



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Décembre 2016

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Rapport élaboré en réponse aux postulats
(14.3023 et 14.3815) Bourgeois

Table des matières

1	Situation initiale	13
1.1	Mandat.....	13
1.2	Structure du rapport.....	13
2	Importance du secteur agricole dans l'Union européenne (UE), aux États-Unis, au Canada et en Suisse.....	14
3	Politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse.....	16
3.1	Union européenne	16
3.1.1	Évolution et grandes lignes de la politique agricole européenne	16
3.1.2	Instruments	16
3.1.3	Financement de la PAC 2014–2020	23
3.2	États-Unis	24
3.2.1	Évolution et grandes lignes de la politique agricole des États-Unis.....	24
3.2.2	Instruments	25
3.2.3	Financement de la politique agricole prévue par le <i>Farm Bill 2014</i>	28
3.3	Canada	29
3.3.1	Évolution et grandes lignes de la politique agricole canadienne	29
3.3.2	Instruments	30
3.3.3	Financement de Cultivons l'avenir 2	32
3.4	Comparaison des politiques agricoles.....	34
3.4.1	Critères	34
3.4.2	Comparaison qualitative	34
3.4.3	Comparaison quantitative.....	37
3.5	Conclusions	42
4	Introduction à la gestion des risques dans l'agriculture	44
4.1	Définition de la notion de risque et types de risques	44
4.2	Délimitation des instruments analysés	45
5	Comparaison internationale d'instruments assuranciels	48
5.1	Pays étudiés : UE, États-Unis, Canada, Suisse	48
5.1.1	Assurances	48
5.1.2	Programmes d'épargne soutenus par l'État	59
5.1.3	Intervention publique	60
5.1.4	Mesures anticycliques	61
5.1.5	Paiements ad hoc	69
5.2	Caractérisation des instruments de gestion des risques	71
5.2.1	UE	71
5.2.2	États-Unis	72
5.2.3	Canada	73
5.2.4	Suisse	73
5.3	Éléments de référence utilisés pour les assurances et les paiements anticycliques dans la comparaison entre pays	75
5.4	Principes de l'OCDE concernant le rôle de l'État dans la gestion des risques en agriculture ..	76
5.5	Obligations de l'OMC	78
5.6	Avantages et inconvénients des instruments étatiques et soutenus par l'État	80
6	Analyse des autres instruments de gestion des risques en Suisse	84
6.1	Mesures de gestion intégrée des risques spécifiques à l'agriculture	85
6.1.1	Prévention	85
6.1.2	Maîtrise	87
6.1.3	Rétablissement	88
6.2	Activités d'Agroscope	89

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

6.2.1	Domaines de recherche sur les dangers naturels d'Agroscope	89
6.2.2	Activités d'Agroscope dans le domaine des dangers naturels biologiques sur la base de l'exemple des organismes nuisibles.....	89
6.3	Gestion des risques en Suisse à l'exemple de la sécheresse	92
7	Conclusions	94
8	Liste des abréviations.....	98
9	Bibliographie.....	99
10	Annexes.....	103

Liste des figures

Figure 1 : La PAC 2014–2020	17
Figure 2 : La nouvelle conception des paiements directs dans la PAC 2014–2020	18
Figure 3 : Les titres du <i>Farm Bill</i> 2014	25
Figure 4 : Cultivons l'avenir 2	30
Figure 5 : Catégories ESP	38
Figure 6 : Évolution des cours mondiaux 1990–2015	38
Figure 7 : Évolution de l'ESP en % des revenus bruts agricoles 1990-2014	39
Figure 8 : Évolution de l'EST en % du PIB 1990–2014	41
Figure 9 : Gestion intégrée des risques	46
Figure 10 : Exemple de couverture SCO en combinaison avec une assurance récolte traditionnelle ..	55
Figure 11 : Intervention publique dans le cas du lait écrémé en poudre	61
Figure 12 : Stockage privé à l'exemple du beurre	62

Liste des tableaux

Tableau 1 : Importances respectives des secteurs agricoles en 2013	15
Tableau 2 : Instruments de développement rural dans la politique agricole 2014–2020	21
Tableau 3 : Financement de la PAC 2014–2020	23
Tableau 4 : Financement du <i>Farm Bill</i> 2014	28
Tableau 5 : Dépenses fédérales (en millions de dollars canadiens) 2013–2018	33
Tableau 6 : Comparaison des objectifs des politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse	36
Tableau 7 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 UE	39
Tableau 8 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 États-Unis	40
Tableau 9 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 Canada	40
Tableau 10 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 Suisse	40
Tableau 11 : Représentation synoptique des similitudes et différences des quatre politiques agricoles	43
Tableau 12 : Instruments comparés	48
Tableau 13 : Produits d'assurance de Suisse Grêle	57
Tableau 14 : Sinistres couverts par Suisse Grêle	58
Tableau 15 : Prix d'intervention et quantités maximales de l'intervention publique en 2015	60
Tableau 16 : Calcul du paiement PLC à une exploitation à l'exemple du blé et du maïs	63
Tableau 17 : Calcul du paiement <i>ARC County</i> à une exploitation à l'exemple du blé et du maïs	64
Tableau 18 : Calcul du paiement <i>ARC Individual</i> à une exploitation pour la culture de maïs, de soja et de sorgo	65
Tableau 19 : Exemple de calcul d'un paiement DMPP	67
Tableau 20 : Exemple de calcul d'un paiement dans le cadre du programme Agri-stabilité	68
Tableau 21 : Éléments de référence dans la comparaison entre pays	75
Tableau 22 : Répartition des rôles pour différents groupes de risques	77
Tableau 23 : Présentation synoptique des avantages et inconvénients d'instruments étatiques et soutenus par l'État	83
Tableau 24 : Objets d'analyse en Suisse	84
Tableau 25 : Modèle prévisionnel d'Agroscope	86

Condensé

Jacques Bourgeois, conseiller national, a déposé en 2014 deux postulats intitulés respectivement « Comparaison des politiques agricoles et bilan à tirer » (14.3023) et « Prévenir et compenser les risques naturels au sein de l'agriculture » (14.3815). L'auteur demande au Conseil fédéral de présenter, sous la forme d'un rapport, une comparaison des politiques agricoles menées respectivement par l'Union européenne (UE), les États-Unis, le Canada et la Suisse, ainsi que les moyens mis en œuvre par ces pays pour que l'agriculture puisse se prémunir contre les risques auxquels elle est exposée. En ce qui concerne l'étranger, les auteurs du rapport se concentrent sur les principaux dispositifs mis en place ou soutenus par l'État, tandis que la situation en Suisse reçoit un éclairage plus large. À cet égard, le rapport traite également, en réponse au postulat 14.3815, des systèmes de veille et d'alerte ainsi que de la recherche. L'auteur demande au Conseil fédéral d'identifier, sur la base des conclusions du rapport, les mesures qu'il envisagerait d'examiner dans le cadre de la politique agricole.

Comparaison des politiques agricoles

L'étude comparée des politiques agricoles menées par l'UE, les États-Unis, le Canada et la Suisse révèle des similitudes, mais aussi des différences. Les mécanismes mis en place pour protéger d'une manière ou d'une autre l'agriculture nationale constituent le dénominateur commun de ces politiques agricoles.

Les États-Unis et le Canada pratiquent des politiques agricoles qui présentent de nombreux points communs. Par exemple, ces deux pays se sont fixé pour objectif principal de réduire les fluctuations du revenu agricole, par des aides à effet anticyclique et des subsides aux couvertures d'assurance. De leur côté, l'Union européenne et la Suisse ont conçu des politiques semblables à bien des égards, qui se distinguent nettement de la politique américaine ou canadienne. L'UE et la Suisse mettent l'accent sur la garantie du revenu et sur les paiements directs, qui représentent sur ce plan l'un des principaux moyens de soutenir l'agriculture. Les États-Unis et le Canada, par contre, ne versent pas d'aides directes, tandis que les aides anticycliques et le subventionnement des couvertures d'assurance sont beaucoup moins importants dans l'Union européenne et, notamment, en Suisse.

Tous les pays contingentent leurs importations et perçoivent des droits de douane sur les produits importés afin de protéger leur agriculture, mais il existe de grandes différences dans l'ampleur des mesures et l'effet qu'elles produisent. C'est en Suisse que cet effet est le plus considérable, tandis qu'il est beaucoup plus limité dans l'Union européenne, au Canada et aux États-Unis.

Dans tous les pays, l'enveloppe budgétaire allouée à ces dispositifs est fixée pour plusieurs années.

Union européenne

La politique agricole de l'Union européenne est réglementée par la politique agricole commune (PAC). Le programme actuel a été défini pour une période de sept ans (2014-2020).

La politique agricole actuelle de l'Union européenne repose sur deux piliers. Le premier comprend des mesures destinées à soutenir, d'une part, le marché (organisation commune des marchés agricoles) et, d'autre part, le revenu agricole (paiements directs). Les moyens employés à cette fin sont entièrement prélevés sur le budget de l'Union. Le second pilier regroupe les mesures de développement rural, prises sous la forme de programmes réalisés dans le cadre national ou local. L'action des États membres dans ce domaine doit s'articuler autour des grandes lignes communes définies par l'Union et recevoir l'approbation de la Commission européenne. Ces mesures sont cofinancées par les États membres, contrairement à celles du premier pilier.

La garantie du revenu agricole est l'objectif premier de la politique agricole commune. Près des trois quarts des ressources de la PAC sont affectées aux paiements directs. Mais la protection de l'environnement revêt aussi une grande importance dans la PAC 2014-2020, puisque l'instauration d'une gestion durable des ressources naturelles figure parmi ses principaux objectifs. Relevons aussi, dans le

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

domaine des mesures prises en application de la PAC, que l'écologisation (ou le « verdissement ») de la politique agricole commune, visant à orienter le système des paiements directs vers la protection de l'environnement, constitue l'une des principales innovations de la dernière réforme de la PAC.

Indépendamment de l'action communautaire, les pays membres peuvent mettre en œuvre leurs propres programmes de mesures, notamment dans la recherche et la formation.

Les instruments du premier pilier de la PAC sont financés par le Fonds européen agricole de garantie, tandis que ceux du second pilier sont financés par le Fonds européen pour le développement rural. À l'heure actuelle, la politique agricole commune absorbe 40 % du budget de l'Union européenne et s'élève annuellement à 50 milliards d'euros.

États-Unis

La politique agricole des États-Unis est déterminée par la loi-cadre agricole ou Farm Bill, dont le dernier amendement, adopté en 2014, est actuellement en vigueur. Cette loi-cadre est réexaminée tous les cinq ans et amendée si nécessaire.

Le *Farm Bill* 2014 est subdivisé en douze titres, dont deux (portant respectivement sur les produits agricoles de base et l'assurance récolte) visent à améliorer la gestion des risques dans l'agriculture, cette question occupant une place de premier plan dans la politique agricole américaine. Les principales mesures prises à ce titre sont les paiements à effet anticyclique, les assurances récolte, les programmes de protection de la marge bénéficiaire. Au premier poste du budget du *Farm Bill* figure l'alimentation, avec son plan de distribution de timbres (*food stamps*) donnant droit à des denrées alimentaires à prix réduit pour les nécessiteux. Les autres titres du *Farm Bill* concernent la protection de l'environnement, le commerce, le crédit, le développement rural, la recherche, la sylviculture, l'énergie, le maraîchage et l'agriculture biologique ainsi que divers autres domaines de l'agriculture. En outre, à l'action du gouvernement fédéral s'ajoute la politique agricole menée par chaque État.

