

Protéger le chiffre d'affaires des agriculteurs : une priorité américaine

Alors que le monde agricole craint pour la campagne 2023 les effets d'un ciseau des prix à venir, caractérisé par une baisse des prix associé à un maintien du haut niveau des charges, il est intéressant de se pencher sur les mécanismes du Farm Bill qui permettent de protéger jusqu'à la marge des agriculteurs américains. Les farmers peuvent en effet compter sur plusieurs éléments clés de la politique agricole américaine qui leur garantissent un niveau de soutien à la production conséquent et adapté à la conjoncture. En premier lieu, on trouve la doctrine du Farm Bill, qui consiste à donner « autant que nécessaire » pour atteindre les objectifs fixés, escamotant ainsi le caractère contraignant des prévisions budgétaires. On trouve ensuite un dispositif à plusieurs étages dont l'assurance récolte et les aides contracycliques en constituent le cœur et dont la combinaison permet une protection efficace du chiffre d'affaires des farmers.

L'assurance et les aides contracycliques sont souvent confondues par les observateurs français, alors qu'elles permettent d'atteindre deux objectifs distincts : l'assurance récolte offre une protection pour l'année en cours, vis-à-vis des risques (prix/rendement) qui interviennent post-semis. Mais si les prix de marchés projetés sont déjà peu élevés au moment des semis, elle ne suffit pas à protéger le revenu agricole, et c'est là que les aides contracycliques prennent tout leur sens, puisqu'elles visent à garantir un niveau de prix minimum et/ou de chiffre d'affaires consolidé dans la durée.

Dans cet article, Agriculture Stratégies vous propose une plongée dans les dispositifs de soutien aux revenus prévus dans le Farm Bill afin de mieux saisir leur pertinence et leur complémentarité.

Le Farm Safety Net : protéger le revenu des farmers contre les baisses de prix et de rendements

Le *Farm Safety Net* regroupe l'essentiel des paiements directs aux agriculteurs et représente le deuxième poste budgétaire du Farm Bill (16% des dépenses prévues), derrière le budget astronomique de l'aide alimentaire (qui concentre 75% des dépenses). Le "*Farm Safety Net*" regroupe 3 programmes permanents, qui associent gestion des risques climatiques/sanitaires et soutien des prix :

- le « **Commodity Programm** », qui regroupe les aides contracycliques, gérées par l'Etat
- **l'assurance récolte**, largement cofinancée par l'Etat mais gérée par des assureurs privés
- l'« **Agricultural Disaster Program** » géré directement par l'USDA qui concerne les productions non concernée par l'assurance récolte

La répartition des montants des aides directes (figure 1) montre que, si en moyenne, les versements annuels liés aux aides contracycliques (en bleu) sont équivalents aux subventions des primes d'assurances (en orange), le poids de ces deux régimes va varier selon les années dans le total des paiements directs, illustrant l'articulation des dispositifs. **Le niveau d'aides directes reçues par les**

farmers varie d'année en année et dépend du niveau de chiffre d'affaires tiré de leur activité, ce qu'il n'est pas possible de faire avec des aides découplées, indépendantes de la production.

En période de crise, des aides exceptionnelles (en violet) viennent compléter le *Farm Safety Net* compenser (voire sur-compenser) les pertes liées aux perturbations des débouchés.

