

Chapitre 2

Un cadre d'action pour la gestion des risques agricoles

Le cadre holistique pour l'analyse de la gestion des risques met l'accent sur les interactions et arbitrages entre les différents risques, stratégies et politiques. Par ailleurs, il structure l'analyse autour de trois catégories de risques qui appellent une réponse différenciée : les risques normaux, assurables et catastrophiques. Suivant cette approche, le présent chapitre fait la synthèse de plusieurs travaux analytiques et d'expériences de politiques publiques dans les pays de l'OCDE. Il développe quatre grandes idées : donner aux agriculteurs les moyens de gérer les risques normaux, favoriser le fonctionnement des marchés du risque, piloter l'assistance en cas de catastrophe et dissocier le soutien au revenu de la stabilisation des revenus.

2.1. Appliquer le cadre holistique

La gestion des risques est devenue un enjeu majeur des réformes agricoles continues menées dans les pays de l'OCDE et les pays tiers. L'OCDE travaille sur ce problème depuis le début des années 2000, et le premier atelier sur ce thème a eu lieu en 2000 (OCDE, 2001). Ce chapitre résume les travaux récents qui ont porté sur l'application du cadre holistique pour l'analyse des politiques de gestion des risques en agriculture (OCDE, 2009) à l'étude empirique des politiques. Les travaux sur le risque font l'objet d'un examen approfondi dans les chapitres 3 à 10.

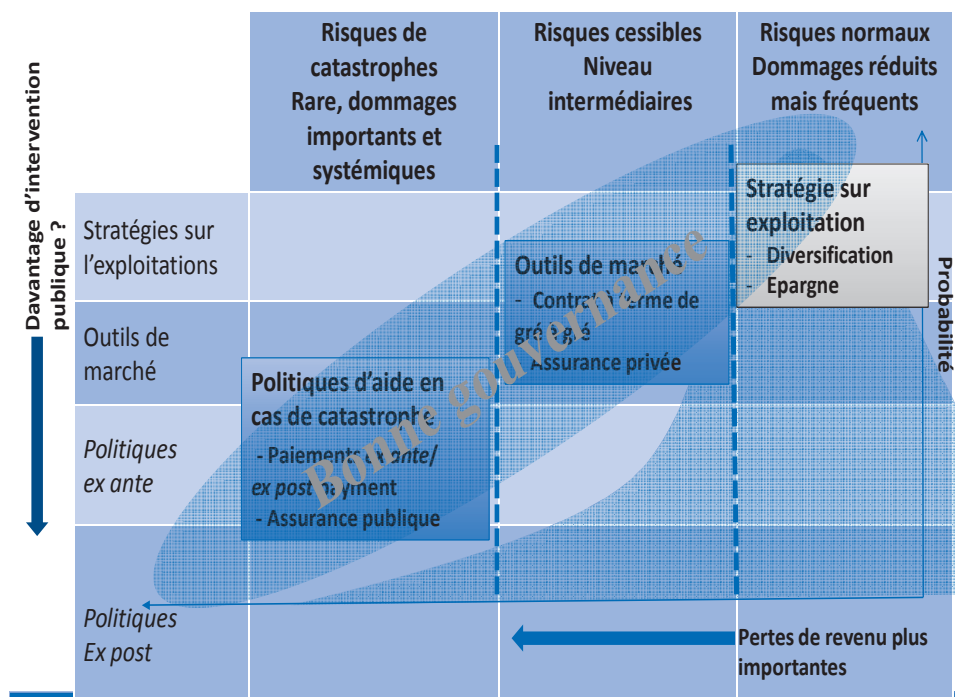
De ce cadre holistique se dégagent deux grands constats politiques. Premièrement, lors de l'élaboration des politiques, il faut prendre en considération les interactions et arbitrages entre les différents risques, stratégies et politiques, et éviter de se concentrer sur un unique risque ou instrument de gestion des risques, l'étroite corrélation entre les risques et les réponses qui leur sont apportées étant avérée : ainsi, les fluctuations des prix à la production peuvent partiellement atténuer les variations de quantités produites dues aux événements météorologiques ; les mouvements des prix des intrants suivent parfois les prix à la production, ce qui réduit leurs incidences sur les revenus nets ; une épizootie peut induire une baisse simultanée de la production et des prix et avoir ainsi d'importantes répercussions sur les revenus. Tous ces événements contraignent l'agriculteur à adapter ses décisions, par exemple en empruntant ou en diversifiant sa production. L'atténuation, par les pouvoirs publics, des répercussions de certains de ces risques pousse les agriculteurs à modifier leurs schémas ou techniques de production afin d'accroître leurs recettes dans un environnement devenu alors moins risqué, ou encore à réduire leur recours aux instruments de marché tels que les assurances. Ces ajustements de stratégies de la part des exploitants limitent le plus souvent l'efficacité de la politique de réduction des risques agricoles. Ignorer ces interactions peut donc rendre inefficaces les mesures gouvernementales et les stratégies de gestion des risques des agriculteurs.

Le second constat est qu'il existe un consensus croissant sur la nécessité d'une approche politique différenciée assortie de réponses distinctes en fonction des différents types de risques. En effet, tous les risques ne peuvent être abordés de la même manière, certains ne méritant d'ailleurs aucune mesure particulière. Les risques normaux, transférables et catastrophiques requièrent ainsi des politiques de gestion différenciées. Le risque normal est fréquent mais ne cause pas trop de dommages ; il est généralement pris en charge au niveau de l'exploitation ou du ménage. Les petites variations de prix ou de rendement par exemple peuvent être gérées dans le cadre des décisions normales liées à l'activité. La fiscalité ainsi que les systèmes généraux d'assurance médicale et sociale aident également à gérer ce type de risque. Les risques potentiellement transférables ou assurables, tels que les dégâts dus à la grêle par exemple, occupent une position intermédiaire en termes de fréquence du risque et d'ampleur des pertes. Certains de ces risques peuvent être gérés par le biais d'instruments de marché tels que les marchés à terme et les assurances. Enfin, les risques catastrophiques (tels que les inondations, les sécheresses ou les épidémies) sont peu fréquents, mais font subir d'importants dommages à un grand nombre d'agriculteurs. Les incertitudes notables associées à ces événements et la possibilité de pertes substantielles font qu'il est difficile de trouver des solutions de marché, d'où un risque accru de défaillance du marché. Des études antérieures, notamment celle de Newbery et Stiglitz (1981), constatent que cette défaillance justifie l'intervention des pouvoirs publics en cas de risque catastrophique.

Le présent chapitre aborde en premier lieu l'analyse des risques agricoles puis examine les enseignements tirés des politiques et les enjeux présents pour chaque

catégorie de risque. Les risques peuvent être schématisés par une distribution des pertes de revenu associées à trois catégories de risque : les risques normaux (fréquence élevée/faible gravité), les risques catastrophiques (fréquence rare / forte gravité) et les risques transférables (fréquence et gravité intermédiaires). Ces degrés de risque sont représentés dans l'axe horizontal du graphique 2.1, tandis que les quatre catégories de gestion des risques figurent dans l'axe vertical. Les réponses les plus efficaces forment l'axe diagonal de la « bonne gouvernance ». Parmi ces risques, ceux définis comme « normaux » continueront à relever de la responsabilité de l'exploitant et à ne nécessiter aucune réponse politique. Il existe également des risques potentiellement gérables par des instruments de marché, tels que les assurances et les contrats à terme, pour lesquels tout l'enjeu politique réside dans la création des conditions idéales pour leur développement. Enfin, pour certains risques catastrophiques, les réponses des marchés sont parfois insuffisantes ; la société attend alors des pouvoirs publics que ceux-ci interviennent, auquel cas une bonne gouvernance politique est nécessaire. Pour finir, la dernière section de ce chapitre se penche sur les politiques gouvernementales axées sur la stabilisation des revenus, lesquelles couvrent la plupart du temps des risques normaux qui ne nécessiteraient en principe aucune aide publique.

Graphique 2.1. Schéma optimal des stratégies et politiques de gestion des risques



Le présent chapitre résume les résultats des différentes applications de ce cadre à l'analyse empirique. Un examen thématique de la gestion des risques dans l'agriculture a abouti à cinq études par pays. Les conséquences pour l'action publique évoquées dans ces rapports par pays sont exposées dans les chapitres 6 à 10. Les implications de l'analyse des microdonnées (chapitres 3 et 4) et de l'analyse de la volatilité des prix au niveau agrégé (chapitre 5) sont également étudiées. Chacune des sections de ce chapitre aborde l'une des principales questions stratégiques couvertes par le cadre holistique, les conséquences pour l'action publique étant présentées en tête de section. À ce jour, ce

travail s'est essentiellement concentré sur les pays de l'OCDE dont la politique s'attache avant tout à gérer les risques liés au revenu agricole. L'enjeu que constitue l'application de ce cadre aux pays en développement et aux économies émergentes n'a pas été abordé, du fait que ces pays font potentiellement face à des risques spécifiques et qu'avant tout, les pouvoirs publics sont susceptibles de poursuivre d'autres objectifs tels que la sécurité alimentaire ou la réduction de la pauvreté. Ils peuvent également rencontrer davantage d'obstacles dans le développement des marchés des assurances et financiers, situation susceptible de conduire à l'élaboration d'accords locaux propres en vue de gérer les risques agricoles.

2.2. Comprendre les risques agricoles

Les décisions en matière de gestion des risques et le débat de fond sur les risques agricoles souffrent parfois d'un déficit d'informations, lesquelles sont pourtant primordiales pour l'élaboration de stratégies efficaces. Ces lacunes concernent notamment les risques de fluctuation des prix au niveau du marché et des exploitations, mais aussi d'autres sources d'exposition au risque au niveau individuel. Les principales conséquences pour l'action publique émanant de cette section sont résumées ci-après, avant de faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

- Les chocs exogènes sur les rendements et les prix peuvent expliquer en grande partie la variabilité des prix du marché observée dans le passé. Une variabilité des prix exceptionnellement élevée peut apparaître même quand les marchés fonctionnent efficacement. Les politiques de gestion des risques devraient donc mettre l'accent sur la capacité des exploitants agricoles de gérer les risques émanant des prix et d'autres sources.
- L'exposition au risque au niveau de l'exploitation diffère de celle observée au niveau agrégé : le risque de production individuel est relativement plus élevé, et la couverture naturelle entre prix et production est plus faible mais encore significative pour un certain nombre d'exploitants dans de nombreux pays. La variabilité du revenu des exploitants se trouve réduite par des corrélations entre différents risques, en particulier, par des corrélations prix-production et par la covariance recettes-coûts. La variabilité du revenu agricole est également diminuée en raison du recours à la diversification des productions sur les exploitations. Des politiques efficaces de gestion des risques devraient permettre aux agriculteurs de profiter activement des corrélations et de la diversification.
- Pour une élaboration éclairée des politiques, l'analyse des risques et perceptions des exploitants agricoles (ainsi que de leurs préférences et stratégies de gestion des risques) doit devenir plus systématique et plus complète. Une coordination entre les divers groupes de recherche s'impose en ce qui concerne le champ, la conception et la méthodologie des études, les gouvernements et le secteur assurant l'applicabilité, la cohérence à long terme et le financement durable de ces travaux. Les résultats obtenus devraient contribuer à l'élaboration de programmes d'éducation et de formation à l'intention des exploitants.

Volatilité des prix du marché

La volatilité des prix du marché, qui constitue une importante source de risque pour l'agriculture, en particulier lorsque les prix sont bas, est devenue ces dernières années l'une des principales préoccupations politiques en raison de l'évolution des marchés

mondiaux des produits de base. Les pics d'augmentation de prix se sont accompagnés d'une volatilité élevée, même si cette dernière n'a pas excédé de manière notable le niveau atteint dans les années 70. Bien que la variabilité de la production soit généralement déterminée par les risques exogènes (liés aux conditions météorologiques, aux maladies ou à d'autres facteurs), les prix du marché et leur variabilité sont eux déterminés par l'offre et la demande et par les processus d'ajustement du marché, y compris les répercussions dynamiques potentielles des anticipations incorrectes (OCDE, 2009, Newbery et Stiglitz, 1981). Les agriculteurs ne peuvent influencer sur les risques de fluctuation des prix au niveau agrégé, mais ils doivent néanmoins les gérer. La question est donc de savoir si la politique agricole doit avant tout s'attacher à améliorer le fonctionnement des marchés ou à renforcer les capacités des exploitants à gérer les risques, notamment les risques de cours. L'OCDE a mis en évidence certains arguments en faveur de la seconde option.

Encadré 2.1. Les chocs exogènes sur le marché dans le modèle AGLINK/COSIMO peuvent reproduire la volatilité observée dans le passé

Une série de simulations a été effectuée à l'aide du modèle AGLINK-COSIMO afin d'évaluer dans quelle mesure les chocs exogènes peuvent expliquer la variabilité des prix des productions végétales observée au cours de la période 1976-2009.

Ces simulations révèlent que pour différentes denrées de base et régions, la variabilité des rendements d'origine exogène entraîne d'importantes répercussions sur la variabilité des prix et permettrait d'expliquer plus de la moitié des cas ; le prix des intrants (pétrole et fertilisants) et les variables macroéconomiques contribuant rarement à plus d'un tiers des cas de variabilité simulés. Pour le maïs, l'analyse stochastique partielle présente une série de résultats simulés proches des niveaux de variabilité réels, avec une médiane de 15 % par rapport aux 19 % enregistrés ainsi que des minima et maxima très proches des 10^{ème} et 90^{ème} centiles des simulations. Par contre, les chocs exogènes pour le riz dans le modèle ne peuvent expliquer qu'un tiers de la variabilité et les principaux épisodes de volatilité maximale ne se trouvent pas dans le 90^{ème} percentile. C'est probablement lié à l'importance des autres sources de variabilité dans ce marché, y compris les interventions des pouvoirs publics telles que les restrictions à l'exportation.

Il ressort également des simulations que la combinaison de plusieurs facteurs peut contribuer de manière notable à générer de hauts niveaux de volatilité. Les chocs exogènes peuvent eux aussi induire une volatilité exceptionnellement élevée s'ils se produisent dans le cadre de configurations particulières, même si ces dernières semblent improbables. Ainsi, par exemple, certains épisodes spécifiques d'importante variabilité des rendements et des prix du pétrole, s'ils sont associés à une corrélation positive entre les rendements de différents produits agricoles et à une corrélation négative entre les prix du pétrole et les rendements, peuvent aboutir à une volatilité du cours des denrées de base exceptionnellement élevée.

Cette analyse comporte plusieurs limites : elle ne prend pas en compte l'ensemble des sources d'incertitude qui pourraient affecter les projections de référence ; elle se concentre sur les incertitudes exogènes liées à l'évolution du climat et des conditions macroéconomiques (à l'exception des mouvements de taux de change) ; elle ne traite pas des incertitudes endogènes concernant le fonctionnement des marchés agricoles ni des incertitudes empiriques relatives à l'estimation des paramètres utilisés dans le cadre de modélisation ; enfin, elle ne représente pas les marchés à terme et il n'est pas envisageable d'améliorer la représentation de la distribution des sources exogènes d'incertitude dans le cadre de travaux futurs dans ce domaine. Malgré ces limitations, les résultats de cette analyse s'avèrent instructifs.

Les simulations de chocs exogènes sur les marchés agricoles ont été réalisées à l'aide du modèle AGLINK/COSIMO. L'analyse est sujette aux limitations indiquées à l'encadré 2.1. Malgré le nombre limité des sources de variabilité prises en compte dans les résultats de simulations de l'encadré 2.1, les chocs sur les principales variables exogènes du modèle sont en mesure d'expliquer en grande partie la variabilité des cours de certains

produits comme le maïs. Si ces résultats ne signifient pas pour autant que l'efficience des marchés ne peut être améliorée, ils indiquent en revanche que même si les marchés répondent efficacement aux chocs réels, des niveaux de volatilité similaires à ceux observés récemment peuvent apparaître de temps en temps. Ainsi, il convient d'élaborer des politiques de gestion des risques visant à améliorer les capacités des agriculteurs en la matière.

