

Les marchés à terme et les assurances revenus ne sont pas des substituts aux régulations publiques (2/3)

Dans le premier article de cette série, nous avons montré que l'efficacité des outils privés de gestion de risque dépendait du type de volatilité des prix.

Très efficaces quand les prix oscillent de manière régulière autour des coûts de production, ils ne sont quasiment plus quand les signaux de marché dessinent « de rares pics et de larges creux ».

Dans ce second article, nous proposons une analyse des intérêts des différents promoteurs des outils privés de gestion de risque à partir d'une évolution de la politique de gestion privé des risques là où elle est la plus développée, c'est-à-dire aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis sont fréquemment cités en exemple pour le développement des assurances dans le secteur agricole, et en particulier des assurances chiffres d'affaires ou revenu.

Pour preuve, le terme d'assurances revenus fréquemment employé de ce côté-ci de l'Atlantique correspond à la traduction approximative de *revenue* qui signifie chiffres d'affaires, alors qu'on parle d'*income* pour le revenu des agriculteurs. Cette imprécision ne prête cependant pas vraiment à confusion dans la mesure où il s'agit dans les deux cas de la combinaison d'un aléa sur la production et d'un aléa sur les prix des produits (et éventuellement des consommations intermédiaires).

Si les assurances revenus sont très développées aux Etats-Unis, il convient toutefois de préciser que les pouvoirs publics ont joué, et continuent de jouer, un rôle majeur dans cette évolution. De surcroît, on ne saurait limiter la politique agricole américaine à ces seuls outils comme on l'entend parfois, mais au contraire de bien comprendre l'articulation de ces instruments avec d'autres dispositifs de soutien qu'ils s'agissent des aides contracycliques ou des programmes de solidarité nationale contre les catastrophes naturelles. **C'est d'ailleurs la recherche d'une bonne articulation de ces instruments, dans un contexte de baisse des prix agricoles, qui conduit, depuis la dernière réforme de la politique agricole américaine en 2014, à un recul des outils privés de gestion des risques et à un recentrage sur les aides contracycliques.**

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

Dans cet article nous revenons sur les étapes clés du développement des assurances aux Etats-Unis afin de mettre en perspective les nouvelles orientations en la matière impulsées sous l'ère Obama et visiblement poursuivies par Donald Trump compte tenu des coupes importantes récemment annoncées.

Cette mise en perspective permettra d'objectiver le positionnement des principaux promoteurs des assurances revenus en France et en Europe, afin de contribuer à réorienter un débat sur l'avenir de la PAC qui reste trop sourd aux enseignements déjà tirés de l'expérience américaine.

Des débuts poussifs

Aux Etats-Unis, les assurances agricoles se sont développées dès la fin du XIXème siècle, portées, sur une base mutualiste, par les agriculteurs et leurs organisations professionnelles.

Il faut attendre véritablement 1938 et la seconde version de l'*Agricultural Adjustment Act* de 1933 pour voir les risques de production véritablement intégrés dans la politique agricole américaine fédérale.

Les *Dust Bowl*, les tempêtes de poussière observées de 1934 à 1937, n'ont pas été étrangères à la volonté de développer l'assurabilité des risques de production au-delà des dommages créés par la grêle, par définition localisés.

La *Federal Crop Insurance Corporation (FCIC)* a ainsi été créée en 1938 comme une agence de l'*USDA*, le département américain à l'agriculture. Dotée d'un budget beaucoup plus modeste que son aînée en charge de la régulation des marchés, la *Commodity Credit Corporation*, la FCIC avait à son origine l'objectif de proposer des contrats d'assurance permettant de couvrir de 50 à 75% des pertes de récolte.

Alors que les assurances mutuelles se développaient sur la grêle notamment, **le succès du programme fédéral ne fut pas réellement au rendez-vous, le taux de pénétration ne dépassait pas 10% des surfaces de grandes cultures jusqu'au début des années 1980.**

En cause : la concurrence avec les programmes fédéraux d'aides en cas de catastrophes naturelles (*disaster payments*) et l'absence de subventions aux primes d'assurance. Il faudra en effet attendre 1981 pour que les programmes d'aides en cas de catastrophes naturelles ne soient plus systématiquement déclenchés, que les subventions aux primes apparaissent (30% de subventions) et qu'une logique de partenariat public-privé émerge pour faire des compagnies d'assurance (pour la plupart des émanations des syndicats ou des filiales de négociants) des réassureurs privés.

L'*American Agricultural Insurance Company*, filiale du *Farm Bureau*, figure ainsi aujourd'hui encore parmi les principaux réassureurs privés. Les fonctions de la FCIC évoluent donc : elle se recentre en effet sur la définition des contrats, le calcul des primes et surtout elle endosse véritablement le rôle de réassureur public.