Chaque année, l'application du *Farm Bill* revient à quelque 100 milliards de dollars américains. Environ 80 % de ce montant sont affectés au poste de l'alimentation (surtout pour les *food stamps*), 9 % au soutien à l'assurance récolte et 5 % aux paiements anticycliques, sous le titre des produits agricoles de base.

Canada

Au Canada, la politique agricole est régie par un cadre stratégique quinquennal baptisé Cultivons l'avenir. Le cadre actuel (CA2) porte sur la période allant de 2013 à 2018.

Cultivons l'avenir 2 (CA2) se concentre sur les aspects importants que sont la gestion des risques, la régulation de l'offre ainsi que la recherche et l'innovation. La politique agricole canadienne vise essentiellement à réduire les risques élevés susceptibles d'affecter le secteur ou à en atténuer les effets. Il s'agit dans les faits d'apporter aux producteurs un soutien en cas de pertes de revenu, de pertes de récoltes dues à des catastrophes naturelles ainsi qu'au moment de la commercialisation de leurs produits. Les questions de protection de l'environnement et de sécurité alimentaire jouent un rôle secondaire dans la politique agricole canadienne, ce qui explique l'absence d'instruments à cet effet.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux assument conjointement la responsabilité de la politique agricole canadienne ainsi que le financement des programmes. Les provinces ont par ailleurs la possibilité de mettre au point des programmes adaptés à leurs besoins et, dans un cadre bien défini, de répartir elles-mêmes les moyens financiers dans les divers programmes.

Les dépenses annuelles du gouvernement fédéral occasionnées par CA2 sont comprises entre 2,2 et 2,5 milliards de dollars canadiens. Les dépenses provinciales ne sont pas incluses dans le calcul,

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

mais leur montant correspond à peu près à celui du gouvernement fédéral (dépenses fédérales : 51 %, dépenses provinciales : 49 % du budget total).

Suisse

La politique agricole suisse couvre actuellement une période allant de 2014 à 2017.

C'est en Suisse que les attentes des consommateurs et de la société par rapport à l'agriculture sont les plus diverses. Cette diversité se reflète dans la multiplicité des instruments de la politique agricole. Le montant de l'aide financière accordée à l'agriculture est le plus élevé en Suisse, une situation qui s'explique par la forte proportion de régions où les conditions naturelles sont défavorables ainsi que par le haut niveau des coûts.

La disposition légale inscrite dans la Constitution fédérale forme la base de la politique agricole suisse et réglemente certains aspects des attentes sociétales à l'égard de l'agriculture ainsi que les instruments nécessaires. La politique agricole suisse s'est assigné deux principaux objectifs : la garantie des revenus et la promotion des prestations d'intérêt public. Les paiements directs et la protection douanière jouent un rôle non négligeable dans la garantie des revenus. La promotion des prestations d'intérêt public constitue un autre objectif des paiements directs. La politique agricole comprend également des instruments en faveur de la production et des ventes, conçus pour que l'agriculture suisse puisse créer une valeur ajoutée aussi élevée que possible sur les marchés du pays et de l'étranger, ainsi que des instruments d'amélioration des bases de production, qui visent principalement à réduire les coûts de l'agriculture et à en renforcer la compétitivité.

Les instruments de la politique agricole suisse sont largement définis à l'échelle nationale.

La Confédération consacre chaque année quelque 3,7 milliards de francs à l'agriculture et à l'alimentation. Près des trois quarts de ce montant sont affectés aux paiements directs. Enfin, 10 % des dépenses sont également dévolues au domaine de la production et des ventes.

Analyse comparative des instruments assurantiels de gestion des risques

Par gestion des risques, on entend l'approche et le traitement systématiques de risques dans le but de minimiser les dommages et les pertes qui pourraient en résulter.

Les postulats demandent en substance une comparaison internationale des systèmes assurantiels de gestion des risques, étatiques ou soutenus par l'Etat, et des instruments à effet similaire (programmes d'épargne, interventions publiques, paiements anticycliques, paiements ad hoc, etc.). Pour l'UE, les États-Unis et le Canada, la présente analyse comparative porte uniquement sur les instruments publics et soutenus par l'État ; pour la Suisse, elle inclut les assurances risques privées.

UE

Les instruments de gestion des risques, étatiques ou soutenus par l'État, ne jouent en réalité qu'un rôle secondaire dans la politique agricole commune (PAC). Pour la période 2014-2020, on estime que seuls 6 % du budget agricole de l'UE serviront à financer de tels instruments, la majeure partie au titre du premier pilier.

Dans le cadre du second pilier, l'UE peut cofinancer les primes d'assurances perte de rendement à condition que les États membres prévoient de telles assurances dans leur programme de développement rural. Dix pays remplissent cette condition pour la période 2014–2020. Il en va de même pour les contributions à des fonds privés de mutualisation, qui offrent à leurs membres des assurances classiques de perte de rendement ou de revenu. Pour la période 2014–2020, trois pays ont inscrit une mesure correspondante dans leur programme. Toutes ces mesures sont sujettes aux mêmes règles et

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

ne déclenchent des prestations qu'à certaines conditions, l'une d'elles étant que les pertes de rendement ou de revenu doivent être de 30 % au moins par rapport à une moyenne historique.

Le premier pilier de la PAC comporte en outre des mesures couplées à la production et des mesures non couplées à la production.

L'intervention publique fait partie des mesures couplées à la production. Elle offre une assurance de base à un très bas niveau pour des produits importants tels que le blé, l'orge, le maïs, le riz, la viande de bœuf, le beurre, le lait écrémé en poudre, etc. Pour le beurre et le lait écrémé en poudre, ainsi que pour une série de produits qui ne peuvent pas bénéficier d'une intervention publique, mentionnons l'aide au stockage privé comme autre mesure de soutien possible.

Pour les fruits, les légumes et le vin, l'UE met en œuvre des mesures spéciales pour protéger les branches correspondantes contre les risques de prix et de revenu. Ainsi, elle accorde un soutien aux organisations de producteurs de fruits et légumes en participant financièrement à leurs fonds d'exploitation. Les moyens de ces fonds sont utilisés pour financer des programmes opérationnels dans le cadre desquels diverses mesures de prévention et de gestion de crises peuvent être mises en œuvre. Pour le vin, l'UE soutient les programmes d'aide nationaux. Parmi les mesures éligibles à ce soutien, mentionnons la vendange en vert pour rétablir l'équilibre du marché et la création de fonds de mutualisation par les viticulteurs qui veulent se prémunir contre les fluctuations du marché.

En complément aux mesures couplées à des produits, le premier pilier comprend deux mesures non liées à la production, à savoir les « mesures exceptionnelles » que la Commission peut prendre pour atténuer les perturbations du marché et une « réserve de crise » annuelle de 400 millions d'euros, qui a explicitement un caractère complémentaire à toutes les mesures mentionnées.

Les instruments spécifiquement destinés à la gestion des risques n'ont globalement que peu d'importance dans la PAC. Les raisons en sont : premièrement, les faibles moyens qui leur sont réservés, deuxièmement, le bas niveau du filet de sécurité qu'ils représentent, et troisièmement, le fait qu'ils ne peuvent être mis en œuvre, pour certains du moins, que si les États membres les inscrivent dans leur programme de développement rural.

États-Unis

Aux États-Unis, dans le cadre du *Farm Bill 2014*, on estime que deux tiers du budget agricole vont à des systèmes d'assurance risques.

Le subventionnement des assurances récoltes a une longue tradition aux États-Unis. La *Crop Insurance* est un instrument central de la politique agricole américaine pour stabiliser et soutenir le secteur primaire. Avec 130 cultures, la *Crop Insurance* couvre un vaste spectre de produits agricoles de base dont font partie aussi bien le blé, le maïs, le soja, le riz et les cacahuètes, que les herbages et les pâtures. Les risques assurables sont tout aussi divers, allant de la sécheresse aux tremblements de terre et aux éruptions volcaniques en passant par les crues, les tempêtes et les fortes précipitations, sans oublier les épidémies, les maladies des plantes et les attaques de nuisibles.

La *Crop Insurance* est conçue comme un partenariat public-privé : les conditions et critères de participation sont fixés par l'État, et les contrats établis par des compagnies d'assurance privées. Les agriculteurs peuvent décider chaque année s'ils veulent conclure des assurances à ce titre et, si oui, les quelles. Il est possible de se prémunir contre une perte de rendement ou une perte de revenu pour chaque culture, avec une couverture de 50 à 85 %. En règle générale, les agriculteurs optent pour un taux de couverture de 70 %. L'État prend en charge en moyenne 62 % des primes.

La *Crop Insurance* propose également des assurances dans le domaine de la production animale. Une assurance risques de prix est ainsi disponible pour les porcs, les bœufs, les agneaux et le lait.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Le *Farm Bill 2014* a introduit des mesures anticycliques supplémentaires et remanié des mesures existantes. Instruments purement étatiques, les mesures anticycliques visent à réduire les pertes des paysans en cas de contexte commercial défavorable, la compensation financière étant versée sur la base des prix, des revenus ou des marges. Les programmes *Price Loss Coverage* (PLC), *Agriculture Risk Coverage* (ARC) et *Dairy Margin Protection Plan* (DMPP) sont au centre de ce dispositif de soutien.

Les programmes PLC et ARC couvrent un nombre limité de produits agricoles de base, notamment le blé, l'avoine, l'orge, le maïs, le millet, le riz, le soja, les graines de tournesol, le colza, le faux safran, les graines de lin, de moutarde et de sésame, les pois secs, les lentilles, les pois chiches et les cacahuètes. Le PLC agit au niveau des prix, le programme ARC à celui du rendement. Les surfaces dédiées aux cultures qui peuvent bénéficier de paiements au titre des mesures anticycliques sont calculées soit sur la moyenne des années 2009–2012, soit sur l'année 2013. Les agriculteurs doivent décider à quel programme ils veulent participer au moment de l'entrée en vigueur du *Farm Bill*, décision qui est valable ensuite pour toute la durée de validité de cette loi-cadre.

Les produits agricoles de base couverts par le PLC donnent droit à un versement compensatoire lorsque les prix de marché de ces produits sont inférieurs, en moyenne nationale, aux prix de référence fixés par le Congrès dans le *Farm Bill 2014*. L'assurance *Agriculture Risk Coverage* propose deux possibilités de couverture. Les agriculteurs qui choisissent l'option *ARC County* reçoivent des indemnités lorsque la moyenne du rendement effectif d'une culture X dans une région Y (généralement un district ou *county*) pendant l'année de culture du produit en question est inférieure de plus de 14 % au rendement de référence fixé. Les paiements sont versés pour 85 % au maximum des cultures des surfaces de référence. À la différence de l'*ARC County*, l'*ARC Individual* prend comme base de calcul du rendement de l'année du paiement les surfaces effectivement cultivées en produits assurables pendant cette année.

Le *Dairy Margin Protection Plan* intervient au niveau des marges. Le prix du lait et les coûts de l'alimentation pour animaux sont déterminants pour les paiements de compensation. Les valeurs moyennes nationales publiées par le Département américain de l'agriculture servent de base de calcul. Les produits laitiers donnent droit, contre émoluments, à des indemnités lorsque la marge effectivement réalisée est inférieure à celle assurée contractuellement.

Le montant des marges pour lequel un contrat d'assurance peut être passé est fixé au préalable pour toute la période ; il va de 4 à 8 USD par *hundredweight* (1 *hundredweight* = environ 45,4 kg de lait). Les paysans peuvent opter pour des taux de couverture de 25 à 90 % de la quantité de référence. Indépendamment de la taille de l'exploitation agricole, la couverture de base d'une marge minimale de 4 USD par *hundredweight* nécessite uniquement le versement d'une taxe d'inscription de 100 USD. Le choix d'un taux de couverture plus élevé passe par le paiement d'un émolumen plus élevé. Les participants au programme peuvent redéfinir chaque année le taux de couverture, mais ils ne peuvent pas sortir du programme pendant la durée de validité du *Farm Bill 2014*.