Risques encourus par l'agriculteur au niveau individuel

Les risques que rencontrent et gèrent les agriculteurs au niveau de l'exploitation ainsi que leur importance relative peuvent différer des risques au niveau agrégé, comme le montre l'analyse microéconomique effectuée par l'OCDE (2010). Cette analyse des données au niveau de l'exploitation réalisée à partir d'un échantillon d'exploitations de grandes cultures de neuf pays membres de l'OCDE s'est avérée particulièrement révélatrice ; il pourrait donc être intéressant de mener des analyses similaires sur des exploitations d'élevage. Il ressort de cette étude que l'environnement de risque au niveau individuel peut différer de manière significative des risques au niveau sectoriel ou agrégé. Le plus souvent, les données agrégées dévoilent que la variabilité des prix issue des marchés est plus importante que la variabilité de la production résultant des risques liés aux conditions météorologiques. Toutefois, la variabilité agrégée de la production cache de plus grands risques au niveau individuel. D'après les données d'échantillon de tous les pays, la variabilité des rendements est plus prononcée au niveau individuel qu'au niveau agrégé. Il apparaît également que dans quatre des six échantillons de pays, la plupart des exploitations rencontrent des risques liés aux rendements plus élevés que ceux liés à la fluctuation des prix (tableau 2.1). Seuls les échantillons du Canada et du Royaume-Uni montrent l'inverse. Il n'est nul besoin que ces résultats soient représentatifs dans chaque pays¹, mais les priorités politiques doivent donc tenir compte de ce qui est une réalité pour de nombreux agriculteurs et éviter d'axer les politiques de gestion des risques agricoles sur la seule volatilité des prix, laquelle, qui plus est, n'est généralement pas le principal risque rencontré par les agriculteurs. Chaque agriculteur est confronté à une combinaison différente de risques et les politiques devraient répondre à cette diversité.

Les risques de fluctuation des prix se corrént à d'autres risques. Ainsi, par exemple, la corrélation négative entre les prix agrégés et les risques de production se traduit, dans une large mesure, par les écarts que dessine la courbe de l'offre par rapport à une courbe de la demande plus stable en comparaison. L'amplitude de cette corrélation dépend de la structure des marchés et est probablement moindre dans les marchés ouverts au commerce international. Il a en effet été démontré que les risques de cours sont davantage systémiques que ceux liés aux rendements, du fait qu'ils se répercutent de la même manière sur l'ensemble des agriculteurs. Néanmoins, dans certains cas, les variations de rendement sont hautement systémiques car dues à des événements météorologiques eux-mêmes systémiques, comme les sécheresses en Australie et en Espagne, par exemple. La corrélation négative entre prix et rendements est ainsi plus faible au niveau individuel, à l'exception des cas où les risques de production sont typiquement systémiques. Toutefois, l'analyse au niveau de l'exploitation révèle également que dans trois des six pays, la majorité des exploitations de grandes cultures présentent une corrélation négative entre prix et rendement, tout comme un quart au moins des exploitations dans l'ensemble des pays. Ce phénomène signifie que de nombreux agriculteurs tirent parti des mouvements compensatoires des prix et des rendements. Il est donc probable qu'une stratégie de gestion des risques cherchant à stabiliser les prix soit inefficace dans ce cas. Une bonne politique de gestion des risques doit en effet permettre aux agriculteurs de tirer profit des

mécanismes de couverture naturels et de choisir les instruments qui correspondent le mieux à leurs besoins.

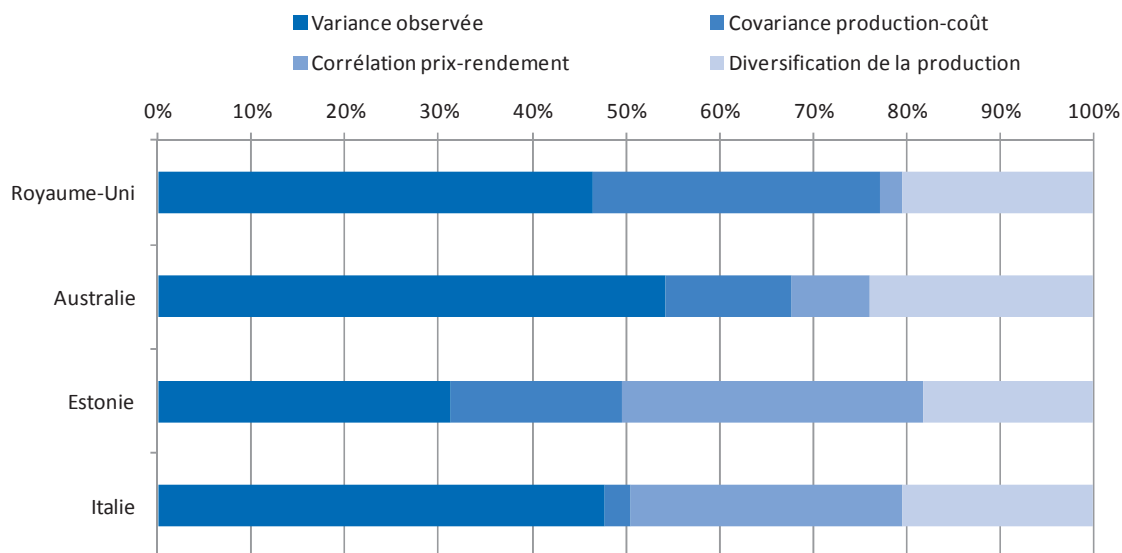
Tableau 2.1. Caractéristiques des risques au niveau de l'exploitation (blé), 1999-2008¹

	Pourcentage d'exploitations avec		
	Une variabilité des rendements supérieure à la moyenne agrégée	Des risques liés aux rendements supérieurs aux risques de cours	Des fluctuations de prix et de rendement opposées
Royaume-Uni	98	11	75
Italie	96	72	36
Estonie	96	68	32
Espagne	78	91	25
Australie	84	51	72
Canada	74	7	55

1. La date des échantillons n'est pas la même dans tous les pays. Des informations détaillées sur les échantillons d'exploitations agricoles utilisés dans chaque pays sont disponibles dans OCDE (2010a).

Ce constat s'applique à d'autres sources de risques corrélées avec les prix et la production, telles que les coûts des intrants. La meilleure manière de rassembler la totalité des risques agricoles au sein d'un unique cadre est donc d'analyser la variabilité du revenu reflétant l'effet net de conjonction de l'ensemble des risques. La variabilité du revenu agricole est déterminée par la variabilité de l'ensemble de ses composants rassemblés : prix, production, coûts et montants des transferts dus aux politiques. Toutefois, ces risques ne s'ajoutent pas les uns aux autres. En effet, les covariations et la mutualisation de différents risques amortissent généralement la variabilité totale du revenu. L'analyse de la variabilité du revenu au niveau de l'exploitation individuelle s'est ainsi révélée être un précieux instrument pour comprendre les interactions entre les différents risques et stratégies.

L'analyse statistique des données au niveau de l'exploitation apporte en effet la preuve que la diversification de la production et la covariance entre les recettes et les coûts jouent un rôle notable dans la réduction des risques liés au revenu agricole. Au Royaume-Uni, en Australie, en Estonie et en Italie, on estime que la diversification de la production réduit la variance du revenu des exploitations de grandes cultures d'environ 20 % (graphique 2.2) et de 25 % pour les exploitations pastorales (en Nouvelle-Zélande). Les corrélations négatives entre prix et rendement seraient importantes dans des pays tels que l'Estonie et l'Italie, tandis que la covariance entre la production et les coûts peut aussi largement contribuer à réduire la variance du revenu (au Royaume-Uni, par exemple). En outre, la contribution de ces facteurs varie selon les pays et les environnements de risque spécifiques. D'une manière générale, d'après les données d'échantillon pour ces quatre pays, en l'absence de corrélations et de diversification, la variance du revenu serait deux fois supérieure à celle observée (graphique 2.2).

Graphique 2.2. Décomposition de la variance du revenu (exploitations de grandes cultures)

Les 100 % du total représentent la variance calculée dans une situation de référence où les corrélations, les covariances et la diversification sont nulles. La méthodologie est expliquée en détail dans OCDE (2010a).

Ces résultats statistiques sur l'environnement de risque des agriculteurs ont des répercussions pour la définition des priorités et des approches politiques. Les agriculteurs des différents pays étant exposés à divers environnements de risque, il est important de connaître en détail pour chacun les sources de variabilité et de corrélations influençant le revenu agricole afin d'élaborer une stratégie de gestion des risques optimale au niveau de l'exploitation. Or, les exploitants disposent de meilleures informations sur la nature de leur propre environnement de risque que les chercheurs et les pouvoirs publics. Par conséquent, les politiques publiques ne devraient pas choisir les risques à réduire ni concevoir les outils de gestion des risques à la place des agriculteurs mais, au contraire, leur donner les moyens de faire leurs propres choix et d'accéder à une panoplie d'instruments et de stratégies afin que chacun d'entre eux puisse développer son propre portefeuille de gestion des risques.

Perception des risques par les agriculteurs

La manière dont les agriculteurs perçoivent les risques est tout aussi importante que l'identification des risques auxquels ils font face au niveau individuel. Cette perception se fonde non seulement sur l'identification des risques, mais aussi sur une connaissance commune et de multiples informations, plus ou moins fiables. Les décisions et les stratégies des agriculteurs en matière de gestion des risques correspondent ainsi à la manière dont ceux-ci perçoivent les risques.

Les fluctuations de prix, les conditions météorologiques et les maladies demeurent invariablement en première position parmi tous les risques identifiés par les différentes études. Dans les pays dont certains secteurs sont très dépendants des marchés mondiaux en matière d'intrants et de distribution des produits agricoles (l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas par exemple), les variations du taux de change représentent une importante source de risque de cours. Par ailleurs, les risques liés aux conditions météorologiques ont tendance à inquiéter davantage les cultivateurs que les éleveurs. Tandis que dans certains pays, ce type de risque est dominé par un danger

spécifique (les sécheresses en Australie et en Espagne, par exemple), dans d'autres, il est perçu comme multiple, à savoir moins systémique (aux Pays-Bas et au Canada, par exemple). Enfin, les risques météorologiques peuvent également être perçus comme préoccupants dans l'agriculture pastorale comme en Nouvelle-Zélande par exemple, en raison des répercussions de ces derniers sur l'état des pâturages. Le haut degré d'inquiétude que suscitent en outre les risques relatifs aux maladies parmi les éleveurs est dû au nombre important de systèmes de production intensive et aux effets potentiellement dévastateurs qu'impliquerait l'apparition d'une épizootie pour le secteur tout entier. En effet, les risques de maladies hautement contagieuses évoquent systématiquement le spectre de pertes économiques considérables, en particulier dans les pays exportateurs, en raison des troubles qu'un tel événement est susceptible d'entraîner sur le plan commercial. Enfin, les risques humains liés aux accidents et à la santé font également partie des risques considérés comme les plus importants. Des comparaisons dans le temps révèlent que la perception des risques et la sensibilisation des agriculteurs à ces derniers ont généralement augmenté, les agriculteurs ayant aujourd'hui tendance à attribuer davantage d'importance qu'auparavant à certains risques.

Depuis quelques années, les agriculteurs de nombreux pays connaissent davantage d'incertitudes concernant la législation et les réglementations. Dans des pays de l'UE tels que l'Espagne et les Pays-Bas, ce phénomène est dû au débat continu sur l'avenir de la PAC ainsi qu'à la multiplication des normes relatives à la sécurité des consommateurs, au bien-être animal et à la protection de l'environnement. La sensibilisation accrue du public aux questions environnementales a par ailleurs joué un rôle moteur en Nouvelle-Zélande en contribuant à l'évolution rapide des politiques environnementales du pays. Toutefois, les agriculteurs néo-zélandais ne connaissent ni la nature exacte de ces nouvelles réglementations environnementales, ni les coûts qu'elles impliqueront. Les risques liés aux changements de politiques et de programmes gouvernementaux inquiètent également les agriculteurs canadiens. Ainsi, toute évolution des mesures publiques, même lorsqu'elle répond à des inquiétudes légitimes, est susceptible d'être perçue comme une source d'incertitude de la part des agriculteurs.

La variabilité des prix représente naturellement un coût pour les producteurs et les consommateurs ayant une aversion pour le risque. Pourtant, certaines études récentes se sont penchées sur l'aspect « positif » de cette perception des risques par les agriculteurs (Shadbolt, 2010). En effet, ces derniers considèrent certains risques comme une opportunité plutôt que comme une menace, la frontière entre ces deux perceptions étant généralement déterminée par l'aptitude de chaque agriculteur à gérer le risque, ainsi que par l'horizon temporel. Ainsi, par exemple, les fluctuations des prix des produits sont perçues comme une incertitude négative sur le court terme, mais comme génératrices d'opportunités sur le long terme, les agriculteurs pouvant alors mettre au point des stratégies et des instruments tirant parti des variations de cours.

Le rôle clé des données et des informations

Exception faite de l'aperçu utile que fournissent les microdonnées et enquêtes sur les risques agricoles et la manière dont les agriculteurs les perçoivent, les données disponibles demeurent peu nombreuses et partielles. En effet, si la plupart des pays de l'OCDE possèdent des organismes et des institutions de recherche efficaces recueillant des données sur les risques agrégés de toutes sortes, il existe néanmoins très peu d'analyses disponibles sur les risques encourus au niveau de l'exploitation fondées sur des études. Par ailleurs, les informations collectées sur la perception et la préférence face au risque sont difficilement comparables en termes de champ d'application, d'horizon

temporel et de groupe cible d'exploitations. Cette situation suppose des lacunes constantes en termes de connaissances factuelles concernant les risques rencontrés par les agriculteurs au niveau individuel, leur perception de ceux-ci et leurs préférences en la matière, et ce en dépit de l'intérêt croissant des politiques publiques pour la question des risques agricoles. Des progrès restent donc encore à faire en matière de collecte et d'analyse des données à des fins de gestion des risques ainsi qu'en matière de diffusion de ces informations aux agriculteurs et aux responsables politiques. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent promouvoir l'éducation et la formation des agriculteurs à la gestion des risques, ce qui contribuerait à améliorer l'efficacité de cette dernière et faciliter le processus d'élaboration des mesures gouvernementales.

2.3. Donner aux agriculteurs les moyens d'assumer la gestion des risques normaux

La gestion des risques fait partie intégrante de la gestion d'entreprise. Les agriculteurs font face à de multiples risques, considérés comme une facette « normale » de leur activité. Ces risques sont fréquents, associés à des pertes relativement faibles et généralement propres à l'exploitation. L'agriculteur est donc la personne la mieux placée pour gérer de tels risques, puisque lui seul est en mesure de posséder les informations les plus complètes concernant son exploitation et d'agir rapidement au regard de ces informations dans le cadre de ses activités quotidiennes. Si la diversification constitue une importante stratégie pour la gestion des risques, les mesures gouvernementales visant à réduire les risques agricoles normaux se révèlent en revanche inefficaces en règle générale, car elles empêchent le recours à la diversification et à d'autres stratégies. L'action collective et les politiques non sectorielles sont en revanche des instruments utiles dans de nombreux pays. Les principales conséquences pour l'action publique émanant de cette section sont résumées ci-après, avant de faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

- Il existe plusieurs formes de diversification : production de différents produits, différenciation plus subtile des pratiques de production et des systèmes de commercialisation, ou encore diversification des investissements et des revenus au sein et en dehors de l'exploitation. S'il est avéré que la diversification des produits réduit considérablement les fluctuations des revenus agricoles, compte tenu des données disponibles il est plus difficile d'évaluer l'impact d'autres formes de diversification, bien que leur grande importance ne soit plus à démontrer. C'est pourquoi les pouvoirs publics ne devraient pas interférer avec ces efforts.
- Les agriculteurs sont les mieux à même de traiter les risques normaux et ne devraient pas être entravés dans leur développement de stratégies appropriées. Or, la plupart du temps, la capacité d'adaptation des agriculteurs est sous-estimée, alors que les pouvoirs publics pourraient responsabiliser davantage les producteurs à l'égard de la gestion des risques, en leur apportant des connaissances et en facilitant leur formation pour un engagement actif dans l'élaboration de stratégies individuelles et collectives de gestion des risques.
- L'intégration de groupements de producteurs et d'organisations sectorielles dans le processus des politiques en matière de risques peut contribuer à une meilleure efficacité des politiques, à une bonne connaissance des outils de gestion des risques et à une séparation plus claire des responsabilités de gestion des risques entre pouvoirs

publics et entreprises privées. Toutefois, il convient d'éviter que le processus d'élaboration des politiques soit détourné au profit d'intérêts sectoriels.

- Les dispositions en matière de fiscalité et de protection sociale peuvent également servir à gérer les risques agricoles normaux. Les dispositions générales peuvent cependant s'avérer trop contraignantes pour les agriculteurs et nécessiter certains ajustements, lesquels doivent s'inscrire dans le système général déterminant les critères de redistribution au niveau de la société tout entière, par exemple en adaptant l'évaluation des actifs pour l'éligibilité des agriculteurs tout en conservant les autres dispositions générales de protection sociale. Les allègements fiscaux aident les agriculteurs en réduisant le montant de leurs impôts, mais ils affaiblissent le potentiel de lissage des revenus nets et de gestion des risques du système fiscal. Les dépôts de revenus avec réductions d'impôts peuvent être intéressants car ils encouragent la mise en œuvre d'une stratégie proactive gérée par l'agriculteur au niveau individuel.
- Toutes les politiques de soutien des producteurs agricoles ont un effet d'éviction sur les stratégies des exploitants. Toutefois, l'ampleur de cet effet sur les stratégies mises en œuvre à l'initiative de l'agriculteur dépend du type de politique et des caractéristiques du risque. Les politiques réduisant directement la variabilité du revenu ont ainsi un effet d'éviction plus prononcé que des paiements davantage découplés. En outre, l'efficacité de chaque instrument politique dépend des complémentarités qui se créent avec d'autres instruments ou stratégies politiques.
- Les effets d'éviction d'une politique donnée s'intensifient à mesure que les pouvoirs publics augmentent le niveau de l'aide destiné à la politique en question. C'est pourquoi les décideurs politiques devraient éviter de concentrer une aide trop importante sur un seul et unique instrument de gestion des risques. C'est notamment le cas des prix d'intervention, qui ne réduisent les risques de manière efficace que lorsqu'ils sont bas.