Government Payments 2012-2021F

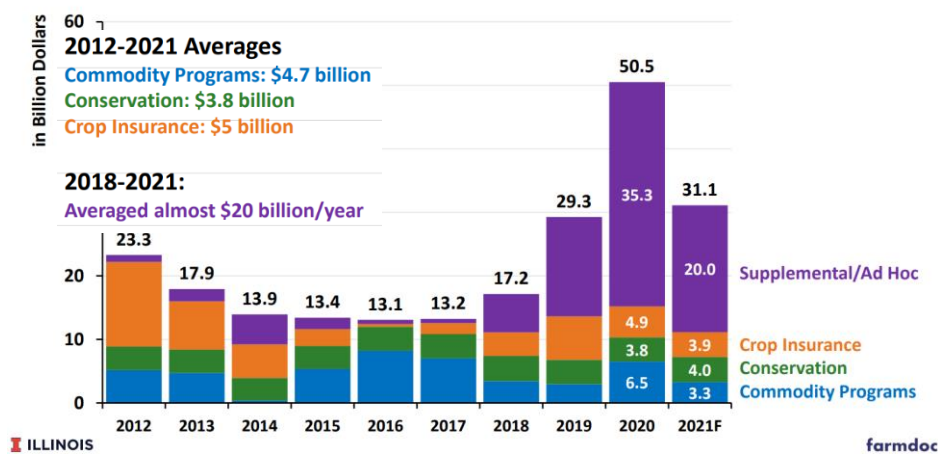


Figure 1 : Evolution des dépenses de l'Etat américain pour différents programmes d'aides directs, source Farm Doc Illinois¹

L'Agricultural Disaster Program ou Disaster Assistance permet d'apporter un soutien aux productions animales ou spécialisées qui ne sont pas couvertes par les deux principaux programmes. Ce dispositif permet ainsi d'indemniser l'agriculteur en cas de pâturages affectés par la sécheresse ou suite à des événements climatiques entraînant une mortalité animale élevée par exemple. Au vu des montants relativement faibles de ce programme et d'un déclenchement qui s'effectue automatiquement à partir de l'état de catastrophe naturelle, cet article portera sur les mécanismes plus complexes qui régissent l'assurance récolte et les aides contracycliques.

Avec des conditions de déclenchement et un calcul de l'indemnité propre à chaque programme, les cas de figures couverts grâce au *Farm Safety Net* sont multiples et vont concerner des événements ponctuels (pertes de récolte ou décrochage des prix sur une année) comme des baisses durables des cours.

L'assurance récolte : protéger annuellement des aléas entre semis et récolte

L'assurance récolte a un objectif : protéger le chiffre d'affaire des farmers contre tout événement pouvant intervenir entre semis et récolte. Elle permet à l'agriculteur de se prémunir des pertes de récolte liées à des événements climatiques et sanitaires, **mais aussi de baisses de prix intervenant post semis.** L'USDA fixe ainsi avant la période des semis un prix pour chaque culture, défini annuellement selon des projections réalisées à partir des marchés à terme et de différents observatoires. Si le prix de marché descend sous ce seuil pendant la période de croissance des cultures, l'agriculteur pourra être indemnisé.

A l'instar de ce que souhaite mettre en place le gouvernement français avec la réforme de l'assurance récolte, le système américain repose sur un partenariat public-privé. Les polices d'assurances sont encadrées par l'USDA et la souscription à un produit s'effectue via une compagnie d'assurance. L'agriculteur choisit les risques assurés, et son niveau de couverture (**il peut assurer jusqu'à 85% de sa**

¹ Swanson, K. and N. Paulson. "IFES 2021: Policy Update for 2022." Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, December 31, 2021. [Permalink](#)

production) ; la prise en charge de l'Etat varie selon ce niveau de couverture, et elle est totale pour des pertes de plus de 50%. En Europe, le règlement Omnibus autorise un taux d'aide maximal de 70% et la couverture maximale est de 80%, et la France vient tout récemment de choisir d'utiliser cette possibilité au maximum. L'effort du gouvernement français est à saluer, car, [même si d'autres facteurs d'améliorations du système français sont à entreprendre](#), la hausse du subventionnement des primes et la majoration du niveau d'indemnisation des assurés par rapport aux non-assurés lors des catastrophes devraient permettre d'augmenter son attractivité.

Tableau 1 : Comparaison des taux de subvention des polices d'assurance aux Etats-Unis et en France selon le niveau de couverture

Niveau de pertes		Pertes catastrophiques >50%	50%	45% à 40%	35%	30%	25%	20%	15%	
Taux de subvention des polices d'assurance										
Etats-Unis ²		100% *	67%	64%	59%		55%	48%	38%	
France : Ancien régime assurantiel		65%					45%			
France : annonces du 17/09/22	Grandes cultures et viticulture	Indemnisation par l'Etat**	70%							
	Arboriculture et prairies	Indemnisation par l'Etat**			70%					

