

Les outils de gestion des risques économiques de moyenne ampleur en agriculture

Sébastien Abric

▶ **To cite this version:**

Sébastien Abric. Les outils de gestion des risques économiques de moyenne ampleur en agriculture : PAC 2020, vers une meilleure prise en compte ex-ante des risques économiques agricoles de moyenne ampleur ?. 2018. hal-01888495

HAL Id: hal-01888495
https://enpc.hal.science/hal-01888495

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les outils de gestion des risques économiques de moyenne ampleur en agriculture

PAC 2020, vers une meilleure prise en compte ex-ante des risques économiques agricoles de moyenne ampleur ?

Rapport de mission de fin de formationdu Mastère PAPDD, année universitaire 2017-2018. Pour le compte de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises (DGPE) du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Sébastien Abric, version provisoire confidentielle
Encadré par Julien Wolfersberger (AgroParisTech) et Emma Dousset (DGPE)

La programmation actuelle de la Politique Agricole Commune s'achèvera en 2020. Dans cette perspective, les pays européens se positionnent sur la PAC post-2020 et les objectifs qu'elle devra atteindre. Compte tenu de la situation économique des exploitations agricoles fortement touchées depuis 2015 par diverses crises qui affectent les prix, il semble primordial de consolider les structures économiques de ces derniers. Quels outils de gestion des risques économiques de moyenne ampleur en agriculture efficaces doivent être portés par l'Etat ?

Pourquoi intégrer un outil de gestion des risques économique de moyenne ampleur dans la PAC post-2020 ?

La PAC, instaurée en 1962 est l'une des plus anciennes politiques européennes communes encore existantes, malgré les nombreux remaniements dont elle a fait l'objet. Elle constitue l'un des premiers postes de dépense du budget communautaire (408.3 milliards d'euros pour la programmation 2014-2020), et permet de soutenir et de sécuriser les revenus de nombreux agriculteurs. Les propositions législatives présentées le 29 mai par Phil Hogan remettent au centre des préoccupations, la gestion des risques agricole. En effet, l'agriculture est fortement dépendante des aléas climatique, sanitaire et de marché. De plus, il est observé une augmentation de la fréquence et de l'amplitude de ces derniers en parallèle d réchauffement climatique. C'est pourquoi, il est constaté une monté des attentes relatives à la mise à disposition de dispositifs permettant de de réduire la volatilité des revenus agricoles. En complément de la gestion des risques de faible ampleur gérés par l'épargne de précaution, l'Etat souhaite pousser sa réflexion sur les outils de gestion des risques de moyenne ampleur. Cependant, la typologie des risques économiques (systémique,

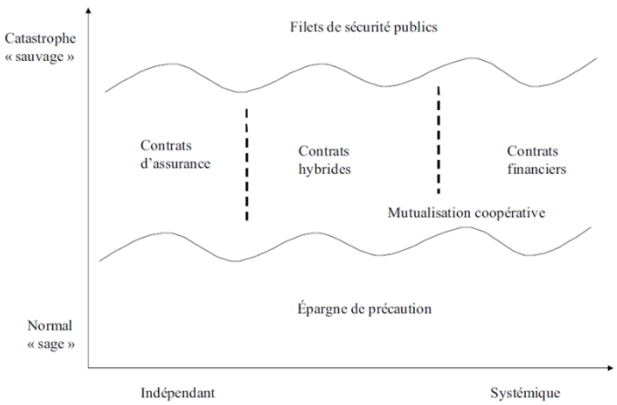


Figure 1 : Cartographie des types d'outil de gestion des risques économique en agriculture (Cordier et Debar, 2004)

indépendant, de marché, de rendement…) amène à réfléchir les modalités de mise en place de l'outil en fonction de ses caractéristiques (Cf. figure 1). Par ailleurs, la définition du risque par des variables unitaires (prix, rendement, qualité et coût de production) qui peuvent s'agréger permet d'appréhender en détail la nature du risque afin de mettre en place efficacement et avec pertinence un outil de gestion des risques économiques de moyenne ampleur.

La gestion des risques économiques de moyenne ampleur vise à réduire les risques prix et indirectement le rendement. Les réflexions PAC post 2020 constituent alors une opportunité pour relégitimer la PAC. Fort de ce constat la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) a choisi d'investir le sujet afin d'évaluer le soutien potentiel à un outil de gestion des risques de moyenne ampleur.

