

Audition sur le thème:

Gestion des risques et des crises dans le secteur agricole

**Intervention de Jean-Marc Boussard, expert
le 20 juin 2005**

La lutte contre les risques de toute sorte est étroitement liée à toute activité agricole. En vérité, au même titre, exactement, que les prix des inputs et des outputs, *les risques encourus constituent l'un des déterminants majeurs des choix des agriculteurs*. En effet, pour éviter les risques, ceux-ci sont souvent amenés à renoncer à des entreprises "rentables" en moyenne. Cela change la nature et le volume des productions, tout en entraînant une élévation des coûts et la sous-utilisation des moyens disponibles. Il en résulte une perte sociale globale, supportée soit par les agriculteurs eux-mêmes, soit par les consommateurs, soit par les deux.

Il est donc de l'intérêt général de réduire ces risques. Mais comment faire ? Cela dépend de l'origine du risque considéré. Il faut distinguer d'un côté le *risque physique* d'une mauvaise récolte, de l'autre le *risque financier* de mauvais prix. On confond souvent ces deux phénomènes, parce que, au niveau de l'exploitant, ils conduisent tous deux au même résultat: un revenu insuffisant, tant pour survivre que pour rembourser les dettes. Mais ils sont engendrés par des mécanismes entièrement différents, de sorte que les méthodes à utiliser pour y remédier sont aussi complètement différentes. Nous les examinerons successivement.

Le risque technique relève presque toujours du domaine privé

Le risque technique est engendré par des mécanismes physiques, tels que climat, épidémies, etc...Il a des conséquences plus ou moins graves suivant les cas, mais il a toujours une caractéristique essentielle: la *source du risque* (par exemple, la pluviométrie insuffisante) *est indépendante des actions des assurés*: un réseau d'irrigation n modifie pas la probabilité de déficit pluviométrique. La nature est indifférente aux actions des agriculteurs.

Il est souvent possible de *supprimer* un tel risque (ou du moins ses conséquences): par exemple, l'irrigation supprime le risque de sécheresse. Le problème est alors de savoir si le coût du remède est supérieur à l'espérance de dommages. C'est là un calcul économique banal, qui ne mérite pas attention. Quand on ne peut pas supprimer un risque de ce type, *l'assurance* est une méthode efficace pour en *mutualiser* les effets. On en évite ainsi la plus fâcheuse des conséquences, la mauvaise répartition des dommages entre les « chanceux » et les « malchanceux ». La prime d'assurance est égale (en fait un peu supérieure) aux dommages moyens, que, en quelque sorte, chacun subit par anticipation (de la même façon que la règle comptable de l'amortissement anticipe l'usure d'un tracteur).

L'assurance repose entièrement sur "l'indifférence de la Nature", indispensable au jeu de la "loi des grands nombres", qui permet d'effectuer des calculs de probabilité précis et stables dans le temps. Grâce à elle, *l'assureur ne prend aucun risque*. Pour cette raison, les assureurs peuvent se contenter de rémunérations modestes, qui ne majorent pas énormément le volume des primes. Dans ces conditions, les assurances fonctionnent très bien sur un mode « privé », et on ne voit pas bien ce que l'Etat pourrait y ajouter. Il y a cependant ici deux catégories de raisons pour l'intervention de l'Etat :

a) Le risque technique est parfois « à la limite » de la validité de la loi des grands nombres. du fait, soit de la fraude (l'existence d'assurances peut donner l'idée à certains de réclamer des indemnités pour des sinistres imaginaires), soit de l'ampleur des sinistres possibles (un assureur peut se trouver dans le cas de devoir indemniser au même moment presque tous ses clients, ce qui peut le mettre dans une situation financière difficile, même avec des contrats bien calculés et en l'absence de fraude).

b) Les gens très pauvres ne s'assurent pas, non parce qu'ils n'en ont pas envie (au contraire!), mais parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Cela traduit le fait qu'ils sont encore plus pauvres qu'il n'y paraît, et que dans l'impossibilité de maîtriser la situation, ils comptent sur la chance pour échapper aux conséquences de leur pauvreté.

Faut-il cependant que l'intervention ne prenne la forme de subventions aux assurances ? Rien n'est moins sûr :

a) Dans le cas du "motif de pauvreté", le problème est celui de la pauvreté, pas celui de l'assurance. Il n'est pas sûr que subventionner l'assurance (pas plus que n'importe quel intrant) soit le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté.

b) Une solution au problème des "grandes catastrophes" est de répartir les clients dans l'espace et le temps, sachant qu'un désastre mondial tous les ans est tout de même bien peu probable. C'est ce que font les sociétés de « réassurance », et certaines mécaniques financières (comme les "catbonds"). L'Etat peut intervenir pour faciliter la conclusion de ces contrats qui posent en pratique beaucoup de difficultés administratives et même diplomatiques.

c) L'élimination des fraudeurs repose sur l'efficacité de la justice et la bonne rédaction des contrats (qui doivent être adaptés à chaque cas particulier). L'Etat peut servir de contrôleur impartial (par exemple, pour définir objectivement une situation "anormale").

