



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 19 janvier 2017

COMTE RENDU DE L'AUDITION DU 18 JANVIER 2017, RÉALISÉE PAR LE GROUPE
DE SUIVI SUR LA RÉFORME DE LA PAC, SUR LE THÈME DU FARM BILL AMÉRICAIN

COMMISSION DES
AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

Le groupe de suivi sur la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) a procédé, le 18 janvier 2018, à l'audition de M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, au sujet de la politique agricole américaine, en général, du Farm Bill de 2014, en particulier.

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

17-035

À titre liminaire, **M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis**, a rappelé les principales données statistiques permettant de comprendre la politique agricole américaine. Au total, le pays compte 2,2 millions d'exploitations, dont la taille atteint, en moyenne, 170 hectares. La surface cultivée (165 millions d'hectares) correspond à 35% de la surface agricole utile (470 millions d'hectares), laquelle représente 51% de la surface du pays. Contrairement à une idée reçue, les exploitations agricoles sont surtout des fermes familiales (à 97%). Sur une population totale de 324 millions d'habitants, on dénombre 3 millions d'actifs agricoles (y compris les personnes travaillant à temps partiel) et seulement 1 million d'agriculteurs professionnels. La population rurale, pour sa part, s'élève à 51 millions de personnes. Les grandes exploitations, de forme sociétale, sont relativement peu nombreuses, même si elles assurent l'essentiel de la production et des exportations. À l'instar de la France, la vocation exportatrice de l'agriculture américaine apparaît particulièrement affirmée : la balance commerciale dans ce domaine affiche un excédent structurel important.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a ensuite souligné que la politique de soutien à l'agriculture, menée par les autorités fédérales, remonte au New Deal des années 1930, sous la présidence de Franklin Roosevelt. Les effets dévastateurs de la Grande Dépression - 10% des exploitations avaient fait faillite en 1933/1934, tandis que le revenu moyen des agriculteurs ne représentait plus qu'un tiers de celui de la population urbaine - ont conduit les pouvoirs publics à créer un cadre législatif très complet, tendant à réguler le fonctionnement des principaux marchés agricoles. Les grandes cultures céréalières ont alors bénéficié d'un système de prix garanti.

Depuis les années 1930, différentes lois agricoles (Farm Bill) se sont succédées à intervalle régulier. Le texte adopté en 1985, en particulier, a marqué, en son temps, une évolution significative de la politique agricole américaine, en prévoyant une réduction importante des prix garantis. Ces derniers ont ensuite été

supprimés - dans un contexte de prix élevés sur les marchés - par la loi votée en 1996, qui outre la mise en place de paiements directs découplés (compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce), ne devait laisser subsister qu'un système de filet de sécurité.

La dernière loi agricole adoptée à ce jour, le Farm Bill 2014-2018, regroupe un ensemble de dispositions dans des domaines très variés, ce qui a d'ailleurs conduit le président Obama à le désigner en employant la formule du « couteau suisse ». De fait, les actions engagées vont de l'aide alimentaire, à l'assurance récolte, jusqu'à l'encouragement public à la recherche. Toutefois, l'aide alimentaire représentera l'essentiel (80%) des fonds fédéraux prévus sur la période pluri annuelle 2014-2018 (489 milliards de dollars au total). Cette priorité s'explique par le souci, apparu dès les années 1950, de la part des élus des zones rurales du pays, de consolider la légitimité de la politique agricole aux yeux des populations urbaines. De fait, au plus fort de la « Grande Récession », en 2008/2010, plus de 48 millions d'Américains ont bénéficié du système connu sous les termes de « food stamps » et pour 13 millions d'entre eux il s'est même agi de leur seule ressource. En pratique, ces personnes utilisent une carte à puce spécifique - pré chargée à hauteur d'environ 140 dollars par personne et par mois - pour réaliser, à leur guise, des achats de produits alimentaires dans le commerce.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a précisé que le Farm Bill de 2014, a été adopté par le Congrès, au terme de deux ans de travail préparatoire, dans un contexte marqué, tout à la fois, par des prix agricoles relativement élevés et la recherche d'économies budgétaires. Le choix politique principal a consisté à abandonner entièrement le découplage des aides, en lui substituant un système assurantiel, destiné à garantir un filet de sécurité minimum aux agriculteurs. De fait, les aides découplées, qui avaient été introduites à la fin des années 1990, risquaient de ne plus être acceptées par l'opinion publique américaine : les citoyens n'auraient pas compris que les exploitants agricoles reçoivent durablement des fonds fédéraux dans une conjoncture agricole très favorable. D'une façon générale, les agriculteurs américains disposent d'une excellente image auprès de leurs concitoyens, qu'ils entendent conserver.