Stratégies des agriculteurs

Une stratégie élémentaire de gestion des risques consiste à emprunter et à épargner en fonction des résultats financiers de l'exploitation. Cette stratégie est particulièrement efficace lorsque les marchés financiers sont efficaces et permettent aux agriculteurs d'accéder à des liquidités sur la base des recettes attendues de leurs actifs et des paiements gouvernementaux. Les informations récoltées et les discussions menées avec les agriculteurs dans le cadre des examens thématiques ont révélé que les risques de production sont essentiellement gérés au niveau de l'exploitation au moyen de techniques de gestion des risques qui font souvent partie intégrante des outils de production. Par ailleurs, les agriculteurs gèrent également de plus en plus par eux-mêmes les risques liés au marché. Ils cherchent à recueillir des informations au-delà de leur exploitation, font appel à des consultants ou sous-traitent la gestion de certains risques de marché (de nature financière par exemple) à des entreprises spécialisées. Il est donc nécessaire de donner aux agriculteurs les moyens d'agir. Les mesures gouvernementales ne devraient pas dissuader la mise en œuvre des stratégies de gestion des risques au niveau individuel, ni encourager les exploitants à prendre davantage de risques qu'ils ne le feraient normalement. Enfin, les coopératives et les services de conseil jouent un rôle important en fournissant aux agriculteurs des informations sur les risques et en leur proposant des formations dans ce domaine, ainsi que des outils et des techniques à mettre en œuvre dans leurs exploitations.

En règle générale, les agriculteurs considèrent qu'il leur incombe en premier lieu de gérer les risques normaux, mais le sentiment que cette responsabilité devrait être partagée avec le reste de la société est plus ou moins fort selon les pays. En Nouvelle-Zélande par exemple, l'esprit de libre entreprise semble être fortement ancré et répandu dans la communauté agricole d'aujourd'hui et les agriculteurs perçoivent l'autonomie comme le principe clé de toute activité économique. Ce point de vue s'applique également à l'Australie, à l'exception, dans une certaine mesure, des risques de sécheresse. Au Canada, la société octroie depuis des décennies divers types d'aides aux exploitants pour la gestion de leurs risques normaux, et moins de la moitié d'entre eux pensent que la gestion des risques liés à leur activité relève de leur seule responsabilité. Enfin, dans les pays de l'Union européenne, l'atténuation des risques agricoles normaux constitue la pierre angulaire de la PAC, qui a mis en place un système de barrières douanières et de soutien aux prix domestiques dans des secteurs clés, ainsi qu'un dispositif d'aide directe au revenu.

Dans certains pays, il est difficile d'estimer le potentiel des agriculteurs à gérer les risques liés à leur activité, l'environnement de risque et le comportement de l'exploitant étant généralement modifiés par les politiques. La capacité des agriculteurs à s'adapter et à gérer les différents risques est très probablement sous-estimée par les responsables politiques et la société en général. En Nouvelle-Zélande, dans les années qui ont suivi la libéralisation économique, les agriculteurs ont su faire preuve d'importantes capacités d'adaptation lors de la suppression des aides, développer des stratégies de individuelles de gestion des risques et bénéficier des opportunités de marché, telles que les corrélations entre production et prix. La stabilité du cadre macroéconomique et réglementaire global a été déterminante pour permettre aux agriculteurs de s'adapter et de développer des stratégies de marché et au niveau de l'exploitation.

Le renforcement des connaissances et des compétences des agriculteurs est une condition sine qua non de la gestion efficace des risques. Ce constat est d'ailleurs partagé par les agriculteurs, comme le confirme l'examen par pays : ils attachent en effet une grande importance aux innovations technologiques, qu'ils considèrent comme un moyen efficace de gérer les risques de production et de marché. Des systèmes efficaces de renforcement des connaissances, de vulgarisation et de conseil doivent être mis en place afin de faciliter la diffusion du savoir et le développement des innovations parmi les agriculteurs. Le besoin systématique de recherches, d'informations et de vulgarisation concernant les origines et les caractéristiques des risques auxquels sont confrontés les exploitants et le reste de la chaîne agroalimentaire est ainsi mis en lumière dans l'ensemble des examens par pays. Si les connaissances relatives aux risques naturels ont par ailleurs pris une place plus importante dans le contexte du changement climatique, les systèmes de vulgarisation et de conseil doivent permettre aux agriculteurs de s'adapter à ces risques. Enfin, d'importants progrès restent encore à réaliser pour sensibiliser davantage les agriculteurs aux risques « transférables » et leur enseigner la manière dont ils peuvent utiliser et mettre à profit les instruments mis à leur disposition tels que les assurances, les opérations de couverture et les contrats à terme, afin de gérer ces risques.

Diversification

Quel que soit le secteur, la diversification a toujours joué un rôle clé dans les stratégies de gestion des risques, et l'agriculture ne fait pas exception à la règle. Cette pratique, laquelle ne requiert pas de transférer les risques à d'autres agents ayant une information imparfaite, peut s'avérer être une stratégie de gestion des risques efficiente, en particulier si les agriculteurs sont bien informés sur les différentes options de

diversification s'offrant à eux. Prendre la décision de diversifier sa production implique souvent d'arbitrer entre les avantages d'une baisse de la variabilité des bénéfices de l'exploitation et les pertes dues à une réduction des économies d'échelle. L'étendue et la composition optimales du portefeuille de diversification sont quant à elles spécifiques de chaque exploitation.

Diversifier sa production nécessite de produire différents produits ou de recourir à des pratiques diverses. Les possibilités de diversification de la production peuvent parfois être limitées en cas de forte corrélation entre les prix de certains produits. Il s'agit souvent d'une stratégie subtile, consistant par exemple à produire plusieurs variétés de cultures à la maturation ou aux caractéristiques de stockage différentes. La production peut quant à elle impliquer des pratiques très différentes, telles que la culture de terres irriguées ou non, mais aussi des différences subtiles, par exemple entre certaines cultures précoces et tardives. Les stratégies de diversification concernent également les modes de commercialisation des produits et peuvent se traduire par une distribution à différentes périodes ou via différents canaux, par des investissements dans divers actifs (terres situées sur différents sites, actifs financiers et capital humain) ainsi que par des activités économiques supplémentaires pour le ménage agricole, notamment en dehors de l'exploitation.

Toutes ces formes de diversification existent à des degrés variables dans les pays examinés. La diversification des produits agricoles a fait l'objet d'un examen spécifique dans tous les pays : cette solution constituerait une importante stratégie de réduction des risques, les prix des produits et les rendements étant rarement parfaitement corrélés. Des échantillons d'exploitations de grandes cultures issus de sept pays de l'OCDE (OCDE, 2010 et chapitre 7) ainsi qu'un échantillon d'exploitations pastorales en Nouvelle-Zélande (chapitre 9) montrent que la variabilité des revenus au niveau agrégé est toujours moins importante que celle observée séparément pour chaque produit. Dans certains cas, le coefficient de variation des recettes agrégées dégagées grâce à la diversification est même réduit de moitié par rapport à celui simulé pour des monocultures. Il est en revanche plus complexe d'évaluer les répercussions sur les risques des formes subtiles de diversification, bien que celles-ci puissent jouer un rôle important, notamment pour les exploitations hautement spécialisées en termes de produits. Les rapports sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont par exemple mis en évidence l'intérêt qu'ont les éleveurs à diversifier les sources d'alimentation de leur cheptel sur l'année. Par ailleurs, des entretiens menés en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas ont révélé que des stratégies non négligeables pour les producteurs consistent à diversifier les canaux, les sites et les périodes de commercialisation. Les revenus hors exploitation dégagés dans le cadre de différentes activités non agricoles représentent en outre une source importante voire croissante de revenu pour les ménages agricoles (notamment en Espagne). Si ces pratiques relèvent souvent d'une question de choix de vie et de carrière, elles jouent néanmoins un rôle essentiel dans la gestion des risques. En effet, d'après l'étude sur le Canada, le revenu hors exploitation constitue une stratégie de gestion des risques et contribue à améliorer la rentabilité de l'exploitation.

Parallèlement, l'intégralité des examens par pays révèle un apparent arbitrage entre une diversification des productions et une stratégie de spécialisation en vue de réaliser des économies d'échelle et d'augmenter la rentabilité de l'activité. La spécialisation apparaît comme importante dans les secteurs tels que la production laitière et sous serre, et pour lesquels les conditions naturelles restreignent la variabilité des produits (notamment en Nouvelle-Zélande avec l'agriculture pastorale). Toutefois, la diversification est également un moyen d'accroître la rentabilité attendue : la rotation des cultures contribue en effet à

une meilleure maîtrise des maladies, à la lutte contre les mauvaises herbes et à la fertilité du sol. En outre, la diversification de la production et du revenu permet d'exploiter pleinement des ressources employées sinon de manière irrégulière telles que la main d'œuvre et les équipements d'ensemencement et de récolte. En produisant des cultures aux besoins décalés dans le temps, les agriculteurs peuvent ainsi mieux utiliser leurs capacités limitées. Enfin, la diversification permet des productions à haut niveau de rentabilité même lorsque celles-ci impliquent davantage de risques, du fait de leur intégration au sein d'un portefeuille d'activités.

En règle générale, soit les producteurs ont une aversion pour le risque, soit ils font face à des coûts croissants pour financer les risques liés à leur activité, soit ils se trouvent dans les deux cas de figure, ce qui est le plus probable. Certains choisissent la diversification, renonçant parfois aux recettes attendues au profit d'une réduction de la variabilité de ces dernières. Réduire le risque au niveau de l'exploitation agricole n'est pas toujours la solution la meilleure et chaque agriculteur doit trouver son niveau optimal de risque et de recettes. L'étendue et la forme spécifique de cet arbitrage entre risque et recettes sont influencées par les conditions naturelles, les revenus de la spécialisation, les opportunités de diversification ainsi que par la volonté de l'agriculteur de prendre des risques. Comme mentionné ci-dessus, la diversification peut parfois revêtir des formes subtiles, ce qui complique la quantification de ses effets sur la variabilité du revenu. À l'heure actuelle, les producteurs et les responsables politiques ne sont encore pas suffisamment conscients de la pertinence de ce type de gestion des risques alors que la diversification dans toutes ses formes s'avère être une stratégie clé pour gérer les risques au niveau des exploitations. Par ailleurs, à la différence des mesures gouvernementales et des stratégies de marché, la diversification, parce qu'elle est pensée et conçue par ceux qui connaissent au mieux les risques, à savoir les agriculteurs eux-mêmes, se révèle toujours efficace vis-à-vis des risques individuels rencontrés par chacun d'entre eux.

Action collective pour la gestion des risques

Lorsqu'il existe une convergence d'intérêts suffisante, les agriculteurs peuvent travailler de concert pour développer les services nécessaires à la gestion des risques mais aussi mettre en œuvre des stratégies collectives en la matière. Ces actions collectives sont présentes dans plusieurs pays. Ainsi, en Australie et en Nouvelle-Zélande, des 'organismes de perception' (Levy organisations) sont au service des producteurs de certains produits alimentaires, tandis que les Pays-Bas sont réputés pour leurs offices de produits regroupant toutes les principales activités existant le long d'une même filière agroalimentaire. Ces organisations sectorielles mènent différents types d'actions collectives qui visent au développement de services spécifiques pour le compte de leurs membres, offrant une « solution de type coopérative » pour certaines activités. Une grande partie de ces activités ont un rapport direct ou indirect avec la gestion des risques et ont prouvé leur efficacité dans des domaines nécessitant une surveillance mutuelle (lutte contre les ravageurs et les maladies, par exemple).

Ces organisations sectorielles sont souvent juridiquement habilitées à imposer à leurs membres certaines réglementations, qui peuvent porter sur le financement général des institutions en question (prélèvement obligatoire par exemple), la constitution d'un fonds commun (tel qu'un fonds d'urgence vétérinaire), l'imposition de certaines pratiques de production (par exemple, des mesures d'hygiène), ou encore des critères de commercialisation. Ces organismes représentent une forme d'entente institutionnelle originale entre les agriculteurs eux-mêmes et entre ces derniers et les pouvoirs publics, en vue de permettre une action collective.

Dans le cadre de leurs activités, certaines organisations sectorielles prennent directement en charge les risques des agriculteurs en faisant usage de leurs pouvoirs légaux. Ainsi les organismes néo-zélandais de prélèvement dans le secteur du bétail participent à la mise en œuvre du programme de lutte contre la tuberculose bovine, et les offices de produits néerlandais sont habilités à édicter et appliquer des réglementations sectorielles en sus des règlements de l'Union européenne ou des gouvernements nationaux (pour la rotation des cultures, ou la définition des zones où cultiver les variétés résistantes, par exemple). Ces organismes élaborent des programmes d'assurance de la qualité et des codes d'hygiène, promeuvent les projets de certification (afin de maintenir les normes sanitaires à un niveau élevé par exemple) et peuvent jouer un rôle clé dans la conception des procédures de réponses d'urgence aux catastrophes et dans la mise en œuvre de l'aide en cas de catastrophe. Dans certains cas notables, ils mettent en place des programmes collectifs de gestion des risques tels que la constitution et la gestion de fonds communs pour mutualiser les coûts des risques liés aux maladies (aux Pays-Bas notamment), ou font office d'interlocuteur unique pour la contraction d'assurances commerciales pour le compte de leurs membres (en Nouvelle-Zélande, par exemple).

Parmi leurs autres activités, ces organismes encouragent notamment les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles durables et améliorent l'organisation et la gestion de leurs exploitations, œuvrant ainsi à la réduction des risques agricoles. Enfin, il arrive également que ces organisations sectorielles collectent, produisent et diffusent des informations, des connaissances et les résultats de recherches appliquées, et qu'elles fournissent une assistance technique pour développer les compétences des agriculteurs en matière de gestion des risques.

Politiques non sectorielles : fiscalité et protection sociale

Comme dans tous les autres secteurs, les dispositions relatives à la fiscalité et à la protection sociale peuvent avoir une influence sur la gestion des risques agricoles normaux. Un impôt sur le revenu progressif ainsi qu'une évaluation des revenus et du patrimoine pour déterminer l'éligibilité à l'aide sociale sont en effet des mécanismes généraux de redistribution de richesse, indépendants du secteur d'activité. Toutefois, l'agriculture présente des particularités pouvant nécessiter certains ajustements des dispositions générales. En premier lieu, les revenus de l'agriculture peuvent fluctuer davantage qu'un salaire ou une autre source de revenus ; par ailleurs, les agriculteurs auto-entrepreneurs détiennent souvent d'importants actifs immobilisés. Ces particularités ont donc conduit les pouvoirs publics à prévoir des dispositions spécifiques à cette profession.

Les agriculteurs australiens et canadiens peuvent profiter de plans d'étalement de l'impôt sur le revenu. On trouve également ce type de dispositions dans d'autres pays, comme aux Pays-Bas où elles ne sont pas exclusivement réservées aux agriculteurs, ou en Suède (OCDE, 2009). Elles permettent de lisser les pertes sur plusieurs années. Au Canada, les agriculteurs ont également la possibilité de déclarer leurs impôts sur la base des encaissements-décaissements et non de la comptabilité d'engagements, ce qui ouvre des possibilités supplémentaires d'abaisser leur revenu imposable. Si les agriculteurs tirent parti de la souplesse de ces mesures qui leur permet de payer moins d'impôts, celles-ci ne permettent pas pour autant de lisser les revenus : la plupart du temps, elles se résument à une réduction d'impôts les bonnes années.

