

Résumé

La gestion du risque est un aspect important des activités du secteur agricole et son amélioration fait partie des préoccupations des pouvoirs publics qui ont inscrit la problématique du risque parmi les objectifs de leur politique agricole. Cette étude a pour objet d'élaborer un cadre permettant d'utiliser l'analyse de la gestion du risque en agriculture pour analyser et concevoir efficacement des politiques dans ce domaine. Une approche holistique, et non pas linéaire, en constitue le concept moteur. En effet, une analyse linéaire, qui ne prend en compte qu'une seule source de risque, une seule stratégie de l'exploitant agricole ou une seule mesure publique, peut conduire à choisir des mesures inefficaces. La gestion du risque doit être analysée comme un système où de nombreux éléments interagissent. Ces éléments s'organisent autour de trois dimensions ou axes : sources de risques, stratégies des exploitants agricoles, et action des pouvoirs publics. Un certain nombre de questions et de concepts sont essentiels à la compréhension de ces interactions et nécessitent d'être examinés selon chacun de ces trois axes.

Un cadre conceptuel holistique

Les sources de risques en agriculture sont nombreuses et diverses. Les marchés des intrants et des produits agricoles ont une incidence directe sur le risque dans ce secteur, en particulier par le biais des prix. Une multiplicité de risques, liés aux conditions météorologiques, aux ravageurs et maladies, ou à des aléas personnels déterminent la production selon des modalités qui échappent au contrôle de l'exploitant. Il peut se produire des changements inattendus dans l'accès au crédit ou à d'autres sources de revenu, qui affectent la viabilité financière de l'exploitation. Le cadre juridique ou les modifications susceptibles d'y être apportées peuvent faire encourir des risques sur le plan de la responsabilité ou des mesures mises en œuvre. Au lieu d'axer l'analyse sur une classification exhaustive des risques en fonction des différentes sources, l'approche holistique se concentre sur les caractéristiques intrinsèques de ces risques, en particulier sur celles qui ont une incidence directe sur l'élaboration d'instruments de marché et sur la capacité des exploitants agricoles à gérer le risque. Certains risques sont non systématiques ; le plus souvent, on ne connaît ni la probabilité de survenue, ni l'ampleur des dommages associés à ces risques. Cette défaillance cognitive les rend très difficiles à gérer par les individus comme par les marchés. Certains risques liés aux conditions météorologiques telles que sécheresses et inondations ont une composante systémique du fait qu'ils touchent la plupart des exploitants agricoles d'une région tout entière ou d'un pays tout entier. Ces types de risques sont difficiles à mutualiser. D'autres comme la grêle sont plus idiosyncratiques et plus faciles à mutualiser. Beaucoup de risques sont corrélés. Certains prix des intrants et des produits peuvent être corrélés positivement, tandis que les prix et la production sont souvent corrélés négativement, en particulier au niveau agrégé. Il est indispensable de prendre en compte ces corrélations pour élaborer des stratégies efficaces de gestion des risques. Certains risques sont qualifiés de catastrophiques quand

leur fréquence est faible mais qu'ils sont à l'origine de dommages importants ; les risques catastrophiques sont souvent en même temps systémiques.

Les stratégies de gestion des risques consistent tout d'abord à prendre des décisions concernant l'exploitation et le ménage : type de production, affectation des terres, utilisation d'autres intrants et techniques, dont l'irrigation et la diversification vers des activités non agricoles. Les agriculteurs peuvent aussi gérer le risque par le biais des instruments de marché qui sont constitués, entre autres, par l'assurance et les marchés à terme. Toutefois, tous les risques ne sont pas assurables par le marché ; cette non-assurabilité s'explique principalement par la nature systémique, le manque d'informations sur les probabilités de survenue et la distribution du risque, et l'asymétrie de l'information concernant ces probabilités. Il est donc intéressant de segmenter tous les risques en trois tranches différentes en fonction des instruments les plus appropriés ou disponibles. Les risques qui sont fréquents mais qui n'impliquent pas de lourdes pertes sont en règle générale gérés au niveau de l'exploitation. Les risques dont la fréquence est faible mais qui sont à l'origine de pertes importantes en termes de revenu agricole relèvent de la tranche de risque catastrophique où une défaillance du marché est plus probable. Entre ces deux tranches de risques, on trouve des risques intermédiaires pour lesquels il est possible de mettre au point des solutions d'assurance ou de marché. Il importe de favoriser l'élaboration de solutions pour chacune des tranches, de façon que les exploitants disposent d'une pluralité d'instruments.

