ce « hedge naturel » fait qu'il peut être moins coûteux, toutes choses égales par ailleurs, de compenser une baisse de chiffre d'affaires, comme le fait ACRE, qu'une réduction de rendement ou de prix, comme le font respectivement des aides ad hoc contre les calamités naturelles et le régime d'aides directes liées aux prix (*marketing loan*, paiements compensateurs). Mais l'effet du hedge naturel est très variable selon les cultures et les régions (Cooper, 2009). Il est beaucoup moins fort au niveau de l'exploitation qu'à l'échelle d'une région ou d'un pays, du fait, dans ces derniers cas, de la mutualisation du risque de rendement. De ce point de vue, le fait que le paiement ACRE soit calculé à partir du chiffre d'affaires par Etat exploite au mieux l'effet de corrélation.

Des simulations théoriques (Zulauf et Orden, 2010) offrent de précieux enseignements. Elles montrent que si ACRE avait existé sur la période 1996-2008 et

si tous les producteurs de blé, de maïs et de soja y avaient participé, les dépenses de soutien liées à ces productions auraient été **inférieures de 44 %** à ce qu'elles ont été. En revanche, les prévisions suggèrent que, si tous ces producteurs souscrivaient au programme sur la période 2009-2012, les dépenses au titre d'ACRE seraient **supérieures de 72 %** à celles estimées pour les paiements anticycliques<sup>17</sup>.

Selon ces simulations, les différences dans le coût budgétaire des programmes tiennent essentiellement à trois éléments :

- la corrélation négative entre les rendements et les prix : celle-ci explique que si ACRE avait été en vigueur avant 2009, les dépenses de soutien auraient été sensiblement moins élevées certaines années ;
- le niveau des prix des cultures : des prix bas, comme ceux enregistrés entre 1998 et 2005, déclenchent automatiquement des aides de *marketing loan* et des paiements anticycliques, alors que des prix élevés mais variables, comme ceux prévus sur la période 2009-2012, favorisent le versement de paiements ACRE ;
- les économies réalisées sur les paiements fixes et éventuellement les aides de *marketing loan*, lorsque les agriculteurs participent au programme ACRE.

Il n'est pas évident, toutefois, que cette étude capte pleinement un effet haussier du programme ACRE sur les dépenses de soutien, dû au fait que les aides ACRE sont liées à la surface et au rendement de la campagne, alors que les paiements anticycliques sont versés sur une surface et un rendement fixes.

Quoi qu'il en soit, ces résultats témoignent du **succès du lobby agricole** dans le dernier *farm bill*. Les organisations de producteurs de céréales et d'oléagineux ont réussi à faire passer au Congrès, en 2008, une réforme du système de soutien qui aboutit à maximiser le montant des aides dans la nouvelle ère de prix agricoles, nettement plus élevés, qui s'est ouverte en 2006.

## • SURE

Durant l'année fiscale 2010, l'USDA a dépensé 1,55 milliard de dollars au titre du programme SURE, soit 11 % des principales dépenses de soutien aux productions végétales (*tableau 1*). En 2011, le montant des aides SURE (1,54 milliard de dollars) pourrait être beaucoup plus élevé que celui des paiements ACRE (447 millions de dollars) et des paiements anticycliques (189 millions de dollars).

Si SURE était reconduit dans le prochain *farm bill* et s'il remplaçait complètement les aides ad hoc contre les calamités naturelles, ce dont on peut douter (*voir le chapitre 3.1.2*), il serait logique que son coût avoisine, dans la durée, celui de ces aides : soit 1,2 milliard de dollars par an, en moyenne, entre 2003 et 2009. Ce **montant élevé** soulève la question du financement du programme, censé s'interrompre le 30 septembre 2011.

---

<sup>17</sup> Dans l'étude citée, les chercheurs comparent le coût des programmes traditionnels de soutien aux grandes cultures (subventions de *marketing loan*, paiements fixes, paiements anticycliques), d'une part, et le coût du nouveau dispositif de soutien créé par le *farm bill* de 2008 (subventions de *marketing loan* réduites, paiements fixes réduits, paiements ACRE), d'autre part.

### Efficacité

Autre facette de la corrélation négative entre les rendements et les prix : ACRE et SURE, dont le déclenchement est déterminé par l'évolution du chiffre d'affaires, **sous-compensent et surcompensent moins les pertes** de revenu subies par les producteurs que les programmes basés sur les prix de marché (*marketing loan*, paiements anticycliques) et les aides ad hoc contre les calamités naturelles. La plus grande efficacité du programme ACRE, sur ce point, est démontrée notamment par Chen, Wang et Patrick (2010).

### Equité

Le fait d'avoir instauré un programme ACRE au bénéfice exclusif des producteurs de grandes cultures **ne pose pas de problème particulier** dans la communauté agricole américaine. Depuis longtemps, en effet, seuls les producteurs de céréales, d'oléo-protéagineux et de coton (et, à un degré nettement moindre, les producteurs de lait) perçoivent des aides directes. Les éleveurs et les producteurs de fruits et légumes ont souvent indiqué, lors des débats préparatoires au *farm bill*, qu'ils ne souhaitent pas recevoir de paiements directs, mais accordaient plus d'importance, notamment, à la promotion des exportations agricoles à l'étranger et à la recherche. Pour la filière viande, parmi toutes les mesures en faveur des producteurs de grains, ce n'est pas ACRE qui pose problème, ce sont les soutiens accordés à la production et à l'incorporation de **biocarburants**, car ils tendent à augmenter les prix des aliments pour animaux. Les paiements directs aux producteurs de grandes cultures, au contraire, ont plutôt pour effet de réduire ces prix, en soutenant la production (le degré de soutien étant plus ou moins élevé selon le degré de découplage des aides).

En revanche, la question de **l'équité** des aides se pose de manière très vive, aux Etats-Unis, entre « petites » et « grandes » exploitations. Pour y répondre, le législateur a instauré, depuis plusieurs années, une **conditionnalité de revenu**, déterminant l'accès aux subventions agricoles, et des **plafonds de paiements directs** par « personne ». Ainsi des plafonds ont-ils été institués pour les aides octroyées au titre d'ACRE et de SURE (*encadré 6*).

### **Encadré 6 : La limitation des aides par producteur**

Aux Etats-Unis, il y a plusieurs restrictions sur le montant des aides que peut recevoir un agriculteur.

- L'accès aux aides agricoles est limité. Les personnes physiques ou morales ayant un revenu fiscal *non agricole* supérieur à 500 000 \$ n'ont pas droit aux subventions agricoles. Si leur revenu *non agricole* excède 1 million \$, elles ne peuvent pas bénéficier des aides agroenvironnementales, sauf si au moins deux tiers de leur revenu proviennent d'activités agricoles. De plus, une personne dont le revenu *agricole* dépasse 750 000 \$ ne peut pas toucher de paiements fixes (c'est-à-dire les aides découplées de la production et des prix).
- Pour recevoir des aides agricoles, une personne doit démontrer qu'elle est « activement engagée dans l'agriculture », c'est-à-dire « qu'elle fait « une contribution significative à l'exploitation », à la fois en termes de capital et de travail. Ces critères font l'objet de définitions précises et leur application est contrôlée par l'USDA.
- Les aides sont plafonnées par producteur. Le montant du plafond varie selon le type d'aide :
  - paiements fixes : 40 000 \$ ;
  - paiements anticycliques : 65 000 \$ ;
  - paiements ACRE : 65 000 \$ + 20 % des paiements fixes non reçus pour pouvoir participer au programme (soit au maximum 8 000 \$) = 73 000 \$ ;
  - paiements SURE et autres aides calamités (LFP, LIP, ELAP) : 100 000 \$.

Les paiements de *marketing loan* ne sont soumis à aucune limitation. Il en est de même des indemnités d'assurance récolte/chiffre d'affaires (ce qui est logique, car ce ne sont pas des aides directes). Les aides agroenvironnementales sont soumises à des plafonds distincts.

- Les plafonds d'aides indiqués ci-dessus peuvent être doublés pour un couple d'agriculteurs marié, à condition que les conjoints soient chacun « activement engagés » dans l'agriculture.

La limitation des aides par producteur est **loin d'épuiser le débat**. Certains estiment que les plafonds sont trop élevés et ne ralentissent en rien la concentration des exploitations. D'autres rétorquent que les grandes fermes sont proportionnellement moins soutenues que les petites exploitations, car la part des aides dans les recettes des producteurs diminue quand ces recettes augmentent (farmdoc Daily, 2011).

Au sein même des programmes ACRE et SURE, des **inégalités de traitement** peuvent être observés sur certains points. Ainsi, du fait des règles en vigueur, tous les producteurs engagés dans ACRE ne peuvent pas différencier leurs rendements entre cultures sèches et cultures irriguées : tout dépend de l'Etat où ils se trouvent. La participation à SURE est subordonnée à la souscription d'une assurance récolte/chiffre d'affaires, mais le délai de souscription aux programmes d'assurance pour les récoltes 2008 à 2010 était déjà largement passé lorsque le *farm bill* est entré en application.

#### Variabilité

Les dépenses budgétaires liées à ACRE et à SURE sont **moins variables** que celles des programmes de soutien déclenchés par l'évolution des prix de marché, car le chiffre d'affaires des cultures fluctue moins que leur prix. Ainsi, la variabilité

interannuelle des aides ACRE est moins forte que celle des paiements anticycliques (Cooper, 2009).

La moindre variabilité des dépenses budgétaires liées à ACRE, conjuguée aux modalités d'indemnisation de ce programme (calée par rapport à une moyenne historique de chiffre d'affaires et encadrée par le fait que le chiffre d'affaires de référence de l'Etat qui détermine le déclenchement des aides ne peut pas augmenter ni diminuer de plus de 10 % chaque année), contribue à **lisser les recettes** des producteurs. Selon des simulations théoriques (Cooper, 2010), la participation à ACRE, en 2009, aurait réduit le coefficient de variation de la recette moyenne par hectare, par rapport au régime de paiements anticycliques, de 23 % pour le blé, 16 % pour le maïs et 21 % pour le soja. Ces chiffres sont calculés au niveau national. Pour une exploitation donnée, l'effet de lissage des recettes dû à ACRE est plus ou moins fort que celui évalué au niveau national, en fonction notamment de la corrélation entre le rendement de l'exploitation et le rendement moyen US.

### **2.2.5. La cohérence du système de soutien**

ACRE et SURE fournissent des garanties additionnelles à celles procurées par les **programmes d'assurance**. Une étude (Zulauf, Schnitkey et Langemeier, 2010) permet de comparer ces garanties pour un échantillon d'exploitations de l'Illinois et du Kansas adhérant aux centres de gestion agricoles de ces Etats. Pour évaluer l'effet des différentes mesures de soutien en termes de **gestion des risques**, les auteurs de l'étude ont exprimé la valeur des aides et des indemnités d'assurance en pourcentage du chiffre d'affaires **minimum** (et non : moyen) des exploitations. Pour une exploitation donnée, le chiffre d'affaires minimum est défini comme la valeur la plus faible des ventes cumulées de quatre grandes cultures (blé, maïs, soja, sorgho) enregistrée sur la période considérée (1996-2007)<sup>18</sup>. Il s'agit d'une simulation : les autres aides (*marketing loan*, paiements fixes, paiements anticycliques) ne sont pas prises en compte.

Les résultats de cette simulation sont très différents selon les Etats (*tableau 3*). Les indemnités nettes d'**assurance chiffre d'affaires** pèsent particulièrement lourd dans le Kansas (24 % du chiffre d'affaires minimum des exploitations contre 2 % dans l'Illinois), en raison de la grande variabilité des rendements en conditions semi-arides. De même, **ACRE** « pèse » plus dans le Kansas que dans l'Illinois (11 % contre 5 %), mais dans ce dernier Etat les paiements ACRE ont deux fois plus d'effet que les indemnités d'assurance, ce qui est le contraire dans le Kansas. Cela indique que, dans l'Illinois, la première source de risque est d'ordre  **systémique** (d'où l'intérêt des producteurs de maïs pour le programme ACRE), tandis que dans le Kansas, le risque  **spécifique aux exploitations** l'emporte (d'où l'attachement des producteurs de blé aux programmes d'assurance). Dans tous les cas, l'impact de **SURE** est faible (1 à 3 %), bien qu'il soit surestimé dans les simulations<sup>19</sup>. Pour les

---

<sup>18</sup> Par exemple, si une exploitation enregistre son plus faible chiffre d'affaires en 1999, pour 200 000 dollars, c'est ce montant qui est considéré comme son chiffre d'affaires minimum.

<sup>19</sup> L'étude fait l'hypothèse que tous les comtés où se trouvent les exploitations sont reconnus officiellement comme ayant subi une calamité naturelle, ce qui rend toutes les exploitations éligibles, chaque année, au programme SURE.

auteurs de l'étude, la leçon est claire : la diversité des risques requiert une **diversité d'outils**, car aucun des outils mis en œuvre n'a la même efficacité dans tous les Etats.

**Tableau 3 : Impact de différents instruments de gestion des risques dans l'Illinois et dans le Kansas, sur la période 1996-2007 (en % du chiffre d'affaires minimum des cultures par exploitation)**

	Assurance chiffre d'affaires 1/	ACRE	SURE	Combinaison des trois instruments
<b>Illinois 2/</b>	2	5	1	9
<b>Kansas 3/</b>	24	11	3	37

1/ Indemnités nettes au titre du *Crop Revenue Coverage* pour une garantie du chiffre d'affaires de 75 % 2/ La valeur du chiffre d'affaires minimum par exploitation est de 192 900 \$ 3/ La valeur du chiffre d'affaires minimum par exploitation est de 68 900 \$

Source : *Agri US Analyse* d'après Zulauf, Schnitkey et Langemeier (2010)

L'analyse peut être approfondie en considérant la **cohérence** du système de gestion des risques issu du *farm bill* de 2008. Les trois composants de ce système s'articulent de manière **complémentaire** :

- ACRE protège contre le risque de baisse de chiffre d'affaires **interannuel** (c'est-à-dire entre deux campagnes), alors que l'assurance chiffre d'affaires gère le risque de réduction du chiffre d'affaires **entre les semis et la récolte** ;
- SURE prend en charge une partie du risque non couvert par l'assurance, du fait de la **franchise**.

Ces trois composants interagissent. Un enjeu politique majeur, compte tenu des contraintes budgétaires, est celui des **redondances** éventuelles entre les différents soutiens. De ce point de vue, la connexion existant entre ACRE et les programmes d'assurance mérite un examen détaillé, comme suit.

ACRE a été conçu pour protéger les agriculteurs contre le risque **systemique** (c'est-à-dire touchant simultanément un grand nombre d'exploitations), au niveau d'un Etat. Comme on l'a vu, l'assurance chiffre d'affaires garantit contre les risques plus « **localisés** »<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La complémentarité entre ACRE et l'assurance est particulièrement nette pour les assurances basées sur les rendements individuels de l'exploitation. Elle est beaucoup moins évidente pour les assurances collectives fondées sur les rendements du comté (GRP, GRIP), dont le fonctionnement se rapproche de celui du programme ACRE (*encadré 2*).

Ce point est important : un agriculteur situé dans un Etat remplissant les conditions de déclenchement d'un paiement ACRE peut très bien **ne pas recevoir** de paiement, si le chiffre d'affaires de son exploitation, pour la culture considérée, ne tombe pas sous son niveau historique de référence. **Inversement**, un agriculteur dont le chiffre d'affaires est inférieur au niveau historique de référence ne touche pas de paiement ACRE si les conditions de déclenchement ne sont pas réunies au niveau de l'Etat. Par ailleurs, un paiement ACRE peut ne pas couvrir **complètement** la perte de chiffre d'affaires subie par un exploitant à cause de la corrélation imparfaite entre l'évolution du rendement de l'Etat et celle du rendement de l'exploitation (« risque de base »).

Les agriculteurs **ne sont pas obligés** de souscrire une assurance récolte/chiffre d'affaires pour participer à ACRE. Cependant, le fait de prendre une telle assurance accroît la probabilité que l'exploitation remplisse le critère de déclenchement d'un paiement ACRE, car la valeur des primes d'assurance est incluse dans le chiffre d'affaires de référence de l'exploitation. Plus la valeur de la prime est élevée (autrement dit, plus le contrat d'assurance offre de garanties), plus cette probabilité augmente. Mais le **niveau** du paiement ACRE lui-même **n'est pas affecté**, car l'indemnité d'assurance n'est pas déduite du paiement ACRE<sup>21</sup>.