Pour les grandes cultures, le panorama, au demeurant relativement complexe, des dispositifs existants, conduit à distinguer **deux ensembles distincts de dispositions** : les filets de sécurité financés par le budget fédéral, d'une part, le **subventionnement par le contribuable américain des primes versées par les agriculteurs aux assureurs privés**, d'autre part.

Les modalités de fonctionnement des **trois programmes grandes cultures** - les « **Marketing Loans** », le « **Price Loss Coverage** » (PLC) et l'« **Agricultural Risk Coverage** »(ARC) - sont exposées dans le chapitre I du Farm Bill. Il s'agit des **trois filets de sécurité financés par le budget fédéral**.

Le subventionnement des primes des assurances agricoles, pour sa part, trouve place dans le chapitre XI du Farm Bill. On distingue l'assurance récolte, « **Crop insurance** », ainsi que le « **Supplemental Coverage Option** » (SCO) consistant à autoriser des dépassement de franchise et, pour le secteur du coton uniquement, le « **Stacked Income Protection Plan** » (STAX).

Le contribuable américain subventionne les primes versées par les agriculteurs aux assureurs privés. Pour les exploitants, ces programmes sont facultatifs. En pratique, ils concernent principalement les exploitations de taille moyenne, ayant un chiffre d'affaires compris entre 100.000 et un million de dollars.

S'agissant des programmes en faveur des grandes cultures, **M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis**, a précisé que les agriculteurs peuvent choisir entre le « Price Loss Coverage » (PLC) et l'« Agricultural Risk Coverage » (ARC). Le premier est une assurance portant sur le niveau des prix, qui s'adresse aux personnes craignant une évolution défavorable des conditions de marché et le second une assurance sur le chiffre d'affaires destinée, quant à elle, aux exploitants craignant les conséquences néfastes des aléas climatiques. Le choix des agriculteurs entre les deux dispositifs est nécessairement définitif pour l'ensemble de la durée du Farm Bill, c'est-à-dire jusqu'en 2018.

Plus précisément, l'ARC consiste à apporter un soutien public, lorsque le chiffre d'affaires calculé par hectare pour une production spécifique tombe en dessous d'un seuil de déclenchement. Ce soutien correspond à la différence entre le revenu et le niveau de garantie (calculé sur une moyenne de rendement sur 5 ans, multiplié par une référence nationale). Il n'est versé que sur une partie seulement de la surface éligible. In fine, le montant de l'ARC ne peut dépasser 10% du chiffre d'affaires. En définitive, l'indemnisation accordée apparaît donc relativement modeste : l'idée générale consiste à permettre à un agriculteur de faire face à un « coup dur » et de « tenir » jusqu'à la récolte de l'année suivante.

Il en va de même pour le programme PLC, qui, quant à lui, accorde un soutien public si le prix de marché constaté par le ministère de l'Agriculture des États-Unis (United States Department of Agriculture, USDA) tombe en dessous d'un prix de référence fixé par le Farm Bill. Le paiement est calculé sur la base des rendements historiques de la culture sur l'exploitation (90% de la moyenne 2008-2012). La somme perçue par l'agriculteur correspond à l'écart entre le prix de marché et le prix de référence, multipliée par le rendement historique de la culture sur l'exploitation.

Le troisième programme en faveur des grandes cultures existe depuis plusieurs dizaines d'années. Il s'agit des « Marketing loans ». Dans ce système, au préalable, un prix de soutien est arrêté (le « loan rate »). Un exploitant peut obtenir du ministère de l'agriculture un prêt d'un montant égal à un volume de sa récolte calculée sur la base de ce prix de soutien (mais qui est très bas par rapport aux prix actuels de marché). Si, en définitive, le prix de vente de sa récolte est supérieur au prix fixé, l'agriculteur rembourse normalement le prêt. Dans le cas inverse, il ne rembourse que ce qu'il a touché de la vente de sa récolte gagée.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a indiqué qu'en moyenne, les dispositifs ARC et PLC concernent respectivement 75% et 22% des grandes cultures américaines. Dans le cas du soja et du blé, l'ARC représente la quasi-totalité des choix des agriculteurs (avec des pourcentages de respectivement 91% et 96%). A l'inverse, le PLC a été majoritairement choisi par les producteurs de colza (93%), de riz long (99%) et d'arachide (99%). L'orge fait apparaître une situation plus équilibrée (58% PLC ; 42% ARC). C'est également le cas pour le blé (34% PLC; 66% ARC).