L'Espagne a quant à elle mis en place un système simplifié d'imposition sur le revenu pour les agriculteurs, fonctionnant sur la base d'un pourcentage fixe du revenu tiré des

ventes de chaque culture. Un tel système simplifie la tâche administrative des agriculteurs et réduit parfois le montant de leurs impôts sur le revenu. Il présente néanmoins deux points faibles : d'une part il atténue l'effet lissant du système d'imposition sur le revenu car il ne prend pas en compte de manière appropriée les augmentations du prix des intrants agricoles ; d'autre part il exerce une pression politique sur les pouvoirs publics pour qu'ils ajustent fréquemment les paramètres fixes concernant les revenus, par le biais de décisions fiscales extraordinaires. Ce système simplifié semble avoir réussi à amener les agriculteurs à payer des impôts sur le revenu, sans toutefois parvenir à inciter suffisamment à une gestion des risques efficiente. Les Pays-Bas accordent aux contribuables (et pas seulement aux agriculteurs) la flexibilité de gérer leur trésorerie. Les entreprises ont donc la possibilité d'étaler leurs profits sur trois ans.

Dans plusieurs pays, les agriculteurs ont la possibilité de réaliser des dépôts d'argent ouvrant droit à des avantages fiscaux s'ils épargnent une partie de leurs revenus les années fastes en prévision des mauvaises années : les dépôts sont défiscalisés dans une certaine mesure, mais les retraits sont imposables. Le « *Farm Management Deposit* » (Dépôt de gestion agricole) en Australie, le « *Income Equalization Scheme* » (dispositif d'égalisation des revenus) en Nouvelle-Zélande, les réductions d'impôts consenties en France en cas de catastrophe naturelle ou d'investissement, et le compte d'épargne défiscalisé récemment mis en place au Canada sont autant d'exemples de ce type de réglementation fiscale. Toutefois, étant donné que ce sont les abattements fiscaux qui incitent à recourir à un tel système, celui-ci devient moins intéressant dans les pays où l'étalement de l'impôt et d'autres dispositions réduisent déjà le montant total des impôts payés par les agriculteurs. Ces dépôts défiscalisés disposent d'un sérieux potentiel d'incitation à l'épargne à des fins de gestion des risques, tout en permettant aux agriculteurs de prendre leurs propres décisions en la matière. Le programme canadien de dépôt sur compte Agri-investissement (anciennement Compte de stabilisation du revenu net - CSRN) va au-delà du système fiscal et apporte un soutien direct aux agriculteurs en leur versant un montant équivalent à celui déposé sur leur compte. Cette politique incite toutefois les agriculteurs à épargner davantage dans l'optique de toucher des aides que par véritable souci de gérer leurs risques.

L'Australie, le Canada, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande accordent aux agriculteurs les mêmes prestations en matière de protection sociale qu'aux autres citoyens ayant le statut d'auto-entrepreneur ou de travailleur. L'étude néerlandaise met en lumière les difficultés rencontrées par les agriculteurs auto-entrepreneurs pour accéder à ces aides sociales en raison de leur important patrimoine. En Australie, le programme de paiement « pour circonstances exceptionnelles » apporte une aide au revenu calculée à partir des mêmes paramètres que le régime général de protection sociale, mais propose une évaluation des actifs moins stricte pour les agriculteurs. En Espagne, il existe un régime de protection sociale obligatoire réservé aux agriculteurs, tandis que les régions de l'Andalousie et de l'Estrémadure prévoient également un programme d'aide sociale spécialement conçu pour les travailleurs agricoles au chômage. Le problème de ces systèmes spécifiques au secteur agricole réside dans la difficulté de les comparer avec les régimes généraux, ce qui complique toute analyse en termes d'équité. Soumettre l'aide au revenu aux mêmes normes que le régime général de protection sociale tout en assouplissant ou en ajustant certaines conditions d'accès, en particulier en matière d'actifs, semble être une politique judicieuse.

Interactions entre politiques agricoles et gestion des risques des agriculteurs

Lorsque les politiques gouvernementales couvrent un risque spécifique, la motivation à utiliser d'autres stratégies de gestion des risques s'en trouve affaiblie. C'est l'un des principaux constats qui ressort de l'approche holistique de l'OCDE en matière de gestion des risques. Les simulations de modèles microéconomiques ont systématiquement confirmé l'importance des interactions entre une politique et la stratégie de gestion des risques d'un producteur, principalement représentée dans le modèle par la diversification des produits. La principale conclusion de ce travail est que toutes les politiques agricoles sont susceptibles de réduire l'utilisation d'autres instruments de gestion des risques chez les agriculteurs.

L'effet d'éviction d'une politique publique sur d'autres stratégies de gestion des risques dépend du type de mesure ainsi que des caractéristiques du risque en question. Ainsi, il est avéré que les paiements fortement découplés, tels que le régime de paiement unique en place dans l'Union européenne, entraînent un effet d'éviction très faible et peu d'incidences sur la réduction de la variabilité du revenu. De même, le programme canadien Agri-investissement, conçu pour réduire les fluctuations normales des revenus en incitant à économiser par le biais de compléments fixes d'épargne, a des répercussions minimales sur les risques. Les agriculteurs y ont davantage recours pour augmenter leur revenu (soutien au revenu) que pour en gérer la variabilité. Ce programme a donc un faible effet d'éviction sur d'autres stratégies de gestion des risques, telles que la diversification des cultures et le recours à une assurance récolte.

À l'inverse, l'effet d'éviction engendré par les paiements variables tend à être plus marqué. Le programme canadien Agri-stabilité, qui garantit un soutien au producteur lorsque ses marges enregistrent un recul supérieur à 15 %, a ainsi entraîné des effets d'éviction sur les autres stratégies de gestion des risques. Une couverture des risques aussi complète incite les agriculteurs à se spécialiser dans des cultures plus risquées et à plus forte rentabilité. En outre, Agri-stabilité couvre en partie la catégorie de risques « de marché », qui sont également pris en compte par l'assurance récolte, laquelle verse des indemnités plus rapidement. La bonification des taux d'intérêt accordée par l'Australie dans le cadre de sa politique de lutte contre la sécheresse (*Exceptional Circumstance Interest Rate Subsidy*, bonification des taux d'intérêt dans des circonstances exceptionnelles) est un autre exemple de mesure ayant un effet d'éviction. Elle incite en effet les agriculteurs à s'appuyer davantage sur l'emprunt et supprime la gestion des risques financiers ainsi que la diversification des produits.

D'autres politiques intervenant directement sur le marché des assurances ou des produits, telles que les aides aux assurances récoltes et les prix d'intervention, ont également un effet d'éviction sur la diversification et peuvent même, lorsque le niveau d'aide est trop élevé, remettre en question les réductions de fluctuation des revenus initialement obtenues. On a trouvé d'évidence qu'au Royaume-Uni et en Espagne, les mécanismes de prix minimum garantis pour les céréales mis en place par l'Union européenne ont davantage bénéficié aux exploitations en engendrant une hausse de leurs recettes qu'en réduisant la fluctuation de leurs revenus ; d'autre part, ces mécanismes atténuent plus efficacement les variations de revenus lorsque le prix d'intervention est bas. Augmenter le prix d'intervention des marchandises en question entraîne donc un renforcement de la spécialisation agricole et peut même engendrer une hausse de la fluctuation des revenus. À l'inverse, un prix d'intervention très bas n'a généralement pas d'incidence sur la diversification des cultures. Il est cependant avancé que le soutien des

prix encourage l'emploi d'intrants qui réduisent les risques, comme les pesticides (Serra *et al.*, 2005).

Il en va de même pour les aides aux primes d'assurance récolte : une augmentation du niveau des subventions peut se traduire par une hausse de la variabilité du revenu, en raison de l'éviction de la diversification des cultures. Ainsi, une politique incitant les agriculteurs à assurer tous les risques de rendement améliore certes le bien-être de l'exploitant, mais peut avoir pour conséquence indésirable un revenu plus variable car elle supprime la diversification des cultures. Cependant, la mesure dans laquelle les politiques agricoles évincent les autres stratégies de gestion des risques dépend également des caractéristiques spécifiques des risques encourus. S'il s'agit d'un risque plutôt systémique, tel que la sécheresse par exemple, le champ d'application d'une stratégie de diversification des cultures comme outil de gestion des risques liés aux revenus s'en trouve réduit. Dans ce cas, des politiques consistant par exemple à verser des aides aux assurances récoltes ont un effet d'éviction relativement plus limité sur la stratégie de diversification (c'est le cas en Australie et en Espagne notamment).

Les effets marginaux qu'ont les prix d'intervention et les aides aux primes d'assurance sur la réduction des risques faiblissent à mesure que le niveau des subventions augmente. En d'autres termes, plus leur niveau d'aide est faible, plus ces politiques sont efficaces. Ainsi, il n'est pas souhaitable que les décideurs politiques concentrent un niveau d'aide trop élevé sur la gestion d'un risque unique. Les caractéristiques des risques encourus au niveau de l'exploitation varient d'une région et d'une ferme à l'autre, il est préférable de laisser les agriculteurs choisir parmi un éventail d'instruments de gestion des risques.

2.4. Améliorer le marché des risques

Les instruments de gestion des risques à la disposition des agriculteurs dépassent le cadre de l'exploitation individuelle. Ils permettent aux exploitants de transférer un risque à des tiers en payant un prix, ou prime. Différentes institutions du marché, tels que les assurances, les marchés à terme et les contrats, servent à transférer et à mutualiser les risques à l'échelle de l'économie tout entière. Les pouvoirs publics devraient encourager le développement de ces instruments de marché à l'aide de politiques macroéconomiques et d'un environnement économique stables. En effet, les subventions publiques ne remédient pas aux asymétries d'information ni ne permettent d'éviter les éventuels dysfonctionnements du marché qui peuvent en découler. Les principales conséquences pour l'action publique émanant de cette section sont résumées ci-après, avant de faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

- L'efficacité du marché des assurances dans la gestion des risques est propre à chaque pays et dépend des caractéristiques du risque et de l'existence d'autres mesures politiques. Les assurances indicielles possèdent un bon potentiel de développement, en particulier pour la couverture de risques systémiques tels que les sécheresses dans certains pays, lequel n'est pas toujours exploité en raison des incertitudes et des coûts d'investissement initiaux.
- Des fonds d'assurances mutualistes ciblant des risques précis et des groupes de producteurs spécifiques sont mieux à même de traiter les problèmes d'asymétrie de l'information et d'aléa moral, et ainsi de se placer sur des créneaux qui autrement

seraient inoccupés. Ces fonds peuvent cependant présenter une solidité financière insuffisante et devenir dépendants de l'aide publique.

- Les aides à l'assurance ne résolvent pas à la source le problème d'une éventuelle défaillance du marché des assurances. L'absence d'un marché des assurances étant essentiellement due à une asymétrie de l'information, toute amélioration du fonctionnement du marché devrait passer par la recherche d'une solution à ce problème, grâce à la création de bases de données et à des accords sur le partage de l'information.
- Comme le montre l'exemple de l'Espagne et du Canada, les aides à l'assurance, associées à l'élaboration de bases de données sur les risques, ont contribué favorablement au développement des assurances. Cependant, sur le long terme, ces systèmes publics ont rencontré des difficultés à évoluer et à se détacher progressivement des subventions reçues au titre des produits d'assurance pour lesquels l'information et la demande s'étaient déjà étoffées.
- Les agriculteurs n'ont guère recouru directement aux marchés à terme. Les politiques de soutien aux prix et à la production, qui existaient surtout par le passé, n'expliquent qu'en partie le recours limité à un instrument bien plus utilisé par les négociants tout au long de la chaîne agroalimentaire. Même s'ils n'échangent pas directement sur les marchés à terme, les exploitants en bénéficient : ces marchés leur servent en effet de mécanisme de détermination des prix, et permettent aux entreprises travaillant en aval ainsi qu'aux coopératives de proposer aux agriculteurs des contrats à terme.
- Les contrats de production et de commercialisation conclus entre les agriculteurs et les entreprises du secteur travaillant en aval représentent toujours un outil de gestion des risques important dont les fonctions ont gagné en complexité. Le système juridique devrait soutenir le développement de ces contrats en leur permettant une flexibilité suffisante et en sécurisant les transactions.

Les performances du marché de l'assurance dépendent des risques et des dispositifs locaux

Le potentiel d'efficacité de l'assurance récolte dans un pays donné dépend en grande partie des caractéristiques du risque et des autres mesures politiques en place. Une asymétrie des informations entre un assureur et l'agriculteur peut par exemple être à l'origine de coûts de transaction élevés et d'un éventuel dysfonctionnement du marché. Si le risque de rendement est systémique, le potentiel de réduction des coûts de transaction élevés est alors accru lorsqu'on développe une assurance indicielle qui couvre les événements risqués (la quantité de précipitations par exemple) en se fondant sur un indice fortement corrélé au risque de rendement individuel. Cette approche est plus susceptible de fonctionner dans des pays comme l'Australie où le risque systémique de sécheresse est le principal risque agricole et où le marché de l'assurance récolte est moins développé que dans d'autres pays de l'OCDE. Les pouvoirs publics peuvent par ailleurs contribuer au lancement de ces instruments en investissant dans des stations météorologiques et dans la recherche d'indices adaptés.

L'analyse des données au niveau des exploitations indique que l'Espagne rassemble un ensemble de caractéristiques qui rendent l'assurance récolte relativement efficace pour réduire les risques liés aux revenus agricoles dans ce pays : le risque de production est

systémique pour plusieurs produits ; la variabilité des rendements est plus importante que la variabilité du prix ; enfin, la couverture naturelle est limitée en raison de la faible corrélation négative entre prix et rendement, résultant pour partie des politiques publiques. Le prix d'intervention des céréales a un effet de distorsion sur les prix, ce qui modifie considérablement l'environnement de risque dans lequel les exploitants prennent leurs décisions. Il augmente ainsi l'importance des risques liés à la production dans le portefeuille des risques agricoles et réduit les éventuelles corrélations négatives entre prix et rendement. Lorsque le prix d'intervention baisse, l'efficacité de l'assurance récolte visant à limiter la fluctuation des revenus agricoles diminue également, ce qui est susceptible d'entraîner à son tour un recul de la demande en assurances. Compte tenu de la réduction des prix d'intervention enregistrée ces vingt dernières années dans l'Union européenne, il est probable que les systèmes d'assurance des pays de l'Union européenne soient confrontés au problème. C'est notamment le cas de l'Espagne, où l'assurance récolte est susceptible de perdre en efficacité et de connaître une contraction de la demande si les agriculteurs préfèrent se tourner vers des outils de gestion des risques plus généraux basés sur le revenu.

Le marché des assurances néerlandais compte quelques petites compagnies d'assurances mutualistes spécialisées dans certains groupes de producteurs et leurs risques spécifiques. Ces mutuelles proposent une couverture contre certaines maladies typiques de la pomme de terre, de la volaille et du porc. L'accès à ce type d'assurance est généralement soumis au respect d'un certain nombre de réglementations visant notamment les conditions de détention des animaux, les normes d'hygiène et les vaccinations. Certaines mutuelles, relativement petites, proposent également de protéger les cultures contre certains risques naturels que les grandes assurances ne couvrent pas toujours. Les petites mutuelles sont mieux à même de surmonter les asymétries d'information et encouragent la prévention des risques, ce qui peut réduire le coût de l'assurance. Elles sont généralement en contact direct avec leurs clients et connaissent bien leurs membres, qui sont impliqués dans la compagnie via le conseil d'administration. En outre, le personnel de ces compagnies fait généralement preuve d'un grand sens de l'engagement et les parties prenantes se font confiance. Ces petites entreprises peuvent adopter des régimes flexibles de collecte des primes en proposant des contrats adaptés aux flux de trésorerie de leurs clients. L'État peut amorcer la création d'un fonds de ce type en fournissant le capital de départ et en attirant les experts privés permettant le développement du produit, comme ce fut le cas aux Pays-Bas. Toutefois, les assureurs mutualistes spécialisés sont susceptibles de souffrir de leur manque de solidité financière, en raison de leur relative petite taille et de leurs possibilités limitées de diversifier leur portefeuille de risques, ce qui peut nécessiter ponctuellement une réassurance publique de la part de l'État. Enfin, leurs décisions internes peuvent être davantage soumises à la pression de leurs membres.

Comment l'assurance publique peut-elle améliorer le fonctionnement des marchés ?

En Nouvelle-Zélande et en Australie, il existe des assurances entièrement privées. Les assureurs généralistes proposent une couverture des risques personnels (découlant des accidents par exemple²), des pertes d'actifs agricoles suite à des risques spécifiques tels que les incendies (Australie) et les inondations (Nouvelle-Zélande), ainsi qu'une assurance récolte couvrant un risque unique (grêle). En Nouvelle-Zélande, il existe deux programmes d'assurance collective pour les producteurs de kiwis et de blé, le premier géré par le principal exportateur et le second par l'association du secteur. L'absence d'un marché d'assurance couvrant d'autres risques traduit soit de fortes asymétries

d'information, soit un coût financier élevé de couverture des risques systémiques, soit les deux. Cette situation a été soulignée dans plusieurs études de faisabilité en Australie, lesquelles indiquent que des coûts de transaction élevés rendent les primes d'assurances trop chères par rapport au prix que les agriculteurs sont prêts à payer.