Ce constat soulève la question du « **double paiement** » que recevraient les agriculteurs touchant à la fois des paiements ACRE et des indemnités d'assurance. Certes, ces deux programmes ne gèrent pas le même type de risque (interannuel pour l'un, intra-campagne pour l'autre). Mais il existe une « plage de répartition » du risque où les deux dispositifs se recoupent.

Cependant, **la redondance est minime**. Le paiement ACRE par culture est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires de référence de l'Etat, tandis que l'assurance chiffre d'affaires couvre au maximum 85 % du chiffre d'affaires de la culture sur l'exploitation. Même si ces pourcentages ne s'appliquent pas exactement au même dénominateur, ils suggèrent que le risque de double paiement est peu élevé. L'étude précédemment citée l'évalue à environ 3 % du montant des paiements ACRE (Zulauf, Schnitkey et Langemeier, 2010).

Autre aspect de la superposition des programmes : les compagnies d'assurance versent « trop » d'indemnités à certains agriculteurs, eu égard au fait qu'une partie de ces indemnités couvre en fait le risque systémique, **déjà pris en charge par ACRE**. Mais ce surcroît d'indemnités est en réalité financé en grande partie par l'USDA, via le contrat de réassurance publique. Il serait donc légitime que l'USDA réduise ses garanties de **réassurance**, en la limitant aux risques les plus extrêmes (Coble et Barnett, 2008). Une alternative serait que l'USDA diminue les primes d'assurance et que les agriculteurs reçoivent des indemnités plus faibles, tenant compte des paiements ACRE. Cependant, la réduction éventuelle des primes d'assurance ne pourrait être déterminée que lorsque le montant des paiements ACRE versé à l'exploitant serait connu, ce qui rendrait moins prévisible pour l'agriculteur le niveau de son filet de sécurité (Cooper, 2010).

---

<sup>21</sup> Il serait bien sûr hasardeux pour un producteur de souscrire une assurance offrant des garanties plus élevées (donc plus chère) uniquement pour accroître la probabilité de déclenchement d'un paiement ACRE. Celui-ci peut ne pas se déclencher ou ne pas compenser la hausse de la prime d'assurance.

### 2.3. ACRE et SURE ont des conséquences potentiellement négatives à l'OMC

Les paiements **ACRE** sont couplés au type de production, versés sur la surface semée et liés aux prix de marché et aux rendements de la campagne. Ils devraient donc être notifiés comme aides **spécifiques par produit** dans la boîte orange de l'Accord agricole de l'OMC. Les paiements **SURE** ne sont a priori pas éligibles à la boîte verte, car ils ne respectent pas le critère de l'Accord agricole selon lequel une perte de 30 % est requise pour le déclenchement de l'aide. Ils pourraient être déclarés dans la boîte orange comme aides **non spécifiques par produit** (comme les paiements anticycliques), avec à la clé une éventuelle exemption de réduction du soutien au titre de la règle « de minimis »<sup>22</sup>.

Le FAPRI (2011b) a simulé l'impact potentiel, pour les Etats-Unis, d'un accord agricole dans le cycle de négociations de Doha, **basé sur les « modalités » de décembre 2008**, qui entrerait en vigueur en 2012 et serait complètement mis en œuvre en 2018. Cet accord aurait un effet sur : (i) la **Mesure globale de soutien** (MGS), qui regroupe les soutiens classés en boîte orange, y compris ceux qui sont exemptés de réduction au titre de la règle « de minimis » ; (ii) le « **soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges** » (SGEDE), qui combinerait tous les soutiens classés en boîte orange et en boîte bleue ; (iii) les **plafonds de soutien par produit**, définis selon des références historiques. Des plafonds distincts seraient fixés pour les soutiens relevant de la boîte orange et les aides notifiées dans la boîte bleue.

Selon ces simulations :

- *les paiements ACRE pourraient pousser la MGS et le SGEDE au-delà des plafonds autorisés.*
  - Dans le **scénario central**, basé sur l'hypothèse d'un taux de participation modéré des producteurs à ACRE (inférieur à 25 % des surfaces pour les producteurs de blé, de maïs et de soja – ce qui est malgré tout supérieur au taux actuel – et quasiment nul pour les producteurs de coton et de riz), en 2018, il y a 21 % de chances que la MGS courante dépasse le niveau autorisé et 23 % que le SGEDE courant excède son plafond.
  - Si **tous les producteurs** de grandes cultures souscrivaient à ACRE, la probabilité de dépassement des plafonds serait de 35 % pour la MGS et de 34 % pour le SGEDE.
  - Si **aucun producteur** de grandes cultures ne souscrivait à ACRE, la probabilité de dépassement des plafonds tomberait à 18 % pour la MGS et 17 % pour le SGEDE.
  - ACRE serait donc responsable au maximum, **à lui seul**, d'un risque de dépassement de la MGS et du SGEDE de 17 %, dans les deux cas ;

---

<sup>22</sup> Ces prévisions ont été confirmées par les notifications agricoles des Etats-Unis à l'OMC datées du 29 août 2011 pour les années 2008 et 2009.

- *les paiements ACRE auraient un fort impact sur le soutien par produit classé en boîte orange.*
  - Dans le **scénario central**, en 2018, la probabilité d'excéder les plafonds par produit, pour les soutiens relevant de la boîte orange, est de 7 % pour le blé, 10 % pour le maïs et 2 % pour le soja. Pour ces cultures, la probabilité de dépasser les plafonds par produit pour les aides de la boîte bleue serait nulle.
  - Si **tous les producteurs** de grandes cultures participaient à ACRE, la probabilité d'enfreindre les plafonds de soutien de la boîte orange passerait à 27 % pour le blé, 22 % pour le maïs et 18 % pour le soja. Le FAPRI ne fournit pas d'estimation pour les aides de la boîte bleue.
  - Si **aucun producteur** de grandes cultures ne souscrivait à ACRE, le risque de dépassement des plafonds de soutien de la boîte orange serait nul pour ces trois cultures, ce qui situe l'influence du programme ACRE.

En comparaison, dans le scénario central du FAPRI, les **paiements anticycliques sont nuls** car les prix de marché sont censés rester au-dessus des prix d'objectif qui déterminent le déclenchement de ces paiements. D'autres hypothèses de prix pourraient donner des résultats différents.

Les simulations du FAPRI sont confirmées par les travaux de Zulauf et Orden (2010). Selon ces auteurs, si toutes les surfaces de grandes cultures étaient engagées dans ACRE, sur la période 2009-2012, le plafond de soutien **par produit** classé en boîte orange, fixé dans le cadre d'un accord dans le cycle de Doha, **serait dépassé** en moyenne entre 5 et 7 fois sur 11 pour le blé (soit une probabilité de 45 à 65 %), 3 fois sur 11 pour le maïs (soit 27 % des cas) et 4 fois sur 11 pour le soja (soit 36 % des cas).

Pour éviter ces inconvénients, les Etats-Unis pourraient, en théorie, chercher à modifier le programme ACRE pour le rendre compatible avec les nouvelles règles de la **boîte bleue** en discussion dans le cycle de Doha. Mais cela impliquerait qu'ils soient versés sur des surfaces et des rendements fixes, ce qui entraînerait un changement radical dans la conception du programme. Par ailleurs, si le montant du plafond global de la boîte bleue susceptible d'être fixé pour les Etats-Unis dans un accord post-Doha permettrait a priori d'inclure à la fois les paiements anticycliques et les paiements ACRE, on ne peut exclure que les plafonds par produit prévus pour les aides de la boîte bleue soient dépassés, pour certaines cultures, selon les années.

On ne voit pas comment ACRE pourrait évoluer pour entrer dans la boîte verte, sauf à étendre ce programme à toutes les productions et à respecter des critères de déclenchement des aides beaucoup plus stricts, ce qui le rapprocherait du programme Agri-stabilité mis en place au Canada (*voir chapitre 4.2.1*).

Ces hypothèses semblent, à ce jour, purement théoriques. Avec l'enlisement du cycle de Doha, la question de la compatibilité du système de soutien US avec les règles de l'OMC ne devrait guère peser dans le prochain *farm bill*.

### 3. BILAN ET PERSPECTIVES

Le programme ACRE a démarré en 2009/10, SURE a indemnisé les pertes des récoltes 2008 et 2009. Le premier bilan de ces dispositifs est pour le moins **mitigé**. Ils n'ont pas vraiment répondu aux attentes de leurs concepteurs et la question se pose de leur devenir dans le prochain *farm bill*.

#### **3.1. Jusqu'à présent, les nouveaux programmes n'ont pas répondu aux attentes**

##### **3.1.1. La participation à ACRE a été beaucoup plus faible que prévu**

En 2009/10, moins de 8 % des exploitations éligibles ont choisi de souscrire à ACRE plutôt que de rester dans le régime de paiements anticycliques. Ces exploitations ne couvrent que 13 % de la surface de base des grandes cultures. Plus étonnant encore, en 2010/11, très peu de nouveaux agriculteurs ont été tentés par le nouveau programme, puisque les chiffres cumulés de participation montrent que moins de **14 % de la surface de base** étaient engagés dans ACRE durant cette campagne (*tableau 4*).

**Tableau 4 : Nombre d'exploitations et surfaces de base engagées dans le programme de paiements anticycliques (PA) et le programme ACRE aux Etats-Unis 1/**

	2009		2010e	
	Unités 2/	Répartition (%)	Unités 2/	Répartition (%)
<b>Nombre d'exploitations</b>	1 677	100,0	1 699	100,0
- PA	1 546	92,2	1 562	91,9
- ACRE	131	7,8	137	8,1
<b>Surface de base</b>	105 425	100,0	104 252	100,0
- PA	91 700	87,0	90 025	86,4
- ACRE	13 725	13,0	14 227	13,6

1/ Statistiques au 31 mars 2011 : données finales pour 2009, données provisoires pour 2010

2/ Nombre d'exploitations en milliers, surface de base en milliers d'hectares

Source : *Agri US Analyse* d'après USDA

Ce sont essentiellement des producteurs de **blé**, de **maïs** et de **soja** qui ont été séduits par ACRE. En 2010/11, 16 % de la surface de base du maïs et du soja, et 14 % de celle du blé, étaient enrôlés dans le programme. La quasi-totalité des producteurs des autres grandes cultures ont préféré rester dans le système de paiements anticycliques. **Moins de 0,1 %** de la surface de base du riz, du coton et de l'arachide a adhéré à ACRE.

Ce manque d'enthousiasme pour le nouveau dispositif **a surpris** beaucoup d'experts. Les simulations laissaient entrevoir une participation des agriculteurs beaucoup plus forte (voir par exemple Briggeman et Campiche, 2010). Plusieurs explications ont été avancées après coup :

- **la réduction de 20 % des paiements fixes** exigée pour souscrire à ACRE a été un obstacle majeur pour les producteurs qui reçoivent des aides par hectare élevées, c'est-à-dire en particulier les producteurs de **riz** et de **coton**. La baisse de 30 % des paiements de *marketing loan* a également joué pour ces deux cultures, dont les prix, jusqu'à 2009/10, étaient encore suffisamment bas pour déclencher ce type d'aide. Pour les producteurs de blé, de maïs et de soja, dont les prix de marché sont très au-dessus des prix minima, la souscription à ACRE présente l'inconvénient de diminuer de 30 % les prêts de campagne octroyés par la CCC, utilisés par certains agriculteurs comme une avance de trésorerie ;
- le fonctionnement du nouveau programme est **complexe** et difficile à assimiler. Il pénalise les producteurs qui diversifient leurs assolements et ceux qui subissent des calamités naturelles plusieurs années consécutives, ce qui réduit leur rendement de référence. De plus, les participants doivent fournir plusieurs documents pour documenter les rendements obtenus ;
- le réseau de vulgarisation agricole, chargé d'expliquer le fonctionnement du programme aux agriculteurs, n'a pas correctement rempli sa tâche (Lubben et Novak, 2010). Les **outils d'aide à la décision** seraient également fautifs : ils permettent de faire des simulations sur le montant moyen des aides, mais ne renseignent pas tous sur les probabilités d'obtention des aides et ne font pas ressortir l'effet stabilisateur des paiements ACRE (comparé aux paiements anticycliques) sur les recettes d'exploitation ;
- les paiements ACRE, comme d'ailleurs les paiements SURE, sont **versés tardivement**, car ils sont basés sur les prix moyens payés aux producteurs sur l'ensemble de la campagne. Au contraire, il est possible d'obtenir une avance sur les paiements anticycliques, d'un montant égal à 40 % du total prévu, trois mois après le début de la campagne ;
- beaucoup de **fermiers** n'ont pas réussi à convaincre leurs **propriétaires** (dont le consentement est requis par la loi) de souscrire à ACRE, soit à cause de la complexité du programme soit en raison des implications sur le loyer de la terre. Les propriétaires fonciers pratiquant le **métayage**, très courant dans la *Corn Belt*, partagent en effet une partie des aides avec les exploitants et sont donc sensibles à tout changement potentiel du montant des subventions ;

Mais les raisons les plus déterminantes du manque d'attrait pour ACRE tiennent sans doute à l'**énorme difficulté** pour l'agriculteur d'évaluer les conséquences de sa participation au programme, compte tenu des multiples incertitudes sur un très grand nombre de variables (*voir chapitre 2.1.1 et annexe*), et sur l'**engagement pluriannuel** imposé aux participants. En somme, l'agriculteur sait ce qu'il perd, mais pas ce qu'il peut gagner. Et il ne peut faire marche arrière, une fois que sa décision

est prise. Si la plupart des agriculteurs sont avertis au risque, comme l'affirment les agroéconomistes, alors leur réticence envers ACRE s'explique assez aisément<sup>23</sup>.

### **3.1.2. SURE n'a pas permis d'éviter l'octroi d'aides ad hoc contre les calamités**

Un argument des partisans de SURE, lors de la préparation du *farm bill* de 2008, était que ce programme allait **mettre fin aux aides ad hoc**, déclenchées périodiquement par le Congrès en cas de calamité naturelle de grande ampleur. Mais les réalités politiques l'ont emporté sur ce vœu pieux, avec toutefois un trait original : ce n'est pas le législateur mais l'exécutif qui a perpétué la tradition des aides d'urgence.

En septembre 2010, l'USDA a annoncé l'octroi d'une enveloppe de 630 millions de dollars, dans le but, principalement, d'aider les producteurs du sud des Etats-Unis touchés par les inondations en 2009. Les raisons avancées étaient la lenteur d'indemnisation du programme SURE et, surtout, le fait que beaucoup d'agriculteurs des Etats du Sud n'avaient pas souscrit d'assurance récolte (condition nécessaire à la participation à SURE) ou avaient pris une assurance au taux de garantie le plus faible (ce qui diminue d'autant le montant potentiel des paiements SURE).

En réalité, ces aides avaient aussi une forte **connotation politique**. Elles visaient à favoriser la réélection de Blanche Lincoln, alors présidente de la commission agricole du Sénat, qui était distancée dans les sondages pour les élections législatives du 2 novembre. La sénatrice de l'Arkansas avait initialement demandé une aide ad hoc de 1,5 milliard de dollars, annexée à un projet de loi non agricole, de portée générale, concernant le soutien aux petites entreprises. Elle avait finalement accepté de retirer sa demande pour faciliter le vote de cette loi, chère au président Obama... contre la promesse d'une aide ad hoc, puisée dans le budget de l'USDA. Ce qui ne l'a pas empêchée d'être battue aux élections.

L'expérience passée conduit à considérer avec beaucoup de **circonspection** les affirmations répétées, aux Etats-Unis, selon lesquelles l'institutionnalisation des compensations peut permettre de chasser durablement les aides ad hoc. Tel était l'objectif initial de l'augmentation du soutien aux programmes d'assurance, dans les années 80 puis encore en 2000. Mais le Congrès n'a pas fermé pour autant les cordons de la bourse : les aides ad hoc, qui constituent d'excellents arguments en période de campagne électorale, ont continué.

Si le programme SURE perdure, il est probable que le secrétaire américain à l'Agriculture sera soumis à de **fortes pressions**, dans l'avenir, pour déclarer que certains comtés ont été touchés par une calamité naturelle. Une telle déclaration, en effet, ouvre automatiquement aux exploitations de ces comtés et des comtés adjacents le droit de recevoir des paiements SURE.

---

<sup>23</sup> Cette analyse est confirmée par une étude récente publiée en août 2011 par l'université de Wisconsin-Madison (Mitchell *et al.*, 2011).

