

ACRE, un nouveau type d'aides confirmant l'orientation anticyclique de la politique agricole américaine

Nouveauté du *Farm Bill* 2008, le dispositif ACRE (*Average Crop Revenue Election*) vise à compenser par des aides directes les baisses de chiffre d'affaires des producteurs de grandes cultures. Il vient renforcer une politique américaine où les soutiens publics sont essentiellement anticycliques, c'est-à-dire variables dans le temps et destinés à protéger les agriculteurs contre les prix bas ou les baisses de chiffre d'affaires. Une étude commanditée par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire propose un éclairage sur ce nouveau dispositif en s'interrogeant en particulier sur son articulation, voire sa substituabilité aux autres dispositifs, notamment les assurances chiffre d'affaires. Si des évolutions de ce nouveau type d'aides ne sont pas à exclure, pour l'heure il n'est pas sans poser quelques difficultés en termes budgétaires et de compatibilité aux exigences de l'OMC. Ceci rend son adaptation au niveau communautaire européen très improbable. À ce titre, l'inspiration pourrait davantage venir du Canada, qui a développé un type d'aides anticycliques pour partie similaire mais respectant la discipline OMC.

La présente note entend valoriser les principaux enseignements d'une étude commandée par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) et conduite par le cabinet Agri US Analyse (Jean-Christophe Debar, 2011¹). Cette étude visait à présenter le dispositif ACRE (*Average Crop Revenue Election*) et son inscription au sein de la politique anticyclique américaine, afin d'en tirer notamment quelques conclusions en termes de transposition pour les politiques européennes. On rappellera dans un premier temps le contexte d'émergence du dispositif ACRE, avant de décrire le dispositif lui-même. Des premiers éléments d'évaluation seront ensuite présentés, avant d'envisager les perspectives d'une adoption d'un tel dispositif au niveau européen.

1 - Le contexte d'émergence du programme ACRE : l'orientation anticyclique de la politique agricole américaine

Aux États-Unis, les dépenses publiques de soutien direct à l'agriculture sont principalement destinées aux producteurs de grandes cultures (céréales, oléo-protéagineux, coton) et la majeure partie de ces dépenses est dévolue à des dispositifs qualifiés d'anticycliques. Ce terme désigne selon Jean-Christophe Debar une politique agricole qui vise explicitement à compenser tout ou partie des pertes subies par les agriculteurs à cause d'un accident de rendement (aléa climatique) mais aussi du faible niveau ou de la baisse des prix des produits agricoles. Si l'on intègre les dispositifs, plus périphériques, dédiés à la production laitière, il est permis d'étendre cette logique anticyclique à la prise en compte des variations de coût de production. Ce trait caractérise une longue tradition des États-Unis, si l'on excepte la parenthèse de la loi cadre de 1996, le *FAIR-*

act, qui introduisit les paiements découplés de la production et des prix.

Avant de présenter le programme ACRE, rappelons tout d'abord le contexte de son émergence. La situation qui pré-existait à la loi cadre de 2008 offrait déjà un nombre important de dispositifs de soutien, toujours en vigueur et qu'il est utile de présenter sommairement.

Les exploitants américains peuvent ainsi bénéficier de subventions, couplées ou découplées de la production et des prix de marché. On distingue dans cette catégorie :

- les aides de *marketing loan*, couplées à la production et aux prix de marché. Ces aides garantissent aux producteurs un prix minimum.

1. Jean-Christophe Debar, *États-Unis : le programme ACRE, nouvelle étape dans l'orientation anticyclique de la politique agricole*, 2011. Le rapport final est disponible à l'adresse suivante : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_ACRE_MinAg_Version_finale_Septembre_2011_v3.pdf

Cette étude n'engage que son auteur. Elle ne représente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture.

- les paiements anticycliques découplés de la production (rendements et surfaces historiques) mais couplés aux prix. Ces paiements fournissent un complément de revenu aux producteurs lorsque les prix des cultures tombent sous un « prix d'objectif » fixé par la législation au-dessus des prix minimum du *marketing loan*.

- les paiements fixes découplés de la production et des prix.