D'une façon générale, il est permis de penser que les combinaisons les plus efficaces d'assurances et de techniques de réduction des risques adaptées à chaque cas particulier seront beaucoup plus facilement découvertes et gérées par l'initiative individuelle que par n'importe quelle bureaucratie. C'est pourquoi l'Etat doit avoir un rôle très effacé en matière de risque technique.

Le risque de prix, *jamais* assurable, exige l'intervention de l'Etat

Les risques liés aux fluctuations de prix sont bien différents des précédents. Ils ne sont en aucun cas assurables, et cela tient à la façon dont les fluctuations sont engendrées. Ce n'est pas en effet « la nature » - une nature indifférente aux actions ou réactions de ses victimes ou de ses bénéficiaires – mais *le marché lui même* qui provoque les fluctuations que l'on observe.

Cette affirmation pourra surprendre. On a vu de nombreux économistes – et non des moindres – affirmer que la mondialisation et l'élargissement des marchés permettrait de réduire les fluctuations de prix provoquées par les aléas naturels, grâce, justement, à un mécanisme d'assurance reposant sur la loi des grands nombre (concrètement, sur l'in vraisemblance d'un aléas naturel affectant simultanément plusieurs continents). Si cela

était vrai, la mondialisation devrait entraîner une réduction sensible de la volatilité des marchés internationaux de matière première. Or ce n'est pas ce que l'on observe!.

Il faut donc expliquer ces fluctuations par d'autres mécanismes. Le plus vraisemblable est lié à *l'instabilité structurelle des marchés agricoles*, elle même liée à la "rigidité de la demande". La rigidité de la demande vient de ce que la marge est très étroite entre l'excès et le manque de nourriture. Quelque soit le prix, les gens sacrifieraient tout pour avoir assez, mais refusent absolument d'acheter plus. Dans ces conditions, il suffit d'une très faible variations de l'offre pour provoquer des changements de prix considérables.

On peut montrer que ces conditions sont celles dans lesquelles les déséquilibres du marché ne peuvent pas se corriger d'eux même, par retour spontané à l'équilibre, comme le ferait une bille au fond d'une tasse. L'équilibre des marchés agricoles ressemble à celui d'une bille à la pointe d'un crayon, emportée au loin par le moindre souffle. Si, cependant, les marchés, dans ces conditions, reviennent toujours au bout d'un certain temps (et contrairement à ce que fait la bille évoquée plus haut) dans la direction de l'équilibre qu'ils ont quitté, c'est que d'autres forces de rappel les y contraignent. L'effondrement périodique des prix, qui ruine un grand nombre de producteurs, et les élimine du marché est de celles là. C'est évidemment une méthode socialement coûteuse de rétablir un équilibre qui reste toujours précaire. Elle est d'autant plus coûteuse que la crainte de l'effondrement des prix est une incitation puissante à produire peu - en tout cas, moins qu'il ne serait possible avec les moyens dont on dispose.

Dans ces conditions, toute méthode visant à réguler les prix sur la base de la loi des grands nombres est voué à l'échec. Si les agriculteurs sont sûrs du prix de l'an prochain, toutes choses égales d'ailleurs, ils produiront plus que si ce prix est volatil. Il en résulte que *le fait même d'assurer va permettre d'augmenter la production*. Et si la production augmente, sur des marchés libres, le prix va baisser, *entraînant par là un accroissement des risques de l'assureur*. Ce type de situation est en vérité typique du "risque moral" que les assureurs redoutent le plus. C'est pourquoi *aucun* assureur ne voudra jamais s'engager dans une telle voie. Ceux qui disent le contraire sont de simples menteurs, qui compte en réalité sur l'aide de l'Etat. Celui-ci, d'ailleurs, l'accorde parfois, tant est grande la confusion ou l'hypocrisie qui règnent au sein des instances internationales...

Peut-on assurer des prix sans contrôler les quantités ?