### **3.2. ACRE et SURE ne seront probablement pas reconduits tels quels dans le prochain farm bill**

#### **3.2.1. Le contexte global du débat sur la loi agricole de 2012**

Le débat sur le prochain *farm bill* a déjà commencé. Des auditions ont eu lieu à la Chambre des représentants, sur ce thème, dès le printemps 2010. Tous les observateurs soulignent le poids des **contraintes budgétaires**. Certes, ce sujet revient sur le tapis chaque fois que l'on discute du renouvellement de la loi-cadre agricole, mais la situation actuelle sort de l'ordinaire. Selon les prévisions officielles, en 2011, le déficit budgétaire de l'Etat fédéral devrait dépasser 10 % du produit intérieur brut (PIB), soit nettement plus que les années où l'on a renouvelé les deux derniers *farm bills* : environ 3 % du PIB en 2008, moins de 2 % en 2002. La marge de manœuvre est très étroite : la dette fédérale brute du pays frôle 70 % du PIB, le taux de chômage excède 9 %. L'administration et le Congrès semblent avoir pris la mesure du problème et discutent d'un plan d'économies drastiques, accompagné de hausses d'impôts, pour la prochaine décennie. Mais les négociations entre Républicains et Démocrates sont très difficiles. De leur issue dépend l'approbation par le Congrès, d'ici au 2 août 2011, d'un relèvement du plafond de la dette publique, permettant à l'Etat fédéral de continuer à emprunter<sup>24</sup>.

Deux autres facteurs seront déterminants. L'année 2012 sera très agitée sur le plan politique : les prochaines **élections** présidentielles auront lieu en novembre, en même temps que de nouvelles élections législatives visant à renouveler entièrement la Chambre des représentants et un tiers du Sénat. Les campagnes électorales sont généralement favorables aux agriculteurs, car les candidats cherchent l'appui du monde rural. D'un autre côté, le niveau élevé du **revenu agricole**, à des niveaux quasi-records, peut faciliter la réduction des aides.

Un des principaux enjeux du débat est la réduction voire la suppression des **paiements fixes**, découplés de la production et des prix de marché, qui coûtent près de 5 milliards de dollars par an et sont devenus très difficiles à justifier avec la flambée des cours des grandes cultures. Il n'est pas sûr toutefois que le Congrès aille très loin sur ce point car le président de la commission agricole de la Chambre des représentants, Frank Lucas, élu républicain de l'Oklahoma, veille aux intérêts des producteurs de blé, soucieux de maintenir ces aides. En outre, les paiements fixes sont l'un des rares soutiens à l'agriculture qui soit classé dans la boîte verte de l'OMC (de manière d'ailleurs contestable, comme l'a montré le « panel coton » initié par le Brésil contre les Etats-Unis, du fait que ces paiements ne peuvent pas être versés sur la partie de la surface de base cultivée en fruits et légumes).

Une réduction des paiements fixes aurait **un effet catalyseur** sur la participation au programme ACRE, car elle diminuerait la « pénalité » actuelle consistant en une baisse de 20 % des paiements fixes pour les producteurs souscrivant à ce

---

<sup>24</sup> Depuis la rédaction de l'étude, le président des Etats-Unis et le Congrès ont conclu un accord sur le relèvement du plafond de la dette, le 31 juillet. Cet accord prévoit notamment qu'un comité spécial du Congrès doit trouver, au plus tard d'ici le 23 novembre 2011, un compromis sur une réduction du déficit budgétaire fédéral de 1 200 à 1 500 Md \$ sur dix ans. Si aucun compromis n'est trouvé, les dépenses budgétaires, y compris les programmes de soutien à l'agriculture, seront automatiquement amputées de 1 200 Md \$. Le prochain *farm bill* s'inscrira dans ce cadre.

programme. L'augmentation des surfaces engagées dans ACRE serait plus ou moins forte, selon le taux de réduction des paiements fixes. Elle entraînerait une hausse des dépenses de l'USDA au titre du programme ACRE, qui compenserait partiellement la baisse des paiements découplés de la production et des prix. A titre indicatif, sur la période 2012-2021, dans la double hypothèse d'une suppression complète des paiements fixes et d'une participation de toutes les exploitations éligibles au programme ACRE, les dépenses de soutien de l'USDA diminueraient en moyenne de 4,9 Md \$ par an en raison de l'élimination des paiements fixes, mais pourraient progresser de 3 Md \$ par an au titre du programme ACRE. L'économie nette serait en moyenne de « seulement » 1,9 Md \$ par an (FAPRI, 2011c).

Dans un environnement de prix très volatils, les organisations agricoles veulent surtout défendre, dans le *farm bill*, le filet de sécurité du revenu des producteurs, dont la pièce maîtresse est l'**assurance** récolte/chiffre d'affaires. Mais le coût de celle-ci croît avec le niveau des cours et l'augmentation des surfaces cultivées et des rendements. Dans la prochaine décennie (2010-2019), les indemnités nettes d'assurance récolte/chiffre d'affaires pourraient constituer, selon le FAPRI, la moitié du soutien direct aux producteurs de grandes cultures, loin devant les paiements anticycliques et les paiements ACRE. Dans un sondage récent, plus de la moitié des agriculteurs interrogés se déclaraient d'accord pour renoncer à une partie de leurs paiements fixes, en échange du renforcement des programmes d'assurance. La réduction des paiements fixes pourrait également servir à financer les programmes ACRE et SURE.

Au total, la faiblesse des marges de manœuvre, sur les plans budgétaire et politique, rend **improbable** des réformes substantielles dans le prochain *farm bill*. Le débat récurrent sur un plafonnement plus strict des aides directes devrait s'intensifier. Plus fondamentalement, un changement de la philosophie du soutien pourrait provenir de l'extension, à l'ensemble des aides directes, du principe qui sous-tend les programmes issus de la loi agricole de 2008 : aider uniquement les exploitations qui subissent une **baisse** de chiffre d'affaires, par culture (ACRE) ou pour l'ensemble des cultures éligibles (SURE) (*voir chapitre 2.2.1*). C'est ce que propose Carl Zulauf, professeur à l'université d'Etat de l'Ohio, qui fut l'un des principaux concepteurs du programme ACRE (Zulauf, 2011). Si ce principe était étendu aux paiements fixes, ils seraient octroyés seulement aux exploitations qui subissent une perte financière. De surcroît, ajoute Zulauf, le montant total des aides versées à une exploitation ne devrait pas dépasser la perte subie. Reste à voir si cette proposition de couplage radical du soutien à l'évolution du chiffre d'affaires de l'exploitation (dont la compatibilité avec les règles de l'OMC est à vérifier) peut faire son chemin au Congrès dans les mois qui viennent.

### **3.2.2. ACRE devrait être reconduit sous réserve de simplification**

Les résultats mitigés du programme ACRE, en termes de participation des agriculteurs, suscitent une réflexion sur les changements qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour le rendre plus attractif. Les propositions ne manquent pas : elles vont généralement dans le sens de la **simplification** du dispositif : harmonisation des modes de calcul des rendements et des prix de référence, uniformisation des critères de déclenchement des aides par Etat et par exploitation, etc.

La question de l'**intégration** de l'assurance et du programme ACRE, qui se traduirait par la déduction des paiements ACRE des indemnités d'assurance (ou inversement), soulevée lors du *farm bill* de 2008, est évoquée de nouveau. Elle pourrait être source d'économies budgétaires. Mais l'opposition farouche des assureurs rend cette option peu probable.

### **3.2.3. L'avenir de SURE est plus incertain**

A partir de l'année fiscale 2012, SURE n'aura plus de ligne budgétaire. Son renouvellement dans la prochaine loi agricole impliquerait de prélever sur d'autres programmes près de **1 milliard de dollars** par an, sauf à reconduire le mode de financement actuel, fondé sur la mise à disposition d'une fraction des droits de douane sur les marchandises importées aux Etats-Unis. Mais ce type de financement échappe au *farm bill* proprement dit et soulève beaucoup de difficultés.

La prochaine loi agricole devra pourtant se prononcer sur l'avenir du régime d'aides contre les calamités naturelles, particulièrement cher aux producteurs de blé. Pour des raisons d'affichage politique, autant que de coût budgétaire, on voit mal comment SURE pourrait être remplacé entièrement par un retour aux aides ad hoc.

## **4. LES CONSEQUENCES POUR LA PAC : QUELLES IMPLICATIONS POUR LA POLITIQUE DE GESTION DES RISQUES DANS L'UNION EUROPEENNE ?**

L'instabilité des prix agricoles survenue ces dernières années préoccupe les cultivateurs et les éleveurs européens, longtemps habitués à opérer dans un environnement économique étroitement régulé par la PAC. Un instrument comparable à ACRE serait-il applicable dans l'Union européenne ? Plus largement, quels enseignements peut-on tirer des expériences menées en Amérique du Nord en matière de gestion des risques agricoles ?

### **4.1. Un programme de type ACRE serait-il applicable dans l'UE ?**

#### **4.1.1. Des frais d'administration non négligeables**

La mise en place d'un programme du type ACRE dans l'Union européenne impliquerait que les agriculteurs déclarent chaque année leurs assolements et soient en mesure d'apporter la preuve du volume de leur production. Cela suppose l'existence d'une infrastructure administrative capable d'enregistrer les données, de les contrôler et de superviser l'ensemble du programme. Cette infrastructure existe – elle a été mise en place pour l'application de la politique agricole commune –, mais elle serait indéniablement confrontée à un **alourdissement** de ses missions. La complexité du programme irait par ailleurs à l'encontre de l'objectif maintes fois affiché de simplifier la PAC.

#### 4.1.2. Les obstacles budgétaires

Les obstacles budgétaires à un programme ACRE sont de deux sortes : réglementaires et financiers.

- Les **règles communautaires** actuelles sur le premier pilier de la PAC interdisent, à la fois, de dépasser l'enveloppe annuelle fixée pour le budget et de transférer les fonds éventuellement inutilisés d'une année à l'autre. Une solution pourrait consister à fixer un plafond annuel de dépenses pour les aides ACRE, au sein du premier pilier, et à réduire proportionnellement les demandes d'aide en cas de risque de dépassement du plafond. Mais la flexibilité du programme s'en trouverait considérablement diminuée. Comme le recommande Chatellier (2011), il faudrait en outre pouvoir réaffecter et reporter à l'exercice suivant les montants non dépensés.

Les règles de financement du deuxième pilier de la PAC sont plus souples : elles permettent, dans certaines conditions bien définies, un plafonnement pluriannuel des dépenses et un report des crédits non utilisés une année. Reste à voir si cette souplesse s'appliquerait aux aides directes du type ACRE.

- Le **coût budgétaire** d'un programme ACRE est par définition très variable. Nous avons procédé à des estimations pour « la ferme Europe », basées sur les prévisions de récolte de grandes cultures dans l'UE sur la période 2009-2013 (European Commission, 2010) et sur trois hypothèses de prix de référence pour les céréales et les oléagineux, fondées sur les cours observés depuis une dizaine d'années :
  - céréales : prix haut, 200 €/T ; prix moyen, 150 €/T ; prix bas, 100 €/T ;
  - oléagineux : prix haut, 461 €/T ; prix moyen, 304 €/t ; prix bas, 210 €/T.

Ces prix de référence représentent les prix moyens payés aux producteurs dans l'Union européenne sur la période 2009-2013. Le **chiffre d'affaires de référence** est obtenu en multipliant ces prix par la production moyenne de grandes cultures (soit 292,3 millions de tonnes pour les céréales et 29,7 millions de tonnes pour les oléagineux<sup>25</sup>) et par 90 %, selon les règles du programme ACRE américain.

On simule ensuite une baisse du chiffre d'affaires en supposant que les rendements de la ferme Europe restent constants et que les prix de référence diminuent entre 10 % et 50 % (ces hypothèses sont artificielles, mais permettent d'explorer une variété de scénarios). Le **chiffre d'affaires « courant »** est égal au tonnage de la production de grandes cultures pris en compte pour le chiffre d'affaires de référence multiplié par le prix correspondant à chaque scénario. L'**aide ACRE** est calculée en soustrayant le chiffre d'affaires courant du chiffre d'affaires de référence.

---

<sup>25</sup> Moyenne « olympique » sur la période 2009-2013.

Selon ces estimations, le montant de l'aide ACRE est nul lorsque les prix baissent de 10 %, ce qui est logique vu le mode de calcul du chiffre d'affaires de référence (90 % de la production et des prix historiques). Si les prix diminuaient de 50 %, l'aide atteindrait entre 14 et 29 milliards d'euros par an, selon les scénarios. Dans les scénarios les plus probables (niveau de prix moyen, baisse de 20 à 30 %), le coût des aides ACRE oscille entre 5 et 11 milliards d'euros par an, soit l'équivalent de **12 à 25 % du montant des aides directes du premier pilier de la PAC** (tableau 5).

**Tableau 5 : Estimation du montant potentiel de l'aide versée aux producteurs de céréales-oléagineux dans le cadre d'un programme ACRE dans l'Union européenne**

	Prix de référence (€/t)	Baisse de prix 1/				
		10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
<b>Céréales</b>						
. Prix haut	200	180	160	140	120	100
- Aide (mio €)	--	0	5 846	11 692	17 538	23 384
. Prix moyen	150	135	120	105	90	75
- Aide (mio €)	--	0	4 384	8 769	13 153	17 537
. Prix bas	100	90	80	70	60	50
- Aide (mio €)	--	0	2 923	5 846	8 769	11 692
<b>Oléagineux</b>						
. Prix haut	461	415	369	323	277	230
- Aide (mio €)	--	0	1 363	2 729	4 107	5 476
. Prix moyen	304	274	243	213	182	152
- Aide (mio €)	--	0	909	1 800	2 709	3 612
. Prix bas	210	189	168	147	126	105
- Aide (mio €)	--	0	623	1 247	1 871	2 495
<b>Total céréales-oléagineux</b>						
. Prix haut	200/461	180/415	160/369	140/323	120/277	100/230
- Aide (mio €)	--	0	7 209	14 421	21 645	28 860
. Prix moyen	150/304	135/274	120/243	105/213	90/182	75/152
- Aide (mio €)	--	0	5 293	10 569	15 862	21 149
. Prix bas	100/210	90/189	80/168	70/147	60/126	50/105
- Aide (mio €)	--	0	3 546	7 093	10 640	14 187

1/ A rendement constant

Source : Agri US Analyse

Si l'aide ACRE était **plafonnée** à 25 % du chiffre d'affaires de référence, comme c'est le cas aux Etats-Unis, elle serait comprise entre 8 et 16 milliards d'euros (tableau 6). Par comparaison avec le tableau 5, ces montants permettraient de couvrir une réduction des prix (donc du chiffre d'affaires de référence, à rendements constants) d'environ 30 %. En l'absence de nouvelles recettes, le financement de ce programme à hauteur des plafonds indiqués impliquerait de **réduire de 20 et 40 % les aides directes** versées aux agriculteurs européens (pas uniquement les producteurs de grandes cultures) dans le cadre du premier pilier.

**Tableau 6 : Calcul du plafond de l'aide ACRE pour différents scénarios de prix des grandes cultures dans l'Union européenne**

	Chiffre d'affaires de référence 1/ (mio €)	Plafond de l'aide ACRE 2/ (mio €)
<b>Céréales</b>		
. Prix haut	52 614	13 153
. Prix moyen	39 460	9 865
. Prix bas	26 307	6 577
<b>Oléagineux</b>		
. Prix haut	12 322	3 080
. Prix moyen	8 126	2 031
. Prix bas	5 613	1 403
<b>Total céréales-oléagineux</b>		
. Prix haut	64 936	16 233
. Prix moyen	47 586	11 896
. Prix bas	31 920	7 908

1/ Sur la période 2009-2013, d'après les hypothèses de prix du tableau 4 et pour un tonnage produit de 292,3 millions de tonnes de céréales et 29,7 millions tonnes d'oléagineux

2/ Chiffre d'affaires de référence x 25 %

Source : *Agri US Analyse*

Ces estimations n'ont bien sûr qu'une valeur indicative. Elles témoignent toutefois du coût très élevé que pourrait atteindre un programme du type ACRE en Europe. Sachant que **la France** réalise environ un quart de la production communautaire de céréales et d'oléagineux, sa part dans le plafond de l'aide ACRE serait de l'ordre de 3 milliards d'euros (pour des niveaux de prix moyens) : soit **37 % des aides directes octroyées aux agriculteurs français** au titre du premier pilier de la PAC.

On peut affiner l'analyse en évaluant le coût d'un programme ACRE sur les **exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux** (Otex 13 du RICA, le réseau d'information comptable agricole européen). En France, une exploitation de l'Otex 13 a une surface moyenne de 121 ha et produit 575 t de céréales et 70 t d'oléagineux<sup>26</sup>. Or le montant des paiements ACRE indiqué dans le tableau 5 peut être exprimé en euros par tonne pour les différents scénarios de prix. En multipliant ce montant par la production moyenne de céréales et d'oléagineux par exploitation de l'Otex 13, on obtient la valeur moyenne du paiement ACRE versé par exploitation (*tableau 7*).