En parallèle, de nombreux programmes d'assurance sont subventionnés par le département américain de l'Agriculture (USDA). Ces programmes sont variés dans leur modalités. On peut distinguer les assurances individuelles par culture couvrant soit le rendement soit une partie du chiffre d'affaires lié à cette culture, les assurances collectives par culture qui couvrent pareillement soit le seul rendement soit le chiffre d'affaires, et enfin les assurances sur le revenu de l'exploitation. Les polices d'assurance sont vendues par une quinzaine de compagnies privées, avec un soutien très fort de l'USDA qui subventionne les primes d'assurance payées par les agriculteurs en fonction du niveau de garantie choisi par eux. D'autre part, l'USDA rembourse aux assureurs une partie de leurs frais de gestion et leur offre une garantie de réassurance très avantageuse. En contrepartie, c'est l'USDA à travers la *Risk Management Agency* (RMA) qui fixe le prix des assurances. En moyenne, seulement la moitié des dépenses de l'USDA en faveur de l'assurance bénéficie directement aux agriculteurs, l'autre moitié allant aux compagnies d'assurance, ce qui alimente un débat récurrent sur l'efficacité de ce dispositif². Enfin, au-delà des dispositifs prévus de paiements directs ou d'assurance, des aides spécifiques contre les calamités naturelles (aides *ad hoc*) ont souvent été attribuées au cas par cas.

Entre les années fiscales 2003 et 2008, les subventions directes hors calamités naturelles ont représenté, en moyenne, 54 % des principales dépenses de soutien aux productions végétales (voir tableau ci-dessous), devant les programmes d'assurance (19 %) et les aides directes *ad hoc* contre les calamités naturelles (7 %).

Du fait de leur caractère anticyclique et de la volatilité des prix, 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). Une situation rendue possible par l'absence de plafonnement annuel du budget fédéral, même si l'existence de plafonds à l'échelle de l'exploitation, pour chaque type d'aides directes, contribue par ailleurs à atténuer les variations budgétaires.

2 - Le programme ACRE

Des aides ACRE sont accordées à l'exploitant lorsque les chiffres d'affaires par culture, pour la campagne en cours, de son exploitation d'une part, mais également de l'État fédéré où celle-ci se situe d'autre part, sont tous deux simultanément inférieurs à des chiffres d'affaires de référence, déterminés à partir de la moyenne olympique³ des rendements sur cinq ans et des prix moyens nationaux des deux dernières campagnes⁴.

Si ces deux conditions sont respectées, l'aide ACRE par culture est calculée à partir de la différence à l'hectare entre le chiffre d'affaires de référence de l'État fédéré et le chiffre d'affaires pour la campagne en cours également au niveau de l'État fédéré. 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'État

fédéré. L'aide ACRE est plafonnée à 25 % du chiffre d'affaires de référence de l'État pour la culture considérée. Elle est versée sur 83,3 % de la surface plantée (85 % en 2012).

Bénéficiaire des aides ACRE n'est pas systématique et se fait sur une base volontaire. En contre-partie, un agriculteur qui opte pour ACRE doit renoncer aux paiements anticycliques, accepter une réduction des paiements fixes découplés de 20 % et une diminution des prix minima de *marketing loan* de 30 %.

L'engagement est pluri-annuel et porte jusqu'à la fin du *Farm Bill* actuel (jusqu'à la récolte 2012 comprise). La notification est faite avant le 1^{er} juin de l'année en cours. La décision est délicate, elle implique en effet de comparer le montant prévisible des aides, entre deux options⁵, pour toutes les cultures éligibles de l'exploitation (céréales, oléoprotéagineux et coton) et pour chaque campagne. Pour ce faire, il doit recourir à des hypothèses à la fois sur le rendement et sur les prix, par culture et par campagne, au niveau de l'exploitation mais aussi de l'État, sans négliger les corrélations existantes entre ces différentes variables. Pour aider les exploitants à faire leur choix, des logiciels de calculs *ad hoc* ont été développés.

2. Ainsi, l'USDA-RMA a estimé qu'en 2009, le taux de rendement des capitaux propres investis par les assureurs aurait atteint le taux record de 26,4 %, une rentabilité qui alimente la polémique.

3. Pour calculer une moyenne olympique on ne tient pas compte de la plus haute valeur ni de la plus basse.

4. Le chiffre d'affaires de référence de l'État fédéré, pour chaque culture considérée, est égal à 90 % de la moyenne des rendements et des prix. Le chiffre d'affaires de référence de l'exploitation, pour chaque culture considérée, est égal à 100 % de la moyenne historique des rendements et des prix.