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a ensuite apporté un ensemble de précisions sur la politique publique consistant à subventionner les primes versées par les agriculteurs aux compagnies privées d'assurance.

Le risque agricole, il est vrai, apparaît difficile à assurer, en raison notamment d'un potentiel de pertes catastrophiques. En outre, la fréquence des sinistres est élevée et variable au fil du temps, tandis que la définition des polices d'assurance (et en particulier des critères des sinistres) constitue un exercice complexe. S'y ajoutent les limites inhérentes à un système purement privé d'assurance récolte. En effet, trop peu d'agriculteurs semblent prêts à acquitter des cotisations élevés pour couvrir le risque de pertes catastrophiques. Il existe aussi, tout à la fois, un risque de faillite des assureurs en cas de gros sinistres, de sélection des clients potentiels et de mauvaise répartition des risques. Telles sont, en définitive, les raisons expliquant le choix des autorités américaines de privilégier désormais le soutien public aux dispositifs assurantiels. Ce choix a également été motivé par l'idée que, sur un horizon à moyen terme, les assurances seraient vraisemblablement moins coûteuses que les budgets exceptionnels, régulièrement mobilisés par l'État fédéral, après les catastrophes climatiques.

En matière d'organisation, l'économie générale des dispositifs assurantiels soutenus par le Farm Bill apparaît relativement simple. Il s'agit d'un partenariat public privé. Les pouvoirs publics sont à la fois les régulateurs et le ré assureur de 19 compagnies privées d'assurance, agréées à cet effet par l'Agence RMA (Risk Management Agency) du ministère de l'agriculture. Ces compagnies d'assurance emploient 12.500 agents, pour vendre et gérer les polices vendues aux agriculteurs, ainsi que 5.000 experts en sinistres. La concurrence s'exerce entre ces 19 compagnies d'assurance, au bénéfice de la liberté de choix des agriculteurs. Ces dispositifs ne sont d'ailleurs pas obligatoires. Toutefois, si la participation des agriculteurs demeure volontaire, les banques finançant les investissements des exploitants réclament le plus souvent que leurs clients y souscrivent.

L'assurance est susceptible de couvrir les risques de perte de rendement contre des risques non prévisibles comme la sécheresse, les inondations, le gel, les attaques d'insectes, etc... Il existe des dizaines de polices différentes pour un grand nombre de productions, des plus classiques (blé, maïs, soja...) aux plus anecdotiques (sarrasin, avocat, ...), et couvrant même les pertes de fourrage. En revanche, l'assurance grêle des grandes cultures ne fait l'objet d'aucun soutien de la part de l'État fédéral.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis a fait valoir que l'un des principaux avantages de ce système réside dans la rapidité avec laquelle les agriculteurs sont indemnisés en cas de sinistre. Les 19 compagnies d'assurance procèdent à la mise en paiement, en moyenne, au terme d'un délai de seulement trente jours. Elles se retournent ensuite vers le ministère de l'agriculture.

L'ensemble du système est géré par le Federal Crop Insurance Corporation (FCIC), une entité de la Risk management Agency (RMA) du ministère de l'agriculture. Le FCIC définit les normes, fixe les taux des primes, approuve les nouvelles polices et subventionne les primes.

En résumé, les flux financiers sont les suivants : les compagnies d'assurance reversent au FCIC les primes reçues des agriculteurs. En contrepartie, le FCIC leur rembourse les frais administratifs et de fonctionnement, ainsi que le coût de l'indemnisation des sinistres. Il procède également au partage des gains et des pertes avec les compagnies d'assurance, qu'il ré assure.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a précisé que les aides publiques sont plafonnées : un agriculteur américain ne peut recevoir, à l'exception des indemnités d'assurance, plus de 125.000 \$ par an de soutiens publics. Pour être éligible, son revenu brut ajusté ne peut pas dépasser 900.000 \$ par an, quel qu'un soit son origine. Pour mémoire, le plafond de l'ancien Farm Bill était de 500.000 \$.