*indemnisation à 55% du prix projeté pour les agriculteurs qui n'ont pas souscrit une franchise plus faible

** pertes couvertes à 90% pour les assurés et à 45% pour les non-assurés via le FSN³

Si en France le niveau de couverture maximal subventionné vient ainsi d'être réhaussé pour couvrir 80% du rendement, aux Etats-Unis la couverture du risque va encore plus loin. Il est possible de couvrir 85% du rendement par les assurances subventionnées, et les agriculteurs peuvent souscrire en plus une protection supplémentaire des « shallow-losses », les pertes superficielles : deux dispositifs (SCO ET ECO), à nouveau subventionnés, permettent de couvrir les premiers pourcentages de pertes non couverts par l'assurance récolte⁴.

L'assurance récolte est donc largement subventionnée par l'Etat américain, qui a pris à sa charge en moyenne 62% de la prime pour l'ensemble des polices vendues en 2021. Le dispositif rencontre un succès croissant : 85% de la surface des cultures principales (maïs, soja, blé et coton) est assurée. Les garanties offertes par le gouvernement américain font de l'assurance récolte un dispositif de gestion des risques bien plus puissant que la version française, tout au moins jusqu'ici. Et pour cause : **au**

² source CRS, Federal Crop Insurance: A Primer, February 18, 2021

³ Fonds de solidarité nationale

⁴ L'option SCO (Supplemental Coverage Option) couvre les pertes comprises entre 14% et le niveau garanti par l'assurance récolte, et il est subventionné à 65%. L'option ECO (Enhanced Coverage Option) peut être activée à partir de 5% de pertes à l'échelle du comté (pas de prise en compte de la référence individuelle), elle couvre les pertes comprises entre 5 et 14% ; elle est subventionnée entre 44% et 51%. Seuls les agriculteurs ayant choisi le programme d'aides contracycliques PLC peuvent souscrire l'option SCO, non cumulable avec l'ARC.

niveau Européen, l'assurance récolte a mobilisé 0,4% du budget de la PAC sur la période 2014-2020 (les dépenses assurance, fonds de mutualisation et ISR atteindront un **montant de 2,7 milliards d'euros pour les 7 ans**⁵), alors qu'elle représentait **9% du budget prévu pour les 5 ans d'application du Farm Bill 2018 (38 milliards)**, et 60% du budget des aides directes (hors aides exceptionnelles).

Par ailleurs, le prix des assurances est très encadré. C'est l'USDA qui fixe chaque année le montant des primes d'assurance à partir de projections sur les prix de marchés, sur les rendements attendus ou selon les différents niveaux de risques encourus pour l'année en cours. Le prix des primes d'assurances est adapté aux pratiques de l'exploitation et aux méthodes déployées par celles-ci pour encourager les agriculteurs à minimiser le risque agronomique. Pour autant, il ne faut pas imaginer que le prix des assurances est dérisoire outre-Atlantique : par exemple dans l'Illinois en 2020, l'assurance revenu qui a représenté 93% des surfaces en maïs assurées de l'Etat a coûté aux agriculteurs entre 15 et 23 dollars/acre, soit entre 37 et 57 dollars par hectare, pour couvrir en moyenne 80% du chiffre d'affaires des maïsiculteurs⁶.

Mais outre les nombreuses options de personnalisation, c'est bien la rentabilité du système pour l'agriculteur qui constitue la clé du succès. Sur le long terme, en considérant les indemnités perçues et la part des primes payées par l'agriculteur, s'assurer est largement avantageux. Par exemple sur la période 2000-2016, un agriculteur a reçu en moyenne 2,22 dollars d'indemnités pour chaque dollar versé en prime d'assurance. Sur la période 2010-2019, seule l'année 2010 présente un ratio négatif pour les farmers (c'est-à-dire que le montant global des polices d'assurance a dépassé la somme des indemnités versées).