Deux grandes raisons justifient que les pouvoirs publics jouent un rôle dans la gestion des risques en agriculture. La première tient au fait que, si les marchés du risque ne sont pas efficaces, l'action publique peut en améliorer l'efficacité au sens de Pareto. L'incomplétude des marchés du risque est un fait. Les principales sources de défaillance du marché sont les asymétries de l'information et les coûts de transaction élevés associés au recueil de l'information ou à la mutualisation des risques systémiques. Toutefois, des asymétries de l'information peuvent aussi s'instaurer dans les rapports entre les citoyens et l'État, ce qui augmente le défi auquel ont à faire face les décideurs en concevant des politiques dont les avantages l'emportent sur les coûts. Il n'existe donc pas de règle simple permettant de définir ce qui constitue une action appropriée des pouvoirs publics. La seconde raison concerne l'équité ou la redistribution : la société peut manifester une préférence en faveur de l'attribution d'une aide à ceux qui subissent certains types de pertes.

Dans la pratique, les pouvoirs publics associent souvent les considérations d'efficacité et les considérations d'équité. Certaines actions sont axées sur la création de marchés : production et partage de l'information, formation aux instruments du marché, cadres juridiques pour certains marchés particuliers, et politique de la concurrence, par exemple. D'autres actions modifient les incitations de marché, en particulier les aides accordées à certains instruments de marché comme les politiques d'assurance ou les comptes d'épargne, mais aussi les mesures d'intervention sur le marché qui stabilisent les prix. S'agissant de la réduction et de l'atténuation du risque, certaines mesures sont prises *ex ante* (prévention des catastrophes et quasi-totalité des mesures d'aide à l'agriculture) et d'autres sont déclenchées ou décidées *ex post* (programmes contracycliques, régime fiscal ou paiements *ad hoc*, par exemple). L'ajustement au risque renvoie aux actions axées sur le lissage de la consommation et inclut les aides au titre des calamités et catastrophes naturelles. Ce dernier type d'actions est généralement lié à des considérations d'équité, mais lorsqu'il vise à un redressement économique rapide, il peut aussi comporter une dimension d'efficacité économique. La plupart des gouvernements disposent d'une forme ou d'une autre d'instruments pour traiter le risque catastrophique. Dans ce

domaine, un arbitrage s'opère entre les mesures *ex ante* destinées à éviter la pression qui s'exerce pour obtenir une aide *ad hoc* à la suite d'un événement, et les mesures *ex post* qui sont plus adaptées à la réalité de l'événement catastrophique.

Un modèle est présenté pour procéder à l'analyse des systèmes de gestion des risques dans les différents pays. Ce modèle est organisé en cinq groupes définis à partir du cadre holistique. Pour chaque groupe, plusieurs principes directeurs issus de travaux antérieurs de l'OCDE sont proposés. Parmi ceux-ci figure l'idée qu'il faut donner aux exploitants agricoles les moyens d'assumer leurs responsabilités en matière de gestion des risques, et que les mesures doivent permettre de tirer parti des corrélations entre les risques agricoles. L'exploitant doit disposer d'une pluralité d'instruments de façon à pouvoir choisir l'instrument le mieux adapté à ses besoins. Le système doit faciliter la production et le partage des informations. Les politiques doivent être ciblées sur des objectifs précis, qu'il s'agisse de défaillances de marché ou de préoccupations d'équité, et elles doivent être efficaces économiquement et réduire au minimum les effets de distorsion. Il s'opérera probablement des arbitrages entre les différents objectifs et orientations pour l'action, qu'il conviendra d'analyser spécifiquement dans le cadre du système de gestion des risques mis en place.

Mesures ayant un lien avec le risque

Dans le cadre des politiques agricoles, certaines mesures contribuent à réduire le risque auquel les ménages agricoles sont confrontés, soit parce qu'elles atténuent l'incidence des risques, soit parce qu'elles limitent les conséquences de ces derniers sur le revenu. Les informations de la base de données des ESP de l'OCDE, les notifications à l'OMC concernant les engagements en matière de soutien interne et les travaux antérieurs de l'Organisation permettent de dresser un tableau des incidences des mesures ayant un lien avec le risque dans les pays de l'OCDE et quelques économies émergentes, et d'évaluer l'ampleur relative des transferts de prix et budgétaires qu'ils engendrent dans les différentes catégories de soutien à l'agriculture. A également été abordé le rôle pour la gestion des risques de mesures qui, à l'instar des réglementations, n'engendrent pas de transferts ou ne s'adressent pas qu'à l'agriculture.