5. Paiements ACRE contre une part des autres soutiens directs.

Principales dépenses de soutien aux productions végétales aux États-Unis par année fiscale en millions de dollars (hors mesures agro-environnementales, aide alimentaire et soutiens à l'exportation)

	Moyenne 2003-2008	2009	2010	2011 (projet)
Prêts de campagne, valeur nette	3 648	2 744	316	10
Aides directes	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>	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
● Autres	1 193	1 038	1 058	1 039
Calamités naturelles	1 325	176	1 654	2 214
● NAP (<i>Noninsured Crop Disaster Assistance Program</i>)	123	62	99	117
● SURE	N/A	N/A	1 552	1 542
● Autres	N/A	N/A	2	5
● Aides <i>ad hoc</i>	1 202	114	1	550
Programmes d'assurance (hors frais administratifs)	3 376	7 889	4 706	6 989
TOTAL	18 063	17 946	13 727	15 875

Démarré en 2009-2010, le bilan du dispositif en termes de participation s'avère plutôt décevant, en tout cas inférieur à la plupart des prédictions. Sur 2009-2010, moins de 8 % des exploitations éligibles, représentant 13 % de la surface de base en grandes cultures, ont souscrit à ACRE et ce chiffre a très peu progressé en 2010-2011, avec seulement 14 % des surfaces engagées. Le dispositif a séduit essentiellement des producteurs de blé, de maïs et de soja. Plusieurs explications ont été avancées pour expliquer cette situation et il semble que le principal frein réside dans l'excessive difficulté pour l'exploitant d'évaluer un engagement pluriannuel dont l'espérance de gain dépend de nombreuses incertitudes, alors que le sacrifice consenti (le renoncement à une partie des autres aides directes) est, lui, plus facilement estimable.

3 - Premiers éléments d'évaluation

De possibles effets économiques pervers

Comme les paiements anticycliques, les aides ACRE contribuent à isoler partiellement les agriculteurs des fluctuations des prix de marché. De plus, elles sont versées sur la surface réellement plantée et le rendement réel intervient dans le calcul du montant de l'aide. Jean-Christophe Debar en déduit que ce programme peut inciter les agriculteurs à « produire au-delà de la demande et déséquilibrer les marchés ». Du fait du recours à des moyennes historiques de prix et de rendements, le programme agit au final comme un outil « tampon » sur le chiffre d'affaires, retardant l'ajustement des productions au signal prix. Or, ce lissage peut favoriser un excès de production, car il assure une stabilité de l'environnement économique des exploitations propice aux investissements. Toutefois, ce cadre analytique, qui est pourtant usuellement employé pour apprécier les distorsions de concurrence, ne tient pas compte des risques et de l'incertain. Dès lors, si l'on suppose que les agents économiques retiennent une prime de risque pour parer aux aléas, on peut avancer que ACRE puisse réduire les conséquences de l'aversion au risque des producteurs (sous-investissement) et rapprocher la situation réelle de l'optimum théorique. Faute de pouvoir trancher ce débat théorique, et en l'absence de travaux d'évaluation connus sur ce point concernant ACRE, il est difficile de formuler un avis précis quant à l'étendue de ces éventuelles distorsions.

Plusieurs études indiquent par ailleurs que le programme ACRE est susceptible de présenter des risques d'aléa moral et d'anti-sélection⁶. Le rapport témoigne cependant à ce sujet des efforts du législateur pour minimiser ces deux écueils : l'inscription d'un second seuil de déclenchement au niveau de l'État fédéré et l'engagement nécessairement pluriannuel atténuent les possibilités de manipulations répétées⁷. Des modifications de pratiques ne peuvent toutefois pas être exclues ponctuellement. Le principal risque de sélection adverse réside dans le caractère tardif de la souscription (1^{er} juin) et des déclarations de surfaces primables (30 septembre). La campagne culturale étant déjà largement engagée à ces dates, cela permet à l'exploitant de se positionner en conséquence.

L'impact sur les dépenses de soutien et la cohérence des dispositifs de soutien américains

Le rapport souligne par ailleurs les effets contradictoires d'ACRE sur le budget de l'État fédéral. 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'État fédéral atteindrait environ 1 milliard de dollars par an. 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 2009-2010 anticipaient un coût d'environ 2 milliards de dollars par an, se fondant, il faut le souligner, sur des hypothèses de participation et de niveaux de prix qui ne se sont pas concrétisées.