<sup>26</sup> Estimation d'*Agri US Analyse* sur la base des résultats du RICA pour 2009.

**Tableau 7 : Estimation du montant potentiel de l'aide versée aux exploitations françaises spécialisées en céréales et oléo-protéagineux dans le cadre d'un programme ACRE**

	Prix de référence (€/t)	Baisse de prix 1/				
		10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
<b>Total céréales-oléagineux</b>						
. Prix haut	200/461	180/415	160/369	140/323	120/277	100/230
- Aide (€/exploitation)	--	0	14 720	29 440	44 160	58 880
. Prix moyen	150/304	135/274	120/243	105/213	90/182	75/152
- Aide (€/exploitation)	--	0	10 795	21 520	32 245	43 040
. Prix bas	100/210	90/189	80/168	70/147	60/126	50/105
- Aide (€/exploitation)	--	0	7 220	14 440	21 660	28 880

1/ A rendement constant

Source : Agri US Analyse

Sachant que, selon le RICA, une exploitation française spécialisée en céréales et oléo-protéagineux a reçu en moyenne une aide directe (subvention d'exploitation incluant les aides du premier et du deuxième piliers) de 43 560 € en 2009, les montants indiqués dans le tableau 7 peuvent être exprimés en **pourcentage de cette subvention (tableau 8)**.

**Tableau 8 : Estimation du montant potentiel de l'aide versée aux exploitations françaises spécialisées en céréales et oléo-protéagineux dans le cadre d'un programme ACRE, en pourcentage de la subvention d'exploitation moyenne reçue en 2009**

	Prix de référence (€/t)	Baisse de prix 1/				
		10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
<b>Total céréales-oléagineux</b>						
. Prix haut	200/461	180/415	160/369	140/323	120/277	100/230
- Aide (%) 2/	--	0	34	68	101	135
. Prix moyen	150/304	135/274	120/243	105/213	90/182	75/152
- Aide (%) 2/	--	0	25	49	74	99
. Prix bas	100/210	90/189	80/168	70/147	60/126	50/105
- Aide (%) 2/	--	0	17	33	50	66

1/ A rendement constant 2/ En pourcentage de la subvention d'exploitation moyenne reçue en 2009

Source : Agri US Analyse

Un paiement ACRE couvrant une baisse de prix (donc de chiffre d'affaires, à rendements constants) des céréales et des oléagineux de 50 % coûterait entre 66 % et 135 % de l'aide directe. **Pour une baisse de prix de 30 %, le paiement ACRE oscillerait entre 33 % et 68 % de l'aide directe**, selon les scénarios. Pour une

baisse de prix de 20 %, le coût du paiement ACRE varierait entre 17 et 34 % de la subvention d'exploitation.

Ces estimations sont fondées sur l'hypothèse d'une participation de l'ensemble de la production communautaire de grandes cultures à un programme ACRE. Si seulement **la moitié de la production** était engagée dans ce programme, le coût de l'aide par tonne et les pourcentages indiqués dans le tableau 8 seraient divisés par deux. Dans ce cas, **en France**, le paiement ACRE versé à une exploitation spécialisée en céréales et oléo-protéagineux pour compenser une baisse de chiffre d'affaires de 30 % équivaldrait à un pourcentage compris **entre 16 et 34 % de son aide directe**, selon les scénarios de prix.

#### **4.1.3. Les difficultés à l'OMC**

Le programme ACRE serait classé dans la **boîte orange**, au titre du soutien par produit. Or, si un accord était conclu dans le cycle de négociations de Doha sur la base des modalités de décembre 2008, la Mesure globale du soutien (MGS) de l'UE serait plafonnée à 21 673 millions d'euros et le soutien par produit ne devrait pas dépasser certains niveaux plafonds.

La MGS courante de l'UE est aujourd'hui estimée à environ 13 800 millions d'euros<sup>27</sup>. D'après le tableau 5, il serait possible d'ajouter à ce montant, en respectant le plafond de MGS « post-Doha », des aides ACRE compensant une baisse de chiffre d'affaires d'environ 20 à 30 % pour le scénario de prix moyens, mais pas au-delà<sup>28</sup>.

Les **plafonds par produit** sont encore plus contraignants. S'agissant du blé tendre, le plafond du soutien en boîte orange est fixé à 2 886 millions d'euros. Le soutien spécifique au blé tendre, notifié par l'UE au titre de 2007/08, est de 1 649 millions d'euros. Il reste donc une marge de manœuvre de 1 237 millions d'euros (en supposant que cette marge n'ait pas déjà été entamée depuis cette date, en raison par exemple de mesures mises en œuvre dans le cadre du « bilan de santé » de la PAC). Ce montant n'est pas suffisant pour absorber la valeur des aides ACRE qui seraient versées aux producteurs de blé pour les indemniser d'une réduction de leur chiffre d'affaires de 20 % (environ 2 000 millions d'euros). Bien entendu, ces estimations n'ont qu'une valeur indicative, car la MGS courante, totale et par produit, varie chaque année en fonction notamment du niveau des prix mondiaux.

Les négociations agricoles du cycle de Doha envisagent en outre d'instaurer des plafonds (global et par produit) sur les aides de la boîte bleue, et de limiter le montant total du « soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges »

---

<sup>27</sup> Somme de la MGS notifiée par l'UE au titre de la campagne de commercialisation 2007/08 (12 354 millions d'euros) et d'un ajustement de 1 500 millions d'euros, représentant l'augmentation estimée du soutien en boîte orange survenue depuis 2007/08.

<sup>28</sup> Cette estimation repose sur l'hypothèse que, comme en 2007/08, les plafonds *de minimis* par produit seraient dépassés pour toutes les grandes cultures, sauf le maïs. Or l'abaissement du plafond *de minimis* à 2,5 % de la valeur de la production (contre 5 % actuellement), prévu dans les négociations de Doha, pourrait entraîner un dépassement pour le maïs.

(SGEDE), totalisant les soutiens de la boîte orange et de la boîte bleue. Pour l'UE, le plafond du SGEDE est de 24 100 millions d'euros.

Enfin, le fait que les aides ACRE ne soient pas classées dans la boîte verte pourrait poser problème pour l'inclusion d'un tel programme dans le **2<sup>ème</sup> pilier de la PAC**. La Commission européenne, dans sa communication du 18 novembre 2010, propose en effet d'intégrer les dispositifs de gestion des risques dans le 2<sup>ème</sup> pilier, à condition qu'ils respectent les critères de la boîte verte à l'OMC. Cependant, cette contrainte est à relativiser : depuis le bilan de santé de la PAC, les fonds de mutualisation constitués par les agriculteurs pour la gestion des risques sanitaires et environnementaux liés aux productions végétales et animales peuvent être subventionnés par l'Union européenne, alors qu'ils relèvent de la boîte orange de l'OMC.

Au total, il existe toute une série d'obstacles – liés aux règles et aux coûts budgétaires, ainsi qu'aux disciplines en vigueur à l'OMC – qui rendent **très difficile, sinon impossible**, la mise en œuvre d'un programme ACRE dans le secteur des grandes cultures dans l'Union européenne. A cela s'ajoutent des considérations relatives à l'équité du soutien : pourquoi les producteurs de grandes cultures seraient-ils les seuls à bénéficier d'un dispositif de lissage de leurs recettes ? Cette question ne se pose pas aux Etats-Unis, où les éleveurs et les producteurs de fruits et légumes n'ont pas d'aides directes et n'en réclament pas (*voir chapitre 2.2.4*). Elle est en revanche très prégnante en Europe, compte tenu de l'évolution de la PAC vers un socle d'aides découplées, indépendantes du type de production. La présente étude n'a pas évalué l'impact de dispositifs de soutien comparable au programme ACRE dans les autres secteurs de production (élevage, fruits et légumes...). Mais l'ajout de tels dispositifs ne ferait que renforcer les obstacles, budgétaires et autres, déjà mis en évidence pour les grandes cultures.

#### **4.2. L'enjeu : la construction d'un système global de gestion des risques**

La forte instabilité des prix agricoles observée ces dernières années est sans doute appelée à **durer**, pour plusieurs raisons : changement climatique, montée en puissance de pays exportateurs particulièrement exposés aux aléas climatiques (comme la Russie et l'Ukraine pour le blé), réduction des apports d'intrants liée aux réglementations sanitaires et environnementales, connexion des marchés de l'agriculture et de l'énergie via les biocarburants, financiarisation des marchés agricoles, dérégulation de la PAC... - sans compter les turbulences de l'économie mondiale liées à la crise de la dette dans les pays développés et ses répercussions sur la croissance et les taux de change. Compte tenu de la nécessité de sécuriser la production agricole pour répondre à la croissance de la demande mondiale et de « *gérer plus efficacement les aléas de revenu et la volatilité du marché, qui limitent la capacité d'investissement du secteur agricole pour rester compétitif* » (Commission européenne, 2010), la stabilisation des prix ou des revenus agricoles est un enjeu politique majeur.

L'analyse détaillée de cet enjeu sort du cadre de cette étude. Celle-ci peut en revanche ouvrir **des pistes de réflexion** à partir de l'expérience des Etats-Unis et, sur certains points, de celle du Canada, qui lui fait écho.

#### **4.2.1. Des outils différenciés selon le type de risque**

Les **paiements découplés** de la production et des prix de marché, octroyés aux agriculteurs en Europe et aux Etats-Unis, réduisent indubitablement l'instabilité des revenus des producteurs. Cela signifie que les revenus varieraient plus fortement si les agriculteurs ne recevaient pas ces paiements. Mais ceux-ci sont-ils pour autant des outils de gestion des risques ?

Comme le souligne Boulet (2011), un exploitant de l'Union européenne est assuré de recevoir, chaque année, le même montant d'aides directes (sauf bien sûr en cas de réforme de la PAC ou du non-respect des critères d'attribution). Dès lors, ces aides ne sont pas mises en réserve, mais intégrées dans les recettes prévisionnelles et le plan d'investissement de l'exploitation. Elles jouent donc un rôle de stabilisateur, de « balancier » de l'entreprise agricole, mais **ne constituent pas un filet de sécurité** mobilisable en cas d'aléa climatique ou de marché. C'est pourquoi les paiements découplés ne sont pas considérés ici comme un outil de gestion des risques proprement dits, mais comme des instruments de soutien du revenu. Un enjeu de la réforme de la PAC est précisément d'assurer, par des outils distincts, les fonctions de soutien et de stabilisation du revenu, autrefois remplies simultanément par des prix d'intervention élevés.

Les **premières briques** de la construction d'un système global de gestion des risques agricoles, dans l'UE et en particulier en France, ont été posées il y a quelques années, avec l'émergence d'une série d'outils à l'échelon communautaire (assurance récolte, fonds de mutualisation) et national (déduction pour aléas, DPA). Ces outils complètent les instruments purement privés (marchés à terme, contrats de commercialisation...), qui existent depuis longtemps mais sont plus ou moins développés selon les pays. Suivant fidèlement la feuille de route établie il y a quelques années (Commission européenne, 2005), Bruxelles propose d'**aller plus loin** et, dans sa communication du 18 novembre 2010 sur la réforme de la PAC, évoque la possibilité d'autoriser les Etats membres à mettre en place « *un nouvel outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC* ».

Le système de gestion des risques en cours d'élaboration repose, de manière explicite ou implicite, sur la **segmentation** des risques auxquels sont confrontés les agriculteurs et sur la mise en œuvre d'instruments adaptés. Cette segmentation peut être définie par la nature de l'aléa (choc climatique, catastrophe sanitaire, dégradation de l'environnement...) ou par la variable économique affectée par l'aléa (risque de production, de prix, de revenu...), mais il nous semble plus fécond de raisonner selon la **fréquence** et l'**intensité** du risque, d'une part, et selon son caractère **indépendant** ou **systemique**, d'autre part (Cordier et Debar, 2004). D'où une typologie des risques en trois volets, auxquels correspondent des outils et des politiques spécifiques.

- **Risques fréquents mais relativement faibles**<sup>29</sup>

Les variations répétées mais peu intenses des prix ou des revenus agricoles sont en principe gérables par l'exploitant agricole, à partir de son **épargne**. Les pouvoirs publics peuvent encourager les agriculteurs à se constituer une épargne de précaution pour lisser leur revenu, de deux façons :

- *par la voie fiscale* : un mécanisme tel que la **DPA** offre aux agriculteurs une alternative à la déduction pour investissements (DPI), ce qui leur permet de réduire l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux sans investir de manière excessive dans des machines ou d'autres équipements. De plus, à l'OMC, les aides fiscales dont bénéficient les agriculteurs ne sont pas notifiées par la Commission européenne au titre de l'Accord sur l'agriculture, car elles relèvent de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ;
- *par la voie budgétaire* : le programme **Agri-investissement**, au Canada, autorise un producteur à déposer chaque année, sur un compte spécial donnant lieu à versement d'intérêts, une somme égale au maximum à 1,5 % de la valeur des ventes de l'exploitation, ajustée par les variations de stocks. Cette somme, non défiscalisée, est plafonnée à 22 500 \$ CAN. Les autorités fédérale et provinciale déposent sur le compte un montant équivalent. L'agriculteur gère les retraits comme il le souhaite. Ce dispositif est très souple et il serait intéressant d'étudier son applicabilité dans l'UE, par exemple en incitant les agriculteurs à mettre en réserve une partie de leurs paiements découplés (ce qui ferait alors des aides directes un véritable outil de gestion des risques). On notera toutefois que le Canada a notifié Agri-investissement dans la **boîte orange** de l'OMC, comme aide non spécifique<sup>30</sup>, sans doute parce que ce type d'aide n'est pas mentionné dans l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, qui détaille les aides éligibles à la boîte verte.

- **Risques moins fréquents mais plus intenses**

Les risques plus intenses, même s'ils se produisent de manière moins fréquente, ne peuvent être assumés uniquement par l'agriculteur. Dans de nombreux pays, l'Etat procède à des indemnisations « **ex-post** » des dommages dus à des calamités naturelles, éventuellement cofinancées par les producteurs. Ces aides, dont le montant n'est pas connu par avance, sont généralement subordonnées à une déclaration officielle de calamité naturelle dans les régions concernées. Compte tenu des insuffisances et des effets pervers de ces dispositifs, qui gênent l'adoption par les exploitants de stratégies prévisionnelles de gestion des risques, la tendance en Europe est à un recul des mécanismes ex-post au profit du soutien à des **marchés**

---

<sup>29</sup> Dans l'analyse qui suit, le degré de fréquence et d'intensité du risque ne sont pas définis avec précision. Cette imprécision est volontaire : la définition du seuil de fréquence et d'intensité du risque à partir duquel s'appliqueraient tel ou tel instrument de gestion fait partie du débat politique.

<sup>30</sup> Le caractère non spécifique de ces aides est contestable, car les productions sous gestion de l'offre (lait, volailles, œufs) n'y ont pas accès.

**du risque**, tels que l'assurance, qui permet à l'agriculteur de transférer le risque à d'autres agents économiques.

Si le risque est **indépendant** (l'exemple type étant les dommages causés par la grêle, très localisés), il est gérable par des contrats d'**assurance**. S'il est **systemique**, comme les variations de prix ou une forte sécheresse qui touchent simultanément un grand nombre d'exploitations, il peut être traité par des contrats **financiers** (contrats à terme, options...). Le risque de rendement est de nature intermédiaire, au sens où il possède une composante indépendante et une composante systémique, selon les aléas.

Alors qu'il existe depuis longtemps, dans de nombreux pays, un marché purement privé d'assurance contre la grêle, les outils assuranciers ne sont pas adaptés à la gestion des risques systémiques (qui impliquent le versement simultané d'indemnités à un grand nombre d'assurés) et leur viabilité n'est pas garantie sans aide publique. Cela soulève la question de la légitimité<sup>31</sup> du soutien de l'Etat à l'assurance récolte multirisque (pour la composante systémique du risque de rendement), à l'assurance chiffre d'affaires (pour sa composante prix) et à des outils comme les caisses de régulation ou les fonds de mutualisation (utilisés pour gérer des risques climatiques, sanitaires ou liés aux prix).