Dans les pays examinés, les mesures ayant un lien avec le risque dont disposent les agriculteurs sont d'une nature et d'une importance relative variables, selon l'exposition aux risques et l'environnement général de soutien. Ces dernières années, ces mesures comptaient en moyenne pour environ les deux-tiers de l'ensemble du soutien accordé aux producteurs de la zone de l'OCDE, tel que mesuré par l'ESP, et leur part dépassait la moitié du soutien total dans pratiquement tous les pays de l'OCDE et les économies émergentes. Le soutien des prix du marché est la mesure ayant un lien avec le risque la plus répandue et, dans la plupart des pays de l'OCDE, il représente une part importante du soutien total. S'agissant de la relation entre le niveau de soutien et sa ventilation, on observe les configurations suivantes. Il existe :

- Des pays aux niveaux élevés de soutien, qui recourent essentiellement au soutien des prix pour réduire les risques et proposent un faible nombre de mesures autres (c'est le cas par exemple de la Corée et du Japon).
- Des pays aux niveaux élevés de soutien, qui accordent du soutien des prix et des paiements à taux fixes en proportion comparable (comme par exemple, l'Islande, la Norvège et la Suisse).

- Des pays aux niveaux de soutien proches de la moyenne de la zone de l'OCDE ou inférieurs, qui accordent du soutien des prix et des paiements à taux fixes en proportion comparable (comme par exemple l'UE).
- Des pays aux niveaux de soutien inférieurs à la moyenne de la zone de l'OCDE dans lesquels ne domine pas le soutien des prix du marché et qui utilisent volontiers les paiements à taux variable tels que les paiements de stabilisation et les aides à l'assurance (Canada), dans certains cas à côté de paiements à taux fixe (États-Unis).
- Des pays à bas niveau de soutien en général et de soutien des prix du marché en particulier, dans lesquels les mesures ayant un lien avec le risque comptent pour moins de la moitié de l'ensemble du soutien. Il s'agit principalement de pays émergents.
- Des pays à niveau de soutien très faible qui ont une forte proportion de mesures ayant un lien avec le risque : les ESP néo-zélandais se composent principalement de dépenses de lutte contre les parasites et maladies ou de soutien des prix résultant de mesures sanitaires. L'Australie a élaboré une panoplie de filets de sécurité et de paiements en cas de catastrophe naturelle qui aident les agriculteurs à faire face à des calamités inattendues d'origine souvent climatique.

S'agissant des mesures qui réduisent la fréquence de survenue des risques, les pouvoirs publics financent des services d'inspection dans tous les pays et, dans nombre d'entre eux, subventionnent la lutte contre les parasites et les maladies. Le soutien de la gestion de l'eau peut inclure une tarification réduite de l'eau et des aides à l'investissement dans des projets d'infrastructures d'irrigation.

Dans un contexte de soutien des prix du marché en baisse, les paiements à taux fixe ont augmenté dans de nombreux pays de l'OCDE. Les paiements à taux variable sont concentrés dans un petit nombre de pays (à savoir principalement le Canada et les États-Unis), traduisant une exposition traditionnellement plus élevée aux risques climatiques et un recours aux paiements d'assurance et de stabilisation. Les paramètres sur lesquels reposent les paiements variables conjuguent de manière de plus en plus diverse la production, la superficie courante ou non courante, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu.

Les aides à l'assurance sont disponibles dans de nombreux pays, mais sont très variables en termes de prise en charge des dommages, d'implication de l'État (notamment pour le taux et le niveau des aides), de critères de mise en œuvre et de dispositif institutionnel. Ces dernières années, certains pays ont fait des efforts pour accroître la couverture des dispositifs d'assurance et améliorer leur fonctionnement et leur utilisation. Les subventions destinées aux contrats à terme ne se rencontrent qu'au Mexique pour les producteurs, et au Brésil pour les transformateurs, signe probable que les agriculteurs font un usage direct limité de ces instruments.

Des paiements effectués en cas de catastrophe naturelle sont détectables dans presque tous les pays (la Suisse étant la principale exception à cette règle), mais ils sont peut-être sous-estimés, car ils peuvent apparaître en tant que compléments de paiements existants ou dans des agrégats de type investissements infrastructurels. L'aide accordée en cas de catastrophe naturelle peut prendre de nombreuses formes, et le soutien apporté consiste principalement à indemniser les pertes de revenu ou à aider à restaurer les actifs endommagés. Souvent, des informations précises sur les critères de mise en œuvre font défaut, en termes de définition d'une catastrophe naturelle, de mécanismes en place pour

évaluer la survenue d'une catastrophe et d'identification des dommages subis, et pour distribuer les fonds. La nature ponctuelle des paiements en cas de catastrophe naturelle ou d'une autre urgence est difficile à identifier dans la base de données des ESP.

Dans plusieurs pays, les agriculteurs peuvent utiliser la fiscalité pour lisser leurs revenus. Selon le pays, il est ou non possible de calculer une moyenne du revenu imposable sur deux ou trois années, ou de mettre de côté une part du revenu dans un compte d'épargne lorsque l'année est faste, et de réintégrer ce montant dans le revenu imposable lors d'un exercice ultérieur (dans la limite, en général, d'une période quinquennale).