Tant du point de vue de l'efficacité des aides ACRE, de leur efficience, que de la relative stabilité des montants correspondants dans le budget fédéral (au regard notamment des paiements anticycliques), le rapport attribue à ACRE un jugement plutôt favorable qui se fonde principalement sur la corrélation négative existant entre les rendements et les prix. Cette corrélation fait qu'il peut être moins coûteux de compenser une baisse de chiffre d'affaires, comme le fait ACRE, que de compenser isolément une perte de rendement et une baisse de prix. L'étude souligne toutefois que l'importance de cette corrélation, appelée « couverture naturelle » (*natural hedge*), est très variable selon les cultures et les régions. Elle dépend fortement de la dimension de la zone de production : pour un produit issu principalement d'une zone peu

étendue, la couverture naturelle sera bien plus forte que s'agissant d'une production cultivée aux quatre coins du globe⁸.

La place d'ACRE dans la cohérence globale du système « anticyclique » américain est également analysée. Selon le rapport, les autres aides directes sont centrales en période de prix bas alors que ACRE est amené à jouer un rôle plus important en période de baisse des prix. L'étude souligne ainsi qu'à la différence des autres soutiens directs, le programme ACRE est davantage tourné vers la gestion des variations inter-annuelles du revenu plutôt que vers le maintien d'un revenu minimum.

Par ailleurs, ACRE vient se surajouter aux programmes d'assurance existants. Or, l'articulation de ces deux outils est une question centrale. Une étude citée dans le rapport pointe la différence d'efficacité de ces deux types de dispositifs selon les États, ACRE couvrant plus efficacement les risques de nature « systémique »⁹, les programmes d'assurance étant, eux, davantage adaptés aux risques individuels spécifiques. Par ailleurs, ACRE protège contre le risque de baisse de chiffre d'affaires inter-annuel alors que les assurances par culture ne couvrent que le risque induit entre semis et récolte.

Malgré ces complémentarités, l'articulation des deux dispositifs semble loin d'être optimale ; les interactions entre les deux outils ne sont pas prises en compte dans les critères d'éligibilité et le calcul du montant des aides. Bien que les risques qu'ils couvrent se recoupent en partie et que leurs paiements puissent se cumuler, ce sont en définitive les critères opérationnels retenus pour encadrer chacun des deux systèmes (franchise pour les assurances et plafonnement pour le dispositif ACRE) qui réduisent en partie le risque de redondance. Si l'auteur de l'étude ne tranche pas quant à la possibilité de substituer aux dispositifs assurantiels un programme ACRE rénové, il propose des pistes pour

6. Ces deux termes font référence aux effets pervers induits par les asymétries d'information entre assureurs et assurés (changement post-contractuel de comportement de l'assuré d'une part et éviction pré-contractuelle des plus vertueux d'autre part).

7. À l'exception toutefois de la dernière année du programme où le problème pourrait se poser de façon accrue.

8. La couverture naturelle s'estompe donc à mesure de l'ouverture commerciale. On ne peut donc bénéficier à la fois de la couverture naturelle et de l'ouverture commerciale, cette dernière permettant d'atténuer un aléa idiosyncrasique (localisé et indépendant) comme un incident climatique.

9. Forte corrélation entre le risque encouru par plusieurs producteurs.

limiter encore ce risque de redondance : révision des conditions de réassurance par l'USDA ou encore des contrats d'assurance pour tenir compte des versements ACRE.

Quelles conséquences au regard des règles de l'OMC ?

Les paiements ACRE étant couplés au type de production, versés sur la surface semée et calculés à partir des prix de marché et des rendements réels, ils devraient vraisemblablement être rattachés à la boîte orange de l'OMC, bien que la notification officielle du dispositif n'ait pas encore été faite à ce jour. À ce titre, le rapport d'Agri US Analyse présente les résultats de plusieurs simulations récentes faisant état de risques importants de dépassement des plafonds autorisés pour cette boîte. Ces travaux doivent toutefois être considérés avec prudence du fait de la difficulté d'anticiper les prix à venir ou l'ampleur du succès du dispositif auprès des exploitants. Selon Agri US Analyse, rendre le dispositif compatible avec les nouvelles règles de la boîte bleue, actuellement en discussion dans le cycle de Doha, nécessiterait un découplage au moins partiel de ce programme, qui en dénaturerait largement la logique d'action. Enfin le passage en « boîte verte » nécessiterait de repenser intégralement le dispositif. Cette incompatibilité avec les canons de l'OMC constitue ainsi une véritable faiblesse du dispositif.

4 - Quelles perspectives pour l'Union européenne ?

Dans l'optique d'un soutien communautaire accru aux mécanismes de gestion des risques¹⁰, le rapport pose la question d'une possible adaptation en Europe du programme ACRE et pointe rapidement d'importantes difficultés. Ce dispositif impose un paiement différé, qui peut être pénalisant, car il est nécessaire, pour calculer le montant de l'aide, de connaître le chiffre d'affaires réel de la campagne.