Les aides contracycliques, conçues pour une protection sur le long terme

L'assurance récolte offre une protection du chiffre d'affaires (ou des rendements) par rapport à une base annuelle : elle est déclenchée si les prix au moment de la récolte tombent sous les projections de prix définis au moment du semis et/ou si un aléa climatique perturbe les rendements. **Mais si les prix de marchés projetés sont déjà peu élevés au moment des semis, elle ne suffit pas à protéger le revenu agricole.**

Les aides contracycliques permettent de garantir aux farmers un niveau de prix minimum et/ou de chiffre d'affaires consolidé dans la durée. Pour les cultures, il existe deux types d'aides contracycliques au Etats-Unis définies dans le Farm Bill 2018 : l'ARC (Agriculture Risk Coverage) et le PLC (Price Loss Coverage). Chaque année, les producteurs choisissent pour chaque culture une couverture fédérale entre ces deux programmes :

- **l'ARC vise à couvrir la perte de chiffre d'affaires (combinaison prix/rendement) lorsque celui-ci tombent sous un niveau de référence basé sur une moyenne mobile.**
- **le PLC est un programme de couverture des prix contracyclique qui verse un paiement à l'exploitation lorsque pour l'année considérée le prix d'une culture couverte devient inférieur à son « prix de référence » fixé par la loi pour la période du Farm Bill (5 ans).**

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU\(2016\)573415_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU(2016)573415_FR.pdf)

⁶ Schnitkey, G., N. Paulson, C. Zulauf and K. Swanson. "Coverage Levels on RP: Relationship to Premium Levels." farmdoc daily (10):206, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, December 1, 2020. <https://farmdocdaily.illinois.edu/2020/12/coverage-levels-on-rp-relationship-to-premium-levels.html#:~:text=In%202020%2C%20the%20average%20coverage,coverage%20level%2C%20and%20so%20n>.

Dans les deux cas, les paiements sont effectués sur la base de la superficie historique et sont indépendants de la production actuelle. Les farmers ne contribuent pas à ces programmes, et ils sont distincts de la décision d'un producteur d'acheter une assurance-récolte.

1) L'ARC : soutenir un chiffre d'affaires historique

L'ARC, comme l'assurance récolte, combine les facteurs prix et rendements⁷. Le programme protège contre la chute du chiffre d'affaires en se basant sur les rendements historiques et les prix moyens des cultures, en considérant la moyenne olympique des 5 dernières années. Ainsi, si sur l'année les prix restent à un niveau élevé, mais que les rendements s'écroulent, les farmers ayant souscrit à l'ARC pourront potentiellement recevoir des indemnités.

L'ARC se base sur des références régionales, à l'échelle du Comté, et fonctionne indépendamment pour chaque culture. Elle se déclenche si le chiffre d'affaires chute en dessous de 86% du chiffre d'affaires de référence, qui correspond à la moyenne olympique sur 5 ans du prix de marché multiplié par la moyenne olympique sur 5 ans des rendements du Comté. Le paiement est plafonné à 10% du chiffre d'affaires de référence, multiplié par les surfaces historiques.

Avec ce programme, si le Comté perd moins de 14 % de son chiffre d'affaires de référence, l'agriculteur ne touche rien. Si le Comté en perd 24 %, l'agriculteur touche 10 % du CA du Comté, rapporté à sa surface de référence. Si le CA du Comté baisse de 34 %, le farmer n'en touche toujours que 10 % au titre de l'ARC, les pourcentages de perte suivants pouvant être pris en charge par les assurances, s'il en a souscrit. Si l'agriculteur a un bon chiffre d'affaires, mais que celui du Comté est mauvais et passe sous les 86 % de la référence, il obtient quand même les subventions, sur la base de sa surface de référence.

Il existe également un programme ARC basé sur les rendements historiques de l'exploitation, qui doit être souscrit pour l'ensemble de l'exploitation, mais celui-ci, qui fait appel à une gestion plus complexe, est très peu souscrit.

2) Le PLC : garantir un prix minimum, fixe sur la période

Le PLC est conçu uniquement pour faire face au risque prix. En début de programmation du Farm Bill, l'administration définit un prix de référence (*reference price*) par culture. En période de prix hauts, si ce prix de référence devient inférieur à la moyenne olympique des cinq dernières années des prix de marché observés, c'est cette moyenne olympique qui sera utilisée pour définir le prix de référence effectif (*effective reference price*).