Le système d'assurance américain est d'une grande complexité. Il offre une panoplie de possibilités de couverture aussi bien dans le cadre de systèmes d'assurance que dans celui de mesures anticycliques. Les instruments, qui peuvent être en partie combinés, diffèrent non seulement aux niveaux des paramètres pris en compte (prix, quantité, rendement, marge) et des années de référence (valeurs actuelles, historiques ou fixes sur plusieurs années), mais aussi à celui du taux de couverture. Cette complexité place les agriculteurs devant des choix entrepreneuriaux difficiles.

Le développement des versements anticycliques dans le cadre du *Farm Bill 2014* poursuit deux objectifs : d'un côté, supprimer les paiements directs, de l'autre, empêcher la multiplication des paiements *ad hoc*. Le *Noninsured Crop Disaster Assistance Program* fait partie des paiements *ad hoc*. Il offre un soutien financier aux paysans qui cultivent des produits agricoles de base qui ne sont pas assurables

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

et intervient en cas de faibles récoltes, de perte d'inventaire ou de l'impossibilité de planter en raison de catastrophes naturelles.

Canada

Pour la période 2013–2018 du CA2, les dépenses du Canada pour des instruments d'assurance risques sont estimées à environ 55 % du budget agricole fédéral. Comme les programmes sont cofinancés, s'y ajoutent les dépenses des provinces et des territoires.

Le programme Agri-protection est une offre d'assurance purement étatique qui couvre des produits agricoles de base comme le blé, le maïs et l'orge, mais aussi des fruits et des légumes, p. ex. les fraises, la salade, les carottes et les aubergines. Chaque province met au point et gère ses propres régimes d'Agri-protection. Ces régimes doivent être agréés par le gouvernement central, qui prend en charge une partie des primes et des frais administratifs.

La participation des agriculteurs aux coûts des primes varie. Pour l'assurance multirisques de base, ils paient environ 40 % des primes, l'État (le gouvernement central ou la province) paie les autres 60 % et 100 % des frais administratifs. Pour l'assurance grêle, ils paient l'intégralité des primes et l'État uniquement les frais administratifs. Et pour la couverture de pertes dues à des catastrophes, ils ne paient pas de primes, l'État prenant en charge tous les frais.

Des prestations sont payées lorsque le rendement effectif est inférieur au rendement de référence, qui peut être une valeur préalablement fixée ou historique. Les paysans peuvent choisir librement leur taux de couverture (entre 50 et 80 %, par tranche de 10 %).

Autre instrument : le Compte Agri-investissement. L'État soutient les paysans qui versent de l'argent sur ce compte (ventes nettes admissibles) en versant des contributions de contrepartie. L'objectif d'Agri-investissement est d'inciter les paysans à mettre des fonds de côté pour faire face à de petites pertes de revenu.

Le programme anticyclique Agri-stabilité intervient au niveau du revenu. Des prestations sont versées lorsque le revenu réalisé pendant l'année est inférieur de 70 % au revenu de référence.

Avec Agri-relance, le Canada dispose également d'un instrument explicitement destiné à des paiements *ad hoc*. Il s'agit d'un programme-cadre pour une marche à suivre coordonnée et ciblée en cas de catastrophe (maladie, épidémie, calamité naturelle telle que sécheresse, inondation, tornade, contamination de l'environnement ou mise en péril de la sécurité alimentaire). Il est activé pour compenser des dommages et pertes dus à des événements extraordinaires, qui ne sont pas couverts par d'autres instruments. Une aide au titre de ce programme doit être approuvée par le gouvernement. Agri-relance prend en charge jusqu'à 70 % des coûts.

L'instrumentaire canadien est fondé sur l'idée que les petits risques doivent être pris en charge par les agriculteurs eux-mêmes, alors que les grands doivent l'être principalement par l'État.

Suisse

Contrairement à ce qui est le cas aux États-Unis et au Canada et, en partie, dans l'UE, les assurances risques dans l'agriculture relèvent, en Suisse, principalement du secteur privé. Des sociétés privées proposent un large spectre de produits d'assurance qui couvrent différents dommages, surtout dans la culture de plantes, mais pas les pertes de rendement.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Pour ce qui est des mesures anticycliques, elles sont tout au plus ponctuelles (viande, œufs). La rareté de ces mesures s'explique par le fait qu'en Suisse, la protection à la frontière et les paiements directs sont des instruments importants qui, s'ils n'ont pas été créés exprès pour réduire la vulnérabilité aux risques de l'agriculture, déplient *de facto* le même effet.

Comme dans les pays sous revue, il existe aussi en Suisse des dispositions légales qui prévoient la possibilité de paiements *ad hoc* en cas de dommages lorsque d'autres instruments ne suffisent pas. Mentionnons à ce propos les dispositions concernant les mesures d'allègement du marché et de soutien aux exploitations.

Analyse d'autres instruments de gestion des risques en Suisse

En sus d'une analyse comparative des systèmes d'assurance publics et subventionnés, le postulat 14.3815 demandait une analyse des systèmes d'annonce et de surveillance de dangers naturels, des mesures de prévention et de lutte, ainsi qu'un compte-rendu de l'activité de recherche dans le domaine des dangers naturels en Suisse.

Certaines bases légales et mesures étatiques dans le domaine des dangers naturels qui ne concernent pas explicitement l'agriculture jouent néanmoins un rôle important pour le secteur primaire. Mentionnons par exemple celles relatives à l'aménagement du territoire, qui visent une utilisation appropriée du territoire, entre autres par la délimitation de zones de danger.

Les systèmes d'annonce et de surveillance de la Confédération, comme le Portail des dangers naturels, sont importants aussi pour l'agriculture. S'y ajoutent les modèles de prévision d'Agroscope pour les dangers spécifiques à l'agriculture, comme la propagation d'organismes nuisibles ou de maladies des plantes. Les mesures dans les domaines de la protection des plantes et des moyens de production inscrites dans la législation agricole ont elles aussi un caractère de protection contre les risques.

L'État joue un rôle important dans la lutte contre les organismes nuisibles et les épizooties. Des aides dans le cadre des mesures d'amélioration structurelle contribuent, elles aussi, à la gestion des risques et des dommages. Subsidiairement, le Fonds de secours pour dommages non assurables aide à financer les dégâts et pertes causés par des forces naturelles.

La recherche publique menée à l'Institut fédéral de recherche Agroscope fournit des prestations surtout dans les domaines des dommages causés par des organismes nuisibles, de la sélection de variétés résistantes et de l'élaboration de stratégies d'évitement (p. ex. recommandations en matière d'assemlement).

Conclusions

La comparaison des différentes politiques agricoles et l'analyse approfondie des instruments de gestion des risques permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Le champ d'action des politiques agricoles menées en Suisse et dans l'Union européenne est nettement plus vaste que celui des États-Unis et du Canada, où le soutien apporté à l'agriculture par l'État vise en premier lieu à atténuer les effets des fluctuations des rendements et des prix dues à des phénomènes météorologiques. Les attentes sociétales à l'égard de l'agriculture ont une moins grande importance.
- Les préoccupations de la société par rapport à l'agriculture jouent un très grand rôle dans l'Union européenne et un rôle encore plus important en Suisse. En revanche, les risques liés à la production y tiennent une moins grande place qu'aux États-Unis et au Canada. Les principaux objectifs des politiques agricoles sont la stabilité de l'évolution de l'agriculture et la promotion des prestations demandées par la société.
- Les politiques agricoles reflètent les attentes sociétales par rapport à l'agriculture ainsi que les conditions naturelles qui prévalent dans le pays. Les instruments du soutien étatique sont conçus en conséquence. Les États-Unis et le Canada privilégient les instruments de gestion des risques, tels que l'encouragement par l'État de solutions d'assurance et de paiements anticycliques. Dans l'Union européenne et en Suisse, l'élément central est représenté par les paiements directs, qui assurent la stabilité et encouragent, indépendamment de la production, la fourniture des prestations demandées par la société.
- En Suisse, la protection douanière et les paiements directs ont un effet stabilisateur. Les risques susceptibles d'affecter la production peuvent être suffisamment couverts par des assurances privées. Il ne faudrait élaborer d'autres mesures que si la plus grande ouverture des marchés ou les changements climatiques entraînaient de trop fortes fluctuations.
- La recherche agronomique suisse, par le biais notamment d'Agroscope, se consacre intensivement aux questions de gestion des risques liés aux dangers naturels qui touchent plus particulièrement l'agriculture. La recherche sectorielle est orientée de façon à pouvoir réagir en tout temps lorsque des travaux imprévus et urgents s'imposent.

Eu égard aux particularités suisses identifiées dans le cadre de la comparaison internationale en matière d'attentes de la société et de conditions naturelles, il n'est pas jugé utile d'aligner la politique agricole sur celle des autres pays, notamment des États-Unis et du Canada. En outre, les piliers sur lesquels repose la politique agricole exercent une action stabilisatrice (paiements directs, protection douanière). C'est pourquoi, dans le cadre actuel, la Suisse n'a pas besoin d'introduire de nouveaux instruments de gestion des risques ou de soutenir financièrement des mesures privées. Le Conseil fédéral suivra néanmoins l'évolution des politiques agricoles étrangères analysées dans ce rapport et notamment de leurs instruments de gestion des risques. Il examinera aussi, dans le cadre du développement de la politique agricole (PA 22+), s'il est nécessaire de poursuivre l'analyse de cette thématique.

1 Situation initiale

1.1 Mandat

Le conseiller national Jacques Bourgeois a, le 4 mars 2014, déposé le postulat intitulé « Comparaison des politiques agricoles et bilan à tirer » (14.3023), puis, le 24 septembre 2014, un autre postulat « Prévenir et compenser les risques naturels au sein de l'agriculture » (14.3815). L'auteur demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur les deux questions soulevées (cf. encadrés).

Comparaison des politiques agricoles et bilan à tirer (14.3023)

Je demande au Conseil fédéral d'élaborer un rapport mettant en exergue les points suivants :

- a. une comparaison des différentes mesures de soutien étatiques octroyées et qu'il est prévu d'octroyer aux agriculteurs américains et européens, avec une comparaison avec nos propres mesures de soutien au sein de la politique agricole 2014-2017 ;
- b. sur la base des résultats obtenus, une mention des types de mesures que le Conseil fédéral serait prêt à étudier dans le cadre de la future politique agricole pour les années 2018 et suivantes.

Prévenir et compenser les risques naturels au sein de l'agriculture (14.3815)

Je demande au Conseil fédéral de faire un rapport, en complément au postulat 14.3023, mettant en exergue pour le domaine agricole :

1. les systèmes d'assurance-récolte mis en place au sein des pays de la Communauté européenne, aux États-Unis et au Canada, avec comparaison des couvertures des risques naturels en Suisse ;
2. les systèmes d'annonce et de suivi des risques naturels ainsi que des mesures préventives qu'il est possible de prendre de même que les possibilités de les optimiser ;
3. les moyens dont la recherche dispose pour faire face aux différents risques naturels avec les possibilités qu'elle a, en fonction de l'urgence liée à une situation particulière, de dégager des moyens supplémentaires pour répondre aux attentes des producteurs touchés par des dégâts naturels ;
4. les possibilités, sur la base de modèles en place au sein de plusieurs pays de l'Union européenne, de venir en aide aux producteurs touchés par un risque naturel afin que les pertes encourues ne remettent pas en question la viabilité de leur exploitation.