Les assurances revenus, la pièce majeure du FAIR Act de 1996

A ce stade, les assurances agricoles américaines ne concernaient que les risques de production et non les risques de marché. Ces derniers étant en effet gérés par les programmes de gestion de l'offre jusqu'au milieu des années 1980 et surtout par des aides contracycliques. **Il faudra véritablement attendre 1996 et la réorientation de la politique agricole américaine lors du FAIR Act pour que les assurances revenus soient hissées au rang de pièces majeures.** Tournant le dos aux mécanismes de stabilisation des marchés et des revenus, cette réforme marquait la mise en application du découplage des aides. **La stabilisation des revenus est alors renvoyée aux assurances revenus et la FCIC est renforcée pour former la *Risk Management Agency (RMA)*.**

La figure ci-dessous illustre la montée en puissance des assurances « Revenu » à partir de 1996, exprimée en valeur des productions assurées. On estime qu'en 2016, plus de 80% de la production américaine est couverte via le programme fédéral d'assurance et l'on dénombre 1,117 millions d'exploitations impliquées.



Valeur des productions assurées par type de couverture, source USDA¹

Dans cette nouvelle orientation, les assurances sont clairement vues comme le substitut à l'intervention publique : il s'agit de ne plus perturber le fonctionnement des marchés par des politiques agricoles distorsives, l'objectif affiché est de lisser les revenus et non de les soutenir, le subventionnement des polices d'assurance doit être transitoire et se justifier par le phénomène d'anti-sélection (les primes sont très élevées pour les agriculteurs les moins exposés)².

¹ <https://www.usda.gov/oig/webdocs/05401-0007-11.pdf>

² Voir en particulier le rapport du Congrès Budget Office rédigé par James Vertrees en 1983 pour une synthèse de cette nouvelle orientation. <https://www.cbo.gov/publication/15263> On relève notamment que l'auteur omet complètement la question de la nature systémique du risque de marché : touchant tous les producteurs en même temps, le risque de marché n'est pas assurable par mutualisation. Voir du même auteur « Decoupling and U.S. Farm Policy Reform » publié en 1988 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1744-7976.1988.tb03315.x/abstract>

Une remise en cause progressive

Malheureusement la rechute des prix observés dès 1998 oblige le gouvernement à rétablir des aides d'urgence et dès 2002, les programmes de soutien contracycliques réintègrent le Farm Bill avec, au passage, un coup de rabet sur les aides découplées. Et, surtout, avec le développement des biocarburants, les pouvoirs publics initient un nouveau débouché pour remédier aux excédents.

Mais c'est véritablement **la réforme de 2014 qui marquera la fin des aides découplées**, ainsi qu'une évolution majeure sur le sujet des assurances revenus. Et pour cause, les marges des assureurs et donc la faible efficacité du transfert de l'argent public depuis le budget fédéral jusqu'aux agriculteurs sont de plus en plus décriées.

Les taux de profit des réassureurs qui varient entre 10 et 25%, hormis quelques années de perte comme 2012 et sa grave sécheresse, sont difficiles à justifier.

Les réassureurs rémunèrent en effet les capitaux mobilisés comme collatéraux pour les polices dont ils gèrent le risque. **Et ils ont en effet la possibilité, pour les contrats d'assurance qu'elles estiment les plus risqués, de faire porter le contrat par la RMA en tant que réassureur public. De plus, des subventions sont directement versées au prorata de la distribution des polices d'assurances.**

Sur les 10 dernières années, **les agriculteurs ont cotisé en moyenne 3,7 milliards de dollars et ont reçu 8,1 Md\$ d'indemnités, soit un solde net de 4,3 Md\$.**

En cumulant, les subventions aux primes d'assurances (de l'ordre de 60% de la prime totale) ainsi que les subventions pour la distribution et les bénéfiques pour les réassureurs, **les montants déboursés par les pouvoirs publics s'élèvent à 8,7 Md\$.**

L'efficacité de transfert des fonds publics à destination des agriculteurs ne dépasse pas 50% sur la période ; le reste (4.4 Md\$ en moyenne) revenant aux compagnies d'assurance.

Enfin, il faut ajouter que l'on observe, sur les dernières années, marquées par une baisse des prix et peu d'incidents climatiques, une contraction des indemnités.

Ainsi en 2016, les agriculteurs devraient avoir reçu un peu moins de 3.6 Md\$ d'indemnités, alors qu'ils auront cotisé un peu plus de 3.4 Md\$!

Les agriculteurs n'ont ainsi bénéficié que de 0.2 Md\$ alors que le coût pour les finances publiques dépassent les 5 Md\$, ce qui vérifie que les Compagnies d'assurance ont engrangé 4.8 Md\$!