Enfin, les **contrats** permettent de répartir le risque entre les différents maillons des filières agricoles. L'agriculteur supporte le risque de production mais, selon la nature du contrat, il bénéficie d'une garantie portant sur l'écoulement de sa production (en quantité, pour une qualité et une échéance prédéfinies) et, à des degrés divers, sur le niveau de sa rémunération (prix de marché, prime éventuelle ou montant forfaitaire incluant la prise en charge par l'acheteur d'une partie du coût des intrants, comme c'est le cas dans les contrats d'intégration en élevage). Les politiques publiques peuvent favoriser le développement de la contractualisation, y compris à une échelle collective, veiller à ce que le contenu des contrats ne soit pas biaisé à l'encontre de telle ou telle partie et définir un équilibre acceptable entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs, via le droit de la concurrence.

Sur ces questions, plusieurs traits spécifiques aux Etats-Unis doivent être signalés :

- l'Etat fédéral subventionne la souscription des contrats d'assurance, mais également l'utilisation de dispositifs **financiers** basés sur les marchés à terme, garantissant aux éleveurs et aux producteurs de lait un prix de marché minimum, voire une marge brute minimum (*encadré 7*). Ces dispositifs sont anecdotiques, car très peu développés, mais ils pourraient prendre de l'ampleur dans l'avenir. Faute de marchés à terme fonctionnels sur la viande et le lait, de tels outils ne peuvent pas être mis en œuvre dans l'Union européenne ;

---

<sup>31</sup> Dans cette étude, la « légitimité » de l'intervention de l'Etat s'entend comme la justification de cette intervention pour atteindre des objectifs (économiques, sociaux, environnementaux...) clairement définis. Selon les normes habituelles de l'économie publique, l'action de l'Etat est justifiée quand ces objectifs ne peuvent pas être atteints complètement par le marché, quand elle peut atteindre ces objectifs à un moindre coût que le marché ou quand elle améliore le fonctionnement du marché. L'intervention de l'Etat peut être encadrée par des accords internationaux (bilatéraux, régionaux ou multilatéraux) censés promouvoir un jeu coopératif.

### **Encadré 7 : Les contrats de garantie de prix et de marge pour les éleveurs**

Les dispositifs de gestion des risques sont beaucoup moins développés pour les productions animales que pour les productions végétales. Cependant, l'USDA a proposé et mis en œuvre, ces dernières années, des solutions originales. Le programme *Livestock Risk Protection* (LRP) fournit aux éleveurs de bovins à viande et de porcs une protection contre les baisses de prix, sur la base des prix à terme enregistrés à la Bourse de Chicago (CME). Les primes payées pour participer au LRP sont subventionnées à hauteur de 13 %.

Le programme *Livestock Gross Margin* (LGM) offre une garantie contre une réduction de la marge brute. Celle-ci est définie comme la différence entre le prix à terme de la viande ou du lait et le coût d'une ration-type d'aliments du bétail, basé sur les prix à terme du maïs et du soja sur le CME, multiplié par la quantité de lait commercialisée sur la période concernée. Les primes payées pour participer au LGM sont subventionnées jusqu'à 50 %.

Ainsi, le producteur de lait qui souscrit au LGM-Dairy bénéficie d'une garantie de marge sur une période allant jusqu'à 11 mois. Si, à l'échéance de cette période, la marge calculée sur la base des prix à terme du lait, d'une part, et du maïs et du soja, d'autre part, est inférieure à la marge garantie, fixée lors de la souscription au programme, le producteur reçoit une indemnité. La garantie est plafonnée à 10 886 t de lait par producteur et par an.

- le soutien de l'Etat prend également la forme d'une **réassurance** des compagnies participant aux programmes d'assurance récolte/chiffre d'affaires. L'Etat supporte ainsi le coût de la majeure partie des indemnités liées aux contrats à risque. En Europe, l'Espagne fait de même. On peut se demander si l'assurance récolte pourra se diffuser très largement, en France, en l'absence d'une offre de garantie publique (surtout s'il s'agit d'y inclure les fourrages, particulièrement exposés au risque systémique de sécheresse). Encore faut-il souligner que la réassurance publique, aux Etats-Unis et en Espagne, s'inscrit dans un cadre spécifique, très différent de celui existant en France (aux USA : obligation faite aux compagnies d'assurance d'assurer tous les producteurs qui le souhaitent, fixation des primes d'assurance par l'USDA ; en Espagne : regroupement des assureurs dans le consortium Agroseguro, qui harmonise les taux de prime et fournit une réassurance) ;
- les formules d'**assurance** soutenues par l'Etat fédéral sont très variées. Outre l'assurance récolte individuelle, c'est-à-dire fondée sur les pertes de rendement subies par l'exploitation, elles incluent des produits peu ou pas développés en France et dans beaucoup d'autres pays de l'UE :
  - *des assurances indicelles*, prenant la forme d'assurances collectives basées sur le rendement ou le chiffre d'affaires théorique du comté pour les grandes cultures (GRP, GRIP) ou d'assurances basées sur le potentiel végétatif de certaines régions, compte tenu de la pluviométrie (fourrages pâturés ou récoltés). Or, les règles communautaires actuelles semblent restreindre les possibilités de subventionnement des produits indicels d'assurance récolte, bien qu'ils soient éligibles à la boîte

verte de l'OMC<sup>32</sup>. L'émergence d'assurances indicielles, soutenues par les pouvoirs publics, serait pourtant très utile en Europe, notamment pour favoriser le développement d'une assurance fourrages ;

- *des assurances du chiffre d'affaires global* de l'exploitation (AGR, AGR-Lite), il est vrai peu répandues ;
- *des assurances chiffre d'affaires par culture*, centrées sur les grandes cultures (céréales, oléo-protéagineux, coton...) mais qui comprennent aussi des programmes pilotes pour certains fruits (cerises, fraises...).

Ces **assurances chiffre d'affaires** constituent, avec le programme ACRE, l'élément le plus original du dispositif américain de gestion des risques. Elles ont un grand succès auprès des agriculteurs et couvrent plus de la moitié des surfaces de grandes cultures. Il est vrai qu'elles sont fortement subventionnées par l'Etat fédéral : à l'aide à la prime d'assurance (58 % en moyenne, sur la période 2006-10) s'ajoute la prise en charge, par les pouvoirs publics, de la majeure partie de la rémunération des agents d'assurance et le coût de la réassurance publique. De plus, le croisement du rendement et du prix peut permettre de réduire substantiellement le coût de la gestion du risque, selon les cultures, grâce à la corrélation négative susceptible de les lier.

L'**exemple** suivant est particulièrement parlant (Babcock, 2011). En 2011/12, la prime brute (avant subvention) d'une assurance chiffre d'affaires du type *Revenue Protection with Harvest Price Exclusion* (RPwExl), dans le comté de Calhoun dans l'Iowa, pour un producteur de maïs ayant un rendement historique de 113 q/ha, est de 118 \$/ha. Cette prime garantit au producteur 80 % de son rendement historique, soit 90 q/ha, au prix prévu sur le marché à terme de Chicago en février pour l'échéance de décembre, soit 23,67 \$/q. En d'autres termes, le producteur de maïs bénéficie d'une garantie de chiffre d'affaires de 90 q/ha x 23,67 \$/q = 2 130 \$/ha. Or si ce producteur voulait uniquement se prémunir contre une baisse de rendement et achetait une assurance récolte lui garantissant un rendement de 90 q/ha, il paierait une prime brute (avant subvention) de 81 \$/ha, ce qui signifie que le coût de la protection contre le risque de prix, dans l'assurance chiffre d'affaires, est de 118 – 81 = 37 \$/ha.

Mais si ce producteur, ayant souscrit une assurance récolte, voulait couvrir son risque de prix, il achèterait une **option put** sur le contrat à terme à l'échéance de décembre (23,67 \$/q) au prix de 2,76 \$/q, soit (sur la base du rendement garanti) environ 247 \$/ha. Ce montant est près de **sept fois supérieur** à celui du coût de la protection contre le risque de prix incluse dans l'assurance chiffre d'affaires (37 \$/ha). Comment s'explique la différence ?

---

<sup>32</sup> Selon une interprétation restrictive de l'article 70 du règlement sur le bilan de santé de la PAC, seuls les agriculteurs qui ont effectivement subi une perte de récolte d'au moins 30 %, comme définie dans l'article, peuvent toucher des indemnités d'assurance récolte. Or une assurance indicielle indemnise tous les agriculteurs sans distinction, lorsque l'indice de référence (pluviométrie, végétation, etc.) atteint le seuil de déclenchement, censé signaler un dommage (sécheresse, inondation, etc.). Dans ce cas, des exploitants peuvent recevoir une indemnité même s'ils n'ont pas subi de perte de récolte.

Tout simplement, selon Babcock, par le fait que l'assurance RPwExI paie des indemnités seulement lorsque le chiffre d'affaires tombe sous le montant de 2 130 \$/ha, tandis que l'option procure un gain à l'agriculteur dès que le prix tombe sous 23,67 \$/q. Or le premier événement est beaucoup moins fréquent que le second, car, dans le contrat d'assurance, la baisse de prix est partiellement compensée par la hausse de rendement, du fait de la corrélation négative entre les deux variables. En d'autres termes, l'assurance chiffre d'affaires est un mécanisme assurantiel **beaucoup plus efficace**, pour l'agriculteur, que l'achat séparé d'une assurance récolte et d'une option put. La généralisation de ce résultat doit bien sûr être nuancée selon la production et la région de l'exploitation (caractérisées par des niveaux distincts de corrélation entre prix et rendement) et selon les coûts de transaction des différents produits de gestion des risques.

Pourtant, le subventionnement de l'assurance chiffre d'affaires, telle que pratiquée outre-Atlantique, **n'est pas autorisé** pour les Etats membres de l'UE. D'une part, en effet, elle pourrait interférer avec les dispositifs communautaires de soutien des prix et fausser la concurrence entre Etats membres. D'autre part, la Commission souhaite que les outils de gestion des risques soient classés dans la boîte verte (ce qui est le cas de l'assurance récolte, mais pas des fonds de mutualisation). Or l'assurance chiffre d'affaires US tombe sans ambiguïté dans la boîte orange, du fait que les subventions de prime sont couplées à la production, même si celles-ci sont, dans la pratique, exemptées de réduction en vertu de la règle « de minimis » applicable aux soutiens non spécifiques.

Par ailleurs, l'appui de l'Etat à l'assurance chiffre d'affaires, y compris dans sa composante prix, est **contestable dans son principe**, car il est a priori plus légitime de réserver l'emploi des fonds publics au financement de dispositifs de protection contre les risques de grande ampleur ou à des mécanismes pluriannuels de couverture du revenu dont la prise en charge est difficilement réalisable par les banques ou les assureurs privés (*voir ci-après*). Un soutien transitoire de l'Etat, visant à favoriser le lancement de produits d'assurances, peut néanmoins se justifier.

Dans ces conditions, une piste intéressante, **en Europe**, serait que les assureurs proposent aux agriculteurs des contrats d'assurance chiffre d'affaires combinant une **assurance récolte subventionnée**, notifiée dans la boîte verte, et une protection de prix basée sur des **options** ou d'autres mécanismes financiers. Ces contrats permettraient de tirer parti du hedge naturel entre les rendements et les prix, donc de réduire le coût de la gestion du risque, sans toutefois être aussi attractifs (en termes de tarif pour le producteur) que les assurances US. Cependant, la réduction du coût de gestion du risque susceptible d'être ainsi obtenue doit être relativisée, car le niveau de la corrélation entre prix et rendement, dans l'Union européenne, est très variable selon les productions et selon les pays (Kimura, 2010) – comme elle l'est, d'ailleurs, dans les différentes régions des Etats-Unis.

Ces contrats d'assurance chiffre d'affaires, subventionnés uniquement pour la composante rendement, couvriraient le risque de baisse des recettes entre les semis et la récolte. Ils prendraient la forme soit d'assurances **individuelles**, basées sur le rendement individuel de l'exploitation, soit d'assurances **collectives**, fondées sur un rendement régional à l'image du programme GRIP américain (*encadré 2*).

- **Risques peu fréquents mais très intenses**

Le « risque catastrophe », lié à une calamité naturelle majeure ou une conjoncture de marché très dégradée, est par hypothèse trop élevé pour être couvert complètement par le secteur privé. Il justifie dès lors une forte implication de l'Etat. Mais comment le définir ? L'annexe 2 de l'**Accord sur l'agriculture de l'OMC** en pose les critères.

Le **paragraphe 8** de cette annexe définit les conditions de « *versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'Etat à des programmes d'assurance-récolte) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles* ». Ces versements peuvent être classés dans la boîte verte de l'OMC si l'agriculteur subit une perte de production **d'au moins 30 %** par rapport aux trois années précédentes (ou par rapport à la moyenne olympique des cinq années précédentes). En France, les aides ex-post du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGCRA, ex-FNGCA) respectent a priori cette condition. En outre, les productions considérées comme assurables, dont les grandes cultures, ne peuvent pas en bénéficier. Aux Etats-Unis, en revanche, le programme SURE vise en priorité à combler une partie de la franchise supportée par les agriculteurs qui ont pris une assurance récolte. Les cultures non assurables sont couvertes à la fois par un dispositif distinct, le NAP (*Noninsured Crop Disaster Assistance Program*), et par SURE. Comme indiqué précédemment, SURE ne respecte pas le seuil de 30 % de perte exigé par l'OMC et devrait donc être notifié dans la boîte orange.

Le **paragraphe 7** de l'annexe 2 prévoit qu'une « *participation financière de l'Etat à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus* » entre dans la boîte verte si les critères suivants sont respectés :

- l'aide est versée seulement si le revenu agricole « brut » ou « net »<sup>33</sup> de l'exploitation diminue **de plus de 30 %** par rapport à la moyenne des trois années précédentes (ou par rapport à la moyenne olympique des cinq années précédentes) ;
- cette aide **compense moins de 70 %** de la perte de revenu ;
- l'aide est fonction uniquement du revenu, non du type ou du volume de la production, ni des prix, ni des facteurs de production ;
- si, en outre, l'exploitation reçoit une aide contre les calamités naturelles, le total des aides est inférieur à 100 % de la perte subie par l'exploitation.

Le système canadien **Agri-stabilité** s'inspire de cette disposition. Il reprend le principe d'un mécanisme précédemment en vigueur au Canada, qui visait à indemniser les pertes de marge brute des exploitations. Dans Agri-stabilité, ces pertes sont exprimées par rapport à une marge brute de référence (MBR), qui

---

<sup>33</sup> Ces termes ne sont pas définis avec précision. En anglais, l'expression « *gross revenue* », d'où est tirée la traduction française de « *revenu brut* », signifie « chiffre d'affaires » (ou « recettes », si on inclut les aides directes). Le « *revenu net* » renvoie à ce que le français appelle communément « revenu », défini par la différence entre les recettes (ou le chiffre d'affaires) et les charges.

correspond à la moyenne olympique des marges brutes obtenues pendant les cinq années précédentes. Elles sont calculées d'après la **déclaration fiscale** de l'agriculteur. L'indemnisation se fait par **tranche**. Si la perte est comprise entre 0 et 15 % de la MBR, aucune aide n'est versée (l'agriculteur est censé se couvrir par son épargne de précaution, grâce à **Agri-investissement**). Si elle est comprise entre 15 et 30 % de la MBR, les autorités fédérale et provinciale en indemnisent 70 %. Si la perte est supérieure à 30 % de la MBR (« risque catastrophe »), elle est compensée à hauteur de 80 %. Globalement, l'aide ne peut pas dépasser 70 % de la perte totale. Un **doute** subsiste, toutefois, quant à la compatibilité d'Agri-stabilité avec la boîte verte<sup>34</sup>.

La Commission européenne étudie, pour sa part, l'opportunité de la fourniture d'une **« couverture de base contre les crises de revenu »** (selon les termes de sa communication de 2005), calée rigoureusement sur les critères de l'OMC et même éventuellement plus restrictive. Elle a en effet étudié un dispositif qui indemniserait les exploitations subissant une perte de plus de 30 % (comme l'exige l'OMC), en y ajoutant un écrêtement du revenu, après versement de l'aide, à 70 % de son niveau historique (ce que n'imposent pas les critères de la boîte verte). Cette dernière condition, présentée comme une simple contribution au débat, est mise en avant par Bruxelles comme un moyen d'**éviter un effet de seuil**<sup>35</sup>, mais il est clair qu'elle traduit avant tout sa volonté de limiter l'aide à l'indemnisation des baisses **extrêmes** de revenu, pour qu'elle ait le moins d'impact possible sur la production.