Approche méthodologique

Afin de mieux appréhender les mécanismes et conséquences inhérentes à la mise ne place d'outils de stabilisation des revenus dans le cadre de la programmation PAC post 2020, l'étude se construit en 3 phases :

- **Phase 1 :** Concerne l'acquisition de connaissances théoriques sur la gestion des risques en agriculture et plus particulièrement des risques économiques de moyenne ampleur. Elle s'appuie sur une étude bibliographique et des entretiens avec la communauté scientifique spécialiste de cette thématique. Une synthèse des positions défendues par les chercheurs a été effectuée sans travail d'analyse. Ce choix a été arbitré afin de proposer un panel de solutions représentatives.
- **Phase 2 :** Analyse des politiques publiques de gestion des risques économiques de moyenne ampleur. L'objectif est d'identifier l'ensemble des pays qui ont mis en place opérationnellement des outils de gestion des risques. Une étude des retours d'expériences de ces derniers a été réalisée afin d'enrichir les réflexions menées par la DGPE.
- **Phase 3 :** Proposition des stratégies préférées dans le cadre de la future PAC. Basée sur le résultats et analyses précédentes, des scénarios de mise en place d'un outil de gestion des risques économiques de moyenne ampleur en agriculture ont été explicités.

La réflexion se base sur une décomposition des thématiques suivantes :

- **l'aléa moral, l'antisélection et le risque de base**, qui recouvrent les conséquences de la définition de la variable et de la mise en place d'un outil correspondant.
- **l'échelle de partage de risque**, qu'elle soit verticale ou horizontale. De plus, quels niveaux de mutualisation géographique et par filière sont les plus pertinents, efficaces et viables ?
- **l'accès aux informations**, qui permettent à l'ensemble des acteurs qui gèrent le risque de proposer des offres de services adaptées.

Les thématiques majeures identifiées après les entretiens avec les scientifiques

Des entretiens menés avec différents chercheurs ont fait émerger un ensemble de points de vigilances qui peuvent se regrouper au sein de thématiques.

L'échelle de mutualisation du risque économique : l'organisation économique d'un secteur est une solution classique mais appropriée au problème de la volatilité des prix. Elle permet notamment d'en réduire les effets sur les protagonistes qui supportent le risque. Cette thématique aborde la sensibilité de l'agriculture aux fluctuations des marché. Elle traite également du partage de risque horizontal (entre agriculteurs) et vertical (entre les acteurs de la filières). Pour finir, les avantages, leviers et inconvénients pour l'Etat d'accès sa politique publique vers un fond de mutualisation et un fond assurantiel sont discutés.

La définition de la variable : la variable possède de nombreux impacts, notamment sur l'aléa moral, l'antisélection et le risque de base. Par ailleurs, l'objet qui bénéficie de l'indemnisation est également discuté temporellement et structurellement.

L'accès à l'information : des informations concernant les stratégies de production des agriculteurs, les conjonctures économiques des produits agricoles sont nécessaires à la construction

d'outils de stabilisation des revenus pertinents et viables. Cette thématique aborde la transmission d'information qui permet un calcul de la prime actuarielle. Elle traite également des conséquences de l'asymétrie d'information sur l'antisélection et l'aléa moral. Pour finir, elle présente les discutions des chercheurs concernant l'encadrement par l'Etat du partage de l'information afin de promouvoir les outils de gestion des risques économiques.

L'articulation avec les autres dispositifs d'aide : compte tenu de la tension actuelle autour de la définition du budget de la PAC, il est primordial de bien articuler l'ensemble des dispositifs de la PAC selon leurs objectifs. Par ailleurs, la promotion de la prévention inhérente au concept de gestion des risques est discutée sous l'angle notamment de l'articulation entre les outils de stabilisation des revenus et les paiements directs.

Des retours d'expériences intéressants mais qui mériteraient d'être compléter afin répondre à l'ensemble des problématiques liées à la mise en place d'un outil de stabilisation des revenus.

Les assurances, des outils pertinents pour face aux risques économiques systémiques

Les fonds assurantiels permettent de gérer des risques économiques importants et fréquents puisque les mécanismes de réassurances sur les marchés financiers sont très efficaces. Parmi les assurances couvrants les risques de marché, il existe les assurances chiffre d'affaire, revenu ou marge brute. Elle présente des avantages certains comparativement aux assurances récolte : protection de l'exploitation dans son ensemble, partage de risque possible entre les différents ateliers de production et valorisation des démarches préventives *via* les primes actuarielles ainsi que des perspectives positives après la fin des quotas et des prix d'intervention. Le Canada avec son dispositif Agri-stabilité et les Etats-Unis avec leur panel important d'outil de stabilisation de revenu assurantiel sont présentés et analysé dans cette partie. Des éléments de réponse relatifs à la rapidité d'indemnisation, à l'impact sur la variabilité du revenu et à l'équivalent certain des dispositifs sont notamment apportés. Ainsi, bien que touchant à tous les volets de santé, la conditionnalité n'a pas vocation à dépasser le cadre légal fixé par les directives européennes.