Il existe des systèmes d'assurance publics dans d'autres pays ayant fait l'objet d'un examen thématique. C'est le cas de l'assurance entièrement publique du Canada, gérée par les gouvernements provinciaux dans le cadre fédéral d'Agri-assurance ; du système mixte espagnol fondé sur un partenariat public-privé ; et du programme d'assurance multirisques néerlandais qui a récemment reçu des subventions dans le cadre de la politique de l'Union européenne. Si les deux premiers dispositifs sont en place de longue date et constituent des exemples utiles de choix politiques, le dernier est très récent et toute conclusion sur ses performances serait pour l'heure prématurée. Ces trois programmes sont des outils de marché subventionnés qui ont été créés pour répondre aux risques catastrophiques et apporter des solutions de substitution aux pouvoirs publics souhaitant éviter de mettre en place une aide *ad hoc* pour les risques que les assurances ne couvrent pas. Cependant, les systèmes canadien et espagnol proposent tous deux des polices d'assurance relevant clairement des risques « transférables », tels que l'assurance contre la grêle.

Le Canada, les Pays-Bas et l'Espagne versent aux assurances des subventions qui ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes d'aléa moral et d'antisélection à l'origine de l'absence d'un marché d'assurances. Ces problèmes résultent d'asymétries d'information qui ne peuvent être résolues que par l'intermédiaire de politiques favorisant l'information. Les systèmes d'assurance de l'Espagne et du Canada tentent de réduire l'aléa moral en calculant les indemnités sur la base des dommages réels et non sur la baisse de rendement, et en ajustant les primes individuelles aux risques réels par des systèmes de bonus malus, lesquels sont moins efficaces lorsque le taux de subvention est élevé. Ces systèmes visent à réduire l'antisélection en obligeant les agriculteurs à assurer toutes les parcelles sur lesquelles pousse la culture assurée. Toutefois, il est avéré que l'aléa moral n'a pas disparu en Espagne (Garrido et Ziberman, 2008). En réalité, toutes ces dispositions pourraient aussi bien être mises en place par des assureurs privés et ne justifient pas vraiment une intervention publique.

Le Canada et l'Espagne fournissent également une réassurance publique, par l'intermédiaire du Consortium de compensation des assurances (CCS) en Espagne, et via des accords provinciaux/fédéraux au Canada. Le CCS est une agence de réassurance unique dont les compétences dépassent le cadre agricole et un garant essentiel de la viabilité du système de par son rôle dans la constitution d'un important fonds de réserve qui assoit la santé financière du système de réassurance à moyen terme. Depuis 1996, les dispositifs canadiens comportent des lignes directrices nationales en termes de pérennité du système ainsi que des évaluations actuarielles périodiques indépendantes du fonds fédéral de réassurance. Il est nécessaire d'édicter des réglementations claires régissant ce système, afin d'éviter que la réassurance ne devienne une forme opaque de subventions.

Depuis 1978, le système d'assurances espagnol compile une gigantesque base de données sur les risques, les couvertures, les indemnités et les stratégies d'achat. Toutefois, le grand public n'ayant pas accès à ces données, la concurrence entre les assureurs privés s'en trouve accrue. Ce type de base de données peut se révéler une source d'informations inestimable pour les chercheurs, les responsables politiques et les compagnies d'assurances, et est à même de réduire les asymétries d'information et de faciliter le fonctionnement du marché des assurances. La base de données en question

appartient à Agroseguro, compagnie d'assurances espagnole privée, seul fournisseur de services d'assurance du pays. Au Canada, ce sont les gouvernements provinciaux qui possèdent et gèrent des bases de données comportant des informations sur les individus. Dans aucun de ces deux pays ces renseignements ne sont divulgués à des assureurs potentiellement concurrents sur le marché. L'absence d'informations sur de longues périodes constitue l'un des principaux obstacles à l'apparition sur le marché des assurances de primes à taux actuariels raisonnables et compétitifs. Si une telle base de données était créée, le système qui en résulterait devrait élargir le périmètre de la concurrence entre assureurs tout en maintenant le partage de l'information obligatoire au moyen de la base de données de l'assurance. Le système espagnol peut fournir un aperçu sur la manière de créer cette base de données. Cependant, si celle-ci n'est pas exploitée intégralement, elle ne contribuera pas à renforcer la concurrence. L'expérience du Canada avec son Programme de partenariat avec le secteur privé pour la gestion des risques, en particulier pour les produits animaux, révèle le potentiel de développement d'outils privés avec une aide technique publique au démarrage.

Les systèmes canadien et espagnol subventionnent tous deux différentes politiques à des degrés divers³ mais ils n'ont pas réussi à mettre en œuvre une stratégie de subventions différenciées permettant le développement d'une gamme d'assurances qui s'affranchirait progressivement des subventions pour devenir un instrument entièrement basé sur le marché. Les panoplies d'assurances couvrant des risques moins systémiques, plus performantes et pour lesquelles la demande est plus forte et dont les asymétries d'informations s'atténuent petit à petit, devraient évoluer de telle façon qu'elles nécessiteront moins de subventions et seront mieux à même de résister à la concurrence de marché. Ce raisonnement est cohérent avec l'observation empirique de la demande d'assurance des agriculteurs, laquelle augmente une fois qu'ils ont été indemnisés. Cette situation ouvre la voie à une réduction des subventions. Les assurances subventionnées deviennent parfois un pilier de la politique de soutien à l'agriculture (comme aux États-Unis ces dernières années) et peuvent subir une forte pression politico-économique qui ralentit leur évolution et leur réforme.

Comme le prouvent les comptes financiers des systèmes canadien et espagnol, toutes les primes d'assurance du marché sont encore bien supérieures au prix que les agriculteurs sont effectivement prêts à payer, ce qui signifie que le système public est incapable de résoudre le problème économique à l'origine de l'absence d'un marché d'assurances. Ces dernières années, le ratio entre les indemnités moyennes des agriculteurs et le total des primes était d'environ 70 % dans les deux pays, ce qui suppose un coût de transaction global de près de 30 %. De l'avis des experts, ces chiffres sont assez comparables à ceux d'autres assurances privées. Néanmoins, les résultats restent peu concluants : si les systèmes d'assurance publics n'ont pas résolu le problème d'asymétrie des informations, rien ne prouve qu'ils soient moins efficaces que les assurances privées équivalentes.

Marchés à terme

La plupart des pays ayant fait l'objet d'un examen disposent de marchés à terme pour les produits de base permettant de couvrir les risques de prix. La Bourse des valeurs australienne (*Australia Securities Exchange*) propose des contrats à terme pour les échanges d'orge, de colza, de sorgho, de laine et de blé, mais les contrats pour des produits tels que l'agneau et le bétail n'ont pas fonctionné en raison du manque de liquidité. La Bourse néo-zélandaise (*New Zealand Stock Exchange*) a récemment ouvert un nouveau contrat à terme sur le lait en poudre. L'ICE, installé à Winnipeg, est le

principal marché à terme du Canada où se négocient le colza et l'orge fourragère. En Europe, il existe plusieurs marchés à terme. Eurex propose ainsi des contrats pour la pomme de terre, le porc, le beurre et le lait écrémé en poudre. Sur Euronext, de la Bourse de New York (NYSE), s'échangent des contrats à terme de lait écrémé en poudre, de maïs, d'orge, de graines de colza et de sucre. L'Espagne compte un marché à terme de l'huile d'olive. Les échanges à terme sont des marchés internationaux, et les marchés à terme américains de Chicago, Minneapolis ou du Kansas par exemple sont ouverts aux négociants du monde entier. Il existe également des taux de change à terme, particulièrement pratiques pour les pays exportateurs, ainsi que des taux d'intérêt et d'autres indicateurs financiers à terme.

Dans les pays de l'Union européenne, la PAC a opté par le passé pour une intervention publique protégeant les marchés de la baisse des prix. Ces mécanismes ont perdu en importance aujourd'hui et il en va de même des programmes de prêts à la commercialisation des cultures aux Etats-Unis et de la Commission australienne du blé qui proposait autrefois différentes solutions de mutualisation des prix par l'intermédiaire d'accords de commercialisation, ce que la Commission canadienne du blé offre encore aujourd'hui. Toutes ces politiques se substituent à la couverture des prix sur les marchés à terme et dissuadent d'utiliser cet instrument de marché. Il a été également avancé qu'en présence d'un marché parfait des capitaux, les agriculteurs ont moins tendance à utiliser les marchés à terme pour couvrir leurs risques de prix (Simmons, 2002). Cela pourrait en partie expliquer pourquoi, malgré les avantages potentiels que présentent les marchés à terme, les rapports des cinq pays indiquent que les agriculteurs y ont peu recours. En effet, si un grand nombre de gros producteurs, en particulier ceux qui exportent une partie de leur production, sont très actifs sur les marchés à terme de tous les pays, la plupart des agriculteurs de ces cinq pays n'échangent pas directement sur ces marchés. Ces derniers utilisent toutefois indirectement les marchés à terme, comme mécanismes de détermination des prix (un grand nombre d'agriculteurs s'appuient sur les prix à terme pour prendre leurs décisions), mais également par le biais de leurs accords de commercialisation. En effet, certaines coopératives agricoles telles que Fonterra en Nouvelle-Zélande utilisent très souvent les marchés à terme pour gérer les risques liés aux prix pour le compte de leurs membres. Les entreprises privées passant des contrats avec les agriculteurs ont également recours aux marchés à terme pour transférer une partie de leurs risques.

On voit aujourd'hui apparaître des produits dérivés de marchés à terme, tels que des contrats de gré à gré, mieux adaptés aux besoins de chaque négociant, qui associent plusieurs produits à terme dans un contrat unique. Selon certains experts, les produits de ce type peuvent susciter une demande potentielle chez les agriculteurs qui passeraient par des intermédiaires financiers pour gérer les risques liés aux prix, mais ils sont plus susceptibles d'être populaires auprès des gros exploitants exportateurs. Dans la province d'Alberta, au Canada, un programme d'assurance des prix du bétail consistant en une combinaison du prix à terme du bétail, des taux de change à terme et du risque de base, a apparemment connu un certain succès récemment. Le secteur privé pourrait donc proposer des initiatives de ce type.

Les marchés à terme sont des marchés « normalisés », dont le fonctionnement nécessite des règles strictes. La plupart d'entre elles sont fixées par les autorités boursières chargées de réguler les échanges. Ils font également partie de marchés financiers plus larges qui, eux aussi, ont besoin de cadres réglementaires appropriés pour fonctionner de manière plus efficiente. Les questions relatives au cadre réglementaire régissant le fonctionnement des marchés à terme dans les différents pays et leurs liens

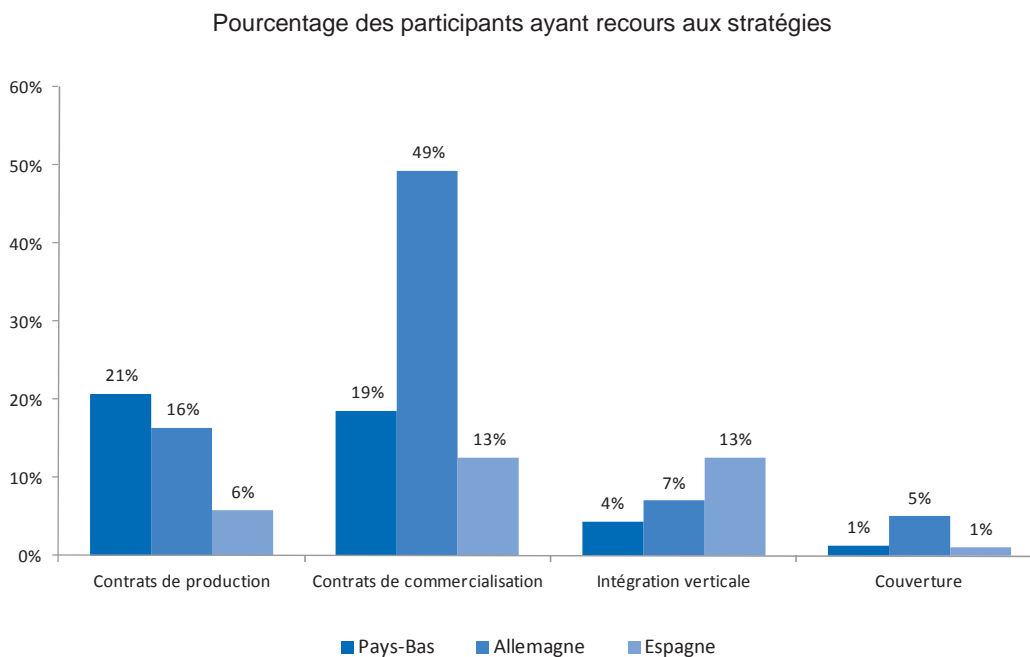
avec les marchés au comptant sortent du domaine de compétence des examens thématiques et des travaux actuels sur la gestion des risques.

Coopératives et contrats à terme de gré à gré

Les examens par pays révèlent que les institutions du marché des produits jouent un rôle clé dans la gestion des risques des agriculteurs. Un grand nombre d'exploitants ont recours aux contrats à terme de gré à gré et/ou font partie de coopératives ou sont intégrés verticalement avec des entreprises. Tous ces dispositifs remplissent des fonctions essentielles de gestion des risques et étendent la catégorie des risques transférables pour couvrir une grande partie des risques liés à la production et au marché ainsi que des risques financiers des producteurs.

Les coopératives constituent une forme institutionnelle spécifique de contrat garanti, comprenant parfois un certain nombre de fonctions essentielles pour la gestion des risques. Les coopératives adoptent des stratégies directes pour réduire les risques de leurs membres, par exemple la mutualisation des prix dans le temps et sur différents marchés, la mise en place de régimes de paiement à leurs membres afin de minimiser les fluctuations de leur revenu et la préservation du marché pour garantir la continuité des recettes. Les coopératives se lancent collectivement dans la couverture des prix des intrants et de la production, et dans la diversification des risques. Il existe un grand nombre de formes de diversification à leur disposition, telles que l'intégration verticale, la diversification des produits et des marchés, la diversification géographique et les investissements en dehors du secteur agroalimentaire. Toutefois, le regroupement en coopératives n'est pas nécessairement l'approche privilégiée dans tous les secteurs.

Graphique 2.3. Recours aux contrats et à d'autres dispositifs de marché par les producteurs agricoles dans certains pays de l'Union européenne



Source : Palinkas et Székely, 2008.

Les contrats de production et de commercialisation sont des stratégies importantes aux yeux des agriculteurs (graphique 2.3). Depuis quelque temps, il existe dans bon nombre de secteurs des contrats à terme de gré à gré sur les prix, la quantité et la qualité. Les contrats à terme de gré à gré peuvent être associés à des contrats de mutualisation des prix, ou combinés entre eux pour l'achat d'intrants ou la vente de produits. Les contrats évoluent de plus en plus, passant d'accords relativement simples sur les prix, la quantité et le moment de la vente (ou de l'achat) à des accords plus diversifiés comprenant des dispositions relatives à la production et à la commercialisation s'intégrant à la gestion des risques. Tandis que ces dispositions peuvent contribuer à la gestion de certains risques, elles sont également susceptibles de créer des engagements induisant d'autres risques. Aujourd'hui, la plupart des segments de l'agroalimentaire se caractérisent en effet par une chaîne d'approvisionnement internationale complexe présentant des liens étroits.

2.5. Gérer l'assistance en cas de catastrophe

Définir des niveaux de risque catastrophiques, transférables et normaux constitue un principe essentiel de l'approche holistique de la gestion des risques. Cette définition suggère l'existence de frontières entre ces niveaux et implique la responsabilité des pouvoirs publics pour contribuer à mieux les délimiter. Cela vaut en particulier pour les risques catastrophiques, dans la mesure où les sociétés des pays de l'OCDE compteront inévitablement sur une action des pouvoirs publics. Par définition, les catastrophes dépassent les capacités, individuelles et collectives, des exploitants agricoles, mais aussi des marchés ; elles correspondent au niveau où l'action publique est la plus justifiée. Autorités et sociétés doivent convenir d'une définition commune et concrète des « catastrophes » qui exigent une aide publique, du type d'aide à apporter et des éléments déclencheurs de cette aide. Ces mécanismes *ex ante* représentent un défi majeur en termes de gouvernance pour tous les pays ; il est crucial d'indiquer clairement aux producteurs les limites de la responsabilité publique dans la prise en charge des catastrophes afin de continuer à inciter les agriculteurs à employer des stratégies de gestion prévisionnelle des risques. Les principales conséquences pour l'action publique émanant de cette section sont résumées ci-après, avant de faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

Les risques de marché sont exclus de la politique d'assistance en cas de catastrophe en vigueur en Australie et en Nouvelle-Zélande. Dans d'autres pays, la délimitation du risque catastrophique exigeant l'assistance des pouvoirs publics est floue, ce qui rend les autorités plus vulnérables aux pressions politiques et économiques. Dans le cas des risques climatiques, les limites du risque catastrophique sont mal définies et/ou inopérantes.