Le présent rapport se limite essentiellement aux approches adoptées par le secteur agricole pour gérer les risques naturels. Le rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 relatif à la gestion des risques naturels en Suisse donne un aperçu complet des champs d'action et des mesures dans le domaine des risques naturels.

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport commence par montrer au chapitre 2 l'importance du secteur agricole dans l'Union européenne, aux États-Unis, au Canada et en Suisse. Les quatre politiques agricoles sont ensuite comparées entre elles au chapitre 3. Le chapitre 4 introduit la notion de gestion des risques en agriculture. Quant au chapitre 5, il établit une comparaison entre les différents instruments qui permettent de gérer les risques dans les systèmes assurantiels ou qui ont un effet similaire dans les quatre pays. Le chapitre 6 analyse, outre la comparaison internationale des systèmes d'assurance publics ou bénéficiant d'un soutien étatique, les systèmes de veille et d'alerte mis en place en Suisse par rapport aux dangers naturels ainsi que les mesures préventives. Il présente les activités de recherche portant sur les dangers naturels. Le chapitre 7 tire les conclusions utiles pour la Suisse sur la base de ces analyses.

2 Importance du secteur agricole dans l'Union européenne (UE), aux États-Unis, au Canada et en Suisse

Ce chapitre présente quelques chiffres permettant d'appréhender l'importance que présente le secteur agricole dans l'Union européenne (UE), aux États-Unis, au Canada et en Suisse, sur la base de certains indices dont la liste figure dans le tableau 1.

Superficie des terres agricoles, taille des exploitations et emploi

Les États-Unis sont de loin le pays qui présente la plus grande étendue de terres agricoles et de terres arables. Ils sont suivis de l'Union européenne, du Canada et, enfin, de la Suisse. Le Canada est le pays qui compte la plus vaste surface agricole utile par habitant, ainsi que la plus grande étendue de terres arables par habitant, suivi des États-Unis ; l'Union européenne et la Suisse se trouvent loin derrière. En moyenne, les exploitations agricoles canadiennes occupent le double de surface de celles des États-Unis, ces dernières étant à leur tour dix fois plus vastes que celles de l'Union européenne et de la Suisse. Quant à la part de l'agriculture dans l'emploi, elle est deux fois plus élevée dans l'Union européenne et en Suisse qu'aux États-Unis et au Canada.

Indices économiques

Exprimée en valeur, la production agricole de l'Union européenne dépasse celle des États-Unis. La part de la production végétale y est à peu près égale dans l'Union européenne, aux États-Unis et au Canada, alors qu'elle y est beaucoup plus faible en Suisse. Le rapport de la production agricole au produit intérieur brut (PIB) est le plus élevé dans l'Union européenne et au Canada, suivis des États-Unis ; à cet égard, la Suisse est nettement en retrait. Elle est d'ailleurs le seul pays qui importe plus de produits agricoles qu'il n'en exporte.

En Suisse, les prix à la production excèdent de plus de 40 % les prix sur le marché mondial. Par contre, les prix à la production de l'Union européenne, des États-Unis et du Canada correspondent à peu près aux prix mondiaux. L'importance des aides publiques à l'agriculture est analysée plus en détail au chiffre 3.4.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 1 : Importances respectives des secteurs agricoles en 2013

	UE	États-Unis	Canada	Suisse
Étendue des terres agricoles (ha)	186 584 000	408 707 000	65 346 000	1 529 000 ¹
Étendue des terres agricoles par rapport à la superficie du pays (%) ²	43	42	6.5	37
Surface agricole utile par habitant (ha) ²	0.37	1.3	1.8	0.19
Terres arables selon la définition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (ha) ³	108 218 720	155 308 660	45 742 200	397 540
Rapport des terres arables aux terres agricoles (%)	58	38	70	26
Étendue des terres arables par habitant (ha) ²	0.21	0.5	1.3	0.05
Superficie moyenne des exploitations (ha)	14.4 ⁴	176 ⁵	315 ⁶	25.1 ⁷
Part de l'agriculture dans l'emploi (%)	4.4	2.2	2.0	3.9
Valeur de la production agricole (en millions de USD)	501 074	391 580	50 645	7 226
Part de la production végétale (%)	56	59	58	29
Part de la production animale (%)	44	41	42	71
Part du secteur primaire au PIB (%)	1.7	1.3	1.6	0.8
Rapport entre le prix à la production et le prix sur le marché mondial ⁸	1.05	1.02	1.08	1.45
Valeur des exportations agricoles (millions de USD) ⁹	144 350	149 300	44 280	8 800
Valeur des importations agricoles (millions de USD) ⁹	142 580	113 330	33 420	11 720
Exportations agricoles par habitant (USD) ²	284.5	470.6	1 271.1	1 065.9
Importations agricoles par habitant (USD) ²	281.0	357.2	959.4	1 419.6

¹ Pâturages d'estivage inclus.

² Valeurs calculées par les auteurs.

³ Définition que la FAO donne des terres arables : terres affectées à des cultures temporaires (les zones de polyculture ne sont comptées qu'une fois), prairies temporaires à faucher ou à pâture, cultures maraîchères et jardins potagers, et jachères temporaires (moins de cinq ans). Les terres abandonnées du fait de la culture itinérante n'entrent pas dans cette catégorie. Les données correspondant à « terres arables » ne sont pas censées indiquer la taille totale de la surface potentiellement cultivable. Les données sont exprimées en milliers d'hectares.

⁴ Chiffres publiés par : (Eurostat, 2014)

⁵ Chiffres publiés par : (United States Department of Agriculture, 2014a)

⁶ Chiffres publiés par : (Gouvernement du Canada, 2012a)

⁷ Y compris les exploitations d'estivage qui reçoivent des paiements directs.

⁸ En moyenne de 2012 à 2014

⁹ 2012

Source : (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2014; Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2015)

3 Politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse

Nous nous proposons d'étudier ici, de façon succincte, les politiques agricoles menées par l'Union européenne, les États-Unis et le Canada (ch. 3.1 à 3.3). Chacun des chiffres s'articulera en deux parties : le premier est consacré à la genèse de la politique agricole en question et à ses grandes lignes actuelles. Le deuxième présente les instruments déployés dans ce but ; il y figure aussi un tableau sommaire des moyens alloués à cette politique. La comparaison entre ces différentes politiques sera dressée sous le chiffre 3.4, débouchant sur la conclusion tirée au chiffre 3.5.

3.1 Union européenne

3.1.1 Évolution et grandes lignes de la politique agricole européenne

Avant la fin des années 1980, la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne consistait surtout en un système de prix garantis. Les prix élevés et le rachat, par la communauté, des productions excédentaires ont débouché sur un déséquilibre général entre l'offre et la demande, et ont alourdi le coût de la politique agricole. Au terme d'un processus de refonte entamé au début des années 1990 afin de résorber la surproduction et les dépenses de la PAC, un programme de subsides permettant de compléter le revenu agricole a été, dans une première étape, substitué aux anciens systèmes des prix garantis. Les pertes de revenu occasionnées par la réforme sont compensées par des aides directes sous formes de primes à l'hectare ou à l'animal. Dans une deuxième étape, les aides directes ont été subordonnées au respect d'un certain nombre de critères environnementaux (conditionnalité des aides), et une nouvelle politique de développement rural a été mise en œuvre (cf. ch. 3.1.2.2). La PAC 2003 se caractérise ainsi par le découplage des aides, qui ne sont plus accordées en fonction de la production, ainsi que par l'introduction de l'organisation commune des marchés agricoles (cf. ch. 3.1.2.1).

La politique agricole commune actuelle, dont l'application doit s'étendre de 2014 à 2020 et qui marque le terme du processus de réforme, est caractérisée par une nouvelle architecture des paiements directs, plus ciblés, plus équitables et plus écologiques (cf. Figure 2), un dispositif renforcé pour maîtriser les risques (réserves pour faire face aux crises et nouveaux instruments de gestion des risques) ainsi que par des mesures de développement rural plus énergiques. (Parlement européen, 2015d; Commission européenne, 2013)

Le but ultime que l'Union européenne poursuit à long terme en menant la politique agricole commune est de garantir la viabilité de la production des denrées alimentaires, une gestion durable des ressources naturelles, des mesures en faveur du climat et un développement territorial équilibré.

La réalisation des buts premiers poursuivis dans la politique agricole commune 2014–2020 sera facilitée par les effets conjugués et complémentaires des différents instruments déployés. C'est pourquoi la nouvelle architecture des paiements directs, mentionnée ci-dessus, correspond aux trois objectifs suivants: (Commission européenne, 2013)

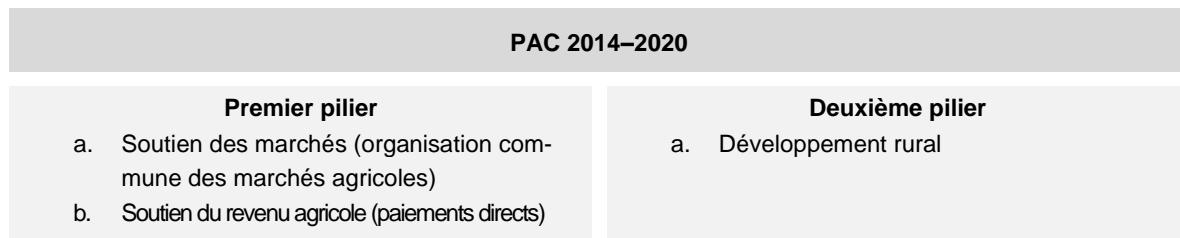
- dynamiser la compétitivité de l'agriculture :
- améliorer la performance écologique de l'agriculture, qui doit ménager les ressources naturelles et adopter des pratiques bénéfiques pour le climat ;
- développer le territoire de façon équilibrée, de même que l'économie et les communautés rurales, un objectif qui inclut la création et le maintien de l'emploi dans les régions rurales.

3.1.2 Instruments

La politique agricole actuelle de l'UE repose sur deux piliers qui regroupent des instruments mis en œuvre dans trois domaines : le soutien des marchés (organisation commune des marchés agricoles), le soutien du revenu agricole (paiements directs) et le développement rural.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Figure 1 : La PAC 2014–2020



Source : données mises en forme par les auteurs

3.1.2.1 Premier pilier : soutien des marchés et du revenu agricole

Les instruments regroupés sous le premier pilier (soutien des marchés et soutien du revenu agricole), dont les moyens sont entièrement prélevés sur le budget de l'Union européenne, comprennent les programmes énumérés ci-après.

Soutien des marchés : organisation commune des marchés agricoles

L'organisation commune des marchés agricoles désigne un ensemble de règles, communes aux pays de l'Union européenne, destinées à soutenir et à organiser les marchés agricoles dans le cadre de la politique agricole commune, dans le but de stabiliser les marchés et de permettre aux producteurs d'avoir un revenu convenable.

L'organisation commune des marchés agricoles comprend un volet qui concerne le marché intérieur et un volet qui se rapporte à la régulation des échanges avec les pays non communautaires. Le volet intérieur concerne le stockage public ou privé, les aides allouées à certaines productions (lait, huile d'olive et olives de table, fruits et légumes, vin, produits de l'apiculture, houblon) (cf. ch. 5.1.1.1), des normes de commercialisation ainsi que les régimes auxquels sont soumises les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles. Le volet concernant le commerce avec les pays non communautaires comprend les certificats d'importation et d'exportation, les droits d'importation et les restitutions à l'exportation (Règlement (UE) no 1308/2013, 2013; Parlement européen, 2015e). Des indications plus précises sur les moyens alloués au soutien du marché figurent sous le chiffre 3.4.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Soutien du revenu agricole au moyen des paiements directs

La nouvelle architecture des paiements directs prévue par la PAC 2014-2020 s'articule autour de mécanismes conçus pour atteindre certains objectifs. En particulier, le principe de conditionnalité s'applique maintenant à toutes les aides directes.