Au-delà de la faible efficacité de transfert, l'année 2016 montre bien que les assurances revenus ne sont d'aucuns secours quand les prix sont durablement bas.

En introduisant le programme DPP-MP (Dairy Producer Margin Protection Program) qui permet aux éleveurs laitiers de recevoir des aides directes pour s'assurer d'un niveau de marge minimum, le le Farm Bill de 2014³ introduit une rupture importante dans le développement des assurances.

³ Pour une présentation détaillée du Farm Bill 2014 :
<http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/analyse741410.pdf>

En effet, ce programme qualifié parfois, à tort, d'assurance marge ne relève pas de la RMA et des compagnies d'assurance, il s'agit d'une aide contracyclique modulable avec participation des agriculteurs.

Plus encore, **le relèvement des prix de référence pour les aides contracycliques (PLC et ARC) traduit aussi la perte de confiance dans les assurances à constituer des outils efficaces pour soutenir les revenus en période prolongée de prix bas.**

Les annonces successives de coupes budgétaires pour les assurances l'indiquent, comme celles, en 2015, de Tom Vilsack le secrétaire à l'agriculture d'Obama : « les coupes dans les assurances agricoles pourront aider à compenser le coût croissant des nouveaux programmes [contracycliques] ARC et PLC »⁴.

Les coupes supplémentaires annoncées par Trump

La cible de ces réductions budgétaires a été en premier lieu les contrats basés sur la possibilité de réactualiser le niveau de garantie au moment de la moisson en cas de hausse des prix.

Avec l'élection de Donald Trump, cette remise en cause des assurances revenus s'amplifie. Les principales coupes annoncées en mai 2017 en matière agricole, et qui devront être arrêtées par le Congrès pour le budget 2018, portent en effet principalement sur le budget de la RMA⁵.

La suppression des contrats basée sur l'option de réactualiser le prix à la récolte a été proposée pour 2018, avec à la clé une économie moyenne de 1.2 Md\$ par an. De plus, alors qu'une baisse linéaire du taux de subvention à 40% était discutée, c'est au final un plafonnement à 40 000 \$ du montant des subventions aux primes d'assurance par ferme qui est envisagée ; pour une réduction des dépenses annuelles estimées entre 350 millions (d'après le Congrès Budget Office) et 1.62 milliard (d'après l'exécutif). Enfin, la troisième mesure, pour une réduction plus modeste de 40 millions de dollars vise à exclure du bénéfice des subventions d'assurances les Farmers dégagant un revenu supérieur à 500 000 dollars par an.

Ces annonces ont bien évidemment été accueillies négativement par les organisations agricoles. Pour elles, il s'agit d'un mauvais signal dans le contexte actuel de prix bas et ces coupes s'ajouteraient à celles déjà actées lors du dernier Farm Bill, même si lors de ce dernier les prévisions de prix étaient nettement plus optimistes ce qui avait contribué à sous-évaluer les coûts à venir des programmes d'aides contracycliques par ailleurs renforcés.

En outre, les organisations agricoles sont très impliquées dans la distribution d'assurances (et pas seulement les assurances fédérales) et la réassurance privée. Dès lors l'avenir de ces activités en lien avec le programme fédéral est également en jeu.

⁴ Voir http://www.agriculture.com/news/policy/obama-budget-cuts-crop-insurce_4-ar47344

⁵ Voir <https://www.obpa.usda.gov/25rmaexnotes2018.pdf>

On assiste d'ailleurs depuis quelques années à une concentration du secteur de la réassurance privé avec le départ d'acteurs comme Wells Fargo, la 4^{ème} banque américaine, ou John Deere et, l'arrivée d'assureurs étrangers suisses ou japonais⁶.

Quels enseignements pour l'Europe ? Décryptage du jeu d'acteurs

Les évolutions en cours aux Etats-Unis avec l'abandon du découplage, le recentrage des **assurances sur les risques climatiques et le renforcement des aides contracycliques pour les risques de marché nourrissent-ils le débat sur l'évolution de la PAC ? Non !**

La promotion du découplage et des assurances revenus sont les deux faces d'une même médaille : celle de la croyance dans l'efficacité des marchés, c'est-à-dire la capacité des prix à revenir d'eux-mêmes au niveau des coûts de production.

Il n'est alors pas étonnant que les promoteurs du statu quo de la PAC mettent en avant les outils privés de gestion de risque.

Il en est ainsi du récent rapport de la fondation RISE dont les recommandations ont été présentées en très bonne place lors de la conférence de restitution de la consultation publique sur la PAC post-2020 organisée par la Commission le 7 juillet dernier⁷.

On y retrouve les arguments habituels :

« le soutien public doit être temporaire par exemple pour aider à répondre aux coûts de l'organisation des producteurs ou au lancement des marchés de l'assurance privé quand ils sont sous-développés » ;

« l'atténuation des risques doit principalement être basée sur les mesures privées de gestion des risques ».