- Les gouvernements des pays de l'OCDE seront toujours appelés, dans certaines situations, à apporter une assistance en cas de catastrophe. Il est judicieux d'énoncer des règles *ex ante* pour définir au moins les circonstances qui déclencheront le soutien, ainsi que le type de mesures appliquées et le processus observé. Le cadre *ex ante* devrait servir à organiser l'assistance *ex post*, sans toutefois être trop détaillé, afin de rester souple et crédible. Chaque pays devrait adapter son cadre d'assistance en cas de catastrophe à sa réalité institutionnelle et mettre en œuvre des processus appropriés à la fois transparents, prévisibles et acceptés par toutes les parties prenantes.

- Les programmes d'assurance subventionnés peuvent se révéler un outil avantageux pour l'assistance en cas de catastrophe par rapport aux mesures *ad hoc*, en particulier s'agissant de l'évaluation des dommages par des experts et de la participation financière des producteurs. À ce jour, les tentatives de limiter les subventions aux risques catastrophiques ou d'éviter toute autre assistance *ad hoc* ont échoué. Les programmes d'assurance subventionnés utilisés en cas de catastrophe devraient s'inscrire dans le cadre de l'assistance en cas de catastrophe *ex ante* définissant des limites qui, une fois franchies, déclencheront les mesures de soutien, garantiront une action cohérente et encadreront toutes les mesures *ad hoc* supplémentaires.
- La gestion des risques d'épizooties et d'épiphyties est plus complexe que celle d'autres risques catastrophiques, parce que les actions non observables des producteurs impliquent d'importantes externalités. Tous les pays de l'OCDE ont élaboré des cadres pour répondre à ces risques, notamment par des incitations financières, par des accords de partage des coûts et par des accords institutionnels destinés à encourager la coopération des professionnels. Sur ces questions, le principal défi consiste à inciter de manière appropriée les producteurs et les autres acteurs à mener des actions socialement efficaces de prévention des épidémies.

Les limites du risque catastrophique

Délimiter explicitement le risque catastrophique pour circonscrire l'action publique nécessite de définir les circonstances qui appellent une intervention des pouvoirs publics. Cette frontière devrait inclure les risques qui ne sont pas fréquents, entraînent des dommages graves et généralisés, et pour lesquels des solutions de marché sont davantage susceptibles d'échouer. Cette frontière se définit dans la pratique des pouvoirs publics et peut devenir trouble lorsque les autorités offrent un soutien appuyé aux risques transférables et normaux. Les limites entre niveaux de risque et les incitations à gérer les risques seront définies par les réponses différenciées et par l'aide prévues par les pouvoirs publics en cas de catastrophe, par opposition à l'absence de réaction face au risque non catastrophique. La délimitation du risque catastrophique varie d'un pays à l'autre, puisqu'elle dépend des marchés, des conditions météorologiques et des maladies.

Les risques de marché, par exemple, peuvent-ils être considérés comme catastrophiques ? Plus précisément, si les marchés subissent des chocs anormaux (peu fréquents), qui entraînent pour les acteurs du marché des pertes généralisées élevées, les pouvoirs publics peuvent-ils intervenir au titre de la gestion des catastrophes ? Les approches varient considérablement selon les pays. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fixé une limite claire : les risques liés aux marchés et aux prix ne sont jamais jugés catastrophiques et n'impliquent donc pas d'aide ou d'indemnisation de la part de l'État. Au Canada, en revanche, la politique de gestion des risques de l'entreprise vise à atténuer les fluctuations des marges des producteurs, pertes comprises ; les autorités endossent ainsi une large responsabilité dans les conséquences des chocs économiques sur les recettes de production. Dans l'Union européenne, le cadre fixé par la Politique agricole commune prévoit également un soutien aux prix et aux revenus des producteurs.

Outre ces systèmes de soutien formels aux prix et aux revenus, certains pays appliquent des mesures *ad hoc* en période de crise économique ou en cas de phénomènes de marché spécifiques. Ainsi, depuis 2005, plusieurs pays ont pris des mesures pour indemniser les exploitants après la hausse des prix du carburant ; après la crise financière et économique de 2008-2009, certains États ont apporté une assistance *ad hoc* et accordé des allègements fiscaux, des crédits à des conditions préférentielles et une restructuration

de la dette. Le Canada adopte souvent des programmes de soutien lorsque les conditions du marché sont mauvaises, comme en 2008 dans les secteurs du tabac et du porc. Habituellement, l'Union européenne recourt à des mécanismes de stabilisation des prix, par exemple sous la forme de prix d'intervention, comme mécanisme formel *ex ante*, et de frontière dans certains secteurs. Elle réduit cependant progressivement l'ampleur de ces interventions par les prix. Tant au Canada que dans l'Union européenne, les risques de marché continuent d'être perçus comme potentiellement « catastrophiques » à l'intérieur de limites mal définies et sont, à ce titre, susceptibles de donner lieu à une action publique ponctuelle.

S'agissant des risques météorologiques, la définition des catastrophes induisant une action publique prend différentes formes. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont adopté des cadres spécifiques pour affronter les événements climatiques défavorables, qui se voient généralement qualifier de catastrophes dès lors qu'ils provoquent des « dommages graves » ou que « les collectivités locales sont dans l'incapacité d'y faire face ». En Australie, une définition formelle des catastrophes climatiques dresse une liste explicite des événements susceptibles d'être reconnus comme catastrophes naturelles et de ceux qui ne le sont pas. De plus, les sécheresses catastrophiques, principale catastrophe climatique du pays, sont assimilées à des événements « rares et graves » quand elles surviennent en moyenne une fois tous les 20 à 25 ans, durent plus de 12 mois, affectent les revenus d'un nombre significatif d'exploitants de la zone touchée, et ne relèvent d'aucun processus d'ajustement structurel à long terme. Une sécheresse catastrophique peut donner lieu à une déclaration de circonstances exceptionnelles et rendre les exploitants éligibles à une aide de l'État. Dans les pays où les marchés d'assurance contre les risques climatiques sont financés par les pouvoirs publics, on peut considérer que le niveau de risque catastrophique est limité par l'assurance existante contre les risques climatiques (en Espagne, aux Pays-Bas et au Canada) et par les franchises correspondantes, soit en général un seuil de perte de 30 %. Toutefois, dans ces trois pays comme ailleurs, le recours fréquent à des mesures additionnelles ponctuelles brouille la définition des responsabilités respectives des pouvoirs publics et des exploitants.

En somme, les risques catastrophiques associés aux événements climatiques sont souvent mal définis et il est rare que des critères explicites président au déclenchement de l'action publique. De ce fait, les catastrophes climatiques sont susceptibles de susciter une assistance *ad hoc* décidée dans un contexte très incertain et souvent sous forte pression politique. D'après l'analyse des choix publics, il conviendrait de discipliner l'assistance apportée en cas de catastrophe climatique, en définissant explicitement et plus précisément les catastrophes, peut-être en s'appuyant sur des listes d'événements spécifiques, sur des seuils de probabilité et sur des degrés de dommages.

Concernant les risques d'épizooties et d'épiphyties, la frontière délimitant le risque catastrophique est fixée de manière plus nette. Il existe en effet, dans les organisations internationales (l'OIE) comme au niveau national, une classification officielle des maladies de la plus à la moins préjudiciable. Tous les pays disposent de listes des organismes nuisibles pour les plantes et pour les animaux, les groupes les plus nuisibles délimitant le risque catastrophique. Figurent notamment parmi ces groupes les épizooties soumises à « déclaration » et les épiphyties visées par un « règlement » dans l'Union européenne, ainsi que les épizooties et épiphyties « exotiques » (non endémiques) en Nouvelle-Zélande. En raison du caractère transnational des risques d'épizooties et d'épiphyties et de leurs externalités potentielles, la responsabilité est assumée par les gouvernements nationaux et régie pour partie par les règlements internationaux ou les

dispositifs régionaux. La dimension internationale de ces risques constitue une raison supplémentaire d'instaurer des cadres formels bien conçus pour gérer les risques catastrophiques. Dans tous les pays, les autorités nationales ont une responsabilité explicite vis-à-vis des organismes les plus nuisibles : elles doivent mettre en place des systèmes vétérinaires et phytosanitaires adaptés à la prévention, au contrôle et au suivi des maladies et veiller à la maintenance de ces dispositifs. Dans l'UE, l'essentiel des fonctions des systèmes nationaux sont fixées à l'échelon européen. La Communauté assume pour sa part une coresponsabilité financière.

À maints égards, la gestion des risques de maladies catastrophiques relève également de la responsabilité des producteurs. Ces derniers financent habituellement les inspections vétérinaires et phytosanitaires et partagent avec les pouvoirs publics (à l'échelle nationale et communautaire) le coût des contrôles épidémiologiques. Les producteurs assument aussi (en totalité ou en partie) les risques de pertes consécutives aux épidémies, pertes qui doivent être couvertes par les producteurs, soit individuellement, soit dans le cadre d'accords de marché ou d'accords public-privé, sous forme notamment d'assurances ou de fonds collectifs. Dans tous les pays, les producteurs sont généralement indemnisés, au moins en partie, des dépenses engagées pour mener les actions obligatoires après les épidémies, le but étant d'encourager la déclaration de ces dernières.

Cadre ex ante pour l'assistance ex post en cas de catastrophe

Le risque catastrophique est par nature difficilement prévisible, et il est malaisé de définir des mesures qui seront déclenchées dans des circonstances catastrophiques spécifiques. Les événements peuvent se dérouler très différemment et les catastrophes génèrent habituellement une demande sociale de solidarité qui peut se traduire par des pressions politico-économiques en faveur d'un soutien aux personnes touchées. Les autorités se trouvent devant un dilemme : se lier les mains par des mesures *ex ante* ou garder une marge de décision *ex post* quant au type et à l'ampleur des mesures à appliquer. Lorsqu'un désastre survient, les informations sont imparfaites et asymétriques, surtout à court terme, alors même qu'il faut agir immédiatement. Dans ces conditions, il est bon de disposer d'un cadre pour évaluer les conséquences des événements et décider des mesures pertinentes. Ce cadre peut permettre de réduire les comportements de recherche de rente. En réalité, les systèmes d'assistance en cas de catastrophe se composent d'éléments à la fois *ex ante* et *ex post*.

En Nouvelle-Zélande, le cadre « On-Farm Adverse Events » constitue un exemple très intéressant de cet équilibre. Il inclut une typologie des événements par taille (petite, moyenne et grande échelle), un ensemble de mesures d'aide potentielles, un parallèle entre l'ampleur des événements et les mesures d'aide, et une procédure de déclaration des événements dommageables. Les actions listées vont des mesures d'urgence de base, comme l'évacuation et l'aide alimentaire, au soutien apporté sur place pour remettre en état les exploitations (mesure de relance spéciale). Ce dernier soutien s'applique uniquement aux événements de grande échelle. Le comité chargé au niveau national de coordonner les décisions en cas de catastrophes (*Adverse Events Committee*) doit inciter les parties prenantes à contribuer à ces décisions de manière souple.

En Australie, la politique nationale de lutte contre la sécheresse (*National Drought Policy – NDP*) porte sur les événements rares qui ne s'inscrivent dans aucun processus d'ajustement structurel à long terme. La NDP s'appuie sur la déclaration, dans une région spécifique, de circonstances exceptionnelles (*Exceptional Circumstances – EC*). Les exploitants agricoles exerçant dans la ou les régions concernées sont automatiquement

éligibles à un ensemble bien défini de programmes, à savoir les paiements de secours pour circonstances exceptionnelles (ECRP), la bonification des intérêts pour circonstances exceptionnelles (ECIRS) et le programme de sortie du secteur pour circonstances exceptionnelles (*EC Exit package*). Le processus de déclaration de circonstances exceptionnelles est amorcé par les autorités territoriales, qui compilent et soumettent les demandes au gouvernement australien, lequel a élaboré un système de suivi (*National Agricultural Monitoring System – NAMS*) destiné à les aider dans cette tâche. Les autorités australiennes décident de déclarer les circonstances exceptionnelles après évaluation du Conseil consultatif national sur les questions rurales (*National Rural Advisory Council – NRAC*). Il semblerait que les déclarations de circonstances exceptionnelles aient été trop fréquentes ces dernières années.

Ces cadres de gestion des catastrophes en place en Australie et en Nouvelle-Zélande représentent les principales mesures de soutien direct aux exploitants agricoles qui s'appliquent uniquement en cas de catastrophes naturelles. Il en va différemment dans les autres pays étudiés. En 2006, le Canada a instauré Agri-relance, un cadre d'assistance en cas de catastrophe pour réagir aux événements naturels ou aux épidémies. Nettement plus souple, ce dispositif prévoit seulement quelques mesures : un partage des coûts de 60 %-40 % entre le gouvernement fédéral et les provinces, la formation, après un événement, d'une équipe de représentants des autorités tant fédérales que provinciales, et la capacité de mobiliser rapidement des ressources budgétaires jusqu'à un certain plafond. Cependant, ces mesures interviennent seulement après d'autres programmes, dont Agri-stabilité et Agri-protection, ou après une aide *ad hoc* au marché, normalement suivant des délais plus longs.

Dans l'Union européenne, les mesures relatives aux risques catastrophiques sont définies et mises en œuvre au niveau national. En Espagne, la principale disposition *ex ante* consiste en un régime d'assurance subventionné ; pour les risques qui ne peuvent pas être assurés, d'autres mesures de soutien telles que les compensations, la bonification d'intérêts et des mesures fiscales sont envisagées au cas par cas, avec très peu de contraintes spécifiques. Aux Pays-Bas, l'assistance en cas de catastrophe relevait traditionnellement d'une approche au cas par cas, mais ces dernières années, à la suite d'une catastrophe, les autorités ont décidé de financer la création de mutuelles (Potapol et Avipol par exemple), afin d'annoncer plus facilement la fin de l'assistance en cas de catastrophe pour le risque en question. Le recours récent aux fonds de l'Union européenne pour introduire une assurance multirisques vise, aux Pays-Bas toujours, à réduire l'assistance *ad hoc*.

L'expérience des différents pays considérés montre la nécessité qu'il y a à définir un cadre *ex ante* pour l'assistance en cas de catastrophe. Premièrement, ce type de cadre indique aux producteurs ce que les autorités considèrent comme catastrophique et sur quel soutien ils peuvent compter. Chaque exploitant peut alors décider en connaissance de cause de prendre des mesures de gestion des risques supplémentaires. Deuxièmement, ce cadre aide à organiser l'assistance ponctuelle *ex post*, qui dépend habituellement de décisions prises à partir d'informations lacunaires et sous la pression politique de la société et des médias. Il sera efficace s'il est suffisamment souple pour s'adapter à différentes situations et suffisamment crédible pour décourager les comportements de recherche de rente. En Nouvelle-Zélande, l'équilibre trouvé semble un bon exemple, mais il n'est peut-être pas applicable dans les pays où les autorités comportent plusieurs échelons. Au Canada, Agri-relance présente l'avantage d'une mise en œuvre rapide dans un pays où le processus décisionnel, complexe, fait intervenir plusieurs échelons

administratifs, mais ce programme constitue un élément mineur parmi une profusion de mesures.

Asymétrie de l'information et partage des coûts

L'une des principales difficultés de l'assistance *ex post* en cas de catastrophe est l'accès à l'information pertinente au moment opportun. Le plus souvent, l'accès à l'information est asymétrique : les autorités locales sont mieux informées que le gouvernement central. Or, pour organiser l'aide, il peut être utile de prévoir diverses mesures qui incitent à communiquer les informations pertinentes et de disposer d'un bon processus d'évaluation. Le dispositif australien réservé aux circonstances exceptionnelles (*Exceptional Circumstances – EC*) montre qu'une asymétrie de l'information entre les échelons administratifs exige des mesures appropriées pour partager les coûts. Dans d'autres pays en revanche, les programmes d'assurance récolte en place ont été conçus comme des outils d'assistance en cas de catastrophe qui facilitent la collecte d'informations.