Surtout, un dispositif de type ACRE, engageant des montants très variables et difficiles à anticiper, paraît difficilement compatible avec une programmation budgétaire annualisée telle qu'elle existe sur le premier pilier. Le second pilier présente de ce point de vue une souplesse intéressante. Agri US Analyse a ainsi procédé à une estimation, assez sommaire, du coût d'un tel programme appliqué en Europe aux céréales et oléagineux. Selon celle-ci, pour les scénarii les plus probables, le coût des aides ACRE oscillerait entre 5 et 11 mil-

liards d'euros par an, soit l'équivalent de 12 % à 25 % du montant total des aides directes du premier pilier de la PAC. Ce montant atteint 29 milliards dans le scénario le plus extrême. L'incidence serait plus faible toutefois si, comme aux États-Unis, l'aide était plafonnée à 25 % du chiffre d'affaires de référence. Un autre handicap majeur du dispositif, déjà évoqué ci-dessus dans le cas des États-Unis, est son classement probable en boîte orange à l'OMC.

Au final, ces obstacles font qu'il est très difficile d'envisager un programme de type ACRE dans l'Union européenne. L'exemple du programme canadien Agri-stabilité, qui compense les pertes de marge brute inter-annuelles avec un système de paliers (taux d'indemnisation d'autant plus fort que la perte est importante¹¹), paraît une piste plus intéressante à creuser pour inspirer l'Union européenne. En effet, ce dispositif est pour l'essentiel compatible avec la boîte verte de l'OMC à la différence d'ACRE.

L'étude d'Agri US Analyse ouvre ensuite des perspectives en évoquant plusieurs pistes susceptibles de composer un système global de gestion des risques au niveau communautaire. Il s'appuie pour ce faire sur une typologie des risques selon leur fréquence et leur intensité (une approche devenue classique¹² qui distingue finalement, selon ces critères, les modalités d'intervention respectives de l'exploitant, des assureurs et enfin de l'État). Si l'on peut discuter certaines options proposées par l'auteur (qui accorde une large place aux dispositifs assurantiels sans en souligner peut-être suffisamment certaines limites¹³), comme le caractère parfois artificiel de la typologie proposée¹⁴, la grille de lecture retenue permet de repenser utilement, dans leur globalité, les politiques agricoles commune et nationale en la matière. Au-delà de l'ordonnement d'une batterie d'instruments selon des classes de risques identifiées, il reste toutefois à mieux cerner les possibles articulations, redondances et complémentarités des différents outils retenus. L'exemple américain est significatif : ACRE vient compléter un arsenal d'outils anticycliques aux philosophies différentes (lissage des conjonctures pour ACRE et les programmes d'assurance, soutien en période de prix bas pour les autres aides directes¹⁵), mais aux effets partiellement redondants, aux interactions complexes et difficiles à apprécier. Il n'en reste pas moins que l'orientation anticyclique de la politique américaine semble solidement ancrée et que ses concepteurs s'autorisent

des expérimentations grandeur nature qui constituent autant de références pour penser une politique agricole en perpétuelle évolution.

Pierre Claquin

Centre d'études et de prospective

10. Se reporter à la communication de la Commission européenne du 18 novembre 2010 sur la PAC à l'horizon 2020.

11. Pour une perte inférieure à 15% de la marge brute de référence inter-annuelle de l'exploitant, aucune indemnisation n'est accordée. Une perte comprise entre 15 % et 30 % est indemnisée à 70 %. Ce taux monte à 80 % pour une perte supérieure à 30 %.

12. Voir OCDE, 2008, *Risk Management in Agriculture: a Holistic Conceptual Framework*.

13. L'État joue un rôle souvent primordial dans la plupart des systèmes assurantiels existants (participation aux frais et aux subventions, réassurance) et contribue fréquemment à rendre leur coût acceptable pour les assurés. La distinction entre mécanismes de mutualisation privés et publics est ainsi moins nette qu'il n'y paraît.

14. Les différents aléas agricoles constituent plus un continuum de fréquence et d'intensité qu'une juxtaposition de classes.

15. Une lecture distinguant finalement entre cycles courts et cycles longs.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

12 rue Henri Rol-Tanguy

TSA 70007

93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex

Tél. : 01 49 55 85 05

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Héralt

Mel : bruno.heralt@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 57 43

Composition : SSP Beauvais

Dépôt légal : À parution © 2011