La Commission suggère que les Etats intéressés puissent mettre en place cette couverture de base contre les crises de revenu (avec ou sans l'écrêtement du revenu au seuil de 70 %, à discuter). Ce dispositif ferait partie du **deuxième pilier** de la PAC et serait donc cofinancé par l'UE et par les Etats membres.

On voit bien les multiples **difficultés** d'un tel système, qui *« suppose un accord sur une définition précise, comptable, du revenu et l'établissement, par les Etats membres, d'un système de revenu de référence au niveau de l'exploitation »* (Commission européenne, 2005). Sur le plan pratique : qui collecterait les données de revenu ? Dans quel délai l'aide serait-elle versée, s'il faut attendre de connaître le revenu de l'année ? (Au Canada, les agriculteurs peuvent recevoir une avance). Et sur le plan budgétaire et politique : combien coûterait l'aide ? Comment serait-elle financée et qui en seraient les principaux secteurs contributeurs et bénéficiaires ?

Il est intéressant de **comparer** la couverture de base (CB) des revenus envisagée par la Commission européenne avec le programme ACRE en vigueur aux Etats-Unis :

---

<sup>34</sup> Même si l'aide totale versée au titre d'Agri-stabilité ne peut pas dépasser 70 % de la perte totale de l'exploitation, la tranche de pertes supérieures à 30 % de la MBR est compensée par les pouvoirs publics à hauteur de 80 %, contre 70 % selon les règles de l'OMC.

<sup>35</sup> Au titre de la couverture de base, un producteur ayant un revenu historique de 100 euros recevrait une aide s'il subissait une perte de revenu d'au moins 30 euros, c'est-à-dire si son revenu était inférieur à 70 euros. L'aide comblerait 70 % de la perte et serait donc égale à  $30 \text{ euros} \times 70 \% = 21 \text{ euros}$ . Sans écrêtement du revenu, le producteur aurait un revenu, après aide, de  $70 + 21 = 91 \text{ euros}$ . Mais un producteur subissant une perte de 29 euros n'aurait droit à aucune aide et aurait un revenu de 71 euros. D'où l'idée d'écrêter les revenus à 70 % du revenu historique, soit dans cet exemple 70 euros.

- ACRE et la CB prennent en charge un risque de revenu interannuel, par rapport à une période historique, que le secteur privé peut difficilement assumer seul (à la différence par exemple de l'assurance chiffre d'affaires US, traitant un risque intra-campagne, qui peut être couvert par les assureurs sur le marché à terme) ;
- ACRE, et plus encore la CB, nécessitent la mise en place ou le renforcement d'une **infrastructure de collecte des données** par exploitation (surfaces, rendements, ventes, charges...) ;
- ACRE concerne uniquement les **grandes cultures** et s'applique **par culture**, alors que la CB englobe **l'ensemble des productions de l'exploitation**, y compris celles pour lesquelles existent peu d'outils de gestion des risques, comme les fruits et légumes et l'élevage. La mutualisation des recettes d'exploitation, dans le cadre de la CB, éviterait théoriquement de surcompenser une baisse de revenu liée à une production ;
- ACRE protège le **chiffre d'affaires**, tandis que la CB pourrait s'appliquer au **revenu net**, ce qui offrirait une garantie contre les pertes de revenu dues à la hausse des prix des intrants. La légitimité de l'aide, aux yeux de l'opinion, serait accrue. Cependant, le fait d'indemniser les exploitations ayant des coûts élevés pénaliserait, indirectement, celles qui ont réussi à réduire leurs charges ;
- un programme ACRE limité aux grandes cultures pourrait coûter en moyenne sensiblement **plus cher** qu'une couverture de base du revenu de l'ensemble des exploitations, toutes productions confondues, envisagée en Europe : du moins si cette couverture incluait un écrêtement des revenus à 70 % de leur niveau historique, après versement de l'aide<sup>36</sup>. Encore faut-il tenir compte du fait que la CB couvrirait le revenu, alors qu'ACRE protège uniquement le chiffre d'affaires ;
- ACRE relève de la **boîte orange** de l'OMC, alors que la CB entrerait dans la **boîte verte**. Le cas échéant, en cas de crise, les Etats membres pourraient compléter l'aide de base de la CB par une aide complémentaire (compensant plus de 70 % de la perte), qui serait classée dans la boîte orange.

En définitive, les mesures en vigueur outre-Atlantique suggèrent **deux alternatives** à la couverture de base des revenus étudiée par la Commission européenne :

---

<sup>36</sup> Selon la Commission européenne, en 2007, une couverture de base avec écrêtement du revenu d'exploitation à 70 % de son niveau historique, attribuée à toutes les exploitations de l'Union européenne sauf Malte, la Bulgarie et la Roumanie, aurait coûté 7 milliards d'euros (dont 600 millions d'euros en France). En comparaison, selon nos estimations, un programme ACRE appliqué à tous les producteurs de grandes cultures de l'Union européenne coûterait, selon les scénarios de baisse de prix, entre 7 et 14 milliards d'euros pour une réduction du chiffre d'affaires de 30 % (entre 14 et 29 milliards d'euros pour une diminution du chiffre d'affaires de 50 %). Nous n'avons pas de données sur le coût d'une couverture de base sans écrêtement du revenu d'exploitation à 70 % de son niveau historique.

- un système d'assurance **individuelle**, comparable aux polices AGR et AGR-Lite, garantissant un certain pourcentage du chiffre d'affaires ou du revenu net de **l'exploitation** obtenu durant les trois ou les cinq années précédentes. Ce système pourrait entrer dans la boîte verte. Mais son talon d'Achille réside dans la disponibilité de l'information : celle-ci serait basée soit sur les déclarations fiscales des agriculteurs (dans les Etats membres où ce serait faisable), soit sur la collecte de données par les assureurs, avec des frais de gestion non négligeables ;
- un système d'assurance **collective par culture**, inspiré du programme GRIP (*encadré 2*), basé sur des rendements régionaux et des prix régionaux ou nationaux, mais qui reposerait sur une garantie de chiffre d'affaires *interannuelle* (alors que le GRIP est calé sur la variation du chiffre d'affaires du comté entre les semis et la récolte). L'aide par hectare serait déterminée au niveau régional, ce qui permettrait de tirer parti du hedge naturel entre prix et rendement<sup>37</sup>. On peut concevoir deux applications possibles :
  - soit l'aide serait versée indistinctement à **toute exploitation** souscrivant au programme, sans vérifier si son chiffre d'affaires a effectivement diminué par rapport aux années précédentes, comme c'est le cas dans le GRIP. Cela présenterait l'avantage de ne pas nécessiter de collecte de données de rendement par exploitation, mais entraînerait le versement d'aides à des producteurs n'en ayant pas « besoin » ;
  - soit l'aide calculée au niveau régional serait ajustée au rendement de l'exploitation, comme dans ACRE, et **versée uniquement aux producteurs ayant subi une perte de chiffre d'affaires**. Ce dispositif serait plus « juste », mais impliquer de collecter des données de rendement par exploitation.

Dans les deux cas, l'aide compenserait moins de 70 % de la perte, comme l'exigent les critères de la boîte verte. Il semble pourtant qu'un de ces critères ne serait pas respecté : les indemnités seraient en effet calculées et octroyées **par production, non par exploitation**, contrairement aux stipulations de l'annexe 2, paragraphe 7 de l'accord de l'OMC. Cette difficulté pourrait éventuellement être contournée si l'aide s'appliquait uniquement à la composante rendement du dispositif.

Les Espagnols, qui ont une longue expérience de l'assurance récolte, étudient actuellement les systèmes d'assurance du chiffre d'affaires ou du revenu, individuelle et collective, décrits ci-dessus (Agroseguro, 2010). Ceux-ci seraient financés par des primes payées par les producteurs et subventionnées à la fois par l'Union européenne et par l'Etat membre.

De fait, une question importante est celle du rôle que peuvent jouer les **assureurs** dans une couverture pluriannuelle du chiffre d'affaires ou du revenu des producteurs. Ce rôle n'est a priori envisageable qu'avec un **fort soutien public**, car la gestion du

---

<sup>37</sup> On pourrait envisager que l'indice du prix de la culture pris en compte pour le calcul de l'indemnité soit croisé avec un indice du prix des intrants, pour fournir une protection plus affinée du revenu de l'exploitation.

risque de prix interannuel (c'est-à-dire la gestion du risque de prix de l'année en cours par rapport aux années précédentes) peut difficilement être assumée par un acteur privé (d'où le fait qu'ACRE soit financé par l'Etat). D'un autre côté, les assureurs sont capables de remplir **des fonctions cruciales** : collecte de l'information à recueillir auprès des exploitants (surfaces, rendements, charges...) ; gestion de la variabilité des indemnités (qui pose problème en raison de la rigidité du budget de la PAC) ; prise en charge des coûts de transaction liés au versement des indemnités aux producteurs... Reste à voir si d'autres acteurs (pouvoirs publics, organisations de producteurs, interprofessions, etc.) peuvent remplir ces fonctions de manière concurrentielle.

#### **4.2.2. Des outils complémentaires**

Aucun outil de gestion des risques ne répond à lui seul aux besoins des agriculteurs, d'autant plus qu'un outil donne des résultats différents selon la région où est située l'exploitation (*voir le chapitre 2.2.5*). L'efficacité d'une stratégie de gestion des risques dépend de la mobilisation conjointe de divers instruments.

Aux Etats-Unis, ce principe s'illustre notamment de deux façons.

- **ACRE** fournit une garantie de base contre le risque systémique, complétée par les **assurances**, qui protègent contre le risque spécifique. Les indemnités assurancielles sont elles-mêmes complétées par les aides du programme **SURE**, qui comblent une partie de la franchise.
- **L'assurance** accompagne la gestion du risque de prix sur le **marché à terme**, ainsi que la **contractualisation** avec un négociant ou un transformateur. En effet, l'agriculteur a intérêt à être protégé contre une baisse de rendement, souvent couplée avec une augmentation des cours, s'il a vendu des contrats à terme pour un tonnage supérieur à la quantité récoltée. Mieux encore, une assurance chiffre d'affaires du type *Revenue Protection*, dont la garantie est révisée à la hausse en cas de progression du prix à terme entre les semis et la récolte, offre une indemnité équivalente à celle d'une assurance récolte dont le prix serait **revalorisé**. L'agriculteur peut ainsi acheter sur le marché les quantités manquantes, **sans être pénalisé**, ce qui l'incite à contractualiser avec des acheteurs bien avant la récolte.

La recherche d'une complémentarité des outils devrait être un axe fort de la politique de gestion des risques dans l'Union européenne. Avec, en corollaire, la formation des agriculteurs à l'utilisation de ces outils.

#### **4.2.3. De la gestion des risques au filet de sécurité**

Le programme ACRE conduit à s'interroger sur la notion de **filet de sécurité** du revenu agricole. Jusqu'alors, cette notion était liée à la protection de l'agriculteur **contre des prix bas**, inférieurs aux coûts de production. Mais le risque d'obtenir une marge négative existe, si les prix des cultures sont élevés au moment des semis et qu'ils chutent à la récolte. De plus, des ajustements se font entre les prix agricoles et

les prix des charges : dans la durée, des prix de cultures élevés favorisent, mécaniquement, une hausse du coût des engrais et des produits phytosanitaires, ainsi qu'un alignement du montant des fermages dans les pays où ceux-ci ne sont pas encadrés par l'Etat.

La question est alors de savoir quelle réponse doit fournir la politique agricole, dans ce contexte de marché, pour continuer à offrir un filet de sécurité aux producteurs. **Aux Etats-Unis**, la réponse est double. Elle consiste en un soutien à l'assurance chiffre d'affaires, d'une part, et au déclenchement de paiements ACRE, dans les conditions bien définies, d'autre part. L'assurance fournit une protection intra-campagne, tandis qu'ACRE offre une garantie pluriannuelle. Aucun de ces éléments n'existe dans l'**Union européenne**. Cela ne signifie pas que la solution adoptée par les Américains soit optimale, mais elle doit nous alerter sur les nouveaux enjeux, résultant du changement de contexte de marché, caractérisé par des prix agricoles relativement élevés mais plus instables et par une hausse des coûts de production (Berthelot, 2011). Comme le remarquait récemment le commissaire européen à l'Agriculture, Dacian Ciolos, à l'occasion de la crise dans le secteur bovin, les outils de gestion de marché actuellement disponibles dans l'UE se déclenchent seulement en cas de prix bas. « *Cependant, aujourd'hui, si les agriculteurs souffrent, ce n'est pas à cause du niveau des prix à la production. Le problème, c'est les coûts de production et les marges des producteurs* »<sup>38</sup>. Selon nous, l'instauration d'une couverture de base pluriannuelle du revenu des exploitations, telle que celle envisagée par la Commission européenne ou les alternatives discutées plus haut, pourrait répondre, au moins partiellement, à ce problème.

Un autre pan de cette réflexion renvoie au rôle des filets de sécurité **sur les prix** dans la stratégie globale de gestion des risques. Les Etats-Unis ont maintenu des prix minima pour chacune des grandes cultures (ils les ont même augmentés, pour certaines cultures, lors du dernier *farm bill*), alors que les prix d'intervention communautaires ont été réduits puis considérablement affaiblis, à l'exception du blé tendre. Or les dispositifs assurantiels prémunissent les producteurs uniquement contre les **variations** de prix. Ils ne sont guère utiles en période de **prix bas**. Sauf à faire le pari hasardeux, vu l'instabilité intrinsèque des marchés agricoles, que les cours des céréales et des oléo-protéagineux ne retomberont jamais à des niveaux préoccupants pour les producteurs, il est important, selon nous, de maintenir dans la PAC, autant que possible, des filets de sécurité sur les prix.

Ce sera sans doute difficile, en raison de l'ouverture des frontières liée à la multiplication des **accords commerciaux** (bilatéraux, régionaux ou multilatéraux), conjuguée avec le risque d'une abolition complète des restitutions à l'exportation dans un accord post-Doha (restitutions que la Commission n'accorde de toute façon qu'avec beaucoup de réticence, pour ne pas froisser les pays tiers). Ce constat milite en faveur de la constitution progressive, dans l'Union européenne, d'un robuste système de gestion des risques, composé d'un ensemble d'instruments privés et publics, capable d'amortir les variations parfois brutales des prix agricoles, des recettes des producteurs et/ou des coûts de production.

---

<sup>38</sup> Propos tenus aux journalistes lors du conseil agricole de Debrecen, le 29 mai 2011. Traduction de Jean-Christophe Debar.

## Conclusion

Après la création des paiements « contra-cycliques » en 2002, l'adoption d'ACRE et de SURE en 2008 a marqué une nouvelle étape dans l'orientation anticyclique de la politique agricole américaine. Avec ACRE, l'accent est mis sur la gestion des risques en période de prix élevés mais fluctuants, plutôt que sur le soutien contre des prix bas. Avec SURE, le législateur a considéré que l'assurance récolte était insuffisante pour indemniser les dommages causés par des calamités naturelles de grande ampleur et a institutionnalisé les aides ad hoc, votées jusque là au cas par cas par le Congrès. Globalement, ces nouveaux programmes confortent la dimension assurantielle de la politique agricole US, que reflète par ailleurs la montée en puissance des programmes d'assurance récolte/chiffre d'affaires.

ACRE témoigne indéniablement de la puissance du lobby agricole, en particulier celui des producteurs de maïs (également à l'origine du programme bioéthanol), qui est parvenu à faire passer une réforme du système de soutien permettant de continuer à recevoir des aides lorsque les prix sont supérieurs aux prix garantis. En ce sens, ACRE reflète l'adaptation du système de soutien à la « nouvelle ère » dans laquelle, selon la plupart des experts, serait entrée l'agriculture mondiale et qui se traduirait par des prix agricoles relativement hauts mais plus fluctuants que par le passé.

L'introduction d'ACRE pose également des questions pertinentes aux responsables des politiques publiques : s'il existe un consensus pour fournir un filet de sécurité du revenu agricole, n'est-il pas justifié de se préoccuper tout autant de la variabilité des cours que de leur niveau ? Si le principe d'une aide est acquis, n'est-il pas légitime de conditionner son versement à l'observation d'une perte économique de l'exploitation ? Et sur le plan instrumental, n'est-il pas plus efficace de soutenir le chiffre d'affaires plutôt que le prix des productions, pour tirer parti de la corrélation négative existant souvent entre ces variables ?

