

« Se protéger de la volatilité des marchés avec des assurances comme aux Etats-Unis » : la principale « fake news » de la PAC !

La désinformation n'épargne pas les débats sur la Politique Agricole Commune (PAC). La principale « fake news » porte sur la capacité des assurances à remédier aux problèmes de revenus des agriculteurs. Elle prend appui sur l'expérience des Etats-Unis, qu'elle détourne. Si le pays de l'Oncle Sam continue de soutenir les assurances contre les risques climatiques, ce sont bien des aides contracycliques, versées directement par les pouvoirs publics, qui protègent la plupart des agriculteurs américains contre les prix bas. Cette désinformation n'est pas un phénomène nouveau et deux articles parus à l'occasion de la récente réforme de la politique agricole américaine montrent qu'elle reste tenace.

Avoir un niveau de revenu stabilisé, voilà un objectif prioritaire pour nombre d'agriculteurs touchés par le repli des cours internationaux et le déséquilibre des pouvoirs de négociation au sein des filières. **Mais comment y parvenir alors que la PAC a vu disparaître la plupart de ses outils de régulation des marchés et que le prochain budget est annoncé en baisse ?**

Pour certains, la réponse est simple : « les assurances vont remplacer les outils traditionnels de politiques agricoles ! Il ne faut pas chercher à stabiliser les marchés, mais il convient juste de donner aux agriculteurs les outils leur permettant de gérer eux-mêmes les risques. Il s'agit de faire comme aux Etats-Unis ! ».

La pensée magique des assurances économiques

Malheureusement, la réalité des marchés agricoles rend caduque cette véritable pensée magique installée au cœur des débats sur la PAC depuis deux décennies. **En cause, les caractéristiques des risques de marché et la cyclicité des prix agricoles.** Contrairement à un orage de grêle, une baisse de prix va toucher tous les producteurs en même temps. **On parle de risque systémique** quand les probabilités d'occurrence d'un aléa au sein d'une population ne sont pas indépendantes entre elles. De la sorte, **la mutualisation n'est pas possible** contrairement aux accidents de voitures qui n'ont pas tous lieu en même temps.

De plus, **les prix agricoles ne fluctuent pas régulièrement autour des coûts de production** : les prix dessinent plutôt des cycles marqués par de brefs pics quand la sécurité des approvisionnements

alimentaires est en jeu, puis des creux d'autant plus longs que l'offre s'ajuste lentement aux prix bas. **Aussi, dans ces conditions, les outils privés de gestion des risques comme les assurances, les fonds mutuels et les marchés à terme ne sont pas efficaces face aux risques de marché** et ne peuvent pas être considérés comme des [substituts aux régulations publiques](#) comme cela a été mis en évidence par des économistes tels que Jean-Marc Boussard.

Or, force est de constater qu'entre ceux qui défendent le statu quo sur la trajectoire de la PAC et ceux qui pensent développer de nouvelles activités autour de ces outils, nombreux sont ceux qui ont intérêt à maintenir l'illusion autour de la performance de ces outils. Leur talon d'Achille ? L'évolution de la politique agricole américaine qui a connu la même « mode¹ » des assurances dans les années 1990, mais qui en est vite revenue pour renforcer ces outils d'intervention publique.

En effet, **la politique agricole américaine, le Farm Bill, est caractérisée par un interventionnisme fort**. On y retrouve toute la palette des outils d'intervention, même ceux laissant une place congrue au marché comme des quotas de production pour le sucre, un [mécanisme de fixation de prix du lait](#) pour assurer un juste partage de la valeur entre la production et la transformation. Pour les cultures comme les céréales, les risques climatiques sont couverts par des assurances fortement subventionnées (65%).

En revanche, pour les risques de marché les producteurs bénéficient de différents types d'aides comme les programmes Price Loss Coverage (PLC) ou le Agricultural Risk Coverage (ARC), que l'on qualifie globalement d'aides contracycliques (ou anticycliques) car leur montant varie avec le niveau des prix : plus les prix sont bas, plus les subventions sont élevées, et vice-versa. Ce type d'aides a été sur la sellette dans les années 1990, mais elles sont revenues en force dès 2002 et ont fini par supplanter les aides découplées – versées indépendamment de la production et des prix – qui ont totalement disparu du Farm Bill en 2014, alors que ces aides découplées sont toujours au cœur de la PAC. Les Etats-Unis ont adopté en décembre 2018 leur Farm Bill pour les 4 prochaines années et les principaux dispositifs n'ont pas connu de modifications majeures de leur architecture (voir notre [article](#)).