Conditionnalité des aides

La conditionnalité subordonne les paiements directs au respect de normes environnementales par les agriculteurs ; elle concerne tous les agriculteurs recevant des aides directes (premier pilier), des aides sous forme de prime à l'hectare ou à l'animal (deuxième pilier), ou encore des aides visant à soutenir les restructurations dans la viticulture.

La conditionnalité des aides comprend deux volets :

- 1) les principales exigences réglementaires en matière de gestion, tirées de treize actes juridiques européens dans les domaines de la protection de l'environnement, de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de l'identification et de l'enregistrement des animaux, de la lutte contre les épizooties, des produits phytopharmaceutiques et de la protection des animaux ;
- 2) les exigences réglementaires en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales, qui regroupent sept normes concernant la limitation de l'érosion, la protection des sols, y compris le maintien de leurs matières organiques, le maintien des particularités topographiques, la protection des eaux et les mesures visant à prévenir la détérioration des habitats.

Le tableau ci-dessous représente l'architecture des aides directes :

Figure 2 : La nouvelle conception des paiements directs dans la PAC 2014–2020

Aides obligatoires dans les États membres de l'UE

Paiement de base	<ul style="list-style-type: none"> - Paiement par hectare - Harmonisation des paiements au niveau de l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de pourcentage fixe de l'enveloppe nationale - Degrégressivité : 5 % à partir de 150 000 euros - Obligatoire, 30 % de l'enveloppe nationale
Paiement « vert »	<ul style="list-style-type: none"> - Paiement par hectare - Sous réserve du respect des pratiques bénéfiques pour l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 % au maximum de l'enveloppe nationale
Régime jeunes agriculteurs	<ul style="list-style-type: none"> - 25 % de majoration des paiements - 5 ans au maximum 	

Aides volontaires dans les États membres de l'UE

Paiement redistributif	<ul style="list-style-type: none"> - Pour les 30 premiers hectares seulement. - Max. 65 % de la moyenne nationale des paiements directs 	<ul style="list-style-type: none"> - 30 % au maximum de l'enveloppe nationale
Soutien couplé	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien couplé au volume de la production - Pour assurer l'avenir de secteurs potentiellement vulnérables 	<ul style="list-style-type: none"> - 10–15 % au maximum de l'enveloppe nationale
Soutien dans les zones soumises à des contraintes naturelles	<ul style="list-style-type: none"> - Dans les régions de montagne, les zones arides, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 % au maximum de l'enveloppe nationale

Source : (Commission européenne, 2013)

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Paiement de base

Le paiement de base, qui est une aide à l'hectare, forme la base de l'architecture des paiements directs. La politique agricole commune 2014–2020 doit permettre de réduire progressivement les écarts, parfois importants, qui sont apparus historiquement entre les paiements de base dans les différents pays de l'Union européenne, de telle sorte que ce paiement de base se monte à 196 euros par hectare dans toute l'union d'ici à 2019. Les États membres où le paiement de base se situe à moins de 90 % de la moyenne des 27 pays de l'Union doivent procéder à une augmentation de 30 % d'ici à 2017. Pour que cet objectif puisse être atteint, les pays où le paiement de base est supérieur à la moyenne doivent le réduire proportionnellement. Les paiements de base sont financés sur le reste de l'enveloppe nationale, une fois déduits les autres paiements.

Paiement « vert »

Cet instrument a été mis en place dans le but de rendre la politique agricole commune plus respectueuse de l'environnement. Il consiste en un paiement supplémentaire à l'hectare pour les prestations fournies en faveur de l'environnement, un paiement qui concerne l'ensemble des surfaces éligibles aux aides publiques. Les aides directes sont subordonnées au respect de trois pratiques agro-environnementales :

- la diversification des cultures : un agriculteur doit exploiter au moins deux cultures lorsque la superficie de ses terres arables est supérieure à dix hectares et au moins trois cultures lorsque cette superficie est supérieure à trente hectares. La culture principale peut occuper au maximum 75 % des terres arables et les deux cultures principales au moins 95 % des terres arables ;
- le maintien des prairies permanentes, soit de toute surface dans laquelle l'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées sont implantées depuis cinq ans au moins – ce maintien est calculé à l'échelle du pays membre, avec une tolérance de 5 % ;
- la préservation de 5 % de surfaces d'intérêt écologique (7 % à partir de 2018) au sein de surfaces de plus de 15 hectares. Il s'agit par exemple de haies, de murets, de jachères, d'arbres isolés, de bosquets, de plantes capables de fixer l'azote, etc.

La participation des agriculteurs à ce programme visant à améliorer les performances environnementales de l'agriculture, par l'instrument susmentionné ou des mesures équivalentes, est obligatoire ; les contrevenants s'exposent à une réduction des aides directes. Les ressources prévues pour le paiement vert représentent 30 % de l'enveloppe nationale.

Régime jeunes agriculteurs

Ce régime, qui a pour but de favoriser la transmission des fermes aux générations montantes, consiste en une augmentation de 25 % de la prime de base, accordée aux agriculteurs de moins de quarante ans pour les 90 premiers hectares et pour une durée de cinq ans. Les États membres peuvent employer dans ce but 2 % de leur enveloppe nationale.

Paiement redistributif

Le paiement redistributif peut être attribué aux 30 premiers hectares des exploitations ou à la surface correspondant à la superficie moyenne nationale des exploitations si celle-ci excède 30 hectares, afin de fournir un soutien plus ciblé aux exploitations de petite ou moyenne taille, désavantagés par la réforme des paiements directs. Les États membres peuvent y consacrer au maximum 30 % de l'enveloppe nationale.

Soutien couplé

Les États membres peuvent également accorder, de façon limitée, un soutien couplé à la production pour assurer l'avenir de secteurs ou de régions potentiellement vulnérables. Ces secteurs doivent cependant revêtir une importance particulière sur le plan économique, social ou environnemental. Entre 10 et 15 % de l'enveloppe nationale sont réservés à ce soutien couplé.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques**Soutien dans les zones soumises à des contraintes naturelles**

Les États membres peuvent accorder un soutien aux agriculteurs qui se trouvent dans des territoires marqués par des conditions naturelles défavorables, tels que les régions de montagnes, les zones arides ou les zones froides. Ce soutien ne doit pas excéder 5 % de l'enveloppe nationale.

Soutien spécifique pour les petits agriculteurs

L'architecture des paiements directs comprend, outre les aides représentées dans la Figure 2, un régime de soutien spécifique pour les petits agriculteurs, auquel ont droit toutes les exploitations agricoles qui y sont éligibles. Ce régime simplifié, limité à 1 250 euros par an, présente les avantages suivants :

- il n'entraîne aucune sanction pour les surfaces agricoles non déclarées ;
- il ne comporte aucune obligation de performance écologique ;
- il ne présente aucun caractère de conditionnalité.

Ce soutien que les États membres accordent volontairement aux petits agriculteurs ne doit pas excéder 10 % de l'enveloppe nationale. (Parlement européen, 2015c; Règlement (UE) no 1307/2013, 2013).

3.1.2.2 Deuxième pilier : le développement rural

La politique de développement rural de l'Union européenne est mise en œuvre à travers les programmes de développement rural nationaux ou régionaux qui définissent les actions à entreprendre pour une période de sept ans. Ces programmes doivent respecter les priorités européennes et recevoir l'aval de la Commission européenne. Ces priorités sont énumérées dans le Tableau 2, avec les priorités qui s'y rapportent et les modalités de leur exécution.

Contrairement aux instruments du premier pilier, les instruments de développement rural sont cofinancés par les États membres. La participation financière de l'Union européenne varie entre 85 % pour les régions moins développées et 53 % pour les régions développées.

Tableau 2 : Instruments de développement rural dans la politique agricole 2014–2020

Agir en répondant à plusieurs priorités de l'Union européenne	
Actions	Exécution
Services de vulgarisation, de gestion d'entreprise et de remplacement	Vulgarisation et mise en place de services de vulgarisation
Investissements dans des biens matériels	Investissements pour améliorer l'efficacité et la pérennité des productions et de leur commercialisation, mais aussi les infrastructures ainsi que la performance écologique et climatique de l'agriculture
Développement des exploitations agricoles et des autres exploitations	Soutien à la création d'entreprises, investissements dans des activités non agricoles, aides au titre du régime jeunes agriculteurs
Coopération	Promotion des pôles de compétitivité, des réseaux et de la coopération dans l'agriculture
Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans l'agriculture, la sylviculture et les zones rurales	
Actions	Exécution
Transfert de connaissances et d'informations	Formation, qualification, moyens d'information
Améliorer la viabilité et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions, et promouvoir l'innovation technologique et la gestion durable des forêts	
Actions	Exécution
Réglementations sur la qualité des produits agricoles et des denrées alimentaires	Participation des agriculteurs à des programmes de garantie de la qualité et de certification
Promouvoir les organismes qui structurent la filière agroalimentaire, y compris dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être animal et la gestion des risques dans l'agriculture	
Actions	Exécution
Reconstitution du potentiel de production agricole dans les régions touchées par des événements catastrophiques, et mesures de précaution	Mesures de prévention et rétablissement des capacités de production agricole détruites ou amoindries par des catastrophes
Mise en place de groupements de producteurs et d'organisations de producteurs	Création de groupements de producteurs pour mieux s'adapter au marché et mieux écouler la production
Bien-être des animaux	Paiements en faveur du bien-être des animaux
Gestion des risques	Aides à des assurances culture, animaux et végétaux, à des fonds de mutualisation des risques d'épidémies, des risques phytosanitaires ou des risques climatiques, ou à des instruments de stabilisation du revenu

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes dont dépendent l'agriculture et la foresterie.

Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et respectueuse du climat dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier

Action	Exécution
Investissements dans le développement des zones forestières et améliorations de la viabilité des forêts	Boisement et création de zones forestières, mise en place de systèmes agroforestiers, prévention et réparation des dommages causés aux forêts, investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers ; investissements dans la foresterie
Mesures en faveur de l'agroenvironnement et du climat	Encouragement de pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement et le climat
Soutien à l'agriculture écologique et biologique	Prime à l'hectare pour l'agriculture écologique et biologique
Paiements au titre de Natura 2000 (le réseau Natura 2000 rassemble des sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale par la faune et la flore exceptionnelles qu'ils contiennent) et de la directive-cadre sur l'eau	Prime à l'hectare versée pour compenser les moindres rendements obtenus du fait des obligations résultant de Natura 2000 et de la directive sur l'eau
Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques	Prime à l'hectare versée pour compenser les coûts supplémentaires et les diminutions du revenu provoqués par un environnement défavorable
Paiements en faveur des services forestiers, environnementaux et climatiques et de la conservation des forêts	Prime à l'hectare rétribuant le travail fourni pour préserver la forêt, l'environnement ou le climat

Promouvoir l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales

Action	Exécution
Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales	Développement des villages, de l'internet à haut débit, des activités culturelles, des infrastructures touristiques, préservation du patrimoine culturel, etc.
Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural)	Financement d'actions locales, ensemble d'aides aux jeunes pousses (<i>start-up</i>) et activités de coopération

Source : (Parlement européen, 2015b; Règlement (UE) no 1305/2013, 2013)

Ces instruments mis en œuvre suivant six priorités visent à promouvoir une agriculture compétitive, qui adopte ou préserve les pratiques bénéfiques pour le climat et ménage les ressources naturelles ; ils doivent aussi contribuer au développement d'un secteur agricole équilibré d'un point de vue territorial et social.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

3.1.3 Financement de la PAC 2014–2020

La PAC est financée par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Le FEAGA sert à financer les instruments du premier pilier de la politique agricole, tandis que les ressources nécessaires à l'application des programmes du deuxième pilier sont prélevées sur le Feader. Au total, l'ensemble des moyens mobilisés par la politique agricole commune représente 40 % du budget de l'Union européenne.