En Australie, lors du processus de déclaration de circonstances exceptionnelles, les États et les autorités territoriales sont chargés de compiler et de transmettre au gouvernement les demandes de circonstances exceptionnelles, en tenant compte des préoccupations des communautés ou des industries locales. Ce processus est engagé par les autorités locales, mais le coût des programmes est presque entièrement financé par le gouvernement australien. Les États et les autorités territoriales ont tout intérêt à demander une déclaration de circonstances exceptionnelles, car ils en retireront l'essentiel de la reconnaissance de la population, tout en assumant une faible part des coûts. Le gouvernement australien supporte les coûts budgétaires d'une déclaration potentielle, mais dispose de peu de moyens pour comparer les informations et appliquer strictement les critères définis. Cette asymétrie d'information peut favoriser l'aléa moral au sein des États et des autorités territoriales, qui a pu contribuer à la fréquence des déclarations. Malgré les critères définis, le pourcentage des terres agricoles déclarées victimes de circonstances exceptionnelles avoisine 50 % du total depuis 2003. Plusieurs régions agricoles australiennes ont été déclarées victimes de circonstances exceptionnelles pendant au moins huit ans. Il serait utile de conclure un accord entre les différentes instances administratives sur le partage des coûts, similaire à celui en vigueur à propos des risques d'épizooties et d'épiphyties, ce qui pourrait juguler l'aléa moral. Les contributions financières des collectivités locales incitent à faire connaître les dommages réels. D'autres facteurs contribuent à la fréquence élevée des déclarations de circonstances exceptionnelles, en particulier l'incidence du changement climatique, qui se traduit en Australie par des températures plus élevées et des précipitations moins importantes ; les données rétrospectives ne permettent cependant pas de faire de distinction précise entre des sécheresses normales et extrêmes.

L'assurance-récolte comme outil d'assistance en cas de catastrophe

Les subventions à l'assurance-récolte ont pour principal objectif de rendre plus efficace l'assistance en cas de catastrophe. Les études nationales sur le Canada et l'Espagne montrent que l'assurance présente plusieurs avantages par rapport aux aides de l'État au titre de l'assistance en cas de catastrophe. Premièrement, les producteurs assument une participation financière et sont coresponsables de la gestion des risques. Deuxièmement, le système est transparent ; il permet une évaluation des dommages par des experts et accélère les indemnisations. Troisièmement, les autorités se trouvent soulagées d'un poids financier et administratif, qui est transféré aux assureurs privés. Ce

dernier avantage ne se retrouve pas au Canada, où la gestion du dispositif en place relève entièrement des provinces et non des assureurs privés.

L'efficacité d'une assurance utilisée comme outil d'assistance en cas de catastrophe dépend de trois éléments : sa capacité à limiter l'étendue de cette assistance, sachant que si elle couvre des risques non catastrophiques elle empêchera les efforts des producteurs en vue d'une gestion prévisionnelle des risques ; sa capacité à limiter l'assistance *ad hoc ex post* ; enfin, la bonne gestion du système. Les études thématiques consacrées au Canada et à l'Espagne ont identifié une marge d'amélioration sur ces trois aspects. Les deux systèmes d'assurance couvrent les risques en dessous du seuil catastrophique. Ces deux pays disposent d'importantes mesures supplémentaires pour réagir aux « catastrophes » qui ne sont pas couvertes par l'assurance en place. Il semble que des gains d'efficacité soient envisageables au Canada, où des compagnies d'assurances spécialisées pourraient gérer le dispositif à la place des pouvoirs publics, et en Espagne, où la concurrence entre compagnies d'assurances pourrait être encouragée. Ces gains dépendront du degré de bon fonctionnement des marchés d'assurances privés.

Les systèmes canadien et espagnol d'assurance agricole bénéficient actuellement des informations et de l'expérience accumulées pendant plusieurs décennies. Les systèmes d'assurance subventionnés instaurés récemment, aux Pays-Bas par exemple, ont peu de chances de profiter d'une information meilleure au cours des premières années de leur mise en œuvre. Les pays doivent considérer les coûts fixes nécessaires au bon fonctionnement d'un système d'assurance et la nécessité de faire évoluer le système à mesure qu'il mûrit.

Externalités des épizooties et épiphyties

Les risques d'épizooties et d'épiphyties ont pour spécificité qu'une épidémie sur une exploitation peut s'étendre à d'autres exploitations, secteurs, industries en amont et en aval de la filière, voire même à d'autres pays. Ils peuvent également entraîner des crises de confiance des consommateurs et des pertes à l'exportation de longue durée. Les actions des producteurs pour prévenir et signaler toute épizootie ou épiphytie sont souvent impossibles à observer et induisent des externalités positives pour d'autres exploitations, secteurs et pays. En conséquence, l'assistance des autorités face à ces risques doit veiller à ce que les producteurs partagent les responsabilités et que des mesures appropriées les incitent à prévenir et à signaler toute épidémie. Dans ce cadre, le partage des coûts entre les parties prenantes, la compensation partielle *ex post* des mesures d'atténuation et la coresponsabilité de l'industrie pourraient s'inscrire dans un accord utile destiné à réduire l'aléa moral.

C'est la raison pour laquelle des cadres d'action relatifs aux épizooties et épiphyties et des accords de partage des coûts entre acteurs sont souvent en place dans les pays de l'OCDE. La probabilité et les dommages des épizooties et épiphyties dépendent des mesures de gestion des risques adoptées par les parties prenantes : si un producteur n'adopte aucune mesure appropriée, la probabilité d'une épidémie augmente d'autant. Si les autorités n'instaurent pas de mesure de quarantaine immédiatement après la détection d'une maladie, la probabilité que d'autres exploitations soient touchées s'accroît considérablement. De plus, les coûts de mesures de gestion des risques inappropriées adoptées dans le secteur de l'élevage ne se limitent pas à ce seul secteur, mais sont susceptibles de se répercuter plus largement sur l'économie et la société. L'exploitant individuel ne tient pas compte des coûts de mesures de prévention insuffisantes ou d'une notification tardive aux autres exploitations et aux autres secteurs. En raison de ces

externalités, le système de gestion des risques relevant de la sécurité biologique doit être conçu avec soin de manière à encourager la prévention, la coopération et la surveillance mutuelle.

En Australie, les mécanismes de partage des coûts entre acteurs servent désormais à limiter l'aléa moral dans le contrôle des épizooties et des épiphyties. Aux termes de l'accord de partenariat en sécurité biologique, les parties prenantes, y compris les autorités fédérales, les États et les autorités territoriales, partagent le coût du programme d'urgence selon la formule spécifiée, qui tente de mettre en équation l'avantage perçu et le coût encouru. Par exemple, le dispositif indique quatre catégories d'épizootie et stipule la répartition des coûts entre les autorités et les secteurs concernés. Les maladies qui affectent gravement la santé humaine ou l'environnement, mais qui n'ont que des conséquences directes minimales sur le secteur relèvent de la catégorie 1, et toute mesure de quarantaine les concernant devra être entièrement financée par les pouvoirs publics. Les maladies peu susceptibles d'affecter gravement l'économie nationale, mais dont les conséquences se limitent pour l'essentiel au secteur relèvent de la catégorie 4, le secteur couvrant alors 80 % des coûts des mesures de quarantaine.

Aux Pays-Bas, les épizooties sont classées en trois groupes en fonction de leur nocivité : maladies très contagieuses (ancienne liste A de l'OIE), maladies transmissibles à l'être humain, et autres. Les maladies des deux premiers groupes doivent être obligatoirement signalées, car elles présentent des risques élevés. Les maladies qui ne figurent pas dans la liste n'engagent en principe pas la responsabilité des autorités et leur contrôle relève des producteurs. Les pouvoirs publics sont chargés de construire et d'entretenir des systèmes vétérinaires appropriés à la prévention, au contrôle et au suivi des maladies soumises à notification obligatoire. En outre, les Pays-Bas font partie de l'Union européenne, qui fixe l'essentiel du fonctionnement des dispositifs nationaux. Le coût direct du contrôle des épizooties est partagé entre l'Union européenne, les autorités nationales et les producteurs. Les contributions des producteurs à ces coûts passent par un fonds vétérinaire, constitué au moyen de prélèvements par animal abattu/exporté ou, dans le secteur laitier, par unité de lait vendu. Ce fonds fixe le plafond des contributions des producteurs pour couvrir les coûts directs des contrôles en cas d'épidémie. Toute dépense au-delà de cette limite est financée à parts égales par les autorités néerlandaises et le fonds d'urgence vétérinaire de l'UE.

L'Australie et les Pays-Bas constituent des exemples positifs d'un partenariat public-privé qui répartit la responsabilité financière associée aux risques d'épizooties et qui vise à encourager un comportement responsable en termes de prévention et de notification, par des incitations individuelles, par des accords de partage des coûts et par des mesures institutionnelles qui encouragent la coopération du secteur sur ces questions. Malheureusement, l'analyse des dispositions et des incitations prévues par ces accords dépasse la portée de la présente étude sur la gestion des risques.

2.6. Soutien au revenu, stabilisation du revenu et gouvernance de la gestion des risques agricoles

Le soutien public à la gestion des risques devrait se concentrer sur les risques catastrophiques qui dépassent les capacités des exploitants. Néanmoins, un grand nombre de gouvernements de l'OCDE soutiennent le revenu des producteurs, parfois sous forme de paiements directs les années où ce revenu est faible. Il existe plusieurs façons de définir le mécanisme déclencheur de ces paiements. Certains pays ont fait des efforts notables pour cibler ces paiements selon une évaluation des revenus individuels ; le

Canada est un exemple à cet égard, avec des programmes comme Agri-stabilité. Ce type de paiement est désigné par le terme générique de paiement de stabilisation du revenu. D'autres pays tels que les États-Unis ont conçu des paiements contracycliques avec un indicateur global étroitement lié aux revenus agricoles comme les prix du marché (prêt d'aide à la commercialisation et paiements compensatoires) ou le niveau des revenus (programme ACRE). Enfin, d'autres pays encore versent aux producteurs des paiements fixes, comme dans l'Union européenne avec le régime de paiement unique, ou des incitations fixes à ouvrir un compte d'épargne, comme au Canada avec Agri-investissement ; l'argent épargné peut être utilisé par les exploitants durant les « mauvaises » années. Tous ces programmes visent à soutenir le revenu des producteurs face à un risque de gestion normal. Il est donc probable qu'ils ne conviennent pas comme outils de gestion des risques. L'expérience montre la difficulté qu'il y a pour les pouvoirs publics à réserver ces paiements aux faibles revenus en raison de l'asymétrie de l'information. Les principales conséquences pour l'action publique émanant de cette section sont résumées ci-après, avant de faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

- Au moment d'élaborer une mesure de soutien au revenu, il convient en premier lieu de définir précisément le revenu cible. Cependant, bien cibler les mesures gouvernementales ne relève pas d'une approche linéaire, qui nécessiterait simplement plus d'efforts et de ressources de la part des pouvoirs publics. En général, les tentatives de ciblage précis augmentent les délais de paiement et les asymétries d'information. Si les paiements sont fondés sur les revenus individuels, il est préférable d'utiliser les informations contenues dans les dossiers fiscaux pour calculer les revenus, même si ces informations sont approximatives. Lorsque les déclarations fiscales sont fondées sur la trésorerie, le calcul sur la base de l'exercice comptable pourrait améliorer la cible, mais au prix de délais et à la condition que des informations supplémentaires soient disponibles. Le recours exclusif à des informations fiscales a pour principal avantage d'accélérer les paiements, d'éviter les problèmes d'antisélection et de renforcer la transparence et la prévisibilité de la formule des paiements.
- Les paiements de stabilisation des revenus fondés sur des indices ou indicateurs globaux ciblent moins le risque individuel de revenu. Ils sont toutefois moins contraignants en termes d'information et peuvent être versés relativement rapidement. L'efficacité de la réduction des risques individuels de revenu dépend de la corrélation entre l'indice et les risques auxquels chaque exploitant est confronté. Les paiements fixes sont prévisibles et sont les moins contraignants en termes de collecte d'informations et d'aléa moral, mais ils ciblent moins bien le risque individuel de revenu.
- La gouvernance de la gestion des risques agricoles dans chaque pays reflète la spécificité des risques et les institutions en place. Les mesures adoptées dans un pays peuvent se révéler moins efficaces ailleurs. Toute réforme politique devrait contribuer à faire évoluer les institutions vers des résultats possibles plus efficaces.
- Plusieurs sujets prennent de l'importance dans le domaine de la gestion du risque agricole. Les économies émergentes et en développement ont sans doute des particularités différentes de celles des pays de l'OCDE, notamment du fait de la plus grande priorité qu'ils accordent à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté. Le changement climatique a soulevé de nouvelles questions concernant la

gestion des changements en termes d'incertitudes et le besoin d'y adapter les outils de gestion du risque. Enfin, les conséquences économiques liées aux risques épizootiques méritent une analyse approfondie au vu des complexités associées aux effets externes des actions entreprises par les agriculteurs. Ces trois sujets présentent des défis majeurs au plan de la politique et de la gouvernance, qui pourraient faire l'objet de travaux futurs.

Soutien à l'agriculture et ciblage des revenus

Bien que le risque de revenu soit parfois défini comme la variabilité du revenu, les producteurs s'inquiètent habituellement du risque de faible revenu, susceptible de menacer la pérennité de leur exploitation, voire même leurs moyens de subsistance. C'est pourquoi certains pays élaborent des mesures pour aider les exploitants à gérer les baisses de revenu et fournissent un soutien contracyclique associé aux revenus, aux prix ou aux rendements. De plus, ce type de paiements contracycliques ou destinés à stabiliser le revenu est souvent motivé par un soutien au revenu et non par des objectifs de gestion des risques : il peut être plus acceptable sur un plan politique qu'un soutien découplé fixe accordé en continu.

Les paiements de stabilisation du revenu versés lorsqu'un producteur subit une perte de revenu (par ex. Agri-stabilité au Canada, et en cas de déclaration de phénomène défavorable ou de circonstances exceptionnelles par les autorités publiques, l'ECRP en Australie et les paiements au titre de l'assistance rurale – *Rural Assistance Payments* – en Nouvelle-Zélande, tableau 2.A1 en annexe) sont plus ciblés sur le risque de faible revenu qu'un soutien découplé fixe ou des paiements liés à un indice ou indicateur global tel que le revenu, le prix ou le rendement à l'échelon régional ou national (par ex. le programme ACRE et les paiements contracycliques aux États-Unis, les paiements directs aux agriculteurs à titre principal au Japon). Cependant, le versement de paiements fondés sur de faibles revenus individuels se heurte à une très grande asymétrie d'information entre producteurs et pouvoirs publics, ces derniers manquant d'informations précises et opportunes sur les revenus agricoles. L'information est un flux, pas un stock. Elle est utile lorsqu'elle est précise et qu'elle parvient aux autorités au moment où la décision de déclencher le programme d'assistance est prise. Malheureusement, ces conditions sont rarement réunies concernant les revenus individuels. Les paiements de stabilisation du revenu fondés sur des indicateurs globaux souffrent beaucoup moins de ces asymétries. Trouver un compromis entre cibler et éviter ou gérer d'importantes asymétries de l'information est au cœur de l'élaboration de toute mesure de gestion des risques. Une mesure de gestion des risques bien ciblée doit donner aux participants l'occasion et l'envie de révéler les informations appropriées. Est-il possible de concevoir une mesure qui génère un flux approprié d'informations ? Il faut pour cela relever au moins trois défis.

Le premier défi auquel les autorités sont confrontées est la collecte d'informations relatives aux revenus. Les paiements de stabilisation du revenu fondés sur des indicateurs globaux exigent habituellement des informations tirées uniquement des statistiques sur le secteur agricole (par ex. rendement et prix de marché au niveau de l'État). En revanche, si la mesure cible le risque de faible revenu des exploitants individuels, les pouvoirs publics doivent connaître le niveau des revenus par exploitation. Dans les pays de l'OCDE, la source d'information la plus efficace sur les revenus individuels est celle fournie chaque année par les services fiscaux. Il est moins coûteux d'utiliser les données fiscales disponibles, puisque cela réduit la charge administrative aussi bien des producteurs que des autorités. Les paiements pourraient également s'appuyer sur les bases de données et

les dispositifs de sécurité sociale. Par exemple, les systèmes australien et néo-zélandais respectivement de l'ECRP et des paiements au titre de l'assistance rurale, pour associer le soutien aux revenus agricoles au système général de protection sociale tout en prévoyant des dispositions spécifiques en faveur des exploitants (par exemple, conditions spéciales de patrimoine), utilisent les informations de sécurité sociale disponibles et présentent l'avantage d'assurer l'équité entre le secteur agricole et les autres secteurs.

Les informations fiscales ne reflètent cependant pas forcément avec précision la situation financière de chacun. En effet, les producteurs exerçant dans les pays de l'OCDE sont souvent autorisés à déclarer leurs revenus imposables suivant une comptabilité de caisse, qui leur accorde une certaine souplesse pour gérer leurs obligations fiscales (notamment au Canada). Cet accord fiscal est une bonne chose pour les exploitants, mais complique l'identification des variations de revenu. De ce point de vue, le Canada présente la combinaison de bases de données la plus élaborée dans la mesure où la base fiscale est complétée par des informations apportées par les producteurs, et il y a une Enquête financière sur les fermes avec des informations additionnelles sur un échantillon représentatif de toutes les exploitations. Les informations fiscales sont collectées suivant des règles claires qui incitent le contribuable à déclarer ses revenus pour réduire le montant imposé. La comptabilité de caisse donne aux producteurs une marge de manœuvre pour lisser leur revenu et payer moins d'impôts, sachant que l'impôt sur le revenu est progressif. Les informations collectées avec les dossiers fiscaux sont ainsi inévitablement « biaisées ».