Toutefois, plusieurs mécanismes sont mis en place pour éviter une explosion des dépenses en cas de période de prix durablement hauts : on multiplie cette moyenne olympique par 0,85 et l'*effective reference price* est capé et ne peut dépasser 115% du prix de référence fixe défini par l'administration pour les 5 ans d'application du Farm Bill.

Si le prix de marché descend sous l'*effective reference price*, les paiements contracycliques sont déclenchés : on verse à l'agriculteur la différence entre le prix de marché de l'année et l'*effective reference price*, multiplié par 85% de ses surfaces historiques et ses rendements individuels historiques. Là encore, il existe une limite : le prix de marché considéré comme prix effectif (*effective price*) ne peut être inférieur à un prix seuil appelé *loan rate*.

⁷ <https://agecon.ca.uky.edu/arc-vs-plc-%E2%80%93-basics>

Néanmoins, cette limite est loin d'être un pare-feu. Le PLC n'indemnise « que » 85% des pertes si le prix de marché passe sous le prix de référence effectif. Si le prix de marché descend très fortement, sous le seuil du loan rate, les agriculteurs touchent une autre aide contracyclique, le *loan deficiency payment*.

3) Nonrecourse marketing assistance et loan deficiency payments : un prix plancher adaptable par année

Cette forme d'aide contracyclique, qui se rapproche de l'assurance par ses références de prix annuelles, a deux objectifs :

- 1) Fournir aux agriculteurs la trésorerie nécessaire pour couvrir les avances en cultures
- 2) Assurer un prix plancher qui s'adapte annuellement

Les *nonrecourse marketing assistance loans*, littéralement « prêts d'aide à la commercialisation sans recours » sont des prêts remboursables (avec intérêts) au bout de 9 mois. L'agriculteur met en gage sa récolte, et s'il ne peut pas rembourser son prêt, l'Etat conserve la marchandise. Ce système a des traits communs avec la politique des prix garantis de la PAC d'avant 1992, puisque l'agriculteur a la garantie d'un achat public à un niveau de prix minimum. Il ne s'agit ici pas d'un prix d'objectif comme défini par le PLC, mais bien d'un prix seuil, plus bas. Néanmoins, dans les faits, l'Etat n'achète que finalement rarement la marchandise : si au moment du remboursement, le prix de marché est passé sous le *loan rate*, l'agriculteur touche la différence entre *loan rate* et prix de marché, il s'agit d'un *Marketing loan gain*. Si l'agriculteur n'a pas fait de prêt lorsque cette situation se produit, il touche également une subvention du même montant, basée sur le même calcul, appelée *Loan deficiency payments*.

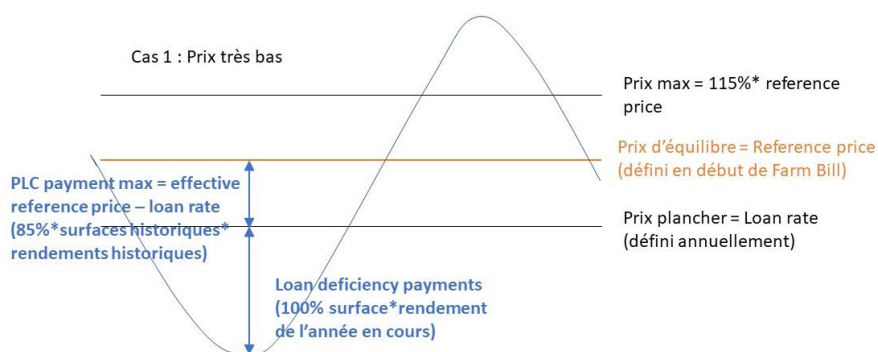


Figure 2 : Représentation schématique de l'articulation des paiements issus du PLC et des *Loan deficiency payments*, source *Agriculture Strategies*

4) Le Dairy Margin Coverage Program = soutenir les marges et non plus seul le chiffre d'affaires