Fort logiquement, le secteur de l'assurance agricole a connu un développement important au cours des dernières années : le coût correspondant pour l'État fédéral, s'est élevé à 72 milliards de dollars sur 10 ans (2006/2015). En 2016, près de 120 millions d'hectares de productions agricoles étaient couverts. Les engagements des compagnies d'assurance portaient sur un passif total de 100 milliards de dollars.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a ensuite dressé un bilan d'ensemble, sur le plan juridique, du dernier Farm Bill adopté par le Congrès, en 2014. Trois programmes anciens ont été conservés : les Marketing Loans, l'assurance récolte, ainsi que l'aide calamité élevage. Parallèlement, sept dispositifs ont été supprimés : les paiements directs (DP), les paiements contra-cycliques (CCP), les programmes ACRE pour les grains, l'aide supplémentaire au revenu (SURE) en cas de désastre naturel, le soutien au prix des produits laitiers, le contrat contre les pertes de revenu laitier (MILC) et les subventions aux exportations laitières (DEIP). A contrario, cinq nouveaux mécanismes ont été créés : la couverture de perte de prix (PLC), la couverture de risque agricole (ARC), un programme de protection des marges laitières remplaçant le dispositif MILC, le programme STAX pour le coton, ainsi que l'option de couverture supplémentaire pour l'assurance récolte (SCO).

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a également souligné que le soutien au secteur laitier fait l'objet de dispositions spécifiques : le « Margin Protection Program (MPP), c'est-à-dire l'assurance marge, complétée par le « Dairy Product Donation Program (DPDP). Il s'agit d'un système public. On procède au calcul d'une marge théorique sur le prix moyen du lait, compte tenu des coûts de production. Et lorsque les prix du marché diminuent et que la marge théorique tombe, pendant deux mois consécutifs, en dessous d'un certain niveau de référence, les exploitants perçoivent la différence.

Ce seuil est aujourd'hui de 4 dollars par hundredweight (unité de mesure correspondant à 45,36 Kg), mais les agriculteurs peuvent, de la même façon, par exemple, que pour l'assurance dommage de leur voiture, choisir de s'assurer pour une marge théorique supérieure (entre 4 et 8 dollars par hundredweight), en contrepartie de primes plus élevées. Sur la période récente, les conditions de marché ont garanti aux agriculteurs américains une marge effective supérieure à la marge théorique du dispositif. Ils ont donc cotisé « à perte », mais en cas de chute brutale des cours, ils disposeraient d'un filet de sécurité appréciable.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a précisé que, d'une façon générale, les agriculteurs américains semblent satisfaits de la protection offerte par le Farm Bill contre la volatilité des prix agricoles.

Mme Pascale Gruny, rapporteur, a observé que l'un des arguments clé opposés aux tenants d'une transposition des idées du Farm Bill américain, au sein de la politique agricole commune (PAC), est la difficile compatibilité avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Puis, elle s'est interrogée sur la pertinence de ce raisonnement.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a fait valoir que les États-Unis se conforment à leurs engagements internationaux. Pour autant, ils utilisent aussi, autant qu'il est possible de le faire, les marges de manœuvre que ces engagements autorisent. Ce fut le cas lors de l'abandon des aides découplées. Les nouveaux dispositifs, mis en œuvre à la place, sont certes comptabilisés dans la « boîte orange » de l'OMC. Mais, les États-Unis s'inscrivent très en deçà du plafond qui leur avait été accordé (19 milliards de dollars). Les pays européens auraient naturellement la possibilité d'agir de même, s'ils en décidaient ainsi.

M. Franck Montaugé, rapporteur, a noté qu'un autre argument opposé à une éventuelle transposition des modalités de fonctionnement du Farm Bill au sein de la PAC est celui de l'extrême souplesse des règles budgétaires américaines, par opposition à celles de l'Union européenne, en particulier l'annualité budgétaire.

M. Xavier Audran, agricultural specialist au Bureau des affaires agricoles de l'Ambassade des États-Unis, a estimé que l'approche européenne et américaine diffère effectivement profondément dans ce domaine. En cas de nécessité, le Congrès n'hésite pas à voter des rallonges financières significatives, portant les dépenses à des niveaux bien supérieurs aux prévisions budgétaires annuelles initiales.