Tableau 3 : Financement de la PAC 2014–2020

Moyens en millions d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Budget total de l'UE (UE-28) ¹	134 138	135 328	136 050	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988 (100 %)
Part du budget réservée à la PAC	54 450	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031	362 787 (37,79 %)
Répartition du budget de la PAC 2014–2020 :								
Premier pilier	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851 (76,59 %)
Part des paiements directs (UE-28)	39 681	39 112	38 570	38 013	37 289	36 579	35 883	262 127 (72,25 %)
Deuxième pilier ¹	12 865	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426	84 936 (23,41 %)

¹Ces chiffres sont atteints lorsque les États membres mobilisent suffisamment de moyens pour bénéficier de tous les financements européens disponibles au titre du deuxième pilier de la PAC.

Source : (Parlement européen, 2015a)

3.2 États-Unis

3.2.1 Évolution et grandes lignes de la politique agricole des États-Unis

La politique agricole est déterminée par le *Farm Bill*, la loi-cadre agricole aux États-Unis, qui est ré-examinée tous les cinq ans et amendée si nécessaire. Certains aspects de la législation sur l'agriculture, tels que les normes de protection de l'environnement, sont fixés en partie par des lois qui couvrent plusieurs domaines.

Les bases de la politique agricole ont été jetées dans les années 1930, lorsque le *Agricultural Adjustment Act* fut adopté en application de la politique du *New Deal*, introduisant dans la politique agricole des instruments de soutien des prix et des revenus, mais aussi des mécanismes de contrôle des volumes de production, de même que des assurances récolte. Cette combinaison de soutien des prix et des revenus est restée en vigueur jusque dans les années 1980, mais cette politique fut remise en question du fait de l'accroissement des stocks publics et de l'affaiblissement des exportations. Pour répondre à cette évolution, le gouvernement américain diminua le soutien aux prix et accrut celui aux exportations. De plus, le régime des aides publiques fut assoupli, grâce à quoi l'agriculture disposa d'une plus grande latitude dans le choix des cultures. L'instauration de règles de protection de l'environnement fut un élément inédit de la nouvelle politique agricole. Dans les années 1990, le secteur agricole reçut une aide substantielle avec les paiements directs et les aides à effet anticyclique. La politique agricole s'enrichit en permanence de nouveaux programmes d'action écologique, et elle n'a cessé de recevoir, depuis son lancement, des perfectionnements dans le système des assurances récolte. (Sumner, 2007)

Si le secteur agricole reçoit encore des paiements directs en application du *Farm Bill* 2008, ainsi que des aides anticycliques, des garanties de revenu et des soutiens des prix de certains produits, la politique agricole définie dans le *Farm Bill* 2014 vise prioritairement les aides anticycliques, l'assurance récolte et la garantie des marges bénéficiaires. Les principales nouveautés que comporte la réforme 2014 du *Farm Bill* sont la réduction des dépenses pour la sécurité alimentaire (*food stamps*), la suppression des aides directes et le réaménagement des aides anticycliques. Cette réforme poursuit les buts suivants :

- créer des opportunités et des emplois dans les régions rurales ;
- ouvrir de nouveaux marchés dans le pays comme à l'étranger ;
- garantir à chacun, aux États-Unis, l'accès à une nourriture suffisante, saine et équilibrée ;
- redoubler d'efforts pour protéger l'environnement ;
- donner de nouvelles possibilités de créer des systèmes agroalimentaires locaux et régionaux ;
- promouvoir une économie reposant sur l'agriculture biologique.

3.2.2 Instruments

Le *Farm Bill* 2014 est subdivisé en douze titres :

Figure 3 : Les titres du *Farm Bill* 2014

2014 Farm Bill											
Titre I : Commodities	Titre II : Conservation	Titre III : Trade	Titre IV : Nutrition	Titre V : Crédit	Titre VI : Rural Development	Titre VII : Research	Titre VIII : Forestry	Titre IX : Energy	Titre X : Horticulture and Organic Agriculture	Titre XI : Crop Insurance	Titre XII : Miscellaneous

Source : (Lubben, 2014)

Tant le titre I « *Commodities* » que le titre XI « *Crop Insurance* » du *Farm Bill* 2014 comportent des dispositions qui portent sur la gestion du risque. À cet égard, le chiffre 5.1 contient l'exposé des différents instruments mis en place par les pays considérés pour gérer le risque dans l'agriculture. Les paragraphes ci-dessous présentent succinctement les instruments du *Farm Bill* regroupés sous les titres ci-dessus.

Titre I – *Commodities* (matières premières agricoles)

Après la suppression des paiements directs et la modification du régime de soutien anticyclique, les instruments mis en place sous le titre I comprennent principalement deux programmes à caractère anticyclique : l'*Agricultural Risk Coverage (ARC)* et le *Price Loss Coverage (PLC)*. Les agriculteurs désireux de bénéficier des aides prévues par le *Farm Bill* 2014 doivent choisir l'un des deux programmes ; ce choix détermine d'ailleurs l'éligibilité à d'autres programmes d'aide (cf. ch. 5.1.4.2). Autre instrument important : le *Dairy Margin Protection Plan*, qui est un plan mis en place pour préserver la marge bénéficiaire des producteurs de lait ; il succède au *Milk Income Loss Contract Program*. Le programme conserve les instruments existants dans le domaine du marketing, à savoir le *Marketing Assistance Loan Programms* et les *loan deficiency payments*. Les paiements qui relèvent du titre I sont limités à 125 000 dollars américains par an et par personne physique ou par personne morale. En outre, les personnes qui réalisent un revenu moyen annuel corrigé de plus de 900 000 dollars américains (revenu agricole et revenu d'autres activités cumulés) ne sont pas éligibles à la plupart des programmes publics d'aides.

Titre II – *Conservation* (protection de l'environnement)

L'*Agricultural Conservation Easement Program* et le *Regional Conservation Partnership Program* sont les deux programmes principaux se rattachant au titre II de la loi. Le premier favorise la préservation des prairies et des zones humides par des paiements compensatoires aux propriétaires. Le second offre une aide technique et financière aux agriculteurs qui ménagent les ressources naturelles. Le *Farm Bill* de 2014 a étendu aux assurances récolte (cf. titre XI *Crop Insurance*) les dispositions du régime de conservation des sols érosifs et des zones humides (*Conservation Compliance*, cf. encadré ci-dessous), de telle sorte que les principaux programmes d'aide restent conditionnés au respect de ces dispositions, même après l'abrogation du régime des paiements directs.

Respect du régime de conservation des sols (*Conservation Compliance*)

Le régime de conservation des sols regroupe les dispositions légales ou réglementaires adoptées pour préserver les sols fortement menacés par l'érosion ainsi que les zones humides, qui sont d'une grande importance. Tous les producteurs qui bénéficient des programmes d'aides administrés par la *Farm Service Agency*, les *Natural Resources Conservation Services* et la *Risk Management Agency*, c'est-à-dire aux programmes mentionnés sous les titres I, II et XI de la loi fédérale, sont soumis à ce régime.

Pour atteindre les buts fixés, les producteurs doivent observer les dispositions suivantes :

- Seuls les modes de production approuvés par les *Natural Resources Conservation Services* sont autorisés sur les surfaces classées parmi les sols gravement menacés d'érosion.
- La production agricole est interdite dans les zones humides drainées ou modifiées d'une autre manière après 1985 en vue d'y pratiquer l'agriculture.
- Il est interdit de modifier les zones humides intactes en vue de les rendre propres à la production agricole.

Les contrevenants s'exposent à une réduction des aides ou à l'exclusion des programmes d'aide (United States Department of Agriculture, 2014c).

Titre III – *Trade* (commerce)

Sous ce titre sont regroupés tous les programmes d'aide alimentaire internationale et les programmes de promotion du commerce. Citons par exemple le *Market Access Program*, qui sert à favoriser les produits agricoles américains et à en élargir les débouchés dans le monde entier, ou le *McGovern-Dole Food for Education Program*, un programme de lutte contre la faim et de scolarisation de base dans les pays en développement.

Titre IV – *Nutrition* (alimentation)

Les dispositions figurant sous ce titre visent à assurer la sécurité alimentaire des États-Unis. Le premier programme est le *Supplemental Nutrition Assistance Program*, plus connu sous le nom de *Food Stamp Program* (timbres d'aide alimentaire), qui offre des denrées alimentaires à prix réduits aux personnes nécessiteuses. La demande supplémentaire ainsi créée a également pour effet de soutenir les prix sur le marché intérieur. Il existe aussi d'autres programmes destinés à garantir la sécurité alimentaire et à promouvoir une alimentation équilibrée, comme la distribution de lait dans les écoles ou l'assistance aux cantines des écoles pour les aider à préparer des repas sains.

Titre V – *Credit* (crédits)

La loi intitulée *Consolidated Farm and Rural Development Act* représente l'essentiel du dispositif légal et réglementaire américain sur le crédit agricole. C'est elle qui régit l'octroi de la plupart des crédits par le ministère fédéral de l'agriculture, accordés principalement pour réaliser trois genres d'opérations : acquérir des biens immobiliers, se procurer des moyens de production ou couvrir les dommages causés par des catastrophes naturelles ou des mises en quarantaine.

Titre VI – *Rural Development* (développement rural)

Le *Farm Bill* 2014 inclut un programme de subventions et de prêts visant à développer les régions rurales et consistant à y améliorer les infrastructures, à y faire croître l'activité économique, à y promouvoir les spécialités régionales, à les doter de l'internet à haut débit, etc.

Titre VII – Research (recherche)

Ce titre regroupe les dispositions permettant au ministère américain de l'agriculture de faire de la recherche agronomique au niveau des États, mais aussi de soutenir des programmes de recherche et de promouvoir la formation professionnelle et la formation supérieure en agriculture ; ces dispositions prévoient aussi des subsides à la formation des agriculteurs.

Titre VIII – Forestry (forêts)

Il s'agit d'un ensemble de programmes visant à préserver les forêts existantes, à ménager l'ensemble des ressources que constituent les forêts, mais aussi à promouvoir le bois en tant que produit et à protéger les forêts, par exemple contre les incendies.

Titre IX – Energy (énergie)

Sous ce titre sont rassemblées les dispositions visant à diriger la recherche, le développement de projets ou à modifier ceux-ci vers les énergies renouvelables. Les efforts se concentrent sur la production et l'utilisation de biocarburants indigènes.

Titre X – Horticulture and Organic Agriculture (maraîchage et agriculture biologique)

Les dispositions classées sous ce titre ont pour but de promouvoir la production et la vente des cultures spéciales ; les aides ciblent principalement le marketing et la publicité, les opérations de recueil de données et d'informations, le contrôle des ravageurs et des maladies des plantes, la sécurité des denrées alimentaires et les standards de qualité, sans oublier la promotion des productions locales et le soutien des labels marquant les produits de l'agriculture biologique. La promotion des cultures spéciales et de l'agriculture biologique relève aussi de dispositions classées sous d'autres titres, à savoir celles qui concernent la recherche, l'alimentation ou le commerce.