Le Dairy Margin Coverage (DMC), qui s'inscrit lui aussi dans le cadre du programme « *Commodities* » constitue sûrement l'aboutissement du programme d'aides contracycliques. Contrairement au PLC, qui permet de garantir un prix minimum, et à l'ARC, qui protège directement le chiffre d'affaires par rapport à la moyenne quinquennale olympique, **le DMC vise à prendre en compte également la variabilité du coût de l'alimentation pour sécuriser une marge fixe chaque année**. L'éleveur peut choisir de garantir un certain niveau de marge brute de 4\$/cwt à 9,5\$/cwt (de 87 à 205 €/T avec le taux de change actuel) et peut engager tout ou une partie de sa production (de 5 à 95 %). **L'indemnisation se déclenche si la différence entre le prix de vente du lait et le prix moyen de la ration alimentaire au niveau national dépasse le montant de marge brute sélectionnée par l'éleveur.**

Ce système ressemble à s'y méprendre à un dispositif assurantiel. Pourtant, il s'agit bien d'une aide fédérale dont les frais pour l'éleveur sont minimes : couvrir le niveau de marge le plus faible ne nécessite en contrepartie qu'une prime d'engagement de 100\$ par année de participation au programme, et la couverture maximale représente 1,5% de la valeur garantie jusqu'à 5 millions de litres de lait couverts. Au-delà, les frais augmentent substantiellement.

Conclusion

Il n'est pas rare d'observer une confusion entre les dispositifs d'aides contracycliques et ceux de l'assurance récolte car les analystes s'arrêtent trop souvent à leur objectif commun, à savoir la protection du revenu des agriculteurs. Pourtant, et même s'il existe des liens, il s'agit bien de deux systèmes distincts à la fois par leur gestion, par les conditions amenant au déclenchement des aides, ainsi que les formules utilisées pour les calculer. Le cumul et le niveau d'aide qui sera versé dépend donc des choix individuels de l'agriculteur concernant sa police d'assurance mais aussi des différents paliers franchis lors de la chute des marchés.

Le rôle tenu par les dispositifs dans le soutien du chiffre d'affaires évolue en fonction du niveau de baisse des prix et de la durée de l'épisode. Plus la chute des marchés est importante, plus cette baisse s'installe dans le temps, et plus le rôle des aides contracycliques devient prépondérant.

A l'heure actuelle, en pleine période de révision du Farm Bill et alors que le Congrès qui le vote s'apprête à être renouvelé, les discussions sur l'évolution des soutiens directs américains battent leur plein. La possibilité d'une réduction drastique des soutiens pour le prochain Farm Bill est prise très au sérieux par les farmers au vu des possibilités de victoire des Républicains lors des élections de mi-mandat cet automne. Pourtant, au vu de la forte augmentation du prix des intrants et des nombreuses incertitudes sur l'évolution prochaine des prix agricoles, d'autres voix recommandent de rehausser le niveau des prix de référence pour préserver les marges des farmers⁸. Sans trop se tromper, on peut donc prévoir des débats houleux dès la rentrée sur les prochaines dispositions du Farm Bill.

Au final, loin d'une distribution à *tout va* des deniers publics via les programmes d'aides directes, la logique qui guide le législateur américain suit simplement la nécessité pour le secteur agricole de disposer de stabilité relative des prix au vu des investissements réalisés par les agriculteurs. Ainsi, les montants d'aides distribuées dans le cadre du Farm Safety Net constituent l'assurance pour les farmers d'un soutien public adapté et automatique face aux déséquilibres de marché. Un élément dont l'Europe est loin de pouvoir s'enorgueillir, puisqu'elle ne dispose d'aucun outil Ad Hoc qui lui permette de faire face avec efficacité aux effets du ciseau des prix qu'il est fort possible de voir survenir dans les prochains mois.

**Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies
Willy Olsommer, chargé d'étude d'Agriculture Stratégies**

Le 21 septembre 2022

⁸ Zulauf, C., G. Schnitkey, K. Swanson, J. Coppess and N. Paulson. "2024 Farm Bill Dilemma, 1981 Farm Bill, and 2018 Farm Bill Price Support Adjustments." *farmdoc daily* (12):101, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, July 6, 2022.
<https://farmdocdaily.illinois.edu/2022/07/2024-farm-bill-dilemma-1981-farm-bill-and-2018-farm-bill-price-support-adjustments.html>