Ces interrogations trouvent un écho particulier dans l'Union européenne, où le soutien à l'agriculture repose majoritairement sur des aides découplées à la fois de la production et des prix de marché. En Europe, la tendance dominante depuis une vingtaine d'années a été de faire supporter aux agriculteurs une part croissante du risque de prix, tout en leur octroyant un soutien direct au revenu indépendant du niveau de la production et des prix de marché. Aux Etats-Unis, après le bref intermède du FAIR Act en 1996, c'est la tendance inverse qui s'affirme. Le *farm bill* de 2012 pourrait voir se renforcer l'orientation anticyclique de la politique agricole, même si la réduction des paiements découplés au profit d'outils de gestion des risques est combattue notamment par les producteurs de blé.

Il ne serait pas réaliste de vouloir mettre en œuvre dans l'Union européenne un dispositif du type ACRE, en raison notamment des difficultés d'ordre budgétaire et des contraintes liées aux règles en vigueur à l'OMC. Mais la construction d'un système global et cohérent de gestion des risques agricoles devrait être un axe central de la future PAC, compte tenu de la volatilité de l'environnement économique des producteurs et du besoin d'accroître la production agricole pour répondre à la croissance de la demande mondiale.

Dans ce système, dont les premières briques sont déjà posées, les pouvoirs publics, communautaires et nationaux, seraient conduits à moduler leurs interventions en fonction de la fréquence et de l'intensité des risques auxquels sont confrontés les agriculteurs. Inciter le producteur à se constituer une épargne de précaution est un premier pas. Une assurance chiffre d'affaires, croisant les garanties de rendement (subventionnée) et de prix (non subventionnée, à la différence des Etats-Unis) serait très utile pour gérer le risque de baisse du chiffre d'affaires entre les semis et la récolte. L'existence d'un « risque catastrophe » justifie la création de dispositifs pluriannuels de stabilisation des revenus, ainsi que le maintien de filets de sécurité sur les prix. Le degré souhaitable de partage des risques entre les producteurs, les autres acteurs des filières (dont les assureurs) et l'Etat, de même que la complémentarité et la cohérence des différents dispositifs de gestion des risques, sont des enjeux majeurs du débat sur la PAC.

## Annexe

Nous présentons ici les éléments de réflexion dont dispose un producteur de grandes cultures pour décider soit de rester dans le régime traditionnel de paiements anticycliques, soit de participer au programme ACRE pour la campagne 2011/12.

S'il choisit de rester dans le régime de **paiements anticycliques**, l'agriculteur :

- recevra l'ensemble de ses paiements fixes, découplés de la production et des prix de marché ;
- recevra l'ensemble de ses paiements de *marketing loan*, couplés à la production et aux prix de marché, si de tels paiements sont déclenchés ;
- recevra des paiements anticycliques, si de tels paiements sont déclenchés ;
- pourra éventuellement participer à ACRE la campagne suivante (2012/13).

S'il opte pour le **programme ACRE**, l'agriculteur :

- recevra 80 % de ses paiements fixes ;
- recevra 70 % de ses paiements de *marketing loan*, si de tels paiements sont déclenchés ;
- recevra des paiements ACRE, si de tels paiements sont déclenchés ;
- devra engager dans ACRE l'ensemble des cultures éligibles de l'exploitation participant à ACRE (et ne recevra donc aucun paiement anticyclique sur cette exploitation) ;
- devra rester dans ACRE jusqu'à la fin du *farm bill*, c'est-à-dire participer à ACRE à la fois en 2011/12 et 2012/13.

L'agriculteur doit prendre sa décision avant le 1<sup>er</sup> juin 2011, date limite de souscription au programme ACRE pour la campagne 2011/12. Pour éclairer son choix, l'agriculteur peut utiliser un des outils d'aide à la décision mis à sa disposition, sur Internet, par des centres de recherche et des universités.

### Les aides dans le régime de paiements anticycliques

En 2011/12 et 2012/13, les paramètres du soutien aux grandes cultures sont les suivants :

	Maïs	Soja
Prix minimum (\$/bu)	1,95	5,00
Prix d'objectif (\$/bu)	2,63	6,00
Paiement fixe unitaire (\$ par boisseau de rendement historique)	0,28	0,44

Source : *Agri US Analyse* d'après USDA

Chaque exploitation est dotée d'une surface de base et d'un voire de deux rendements de référence.

La **surface de base** est la surface historique qui était cultivée dans la culture de référence sur la période spécifiée par la loi (moyenne 1991-95, éventuellement actualisée depuis). Le **rendement de référence** des paiements fixes est le rendement historique établi par le département américain de l'Agriculture (USDA) sur la période de référence.

Le montant total des **paiements fixes** de l'exploitation, découplés de la production et des prix de marché, est égal à la somme des paiements fixes de chaque culture de référence. Celle-ci correspond au paiement fixe unitaire de la culture considérée (en \$/bu) *multiplié par* un certain rendement de référence (en bu/acre) *multiplié par* la surface de base de l'exploitation pour la culture de référence (en acres) *multiplié par* 83,3 % (85 % en 2012).

Si le prix de marché d'une culture tombe sous le prix minimum, l'agriculteur reçoit un **paiement de marketing loan**. Ce paiement est égal à la différence entre le prix minimum et le prix de marché. Il est versé sur la surface semée et sur le rendement de la campagne en cours. Il est donc complètement couplé à la production et aux prix de marché.

De plus, si la somme du prix de marché et du paiement fixe unitaire est inférieure au prix d'objectif, l'agriculteur reçoit un paiement **anticyclique**. Le paiement anticyclique unitaire (en \$/bu) est égal à la différence entre le prix d'objectif et la somme du prix de marché et du paiement fixe unitaire. (Si le prix de marché est inférieur au prix minimum, le paiement anticyclique unitaire est égal à la différence entre le prix d'objectif et la somme du prix minimum et du paiement fixe unitaire.)

Les paiements anticycliques sont par définition couplés aux prix de marché, mais découplés de la production et versés sur la surface de base de l'exploitation.

Le montant total des **paiements anticycliques** est égal au paiement anticyclique unitaire *multiplié par* le rendement de référence des paiements anticycliques *multiplié par* la surface de base de l'exploitation *multiplié par* 85 %.

Le rendement de référence des paiements anticycliques peut être soit égal au rendement de référence des paiements fixes, soit supérieur à ce rendement s'il a été actualisé comme permis par le *farm bill* de 2002.

## **Le calcul des paiements ACRE**

Le montant des **paiements ACRE** est complètement indépendant des prix minima, des prix d'objectif et des paiements fixes. Sans entrer dans le détail du fonctionnement du programme (*voir § 2.1.1*), on rappellera simplement ici que, pour chaque culture, les paiements ACRE sont déclenchés si **deux conditions** sont réunies simultanément :

- le chiffre d'affaires **courant de l'Etat** est inférieur au chiffre d'affaires de **référence** de l'Etat (ce dernier étant basé sur 90 % des prix de marché nationaux des deux années précédentes et sur les rendements moyens de l'Etat des cinq années précédentes, valeurs la plus faible et la plus forte exclues) ;
- le chiffre d'affaires **courant de l'exploitation** est inférieur au chiffre d'affaires de **référence** de l'exploitation (ce dernier étant basé sur 100 % des prix de marché nationaux des deux années précédentes et sur les rendements moyens de l'exploitation des cinq années précédentes, valeurs la plus faible et la plus forte exclues, plus le montant des primes d'assurance récolte/chiffre d'affaires payé pour la campagne en cours).

D'une campagne à l'autre, le chiffre d'affaires de référence de l'Etat ne peut pas augmenter ni diminuer de plus de 10 %.

Pour calculer le paiement ACRE reçu par l'agriculteur, on calcule d'abord la différence entre le chiffre d'affaires de référence de l'Etat et le chiffre d'affaires courant de l'Etat. Cette différence est plafonnée à 25 % du chiffre d'affaires de référence de l'Etat. Le montant ainsi obtenu est ajusté au rendement de l'exploitation. Le paiement ACRE est versé sur 83,3 % de la surface **semée** (85 % en 2012).

### Un exemple

Soit M. Jones, producteur de maïs et de soja dans le comté de Ripley, dans l'Indiana.

L'exploitation de M. Jones a une **surface cultivable** de 1 000 acres<sup>39</sup>. Elle détient des **surfaces de base** de 500 acres en maïs et 500 acres en soja.

Les **rendements de référence** de l'exploitation sont les suivants :

- maïs : 131 bu/acre pour les paiements fixes ; 145 bu/acre pour les paiements anticycliques ;
- soja : 42 bu/acre pour les paiements fixes ; 47 bu/acre pour les paiements anticycliques.

Sur les dix dernières années (2001-2010), le rendement moyen obtenu par M. Jones est de 177 bu/acre en maïs et 56 bu/acre en soja. Ces chiffres correspondent à la moyenne des rendements suivants (en bu/acre) :

---

<sup>39</sup> Pour rester au plus près possible du choix de l'agriculteur, on a gardé ici les unités de mesure utilisées aux Etats-Unis. Les taux de conversion sont les suivants : 1 acre = 0,405 hectare ; 1 boisseau (bu) = 25,4014 kg pour le maïs et 27,2155 kg pour le soja.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Maïs</b>	184	145	170	180	175	180	180	190	190	180
<b>Soja</b>	55	50	44	63	59	60	55	55	59	60

La série de rendements sur dix ans permet de déterminer la corrélation entre les rendements de l'exploitation et les rendements de l'Indiana (*voir ci-après*).

M. Jones prévoit de **semmer les mêmes surfaces** en 2011 et 2012 : 500 acres de maïs et 500 acres de soja. Il estime que ses **rendements**, sur les deux années 2011 et 2012, seront en moyenne de 187 bu/acre en maïs et 59 bu/acre en soja.

Pour la campagne 2011/12, M. Jones souscrit une **assurance chiffre d'affaires** du type *Revenue Protection* (RP), avec un taux de garantie de 80 %, pour laquelle il paie une prime de 28 \$/acre pour le maïs et 17 \$/acre pour le soja<sup>40</sup>. On fait l'hypothèse que le montant des primes d'assurance sera le même en 2012/13.

### Les scénarios de prix

M. Jones doit faire des prévisions sur les **prix moyens à la production** du maïs et du soja, **au niveau national**, pour les campagnes 2010/11, 2011/12 et 2012/13.

Le prix moyen de 2010/11 sera utilisé, avec le prix moyen de 2009/10, pour calculer le chiffre d'affaires de référence par culture, au niveau de l'Etat et de l'exploitation, en 2011/12. Le prix moyen de 2011/12 sera utilisé pour calculer le chiffre d'affaires courant par culture, au niveau de l'Etat et de l'exploitation. La comparaison du chiffre d'affaires de référence et du chiffre d'affaires courant déterminera le versement de paiements ACRE en 2011/12<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Les niveaux de prime indiqués ici correspondent à un contrat d'assurance couvrant l'« entreprise », c'est-à-dire l'ensemble de la sole de maïs (respectivement, de soja) cultivée sur l'exploitation, par opposition à une assurance à la parcelle. Cette assurance procure à M. Jones, pour chaque culture, une garantie de 80 % du chiffre d'affaires anticipé, sur la base de son rendement historique (dans cet exemple : 177 bu/acre en maïs, 56 bu/acre en soja) et du prix prévu sur le marché à terme de Chicago en février, soit : pour le maïs, 6,01 \$/bu sur l'échéance de décembre ; pour le soja, 13,49 \$/bu sur l'échéance de novembre. En 2011/12, la garantie de chiffre d'affaires de M. Jones s'élève donc : pour le maïs, à 177 bu/acre x 6,01 \$/bu x 80 % = 851 \$/acre ; pour le soja, à 56 bu/acre x 13,49 \$/bu x 80 % = 604 \$/acre. Ces chiffres n'ont aucune incidence sur la décision de participation à ACRE : seul intervient le montant des primes d'assurance, qui est inclus dans le chiffre d'affaires de référence de l'exploitation et influence donc la probabilité de déclenchement des paiements ACRE.

<sup>41</sup> En 2012/13, le prix moyen de 2011/12 sera utilisé, avec le prix moyen de 2010/11, pour calculer le chiffre d'affaires de référence par culture, au niveau de l'Etat et de l'exploitation. Le prix moyen de 2012/13 sera utilisé pour calculer le chiffre d'affaires courant par culture, au niveau de l'Etat et de l'exploitation. La comparaison du chiffre d'affaires de référence et du chiffre d'affaires courant déterminera le versement de paiements ACRE en 2012/13.

M. Jones s'appuie sur les premières prévisions de prix à la production des grandes cultures établies par le **département américain de l'Agriculture (USDA)** pour la campagne **2011/12**, publiées **le 11 mai 2011**. Ces prévisions contiennent également une estimation des prix à la production en 2010/12 et la valeur finale des prix à la production en 2009/10 :

(\$/bu)	2009/10	2010/11e	2011/12p
<b>Maïs</b>	3,55	5,25	5,50 – 6,50
<b>Soja</b>	9,59	11,40	12,00 – 14,00

(e) : valeur moyenne de fourchette de prix publiée par l'USDA ; (p) prévision  
Source : *Agri US Analyse* d'après USDA

M. Jones décide de retenir deux scénarios de prix :

- le **premier scénario** est fondé :
  - pour 2009/10 et 2010/11, sur les chiffres du tableau ci-dessus ;
  - pour 2011/12, sur la *borne basse* de la fourchette de prix du maïs et du soja publiée par l'USDA (soit respectivement 5,50 et 12,00 \$/bu) ;
  - pour 2012/13, sur les hypothèses de prix publiées par le FAPRI (*Food and Agricultural Policy Research Institute*) en mars 2011, soit 4,70 \$/bu pour le maïs et 11,57 \$/bu pour le soja ;
- le **second scénario** est fondé :
  - pour 2009/10 et 2010/11, sur les chiffres du tableau ci-dessus ;
  - pour 2011/12, sur la *borne haute* de la fourchette de prix du maïs et du soja publiées par l'USDA (soit respectivement 6,50 \$/bu et 14,00 \$/bu) ;
  - pour 2012/13, les hypothèses de prix sont les mêmes que dans le premier scénario.

Les deux scénarios se distinguent donc par les hypothèses de prix pour la campagne 2011/12 : prix bas dans le premier scénario, prix hauts dans le second.

Pour évaluer les conséquences de ces scénarios, M. Jones utilise le logiciel mis en ligne par l'*Agricultural & Food Policy Center (AFPC)* de la Texas A&M University, sur le site < [www.afpc.tamu.edu/models/acre/index.php](http://www.afpc.tamu.edu/models/acre/index.php) >.

### Les résultats du scénario 1

Dans le cadre des hypothèses de prix du premier scénario, M. Jones devrait recevoir en moyenne, sur l'ensemble des campagnes 2011/12 et 2012/13 :

- s'il reste dans le régime de paiements **anticycliques (PA)**, un montant total d'aides directes (paiements fixes, paiements de *marketing loan* et paiements anticycliques) de 46 417 \$ ;

- s'il participe au programme **ACRE**, un montant total d'aides directes (paiements fixes, paiements de *marketing loan* et paiements ACRE) de 81 113 \$.

Si l'on s'en tient à ces chiffres, l'intérêt de participer à ACRE ne fait aucun doute.

Cependant, le logiciel de l'AFPC fournit également les **probabilités** associées à ces résultats. Ces probabilités sont calculées à partir de **500 tirages** représentant, pour chaque culture et pour chaque campagne, 500 valeurs différentes du prix moyen à la production aux Etats-Unis, du rendement de l'Etat (ici, l'Indiana) et du rendement de l'exploitation. Ces tirages préservent la **corrélation** existant entre le rendement de l'exploitation et le rendement de l'Etat. Cette corrélation est un facteur crucial : plus elle est forte, plus il y a de chances que les deux critères de déclenchement des paiements ACRE soient satisfaits. Les tirages maintiennent également la corrélation existant entre le rendement de l'Etat et le prix moyen national. Les valeurs moyennes des aides directes indiquées ci-dessus sont la moyenne des 500 tirages.

Les résultats sont les suivants :

- il y a **54,6 % de chances** que le montant total des aides directes reçues sous ACRE soit supérieur au montant total des aides directes reçues sous le régime de PA ;
- il y a 60,2 % de chances que les paiements ACRE soient supérieurs aux paiements anticycliques ;
- il y a 60,2 % de chances que les paiements ACRE soient supérieurs à zéro pendant au moins une des campagnes concernées ;
- il y a 0 % de chances que les paiements anticycliques soient supérieurs à zéro pendant au moins une des campagnes concernées.

La première probabilité est très importante : elle signifie que la possibilité de recevoir davantage d'aides directes en participant au régime de paiements anticycliques est **loin d'être négligeable** ( $100 - 54,6 = 45,4$  %).