Tout comme les mesures ayant un lien avec le risque se trouvent dans différentes catégories de la classification de l'ESP en fonction des critères de mise en œuvre, on les rencontre potentiellement dans toutes les catégories de l'OMC. La Catégorie orange englobe habituellement les soutiens des prix, ainsi que les paiements compensatoires et de stabilisation fondés sur la production ou la superficie courante. Certains paiements de stabilisation peuvent aussi apparaître en Catégorie bleue, comme ceux par exemple qui concernent le riz au Japon. La Catégorie verte comprend les éléments de notification d'un soutien pour le développement agricole, la lutte contre les parasites et maladies et les services d'inspection, ainsi qu'une catégorie spécifique pour les aides à l'assurance et les paiements en cas de catastrophe naturelle. Toutefois, de nombreux programmes d'assurance ne répondent pas aux conditions de distorsion minimale, et les aides à l'assurance sont souvent notifiées, comme c'est par exemple le cas au Canada et aux États-Unis, en tant que soutien *de minimis* spécifiques accordé pour des produits autres que les produits de base.

Dans ce panorama, différentes mesures ayant un lien avec le risque ont été étudiées en particulier mais toutes les mesures ont un impact sur l'environnement en matière de risque, et il est parfois difficile de faire le distinguo. En outre, bien que les mesures n'engendrant pas de transferts spécifiques à l'agriculture aient été brièvement abordées, celles qui génèrent des transferts et sont incluses dans la base de données des ESP bénéficient d'une attention plus forte. Il n'est pourtant pas si facile de repérer dans l'ESP les mesures ayant un lien avec le risque : l'étiquetage du taux variable peut aider, mais ne suffit pas pour une détection exhaustive. En outre, les mesures ayant un lien avec le risque peuvent se cacher au sein d'un agrégat tels que les investissements dans les infrastructures destinées à l'irrigation.

Il convient de rappeler que les transferts ne donnent pas une image complète des mesures ayant un lien avec le risque, ni de leur importance relative. En particulier, ils ne traduisent pas l'importance de chacun des outils dans les stratégies de gestion des risques, car les agriculteurs, ou les autres opérateurs privés, ont recours non seulement aux aides des pouvoirs publics pour gérer leurs risques, mais aussi à des outils et à des mécanismes privés. Enfin, les transferts ne donnent pas d'indication sur l'efficacité et l'efficience relative des différentes mesures en termes de réduction ou d'atténuation des risques. Pour les évaluer de ce point de vue, il faudrait analyser en profondeur, avec et sans les mesures en vigueur, les mécanismes précis de mise en œuvre, les interactions entre les différents types de mesures au niveau des ménages agricoles et l'exposition aux risques. Ceci fera l'objet de prochains travaux sur la gestion du risque.

Évaluation du niveau d'exposition au risque en agriculture

Le Chapitre 3 a pour objet de synthétiser les conclusions auxquelles parviennent les études scientifiques existantes au sujet de l'ordre de grandeur des risques auxquels sont confrontés les producteurs agricoles et des facteurs causaux qui les sous-tendent. Les données scientifiques disponibles concernant les préférences en matière de risque des producteurs agricoles sont examinées. Les données scientifiques sont à bien des égards plutôt minces, voire même dans bon nombre de cas inexistantes. Les auteurs de ce chapitre se sont consciencieusement efforcés d'éviter que les études portant sur les États-Unis n'occupent une place prépondérante dans le présent rapport, mais il apparaît bien souvent que les études menées dans ce pays sont tout simplement plus approfondies qu'ailleurs. Il faut en outre reconnaître que les résultats de ces études ne sont guère robustes dès qu'il s'agit de les transposer d'un produit à un autre. Sans surprise, les études sur les principales productions végétales et animales occupent une place dominante dans les études citées dans le présent rapport. Il convient également de remarquer qu'une grande partie des études omettent d'examiner les revenus ou la consommation des ménages agricoles comme le voudrait la théorie. En effet, les études axées sur un seul risque tel que le risque de prix ou sur un seul produit procèdent de par leur nature même à une analyse à courte vue et risquent donc de surestimer l'intérêt des outils de gestion des risques. Il conviendrait de consacrer davantage d'efforts à l'obtention de données chronologiques au niveau des exploitations de sorte que des mesures plus réalistes de la réduction des risques puissent être effectuées. Cela est tout particulièrement vrai dans le cas des exploitations dont les productions sont bien diversifiées.



Extrait de :
Managing Risk in Agriculture
A Holistic Approach

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264075313-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Résumé », dans *Managing Risk in Agriculture : A Holistic Approach*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264075337-1-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.