Titre XI – Crop Insurance (assurance récolte)

Le titre XI comprend des programmes d'aide à différentes couvertures d'assurance qui constituent, avec les dispositions du titre I, l'un des instruments mis en place par le *Farm Bill* pour améliorer la gestion du risque dans l'agriculture. Les dispositions du titre XI portent sur le subventionnement des primes d'assurance récolte afin d'en réduire la charge pour les producteurs, sur les aides publiques accordées aux assureurs agréés, pour alléger les coûts de leur administration et de leur fonctionnement, mais aussi leurs charges de réassurance. Les assurances subventionnées couvrent plus de 130 cultures et offrent une garantie contre les pertes de rendement ou de revenu. C'est également sous ce titre qu'ont été adoptés une assurance destinée aux producteurs de coton (STAX) et un programme visant à couvrir en partie la franchise d'assurance (SCO). Les producteurs de lait peuvent aussi participer à un programme d'assurance contre les événements à caractère catastrophique (tels que les maladies, la contamination du lait par des pesticides, etc.), et contre l'effondrement de la marge bénéficiaire. Les agriculteurs peuvent librement participer aux programmes prévus sous les titres I et XI, qui peuvent être combinés.

Titre XII – Miscellaneous (divers)

Ce dernier titre comprend tous les programmes d'aides publiques non classables sous un autre titre, parmi lesquels figurent les dispositions régissant l'élevage (santé et bien-être des animaux, soutien du marketing et de la production pour les éleveurs de moutons, ainsi que les règles d'inspection des élevages du poisson-chat, etc.), mais aussi celles qui concernent les producteurs socialement et économiquement défavorisés (assistance technique, centres de recherche, intégration des agriculteurs et des éleveurs âgés, etc.), celles qui visent l'amélioration des performances des chauffages au fioul et, enfin, celles qui touchent la recherche et la formation. (Lubben, 2014; United States Department of Agriculture, 2014b; Zulauf & Orden, 2014).

3.2.3 Financement de la politique agricole prévue par le *Farm Bill* 2014

Un crédit de 956 milliards de dollars américains a été débloqué sur les dix prochaines années pour mettre en œuvre la politique agricole prévue par le *Farm Bill* 2014. La planification budgétaire américaine porte toujours sur des périodes de dix ans, même si en l'occurrence, la loi n'est en vigueur que pour cinq ans. Le *Congressional Research Service* estime que dans cinq ans, l'application du *Farm Bill* actuel aura occasionné une dépense de 489 milliards de dollars.

Le tableau ci-dessous met en évidence la forte disparité des moyens alloués aux différents postes du budget agricole. Quelque 99 % des 489 milliards de dollars du *Farm Bill* 2014 sont concentrés sur quatre postes seulement et l'alimentation absorbe à elle seule 80 % du budget agricole (principalement pour le *Supplement Nutrition Assistance Program*), tandis que le soutien des assurances récolte n'en reçoit que 9 % et l'aide aux matières premières agricoles un modeste 5 %.

Tableau 4 : Financement du *Farm Bill* 2014

Titres du <i>Farm Bill</i> 2014	Estimation des dépenses 2014–2018 (millions de USD)	Part du budget
I : <i>Commodities</i>	29 888	4,8 %
II : <i>Conservation</i>	28 373	5,8 %
III : <i>Trade</i>	1 718	0,4 %
IV : <i>Nutrition</i>	393 930	79,9 %
V : <i>Credit</i>	-1 011 ¹	-0,2 %
VI : <i>Rural Development</i>	13	0,04 %
VII : <i>Research</i>	111	0,2 %
VIII : <i>Forestry</i>	3	0,002 %
IX : <i>Energy</i>	84	0,1 %
X : <i>Horticulture and Organic Agriculture</i>	536	0,2 %
XI : <i>Crop Insurance</i>	39 592	8,5 %
XII : <i>Miscellaneous</i>	705	0,3 %
Total	493 941	100 %

¹ Le montant négatif s'explique par les excédents qui résultent d'intérêts et d'autres recettes en rapport avec le programme des crédits figurant sous ce titre.

Source : (Monke, 2014)

3.3 Canada

3.3.1 Évolution et grandes lignes de la politique agricole canadienne

Le gouvernement canadien a commencé à renforcer la compétitivité du secteur agricole et à développer le commerce de produits agricoles à la suite de l'augmentation des dépenses publiques dans l'agriculture et des accords de libéralisation des échanges dans les années 80 et 90. Il s'agissait d'améliorer la rentabilité de l'agroéconomie. Les réformes agricoles engagées visaient essentiellement à donner au secteur agricole les moyens de s'adapter aux besoins du marché et ce, en supprimant les entraves au commerce et en garantissant non seulement une plus grande autonomie grâce à l'amélioration des filets de sécurité, mais aussi une diversité régionale, une viabilité écologique et des contrôles de qualité.

La régulation étatique de l'offre n'a pas été touchée par ces réformes dans les secteurs des produits laitiers, de la volaille et des œufs (cf. ch. 3.3.2.3), parce qu'elle ne grève pas le budget de l'État et que la pression internationale n'a jamais été assez forte. Les restrictions quantitatives à l'importation ont, par contre, été remplacées par des contingents tarifaires. À l'aube du nouveau millénaire, le revenu agricole a baissé au Canada à la suite de la dégradation des conditions du marché et de la crise de la vache folle. Pour faire face à cette situation, les provinces ont aussi commencé à prendre des mesures destinées à accroître la rentabilité de l'agriculture, pour compléter le filet de sécurité de l'État. Dans le même temps, les effets négatifs de l'agriculture canadienne sur l'environnement se sont amplifiés. Pour contrecarrer cette évolution, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux ont adopté en 2002 le Cadre stratégique pour l'agriculture (*Agricultural Policy Framework*), la première politique agricole quinquennale du Canada. Cette prolongation de deux ans a été décidée pour garantir la stabilité de la politique agricole canadienne. Pour combattre les problèmes environnementaux, les instruments servant à gérer les risques ont intégré le renforcement de la protection de l'environnement, de la notion de biens publics et de la sécurité alimentaire.

La politique agricole quinquennale suivante « Cultivons l'avenir » (*Growing Forward*) a maintenu le cap. Cette politique privilégiait une agriculture et un secteur agroalimentaire compétitifs et innovants, satisfaisant aux exigences de la société en matière de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement tout en assurant une gestion des risques proactive. Tout comme le Cadre stratégique pour l'agriculture, Cultivons l'avenir a franchi une nouvelle étape dans la coordination des politiques agricoles des provinces et du gouvernement fédéral.

« Cultivons l'avenir 2 » (CA2) est entré en vigueur le 1^{er} avril 2013. Ce troisième cadre stratégique a également fixé des objectifs importants aux plans de la gestion des risques, de la compétitivité et de la durabilité. Il entend également promouvoir ces deux derniers domaines par le biais de trois nouveaux programmes. CA2 mise sur des solutions fondées sur l'économie de marché, sur l'utilisation efficiente des ressources ainsi que sur des approches ciblées, efficaces et communes. Il poursuit deux objectifs stratégiques :

- un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels compétitif et axé sur le marché, et qui gère les risques de manière anticipative ;
- un secteur innovateur et durable de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels.

Les décisions concernant les réformes doivent être convenues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux, qui assument conjointement la responsabilité de la politique agricole canadienne ainsi que le financement des programmes. Mais, outre ce partage des responsabilités, la politique agricole canadienne accorde aux provinces une flexibilité suffisante pour la mise au point de programmes adaptés à leurs besoins. Les provinces ont ainsi la possibilité, dans un cadre bien défini, de répartir elles-mêmes les moyens financiers dans les divers programmes (Organisation mondiale du commerce, 2015a; Skogstad, 2011; Gouvernement du Canada, 2012b).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

3.3.2 Instruments

La politique agricole canadienne comprend trois volets, à savoir les initiatives stratégiques qui visent la compétitivité et l'orientation marché, l'innovation et la durabilité ainsi que la régulation de l'offre, laquelle constitue une base qui est restée relativement stable au fil des années.

Figure 4 : Cultivons l'avenir 2

Cultivons l'avenir 2	
<p>Initiative stratégique : amélioration de la compétitivité et de l'orientation marché</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Gestion des risques de l'entreprise <ol style="list-style-type: none"> a. Agri-stabilité b. Agri-investissement c. Agri-relance d. Agri-protection e. Agri-risques f. Loi sur les programmes de commercialisation agricole g. Loi canadienne sur les prêts agricoles 2) Accès au marché, négociations, compétitivité du secteur et systèmes d'assurance <ol style="list-style-type: none"> a. Agri-marketing 3) Conseil des produits agricoles du Canada 	<p>Initiative stratégique : innovation et durabilité</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Science, innovation, adoption et durabilité <ol style="list-style-type: none"> a. Agri-innovation 2) Capacité de l'industrie <ol style="list-style-type: none"> a. Agri-compétitivité 3) Agence canadienne du pari mutuel

Régulation étatique de l'offre : soutien des prix, quotas de production, protection douanière

Source : (Gouvernement du Canada, 2012b)

3.3.2.1 Instruments visant à améliorer la compétitivité et l'orientation marché

Les mesures visant à améliorer la compétitivité et l'orientation marché s'articulent autour des trois grands axes suivants :

Gestion des risques de l'entreprise

L'objectif visé consiste à fournir aux producteurs les instruments nécessaires pour mieux gérer d'éventuels risques économiques. Il s'agit concrètement d'apporter aux producteurs un soutien en cas de pertes de revenu, de pertes de récoltes dues à des catastrophes naturelles ainsi qu'au moment de la commercialisation de leurs produits (cf. ch. 5.1). La gestion des risques de l'entreprise englobe les programmes énumérés ci-dessus (Figure 4).

Accès au marché, négociations, compétitivité du secteur et systèmes d'assurance

Les mesures de cette catégorie ont été conçues pour favoriser le succès commercial de l'industrie agroalimentaire et pour préserver ainsi la rentabilité à long terme et la compétitivité de tout le secteur. La réalisation de ces objectifs passe avant tout par l'accès au marché, le soutien d'initiatives visant à trouver de nouveaux débouchés commerciaux, la livraison d'informations sur le marché ou un système d'assurance qualité.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

L'initiative Agri-marketing constitue une mesure majeure, qui comprend les volets suivants :

- Développement des marchés : ce programme aide le secteur agricole à trouver de nouveaux débouchés, mais aussi à identifier de nouveaux modes de consommation ou de nouvelles tendances alimentaires. Il s'agit de préserver la compétitivité du secteur agricole, tant sur le marché indigène que dans le secteur des exportations, comme le soutien apporté au secteur pour la conception de stratégies de commercialisation à long terme sur les marchés étrangers.
- Systèmes de contrôle : ce programme permet d'aider des organismes canadiens à concevoir des systèmes, des normes et des outils de contrôle nationaux dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et végétale, de la qualité et de la traçabilité des produits.
- L'initiative Agri-marketing vise également à supprimer les entraves au commerce et à soutenir des programmes provinciaux ayant trait à l'accès au marché et à la compétitivité.

Conseil des produits agricoles du Canada

Le Conseil des produits agricoles du Canada a pour mission de surveiller les agences de marketing et la recherche financées par l'État pour garantir que la régulation de l'offre de volaille et d'œufs et la recherche dans le domaine de la viande de bœuf sont bien conformes aux intérêts de toutes les parties prenantes (Gouvernement du Canada, 2015c; Gouvernement du Canada, 2014).