Le logiciel calcule aussi les **écarts-types** associés aux aides directes, c'est-à-dire la dispersion du montant des aides autour de la moyenne. Pour l'ensemble des aides directes et sur les deux campagnes concernées :

- dans le régime de PA, l'écart-type est de 46 417 \$ ;
- dans le programme ACRE, il est de 53 077 \$.

En comparant ces écarts-types aux valeurs moyennes des aides, on obtient les **coefficients de variation** suivants :

- dans le régime de PA,  $46\,417 / 46\,417 = 1$  ;
- dans le programme ACRE,  $53\,077 / 81\,113 = 0,65$ .

Autrement dit, M. Jones est absolument certain de recevoir le montant moyen des aides directes prévu par le logiciel (46 417 \$) s'il reste dans le régime de paiements anticycliques, tandis que le montant des aides directes liées au programme ACRE peut varier en moyenne de 65 %.

L'absence complète de risque sur le montant moyen des aides reçu dans le régime de paiements anticycliques est dû au fait que la totalité de ces aides est constituée par les paiements fixes. Il n'y a en effet ni paiement de *marketing loan*, ni paiement anticyclique, car les prix de marché sont trop élevés pour déclencher ces paiements.

En revanche, les paiements ACRE, pour chaque culture, varient sensiblement selon l'écart entre le chiffre d'affaires de référence et le chiffre d'affaires courant de l'Etat, d'une part, et selon l'écart entre le rendement de l'Etat et le rendement de l'exploitation, d'autre part.

Le logiciel indique que le montant total des aides directes reçues par M. Jones, s'il participe au programme ACRE, peut varier entre un minimum de 37 134 \$ et un maximum de 286 203 \$.

## Les résultats du scénario 2

Dans le cadre des hypothèses de prix du second scénario, M. Jones devrait recevoir en moyenne, sur l'ensemble des campagnes 2011/12 et 2012/13 :

- s'il reste dans le régime de **PA**, un montant total d'aides directes de 46 417 \$ (comme dans le scénario 1) ;
- s'il participe au programme **ACRE**, un montant total d'aides directes de 79786 \$ (contre 81 113 \$ dans le scénario 1).

Comme dans le premier scénario, M. Jones a donc intérêt, en moyenne, à participer à ACRE. Cependant, la probabilité que l'ensemble de ses aides soit plus élevé s'il participe à ACRE plutôt qu'au système de paiements anticycliques n'est que de **53,4 %**, chiffre légèrement inférieur à celui du scénario 1 (54,6 %).

De fait, le **coefficient de variation** du montant total des aides directes, dans ACRE, avoisine 67 %, contre 65 % dans le premier scénario. Ces aides peuvent osciller entre un minimum de 37 134 \$ (comme dans le scénario 1) et un maximum de 302 649 \$ (contre 286 203 \$ dans le scénario 1).

## La sensibilité des résultats

Même si les prix de marché en 2011/12 et 2012/13 restent élevés, à des niveaux nettement supérieurs à ceux déclenchant les paiements anticycliques, il est possible (comme l'indiquent les probabilités mentionnées ci-dessus) que M. Jones ait intérêt à rester dans le régime de PA, si les paiements ACRE sont nuls ou ne compensent pas entièrement la réduction de 20 % des paiements fixes exigée pour participer à ACRE.

Par exemple, si les prix moyens de marché, au niveau national, augmentent :

- pour le maïs, de 5,25 \$/bu en 2010/11 à 6.00 \$/bu en 2011/12 et 7.00 \$/bu en 2012/13 ;
- pour le soja, de 11,40 \$/bu en 2010/11 à 13.00 \$/bu en 2011/12 et 14.00 \$/bu en 2012/13,

M. Jones recevra en moyenne, sur l'ensemble de ces deux campagnes, 46 417 \$ s'il reste dans le régime de PA et 44 350 \$ s'il souscrit à ACRE. En effet, dans ce dernier cas, le montant total des paiements ACRE (7 216 \$) sera inférieur à la perte de paiements fixes (9 283 \$).

En revanche, même si les prix du maïs et du soja en 2011/12 et 2012/13 s'effondraient, tombant sous le niveau des prix minima et déclenchant donc des PA, M. Jones aurait intérêt dans la plupart des cas à participer à ACRE. En effet, les paiements ACRE feraient plus que compenser, en général, la perte de paiements fixes et l'octroi de paiements anticycliques.

Ainsi, par exemple, si les prix de marché diminuent :

- pour le maïs, de 5,25 \$/bu en 2010/11 à 1.80 \$/bu en 2011/12 et 2012/13 ;
- pour le soja, de 11,40 \$/bu en 2010/11 à 4.90 \$/bu en 2011/12 et 2012/13,

M. Jones touchera en moyenne 161 546 \$ dans le régime de PA et 286 357 \$ s'il souscrit à ACRE.

L'utilisation d'un outil d'aide à la décision, comme le logiciel de la Texas A&M University, est donc indispensable pour illustrer la diversité des résultats possibles. Reste à voir, dans la pratique, quels enseignements peut en tirer l'agriculteur.

### **Finalement, quelle décision ?**

En supposant que les scénarios 1 et 2 étudiés précédemment aient la même probabilité d'occurrence (hypothèse raisonnable, dans la mesure où ils correspondent aux bornes basse et haute de la fourchette de prix prévue par l'USDA pour 2011/12), M. Jones sait que :

- s'il reste dans le régime de paiements **anticycliques**, il recevra à coup sûr, sur l'ensemble des campagnes 2011/12 et 2012/13, un montant total d'aides directes de 46 417 \$ ;
- s'il participe au programme **ACRE**, il devrait recevoir en moyenne, sur la même période, un montant total d'aides directes de  $(81\,113 + 79\,786) / 2 = 80\,449$  \$.

Cependant, il n'y a que  $(54,6 + 53,4) / 2 = 54 \%$  **de chances** qu'il touche un montant d'aides plus élevé s'il participe à ACRE que s'il reste dans le régime de paiements anticycliques.

Pour éclairer davantage sa décision, M. Jones peut bien sûr multiplier les scénarios, en faisant varier les différents paramètres de son exploitation (surfaces, rendements, primes d'assurance...) et les hypothèses de prix de marché du maïs et du soja. Mais il est douteux qu'il y voie finalement plus clair, car il ne connaît pas la probabilité d'occurrence de chaque scénario.

En définitive, avec une probabilité pratiquement égale, dans cet exemple, de perdre ou de gagner par rapport au régime de paiements anticycliques, on peut penser que la décision de M. Jones de participer ou pas au programme ACRE tiendra en grande partie à son attitude générale (son degré d'**aversion**) face au risque.

\*

## Bibliographie

Agri-Pulse (2009), *Who is going to participate in the new ACRE program?*, 1<sup>er</sup> avril 2009

Agroseguro (2010), *Towards an insurance coverage for loss of income in the citrus sector*, International Forum ASNACODI, Rome, 18 novembre 2010

American Farmland Trust (2006), *Agenda 2007: A New Framework and Direction for U.S. Farm Policy*, 8 mai 2006, [www.farmland.org](http://www.farmland.org)

Anderson, J., B. Barnett et K. Coble (2009), *Impacts of the SURE Standing Disaster Assistance Program on Producer Risk Management and Crop Insurance Programs*, Selected Paper, AAEA Annual Meeting, juillet 2009

Babcock, B. A. (2009), *ACRE: Price Support or Crop Insurance?*, Iowa Ag Review, Vol. 15 No 2, printemps 2009

Babcock, B. A. (2010), *Costs and Benefits of Moving to a County ACRE Program*, CARD Policy Brief 10-PB 2, mai 2010

Babcock, B. A. (2011), *Time to Revisit Crop Insurance Premium Subsidies?*, CARD Policy Brief 11-PB 4, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, mars 2011

Barnaby, G. A. (2008), *Is Crop Insurance a Better Buy than ACRE?*, [www.agmanager.info](http://www.agmanager.info)

Barnaby, G. A. (2010), *Should Basic Underwriting Rules be Applied to Average Crop Revenue Election and Supplemental Revenue?*, Journal of Agricultural and Applied Economics, 42,3, août 2010

Berthelot, J. (2011), *Les leçons à tirer pour la PAC de la large prédominance des aides agricoles anti-cycliques aux Etats-Unis*, 4 juillet 2011, [www.solidarite.asso.fr/Articles-2011.html](http://www.solidarite.asso.fr/Articles-2011.html)

Blandford, D. et D. Orden (2008), *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, IFPRI Discussion Paper 00821, novembre 2008, [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)

Boullet, P., *Les aides directes, filet de sécurité, subvention d'équilibre ou politique d'orientation ?*, Lettre de veille économique Agriculture, CER France, No 22, février 2011

Brantley III, L. D. (2010), audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Briggeman, B. C. et J. Campiche (2010), *The New Acre Program: Costs and Effects*, The Main Street Economist, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2010

Brown, S. W. (2010), audition du comité agricole de la Chambre des représentants, 1<sup>er</sup> mai 2010

Bruynis, C. (2009), *Explaining ACRE vs Counter-Cyclical Programs: How to Talk with Land Owners*, Ohio State University Extension, mai 2009, <http://ohioagmanager.osu.edu>

Campiche, J. et W. Harris (2010), *Lessons Learned in the Southern Region after the First Year of Implementation of the New Commodity Programs*, Journal of Agricultural and Applied Economics, 42,3, août 2010

Chatellier, V. (2011), *Politique des marchés et instruments de gestion des risques et des crises dans la PAC de l'après 2013*, note pour le Parlement européen

Chen, Y., H. H. Wang et G. F. Patrick (2010), *Average Crop Revenue Election (ACRE) Program or Traditional Government Payment Programs: What Factors Matter?*, Selected Paper 11338 prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association 2010 AAEA, CAES & WAEA Joint Annual Meeting, Denver, Colorado, July 25-27, 2010

Coble, K. H. et B. J. Barnett (2008), *Implications of Integrated Commodity Programs and Crop Insurance*, Journal of Agricultural and Applied Economics, 40,2, août 2008

Cochran, J. (2010), audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Commission européenne (2005), *Communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole*, mars 2005

Commission européenne (2009), *The New US Farm Bill: Zooming in on ACRE*, MAP No 01-09, février 2009

Commission européenne (2010), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir*, 18 novembre 2010

Cooper, J. (2009), *Economic Aspects of Revenue-Based Commodity Support*, USDA/ERS, Economic Report No 72, avril 2009

Cooper, J. C. (2010), *Average Crop Revenue Election: A Revenue-Based Alternative to Price-Based Commodity Payment Programs*, American Journal of Agricultural Economics, volume 92, No 4, juillet 2010

Cooper, J., T. Sproul et D. Zilberman (2010), *The Economics of Nested Insurance: The Case of SURE*, Paper prepared for the 2010 AAEA, CAES and WAEA Joint Annual Meeting, 2 mai 2010

Cordier, J. et Debar, J.-C. (2004), *Gestion des risques agricoles : la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne ?* », Cahier No 12, Club Déméter

Dismukes, R., C. Arriola et K. H. Coble (2010), *ACRE Program Payments and Risk Reduction*, USDA/ERS, Economic Research Report No 101, septembre 2010

European Commission (2010), *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010-2010*, décembre 2010

farmdoc Daily (2011), « *Progressive* » *Farm Subsidies*, [www.farmdocdaily.illinois.edu](http://www.farmdocdaily.illinois.edu), 30 mars 2011

Farm Service Agency/USDA, *Fact sheets*, divers numéros, [www.fsa.usda.gov](http://www.fsa.usda.gov)

Food and Agricultural Policy Research Institute (2008), *Baseline Update for US Agricultural Markets*, août 2008, [www.fapri.missouri.edu](http://www.fapri.missouri.edu)

Food and Agricultural Policy Research Institute (2010), *US Baseline Briefing Book*, FAPRI-MU Report #01-10, mars 2010, [www.fapri.missouri.edu](http://www.fapri.missouri.edu)

Food and Agricultural Policy Research Institute (2011a), *WTO Domestic Support Measures: How Accounting Rules and Market Circumstances Matter*, FAPRI-MU Report #1-11, janvier 2011, [www.fapri.missouri.edu](http://www.fapri.missouri.edu)

Food and Agricultural Policy Research Institute (2011b), *US Baseline Briefing Book*, FAPRI-MU Report #02-11, mars 2011, [www.fapri.missouri.edu](http://www.fapri.missouri.edu)

Food and Agricultural Policy Research Institute (2011c), *Potential Impacts of Eliminating Direct Payments*, FAPRI-MU Report #08-11, juin 2011, [www.fapri.missouri.edu](http://www.fapri.missouri.edu)

Iowa State University Extension Service, *ACRE for Landowners. Alternatives for 2010*, mai 2010

Irwin, S. et D. Good (2011), *A New Era in Crop Prices?*, farmdocdaily, 29 mars 2011, disponible sur le site <http://farmdocdaily.illinois.edu>

Johnson, R. (2010), audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Kimura, S., J. Anton et C. LeThi (2010), *Farm Level Analysis of Risk and Risk Management Strategies and Policies: Cross Country Analysis*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No 26

Lubben, B. D. et J. L. Novak (2010), *Discussion: What Have We Learned from the New Suite of Risk Management Programs of the Food, Conservation, and Energy Act of 2008?*, Journal of Agricultural and Applied Economics, 42,3, août 2010

Michell, P., R. M. Rejesus, K. H. Cobble et T. O. Knight (2010), *A real Options Framework for Analyzing Program Participation as Human Capital Investments: The Case of the Average Crop Revenue Election (ACRE) Program*, Staff Paper No. 547, University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural & Applied Economics, août 2010

Mitchell, P., R. M. Rejesus, K. H. Cobble et T. O. Knight (2011), *Analyzing Farmer Participation Intentions and Enrollment Rates for the Average Crop Revenue Election (ACRE) Program*, Staff Paper No. 560, University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural & Applied Economics, août 2011

Morgan, D. (2010), *The Farm Bill and Beyond*, GMF Economic Policy Paper Series 2010

National Association of Wheat Growers [non daté], *Road Map to the 2007 Farm Bill, Policy Recommendations*, [www.wheatworld.org](http://www.wheatworld.org)

National Corn Growers Association (2007), *Forging a New Direction in U.S. Farm Policy – 2007 National Farm Security Act*, Farm Foundation Forum, 13 mars 2007

National Corn Growers Association (2010), *2010 Policy and Position Papers, as amended, March 6, 2010*, mars 2010, [www.ncga.org](http://www.ncga.org)

OECD (2009), *Evaluation of agricultural policy reforms in the United States: a preliminary analysis*, TAD/CA/APM/WP(2009)22, octobre 2009

Pawelski, C. (2010), audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Ray, D. E. (2010), audition du comité agricole de la Chambre des représentants, 13 mai 2010

Shields, A., J. Monke et R. Schnepf (2010), *Farm Safety Net Programs: Issues for the Next Farm Bill*, Congressional Research Service, Report R41317, 10 septembre 2010

Smith, V. H. (2010), *Reconsidering Risk Management in the Farm Safety Net: A Perspective for 2013*, USDA Agricultural Outlook Forum, février 2010

Smith, V. H. et M. Watts (2010), *The New Standing Disaster Program: A SURE Invitation to Moral Hazard Behavior*, Applied Economic Perspectives and Policy, volume 32, No 1, 2010

Stallman, B. (2010), *Statement of the American Farm Bureau Federation*, audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Vilsack, T. (2010), audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Watne, M. (2010), audition du comité agricole du Sénat, 30 juin 2010

Woolverton, A. et E. Young (2009), *Factors Influencing ACRE Program Enrollment*, USDA/ERS, Economic Research Report No 84, décembre 2009

Zulauf, C. (2007), *The farm safety net's third hole: higher prices, fixed supports and farm financial crises*, <http://aede.osu.edu/people/publications.php?user=zulauf.1>

Zulauf, C. (2009), *Why I chose ACRE*, OSU AED Economics, octobre 2009, disponible sur <http://aede.osu.edu/people/publications.php?user=zulauf.1>

Zulauf, C. (2011), *Suggestions for Current Farm Safety Net Programs While Cutting Cost*, OSU AED Economics (AEDE-RP-0135-11), Ohio State University, février 2011

Zulauf, C. et D. Orden (2010), *The Revenue Program Option in the 2008 U.S. Farm Bill: Evaluating Performance Characteristics of the ACRE Program*, *Agricultural and Resource Economics Review* 39/3, octobre 2010

Zulauf, C., G. Schnitkey et M. Langemeir (2010), *Average Crop Revenue Election, Crop Insurance, and Supplemental Revenue Assistance: Interactions and Overlap for Illinois and Kansas Farm Program Crops*, *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 42,3, août 2010