Erreur de traduction ou erreur volontaire ?

En revanche, de ce côté-ci de l'Atlantique, **le nouveau Farm Bill a encore été l'occasion d'une nouvelle dose de « fake news » qui arrive au meilleur moment : les discussions sur la prochaine PAC sont en cours**. A titre d'exemples, mais il y en a d'autres, nous avons relevé une étude commandée par le Parlement européen et un article paru sur le site d'un think tank.

Pour le service des études du Parlement européen, il était louable de commander une étude à comparer les politiques agricoles de l'Australie, du Canada, du Japon, de la Suisse et des Etats-Unis pour contextualiser les débats actuels sur la PAC. Conduite par des chercheurs des Universités Goethe-Francfort, Gottingen et Wageningen, cette étude intitulée « [A comparative analysis of global agricultural policies: lessons for the future CAP](#) » charrie son lot de « fake news ». Certes, elle indique à juste titre qu'il s'agit de fonds publics et que les agriculteurs ne cotisent pas pour y avoir accès, mais les programmes ARC et PLC sont qualifiés de « programmes d'assurances » qui fournissent respectivement « une assurance chiffre d'affaires (revenue insurance) » et « une assurance prix (price insurance) », en remplacement « des précédents soutiens contracycliques (replace previous counter-cyclical price supports) » (page 52). On perçoit tout de

¹ Cette « mode » provient des Etats-Unis, voir rapport du Congrès Budget Office rédigé par James Vertrees en 1983 <https://www.cbo.gov/publication/15263>

même une certaine gêne chez les auteurs qui se sentent après obligés de parler de « insurance type products », que l'on ne saurait traduire, sans pour autant rectifier le tir (page 53).

Le think tank Farm Europe cautionne la « fake news »

Joao Pacheco, membre du think tank Farm Europe, a publié également en décembre 2018 un article intitulé [« un nouveau projet d'US Farm Bill en fort contraste avec les nouvelles propositions de PAC »](#), que l'on ne peut que trouver surprenant de la part d'un ancien fonctionnaire de Direction Agriculture de la Commission européenne. Sous sa plume, **les programmes américains contracycliques PLC et ARC sont ni plus ni moins qualifiés de programmes d'assurances.**

Surtout il indique que « le modèle de l'Union européenne a supprimé les paiements contracycliques qui compensent les agriculteurs lorsque les prix chutent, ce qui a conduit par le passé à gaspiller et à aliéner le secteur des signaux du marché et des marchés d'exportation, ce qui concentre les aides publiques dans la plupart des zones productives et des exploitations agricoles, et il ne devrait pas imiter le modèle américain à cet égard ».

Ces propos sont pour le moins surprenants quand on sait qu'il n'y a jamais eu d'aides contracycliques en Europe ! Et il poursuit : « Mais la PAC n'a pas fourni d'outils de résilience suffisants pour absorber les chocs climatiques et de marché. Nous avons besoin de davantage d'assurances climatiques et de revenus et de fonds communs de placement, ainsi que d'un fonds de gestion de crise réel et bien financé – mais cela ne se produira pas sans le soutien de la PAC »

Le doute était déjà permis depuis [l'enquête de Christian Harbulot](#), directeur de l'école de guerre économique, sur le think tank Farm Europe. Mais là c'est manifeste, **il s'agit de désinformation : on dévoie la réalité pour discréditer des outils qui continuent de faire la preuve de leur efficacité en termes de soutien au revenu des agriculteurs, afin de mieux défendre encore la pensée magique des assurances que l'on présente comme la panacée.**

Pire, en discréditant une politique publique qui produit des effets positifs pour les agriculteurs, le Farm Bill, au profit d'une politique inefficace et en repli, la PAC, Joao Pacheco contribue à défendre des choix dangereux pour l'agriculture européenne. **Une question se doit alors d'être posée : à qui profite cette désinformation ?**

Jacques Carles

Frédéric Courleux

Le 18 Avril 2019