La partie spécifique à la gestion des risques, signée par l'économiste Erik Mathijs (qui n'a aucune publication sur le sujet à faire valoir) développe l'argumentaire classique pour justifier le retrait de l'intervention publique : **le marché des assurances fera mieux !**

Au-delà des défenseurs du statu quo et des experts commodes pour apporter une once d'autorité scientifique, le positionnement d'autres catégories d'acteurs doit également être discuté pour compléter le panorama des protagonistes de la promotion des outils privés de gestion de risque : les administrations en charge de l'agriculture, les compagnies d'assurance et les organisations agricoles. Et ce à partir de l'expérience américaine notamment.

Partout où ce sont véritablement développés les mécanismes de gestion de risque au sens large (USA, Canada et Espagne), cela a découlé d'un investissement important des pouvoirs publics dans la conception et l'articulation d'outils complémentaires.

⁶ Voir <http://www.insurancejournal.com/news/national/2016/04/01/404000.htm>

⁷ http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_Full_Report.pdf

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

Contrairement à ce que porte le rapport RISE, il ne suffit pas de supprimer les outils classiques d'intervention publique pour que se développe une offre d'outils privés de gestion de risque. La Risk Management Agency emploie ainsi près de 500 fonctionnaires spécialistes du sujet. Combien d'homologues dans les capitales européennes et à Bruxelles peut-on comptabiliser ? La question est posée.

Face aux reculs de compétences économiques dans les administrations en charge de l'agriculture et à la procrastination usuelle, il est alors plus que tentant d'épouser les thèses qui voient dans la délégation aux marchés de l'assurance la solution aux crises agricoles.

D'autre part, qui refuserait de se voir présenter comme le sauveur, avec à la clé les cordons de la bourse de la PAC ? Personne.

Même s'ils ont bien conscience qu'on souhaiterait leur faire jouer un rôle qu'ils ne pourraient pas tenir, et le disent plus ou moins fort, **les compagnies d'assurance n'ont pas vraiment intérêt à envoyer les messages pour limiter l'inflation des attentes à leur égard sur les risques économiques.**

Elles pourront, et ce sera positif, ainsi compléter l'offre d'assurances accessibles contre les risques climatiques. Il est néanmoins troublant qu'on ne les voit si peu invitées à témoigner dans les différentes enceintes où l'on disserte sur l'essor annoncé des outils privés de gestion de risque.

Enfin, même si là aussi les généralisations sont toujours délicates, il faut avoir conscience que l'ADN paysan est ainsi fait que les agriculteurs cherchent le plus souvent à trouver les solutions par eux-mêmes, et à se méfier des dérives étatistes quelles qu'elles soient.

Et il faut dire que l'antienne du mouvement coopératif « faisons nos affaires nous-mêmes » leur a plutôt réussi. Aussi, à l'instar des farmers américains, est-il tentant de participer via leurs organisations professionnelles au développement d'activités nouvelles surtout si elles sont présentées comme étant des solutions à leur principal problème à savoir l'instabilité des marchés et des revenus agricoles. Plusieurs grands groupes mutualistes dans la banque et l'assurance sont bien sûr issus de ce mouvement.

Mais, s'agissant des assurances contre les risques de marché, ce même volontarisme, de bon sens à première vue, ne serait qu'un des ingrédients supplémentaires à la mise en scène européenne de l'impuissance politique sur les sujets agricoles, qui oriente tout droit la PAC vers une renationalisation de tous les dangers pour les agriculteurs et la construction européenne.

En définitive, comparer les trajectoires du Farm Bill et de la PAC est un exercice intéressant.

Face au constat des limites du découplage et des outils privés de gestion des risques économiques, il aura fallu moins d'une décennie pour que les Américains en reviennent à des dispositifs d'aides contracycliques.

Une décennie supplémentaire aura été nécessaire pour supprimer les dernières aides découplées et remettre en cause les assurances revenus dans leur utilité pour faire face à la volatilité des prix.

A l'inverse, l'Europe continue de se draper en « leader vertueux mais isolé » et ne parvient, pour l'heure, à amorcer un examen lucide des impasses de la stratégie actée, conjointement aux les Etats-Unis, au début des années 1990.

C'est ainsi que l'UE s'est figée dans une logique catastrophique pour les agriculteurs : découplage + gestion de risque fondée sur les assurances. C'est la garantie de la poursuite d'un effondrement des revenus et de l'enrichissement des opérateurs qui seront chargés de « placer » les assurances ... dont certains intermédiaires qui pourraient être liés au monde syndical, comme cela est le cas aux Etats-Unis.

Errare humanum est, sed perseverare diabolicum.

Jacques Carles

Frédéric Courleux

17 Juillet 2017