Les fonds de mutualisation des outils plus responsable

Ce dispositif se base sur la création de réserves financières *via* les contributions des souscripteurs. Aujourd'hui, il n'existe pas de fond de mutualisation économiques opérationnels mais seulement des fonds de mutualisation sanitaire. Cette idée de solidarité sur le long terme en agriculteur permet de limiter les effets d'aléas moraux et d'antisélection. L'utilisation de cet outil fait cependant ressortir quelques difficultés notamment sur la constitution et la viabilité du fond. En effet, il existe des incertitudes relatives aux déclenchement des compensations en termes d'ampleur, de nombre de bénéficiaires et de probabilité d'occurrence de l'événement importuns, demeurent dans un contexte où les disponibilités du fonds ne sont pas stabilisées. Le rôle et la contribution de la puissance publique dans la stabilisation de ce fond est important et le règlement Omnibus ouvre la porte à diverses actions. Cette stabilité est un facteur essentiel influençant la volonté à payer des agriculteurs.

Le rôle de l'Etat dans la mise en place d'un outil de stabilisation des revenus

Quel que soit la forme l'intervention de l'Etat, il est de la responsabilité de la puissance publique de soutenir les agriculteurs en difficultés. D'un côté il est important de consolider les structures économiques des exploitations et d'un autre côté il est également important de réduire les effets de la volatilité des prix sur ces structures. Néanmoins, L'Etat doit également prendre en compte les effets indésirables tels que les impacts environnementaux

induit par les aléas moraux de ces outils. Pour finir, l'Etat possède un rôle dans le partage des informations qui permettent de construire des offres de couverture adaptées et viables.

Propositions de scénarios dans le cadre des discussions sur la programmation de la PAC post-2020

Face à ce constat de volatilité des prix des produits agricoles et des intrants ainsi que les effets induits par la mise en place d'un tel outil, le déclenchement d'une réflexion sur les outils de stabilisation des revenus semble prioritaire. L'ensemble des scénarios répondent à trois objectifs, définis en amont selon les points d'intérêt identifiés lors de la phase d'analyse et de benchmarking : limitation des délais de paiement et simplification des procédures ; promotion des pratiques agricoles résilientes ainsi que le respect du cadre institutionnel fixé par l'UE et l'OMC. Les outils (Assurance et fond mutuel) qui soutiennent opérationnellement ces scénarios n'ont dans un premier temps pas été discriminants. Quel que soit l'outil qui supporte la gestion des risques économiques de moyenne ampleur, l'articulation des mécanismes qui mènent à l'indemnisation est semblable.

Le scénario A fait intervenir une variable de nature endogène à l'exploitation, le revenu brut individuel. Ce scénario est considéré comme la référence. Il ne répond pas à l'ensemble des objectifs identifiés ci-dessus. En effet, le temps d'instruction lié au déclenchement de l'indemnisation est trop important pour assurer l'efficacité du dispositif.

Le scénario B présente un dispositif basé sur une variable combinée, la marge brute issue des charges intermédiaires de gestion, des prix et des quantités produites. Ce dernier est mutualisé à l'échelle nationale avec un calcul des charges intermédiaires et des prix, réalisés au niveau du département ou de la région. Cet outil fait donc intervenir des variables endogènes et exogènes à la stratégie de production de l'exploitant. L'objectif de ce choix est de limiter les effets d'aléas moraux, d'antisélection et de risque de base

Le scénario C décrit la mise en place d'un outil de stabilisation des revenus basé sur une variable indicielle. Comme le scénario B, le niveau de partage du risque est national avec une définition du calcul par filière ou zone géographique restreinte. La variable indicielle permet de s'abstenir des contrainte liées à l'expertise et le contrôle individuel. Par ailleurs, ce type de variable retire les potentiels aléas moraux. Cependant, les effets d'antisélection et le risque de base sont légèrement favorisés par rapport au scénario B.

Les questions à approfondir. Pour finir, une liste des éléments clés sur lesquels il manque des informations a été effectuée dans l'optique d'orienter les futurs travaux sur ce sujet.

Bibliographie

- Cordier, J., Erhel, A., Pindard, A. et Courleux, F. (2008). La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en oeuvre: éléments de réflexion pour l'action publique, 40.
- Bardají, I., Garrido, A., García-Azcárate, T., Enjolras, G. et Capitanio, F. (2016). Rapport pour la Commission Européenne - Etat des lieux portant sur les outils de gestion des risques mis en place par les Etats Membres pour la période 2014 - 2020: cadre nationaux et européens, 165.
- Bielza Diaz-Caneja, M., Conte, C.G., Dittmann, C., Gallego Pinilla, F.J. et Stroblmair, J. (2008). Agricultural Insurance Schemes. Adminis trative Arrangement N° AGRI-2005-321 between DG Agriculture (DG AGRI) and DG Jo int Research Centre (JRC).