La deuxième difficulté est le délai de versement. Si le paiement intervient bien après l'incidence de faibles revenus agricoles, l'efficacité de paiements contracycliques pour gérer le risque de faible revenu est moindre, voire nulle. Une indemnisation tardive reste utile pour gérer les risques normaux, mais elle ne peut jamais être appropriée pour des événements catastrophiques, qui exigent le plus souvent une action rapide pour éviter des crises à court terme et des problèmes de liquidité. Le tableau 2.A1 de l'annexe montre que des paiements ponctuels a posteriori sont généralement versés immédiatement après les événements catastrophiques. L'assurance-récolte a également l'avantage d'indemniser immédiatement après l'évaluation de la perte de rendement. Cependant, le délai des paiements basés sur les revenus individuels dépend du calendrier de la déclaration fiscale et de la collecte d'autres données. Ainsi, au Canada, les paiements Agri-stabilité interviennent en général au maximum deux ans après les événements. De plus, le paiement peut finalement intervenir au cours d'une période de revenu élevé pour l'agriculteur, ce qui conduit à s'interroger sur sa capacité de réduire la variabilité du revenu. Néanmoins, les paiements qui reposent sur un indice n'exigent aucune information sur les revenus individuels et sont donc habituellement versés dans l'année suivant les événements.

Enfin, les autorités sont confrontées à un aléa moral lorsque les incitations réservées aux exploitations sont mauvaises. Un programme public qui couvre certains risques empêche généralement la mise en œuvre de stratégies de gestion de ces risques et permet au producteur de prendre plus de risques. Il s'agit là d'un problème d'aléa moral typique, qui ne peut être surmonté qu'en veillant à ce que les exploitants soient suffisamment incités à gérer ces risques, notamment par des coûts de participation qui dépendent de leur comportement. Cela pose des difficultés techniques pour n'importe quel type d'assurance et n'est guère réalisable pour un programme comme Agri-stabilité, au Canada, en vertu duquel l'exploitant acquitte un droit qui ne représente qu'une faible part de la prime qui serait équitable d'un point de vue actuariel (Schaufele *et al.*, 2010). Par ailleurs, le risque sous-jacent et la réduction de revenu au niveau de l'exploitation ne peuvent être observés,

car le risque agricole change avant même que le premier paiement soit effectué. En général, un programme de soutien stable n'a qu'une incidence marginale sur cet environnement et ne crée pas d'aléa moral. En revanche, un paiement contracyclique qui modifie la variabilité observée du revenu sera en général plus important qu'en l'absence du programme.

Ces effets réduisent, en pratique, le degré de ciblage parce qu'ils impliquent une évaluation inexacte et tardive de la cible théoriquement bien définie. Le tableau 2.2 offre un classement des diverses mesures de gestion des risques et de soutien au revenu selon différents critères de ciblage du revenu. Les paiements ponctuels sont rapides, mais ils pâtissent d'un manque de définition de la cible et de très fortes asymétries d'information. Les paiements fixes ne sont pas axés sur les réductions de revenu, mais ils peuvent être rapides, ils sont peu affectés par les problèmes d'information et sont susceptibles de servir de garantie pour des emprunts. Le programme d'assurance-récolte a une définition de la cible en termes de rendement qui ne représente qu'imparfaitement le revenu, mais ses paiements peuvent être effectués assez rapidement et certains des problèmes de sélection adverse et d'aléa moral peuvent être en partie surmontés à l'aide des polices et des primes.

Tableau 2.2. Classement des paiements liés au revenu selon leur ciblage des revenus réduits

	Définition de la cible	Rapidité	Asymétrie de l'information	Note totale pour le ciblage
Paiements ponctuels a posteriori	Non connue	1	5	Non connue
Programme d'assurance-récolte	2	3	3	Non connue
Paiement de stabilisation des revenus fondé sur les revenus individuels	1	5	4	Non connue
Paiement contracyclique fondé sur des indicateurs ou des indices globaux	2	4	2	Non connue
Paiements fixes	4	2	1	Non connue

Les paiements destinés à stabiliser le revenu qui sont fonction des revenus individuels offrent la meilleure définition de la cible et se classent en tête dans la colonne 2 du tableau 2.2. La longue expérience du Canada dans ce domaine (par exemple avec Agri-stabilité) a prouvé qu'il était possible de créer des bases de données sophistiquées reliées aux dossiers fiscaux sur le revenu afin de mieux cibler les baisses du revenu en comptabilité d'exercice. Cependant, les agriculteurs ne sont pas pour autant payés à temps et ils sont habituellement exposés à de fortes asymétries d'information. Une solution envisagée pour atténuer ces problèmes de délai concerne des paiements de stabilisation du revenu prenant la forme d'un crédit d'impôt, seules les informations des dossiers fiscaux servant alors à calculer un revenu approximatif. Dans ce cas, les autorités renoncent à tout ajustement supplémentaire des données relatives aux recettes d'exploitation. Cette solution pourrait être appliquée plus systématiquement si la possibilité de déclarer le revenu en comptabilité de trésorerie était supprimée, et cela améliorerait le rang de ces programmes en termes d'asymétrie de l'information (colonne 4 du tableau 2.2). Le principal avantage serait une amélioration au niveau non seulement des retards et des problèmes de sélection adverse, mais aussi de la transparence et de la

prévisibilité de la formule des paiements parallèlement à une diminution des besoins d'informations supplémentaires.

La définition de la cible des paiements contracycliques basés sur un indice ou un indicateur global est beaucoup plus faible et ne reflète pas vraiment le niveau de revenu de chaque exploitation. Mais les paiements peuvent être effectués plus rapidement et leur calcul peut nécessiter moins d'informations qu'un programme reposant sur le revenu. L'efficacité de ce type de programme dépend de la corrélation entre le ou les paramètre(s) utilisés comme indices et le revenu de l'exploitation. Plus cette corrélation sera forte, plus le ciblage du programme sera réussi. Par exemple, si le risque de rendement varie grandement selon les exploitations, les paiements fondés sur le rendement régional peuvent échouer à couvrir le risque de faible revenu de beaucoup de producteurs.

Le ciblage des faibles revenus n'est pas un processus linéaire ; il ne suffit donc pas que les pouvoirs publics lui consacrent davantage d'efforts et de ressources pour qu'il soit plus satisfaisant. En essayant de le perfectionner, on risque de voir augmenter les délais de paiement et les asymétries d'information. C'est pourquoi les contraintes qui pèsent sur l'information font qu'on n'améliore pas nécessairement le ciblage en l'intensifiant. Le niveau de ciblage est approprié lorsqu'un juste équilibre est trouvé entre la précision de la définition du revenu cible et l'imprécision de l'évaluation et les retards. La rapidité devrait être l'objectif prioritaire dans le cas des risques catastrophiques. En cas de risque normal, la rapidité n'est pas un critère prioritaire et le recours à l'emprunt sur les marchés financiers devrait constituer un outil efficient et accessible.

Gouvernance

Cinq études nationales montrent que les systèmes de gestion des risques agricoles varient beaucoup selon les pays de l'OCDE. Dans chaque pays, la gouvernance de la gestion des risques agricoles reflète la spécificité des risques et les institutions en place. Par exemple, le risque agricole en Australie est largement dominé par le risque de sécheresse, ce qui permet aux pouvoirs publics d'orienter la gestion des risques sur une seule source de risque. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les exploitants ne s'attendent pas ce que les risques de marché (faiblesse des prix des produits de base notamment) soient couverts par les autorités. La principale raison en est un accord sociétal qui évolue dans le temps suivant un ensemble complexe de règles implicites ou explicites. En Espagne, les mesures de gestion des risques consistent pour l'essentiel à étendre la portée du système d'assurance conformément à la loi sur les assurances adoptée en même temps que la constitution de 1978. Au Canada, les autorités ont toujours cherché à axer les mesures agricoles sur des outils complets de gestion des risques, et l'assurance agricole relève d'après la constitution de la compétence des provinces. Aux Pays-Bas, l'élaboration récente de programmes d'assurance subventionnés intervient dans le cadre de la réforme de la PAC. Les chapitres 6 à 10 passent en revue les principales mesures de gouvernance et d'action en place dans les cinq pays étudiés, et les implications, pour chacun d'eux, de l'approche holistique (graphique 2.1).

La définition de mesures de gestion des risques agricoles dépend à plusieurs égards de l'histoire, des institutions et des conditions naturelles de chaque pays. Il n'existe aucun ensemble optimal de mesures de gestion des risques applicable partout. Les réformes des mesures de gestion des risques agricoles devraient s'appuyer sur les cadres et les sources de données existants et éviter des changements trop fréquents qui n'exploitent pas les systèmes en place. Cela ne signifie pas nécessairement que les institutions ne doivent pas être modifiées, mais plutôt que toute réforme doit contribuer à une plus grande efficacité

de l'ensemble des mesures et institutions. Quels que soient les changements envisagés, ils nécessitent des structures de gouvernance stables et bien conçues. Cela relie l'élaboration des mesures de gestion des risques à la question plus large du soutien à l'agriculture, en particulier à la recherche de moyens socialement acceptables de soutenir les exploitants.

Notes

1. Par exemple celui du Canada couvre une région semi-aride dans laquelle les risques de rendement sont probablement supérieurs à la moyenne nationale.
2. En Nouvelle-Zélande, il existe une assurance nationale obligatoire qui couvre dans une certaine limite les accidents à la personne.
3. Au Canada, la règle générale pour l'assurance multirisque de base est une subvention publique de 60 % pour les primes et de 100 % pour les coûts administratifs, bien que certains risques de catastrophe au-delà du 93ème percentile reçoivent une subvention de 100 %. En Espagne, il existe des politiques "viabiles" et "expérimentales" et six catégories de taux de subvention.

Références

- Garrido, A. et D. Zilberman (2008), « Revisiting the demand for agricultural insurance: The case of Spain », *Agricultural Finance Review*, Printemps 2008, vol. 68, pp. 43-66.
- Newbery, D. et J. Stiglitz (1981), *The Theory of Commodity Price Stabilization: A study in the Economics of Risk*, Clarendon Press, Oxford.
- OCDE (2001), *Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Gestion des risques dans l'agriculture : une approche holistique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Analyse des risques au niveau des exploitations et stratégies et politiques de gestion des risques : analyse comparative entre pays*, par S. Kimura, J. Antón et C. Le Thi, *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 26, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), « Examen thématique de la gestion des risques : Australie », *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 39, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), « Examen thématique de la gestion des risques : Canada », *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 40, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), « Examen thématique de la gestion des risques : Pays-Bas », *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 41, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), « Examen thématique de la gestion des risques : Nouvelle-Zélande », *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 42, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), « Examen thématique de la gestion des risques : Espagne », *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 43, OCDE, Paris.
- Palinkas, P. et C. Székely (2008) : « Farmer's perceptions on risk and crisis risk management », chapitre 3 dans Mewvissen, van Asseldonk et Huirnde (dir. publ.).
- Shadbolt, N.M., F. Olubode-Awosola, and D. Gray (2010), "Risk - an Opportunity or a Threat for Farmers in the Global Food Market?" International Food and Agribusiness Management Association 20th Annual World Symposium, Boston, États-Unis, 19-22 juin 2009.
- Schaufele, B., J. R. Unterschultz et T. Nilsson (2010), « AgriStability with Catastrophic Price Risk for Cow-Calf Producers? », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, pp. 361-380.
- Simmons, P. (2002), « Why do farmers have so little interest in futures markets? », *Agricultural Economics*, Vol. 27, pp. 1-6.
- Serra, T., D. Zilberman, B. Goodwin et K. Hyvonen (2005), « Replacement of Agricultural Price Support by Area Payments in the European Union and the Effects on Pesticide Use », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 87 (4), pp. 870-884.

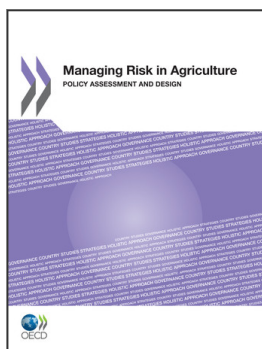
Annexe 2.A1.

Exemples de programmes liés aux revenus

	Paramètre de déclenchement	Soutien	Source de risque	Délai approximatif de paiement après l'évènement	Source d'information	Relation avec d'autres mesures
Paiements ponctuels ex-post						
Agri-relance (Canada)	Aucun (catastrophe exceptionnelle)	Ponctuel, pour reprendre l'activité	Catastrophe naturelle	Immédiatement	Évaluation des pertes par les responsables publics	Prend en compte l'éligibilité à d'autres mesures
Paiements compensatoires ponctuels par l'ENESA (Espagne)	Plus de 30 % de manque à produire, pas couverts par le système d'assurance	Équivalent à l'indemnité pour les dommages évalués avec une franchise de 20 %	Risques pas couverts par le système d'assurance	Jusqu'à un an	Évaluation des pertes par les responsables publics	Pas accessible si le producteur ne contracte pas de police d'assurance
Assistance ponctuelle (Canada, Espagne, Pays-Bas)	Aucun	Ponctuel (paiements, mesures fiscales ou facilités de crédit)	Toutes	Immédiatement	Évaluation des pertes par les responsables publics	Aucune
Programme d'assurance-récolte						
Par exemple Canada, Espagne, États-Unis, Japon	Recul du rendement supérieur à la franchise (par exemple 20 %)	Perte de rendement supérieur à la franchise	Catastrophe naturelle	Immédiatement	Évaluation des pertes par un assureur	Peut être lié à l'assistance en cas de catastrophe ou aux paiements au revenu
Paiement visant à stabiliser les revenus, en fonction du revenu individuel						
Agri-Stabilité (Canada)	Plus de 15 % de perte de marge individuelle	Jusqu'à 66.5 % de la perte de marge individuelle	Toutes	Jusqu'à deux ans. Des avances sur paiements sont possibles	Dossier fiscal, données d'inventaire supplémentaires fournies par les producteurs et autres sources	Agri-relance et les indemnisations au titre de l'assurance récolte sont considérées comme revenu permis
ECRP (Australie) ; versements au titre de l'assistance rurale (Nouvelle-Zélande)	Déclaration publique de CE ou AE + revenu du ménage inférieur à un seuil très bas	Équivalent aux paiements de l'aide sociale	Catastrophe naturelle	Après vérification des critères de revenu et de ressources	Base de données de la sécurité sociale	Aucune

Exemples de programmes liés aux revenus (*suite*)

	Paramètre de déclenchement	Soutien	Source de risque	Délai approximatif de paiement après l'évènement	Source d'information	Relation avec d'autres mesures
Paiement indexé visant à stabiliser les revenus						
Programme de garantie du chiffre d'affaires pour les productions végétales (ACRE, États-Unis)	Les recettes moyennes dans un État et au niveau de l'exploitation tombent en dessous du niveau garanti par culture ou du niveau de référence	Différence entre le les recettes garanties et réelles dans l'État, par unité de superficie, multipliée par la superficie actuelle de production ajustée d'un indice de productivité agricole	Prix de marché et catastrophe naturelle	Jusqu'à un an	Statistiques agricoles nationales et comptes des exploitations	Incompatible avec les paiements contracycliques
Paiement contracyclique (États-Unis)	Le prix effectif tombe en dessous du prix ciblé à l'échelle nationale	Différence entre le prix effectif et le prix cible multipliée par la superficie et le rendement antérieurs	Prix de marché	Jusqu'à un an	Statistiques agricoles nationales	Incompatible avec le programme ACRE
Paiement direct aux agriculteurs à titre principal (en partie fondé sur les revenus, Japon)	Le revenu moyen dans la préfecture tombe en dessous du revenu de référence par culture dans cette préfecture	90 % de la perte de revenu dans la préfecture par unité de superficie, multiplié par la superficie de production	Prix de marché et rendements moyens par préfecture	Jusqu'à un an	Statistiques agricoles nationales et prix d'adjudication	L'indemnisation au titre de l'assurance récolte est déduite de la marge
Paiement fixe						
Paiement unique par exploitation (Union européenne)	Aucun	Paiement fixe lié aux droits antérieurs	Toutes	Versé chaque année	Pas requise	Aucune
Agri-investissement (Canada)	Aucun	1.5 % des ventes annuelles nettes	Toutes	Versé chaque année	Dossier fiscal	Aucune



Extrait de :
Managing Risk in Agriculture
Policy Assessment and Design

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264116146-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Un cadre d'action pour la gestion des risques agricoles », dans *Managing Risk in Agriculture : Policy Assessment and Design*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264174795-3-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.