Il importe de remarquer que les défaut bien connus de la PAC modèle 60 relèvent justement de ce diagnostic. De fait, lorsque l'Etat garanti le prix du blé à un niveau moyen et raisonnable, couvrant sans exagération les coûts de production, il se comporte comme le ferait un assureur bienveillant et efficace, offrant des contrats de garantie du "prix d'équilibre", et se trouvant *ipso facto* dans la situation que ses gains (quand les prix sont hauts) compensent exactement ses pertes (quand les prix sont bas).

Or qu'arrive-t-il lorsque l'Etat se comporte ainsi ? Il se passe ce qui est arrivé à la PAC : les quantités produites augmentent à un niveau qui dépasse rapidement tous les besoins... Ceci n'a rien d'exceptionnel. La même chose exactement est arrivée en Côte d'Ivoire pour le cacao lorsque le Président Houphouët Boigny a voulu en garantir le prix. Les problèmes de l'agriculture américaine sont essentiellement les mêmes, pour les mêmes raisons.

L'intervention de l'Etat sur les prix est donc nécessaire, mais non suffisante. Il faut la doubler d'une intervention sur les quantités, comme c'est le cas dans l'UE pour le lait ou le sucre (peut-

être pas pour longtemps dans ce dernier cas). *Ceci n'est nullement contradictoire avec le marché*, quoiqu'en disent les intégristes libéraux. D'abord, il est possible (et même souhaitable) de créer un marché des "droits de produire". Ensuite, il est aussi possible, si la somme des droits de produire est un peu inférieure à la consommation nationale, de laisser le marché "libre" effectuer les ajustements nécessaires au voisinage de l'équilibre.

Bien entendu, il faut réajuster périodiquement les quantités et les prix garantis associés aux productions sous quotas, pour tenir compte des évolutions de la demande, et du progrès technique qui diminue les coûts réels (diminution accélérée par la sécurité, si l'on se fonde sur l'observation de ce qui s'est passé partout où ces techniques d'intervention ont été mises en place). C'est évidemment la responsabilité de l'Etat de le faire. Il faut avouer que trop souvent, dans les cas où, comme au Québec, de tels systèmes ont été mis en place, il ne le fait pas, ou le fait trop tard.

Remarques pour conclure

a) *L'assurance revenu* est un être hybride, puisque la recette est le produit des prix (soumis à un risque non assurable) par des quantités (généralement assurables). Elle employée par certains pays pour tourner les règles de l'OMC. C'est sans doute de ce point de vue une construction juridique ingénieuse, mais qui n'a aucune justification économique. A terme, elle présente les mêmes inconvénients que le soutien par les prix. .

b) Les *marchés à terme* n'ont pas été évoqués dans les développements précédents. Pourtant, ils ont souvent été présentés comme des alternatives à l'assurance prix. Il est vrai qu'une vente à terme donne au producteur une garantie de prix. Il reste à démontrer que cette assurance n'a pas un coût exorbitant, à la fois pour les agriculteurs et pour la société. Il y a de fortes raisons de penser que tel est le cas. Aussi bien, les marchés à terme ne datent pas d'hier. Si les agriculteurs n'en font pas un plus grand usage, c'est qu'il doit y avoir des raisons. Elles tiennent simplement au fait que, justement, pour couvrir les risques en question, il faut prendre des "primes de risque" considérables, qui rendent cette activité peu intéressante, tant pour "l'acheteur" de sécurité (l'agriculteur) que pour le "vendeur" (le spéculateur).

c) Les *droits de produire* évoqués plus haut peuvent du reste être comparés à des marchés à terme. En effet, ils garantissent aussi un prix pour une quantité déterminée. La différence est que le prix est garanti par l'Etat, et non par une contrepartie privée. Or l'Etat, à la différence de la contrepartie privée, n'a pas la nécessité de prendre une prime de risque pour opérer. C'est justement un de ses privilèges, et l'une des seules raisons pour lesquelles un économiste plutôt libéral comme le prix Nobel K.J. Arrow recommandait son intervention. L'Etat, en fait, est spécialement bien placé pour jouer le rôle d'assureur. L'efficacité globale y gagne beaucoup.

d) Inversement, alors qu'on se lamente sur *la faible production alimentaire africaine*, il ne fait pas de doute qu'on pourrait la développer d'une façon très rapide en garantissant dans cette région les prix des produits "vivriers" (pour l'essentiel, en Afrique, jusqu'à maintenant, les prix des produits vivriers n'ont jamais été garantis, en tout cas, jamais à un niveau convenable, un tout petit peu supérieur au prix des importations européennes, américaines ou thaï). Il est consternant que cette piste n'aie pratiquement jamais été explorée sur ce continent, alors qu'elle a fait la preuve de son efficacité dans de nombreux pays du Sud Est Asiatique.