3.3.2.2 Mesures en faveur de l'innovation et de la durabilité

Les mesures visant à favoriser l'innovation et la durabilité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire s'articulent autour des trois grands axes suivants :

Science, innovation, adoption de techniques nouvelles et durabilité

La recherche et le développement ainsi que le transfert de connaissances visent à encourager la capacité d'innover et la durabilité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, mais aussi d'en renforcer la solidité et la compétitivité. Principale mesure, Agri-innovation entend accélérer le processus d'innovation de ces secteurs ainsi que soutenir le lancement et la mise au point de produits, de pratiques et de procédés nouveaux.

Agri-innovation se compose des volets suivants :

- Recherche, développement et transfert des connaissances : ce programme fournit des contributions à fonds perdu à des établissements de recherche ainsi qu'une aide générale à la recherche.
- Facilitation de la commercialisation et de l'adoption de techniques nouvelles : ce programme accorde des fonds pour des projets de commercialisation et de déploiement, ce qui signifie concrètement que des aides à l'investissement sont allouées pour les infrastructures, les équipements, la commercialisation, la formation, etc.

Il existe d'autres programmes encourageant la recherche agronomique fondamentale, le maintien d'un réseau national de recherche, la recherche sur les opportunités et risques futurs du secteur agricole canadien, la facilitation de la transformation du savoir dans la pratique agricole et agroalimentaire ainsi que la recherche sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture. Un soutien est également apporté à des programmes provinciaux visant à favoriser et à faciliter l'innovation ou à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles.

Capacité de l'industrie

L'objectif visé consiste à accroître les performances sectorielles en renforçant l'orientation technico-économique de l'ensemble de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ainsi que des entreprises et des exploitations. C'est à cette fin qu'a été lancée l'initiative Agri-compétitivité, qui promeut les activités destinées à améliorer la gestion de l'entreprise. Une aide est par ailleurs apportée à des tables rondes sur la chaîne de création de valeur dans le secteur agricole et l'agroalimentaire, à des projets

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

de soutien des jeunes agriculteurs ainsi qu'à des projets d'amélioration de la sécurité et de la santé des agriculteurs. Agri-compétitivité cherche également à simplifier et à développer la législation en recourant à des processus participatifs avec les acteurs concernés.

Agence canadienne du pari mutuel

La surveillance et la réglementation des activités de pari mutuel sur les courses de chevaux relève de la responsabilité du ministère canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire. C'est pour cette raison qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada s'occupe de l'Agence canadienne du pari mutuel (Gouvernement du Canada, 2015a; Gouvernement du Canada, 2014).

3.3.2.3 Régulation de l'offre

La régulation de l'offre sous-tend la politique agricole canadienne et comprend des mesures de protection douanière et de marché dans les secteurs des produits laitiers, de la volaille et des œufs. La régulation de l'offre s'articule autour de trois axes (Hall Findley, 2012) :

- Fixation des prix : les organisations nationales de producteurs (p. ex. Commission canadienne du lait ou Les Producteurs de poulet du Canada), à qui a été attribué un mandat spécial dans le cadre d'un accord (p. ex. pour des produits laitiers de la loi sur la Commission canadienne du lait de 1966) entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, déterminent un prix indicatif pour chaque produit. Le prix est définitivement fixé par les organismes des provinces après négociation avec les acheteurs. Le prix indicatif est calculé en fonction des coûts de production, des conditions du marché, des intérêts des acteurs ainsi que de l'estimation du revenu équitable du producteur.
- Protection douanière : pour protéger les secteurs concernés par la gestion de l'offre, le gouvernement canadien a fixé des contingents pour les importations en franchise de droits de douane (p. ex. 8 % de la production de fromage du marché intérieur, 1 % de celle de yoghourts). Hors des contingents tarifaires, les droits de douane sont élevés (p. ex. 246 % pour le fromage, 300 % pour le beurre).
- Régulation des quantités : pour éviter une surproduction, les organisations d'éleveurs nationales fixent des quotas de production pour les répartir entre les provinces (à nouveau dans le cadre d'un mandat se fondant sur le même accord entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral). La répartition entre les producteurs et le contrôle du respect des contingents sont assurés par les organismes concernés des provinces.

3.3.3 Financement de Cultivons l'avenir 2

Les dépenses des différents gouvernements fédéraux pendant la durée de CA2 sont présentées en détail dans le tableau ci-après (Tableau 5). Les dépenses annuelles occasionnées par CA2 sont comprises entre 2,2 et 2,5 milliards de dollars canadiens. Les dépenses provinciales ne sont pas incluses dans le calcul. Mais leur total correspond à peu près aux dépenses fédérales (dépenses fédérales, 51 %, et dépenses provinciales, 49 %). La gestion des risques de l'entreprise représente le principal poste des dépenses, soit environ 55 % du budget, tandis que 23 % des dépenses sont comptabilisées sous la rubrique « Science, innovation, adoption des techniques nouvelles et durabilité », et 20 % dans les autres programmes.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 5 : Dépenses fédérales (en millions de dollars canadiens) 2013–2018

	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017	2017–2018
Objectif stratégique : un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels compétitif et axé sur le marché qui gère les risques de manière proactive					
Gestion des risques de l'entreprise	1 335	1 297	1 301	1 306	1 307
Accès aux marchés, négociations, compétitivité du secteur et systèmes d'assurance	–	212	201	178	171
Conseil des produits agricoles du Canada	3	2	2	2	3
Sous-total	1 338	1 511	1 504	1 486	1 481
Objectif stratégique : un secteur innovateur et durable de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels					
Science, innovation, adoption et durabilité	–	519	519	518	531
Capacité de l'industrie	–	72	72	72	66
Agence canadienne du pari mutuel	0.4	0.03	0.3	0.5	1
Sous-total	0.4	591	591	591	598
Fonds ne pouvant être classés dans la structure du CA2	889	–	–	–	–
Services internes	322	150	148	146	147
Total	2 549.4	2 252	2 243	2 223	2 226

Source : (Gouvernement du Canada, 2013; Gouvernement du Canada, 2014)

3.4 Comparaison des politiques agricoles

Il ressort des chiffres 3.1 à 3.3 que les politiques agricoles de l'UE, des États-Unis et du Canada disposent toutes d'une très vaste panoplie d'instruments. Les priorités et les frontières avec les domaines politiques connexes varient parfois considérablement. Pour pouvoir dégager les principaux points communs et les différences, il faut d'abord définir les critères de cette comparaison (cf. ch. 3.4.1). C'est ainsi que les trois politiques agricoles peuvent être comparées avec la celle de la Suisse (cf. ch. 3.4.2).

3.4.1 Critères

Il est fait appel à des critères qualitatifs et à des critères quantitatifs pour procéder à la comparaison.

Critères qualitatifs

Les objectifs des politiques agricoles actuelles de l'UE, des États-Unis et du Canada sont décrits aux chiffres 3.1 à 3.3. Il est procédé, à la lumière de ces objectifs et des lignes directrices qui en découlent, à une comparaison qualitative s'appuyant sur une systématique développée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Cette systématique comprend huit objectifs : porter les revenus agricoles à un niveau acceptable, réduire les fluctuations à la baisse des revenus, améliorer la compétitivité du secteur agricole, proposer des produits alimentaires sains et de bonne qualité, assurer la sécurité sanitaire, protéger le milieu naturel et la biodiversité, préserver les paysages culturels et contribuer à la viabilité des zones rurales (van Tongeren, 2008). Le seul objectif à ne pas avoir été pris en considération dans la comparaison est la contribution de la politique agricole à la sécurité énergétique qui est citée par l'OCDE. Pour la Suisse, la comparaison se fonde sur les objectifs et les lignes directrices de la Politique agricole 2014–2017.

Critères quantitatifs

L'accent est mis ici sur des critères ou des indicateurs qui déterminent l'ampleur du soutien financier apporté à l'agriculture. Une distinction est établie entre les instruments qui se traduisent par un transfert direct des fonds publics en faveur de l'agriculture (p. ex. paiements directs) et ceux qui entraînent indirectement une aide (p. ex. mesures de protection douanière). L'OCDE intègre ce soutien financier dans son calcul de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) (cf. encadré sur la définition de l'ESP au ch. 3.4.3). Les données recueillies sur la base des indicateurs de l'ESP sont disponibles pour tous les membres de l'OCDE et donc aussi pour l'UE, les États-Unis, le Canada et la Suisse. Ces données servent de base à l'analyse en raison des avantages intrinsèques importants qu'elles présentent par rapport à d'autres indicateurs connexes, tels qu'ils sont utilisés notamment par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), comme l'actualité, la vérification systématique des données livrées par les membres, l'étendue de la saisie du soutien (European Parliament, 2012).

En plus de l'ESP, l'OCDE recourt à trois autres importants indicateurs pour comparer les politiques agricoles. Ainsi, l'Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) permet de répertorier les mesures étatiques qui profitent plutôt indirectement ou sur le long terme au secteur agricole (p. ex. dépenses liées à la recherche). L'Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) détermine le montant des transferts aux consommateurs. Le troisième indicateur, l'Estimation du soutien total (EST) évalue la somme de l'ESP, de l'ESSG et de l'ESC (cf. encadré sur les définitions des deux indicateurs au ch. 3.4.3). Ces trois instruments sont également utilisés pour la comparaison.

3.4.2 Comparaison qualitative

Garantie des revenus

Si, dans l'UE, la garantie des revenus n'est pas un objectif de la PAC 2014–2020, les paiements directs du premier pilier, pour lesquels les trois quarts des fonds de la PAC sont utilisés, n'en servent pas moins explicitement au soutien au revenu (Règlement (UE) no 1307/2013, 2013). En Suisse, le

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

revenu est expressément mentionné comme objectif dans la Politique agricole 2014–2017 (diminution de la baisse du revenu sectoriel du travail). Les paiements directs et d'importantes parties de mesures relevant des dépenses découlant de la production et des ventes ont un effet permanent de soutien aux revenus (Message politique agricole, 2012). Par contre, aux États-Unis, la garantie (permanente) des revenus est moins importante qu'auparavant (Zulauf & Orden, 2014). Le constat est le même au Canada.

Réduction des fluctuations des revenus

La réduction des fluctuations des revenus est aujourd'hui le principal objectif des politiques agricoles des États-Unis et du Canada. Contrairement à la dernière loi-cadre agricole américaine, le nouveau *Farm Bill* ne contient plus au titre I « *Commodities* » que des subventions anticycliques qui dépendent de l'évolution des prix, des recettes et des revenus. Les aides qui ne sont pas tributaires de l'évolution de ces paramètres ont par contre été supprimées. Au Canada, CA2 offre, comme dans les programmes précédents, un large éventail de mesures anticycliques. En outre, les deux pays favorisent largement les solutions d'assurance. Dans l'UE, la réforme de la PAC a considérablement restreint les possibilités d'intervenir sur les marchés en achetant une part de la production dans le cadre du premier pilier ainsi que de verser des aides destinées aux stockages privés. Si les États membres peuvent aujourd'hui proposer des instruments supplémentaires pour réduire les variations des revenus dans le cadre du deuxième pilier, les mesures à cet effet restent cependant de moindre importance dans l'ensemble. Il en va de même en Suisse, où seuls certains instruments (p. ex. stockage de viande de veau ou campagnes d'œufs cassés) exercent une action stabilisatrice dans le cadre des mesures destinées à la production et aux ventes (p. ex. dans les secteurs de la viande, des œufs et des céréales fourragères).

Amélioration de la compétitivité

L'UE et la Suisse se sont fixé comme objectif premier l'amélioration de la compétitivité, que les réformes de leurs politiques agricoles respectives devraient permettre d'atteindre. Il en va de même au Canada, où le renforcement de la compétitivité constitue l'un des deux objectifs stratégiques. La compétitivité et la gestion des risques sont ici étroitement liées. C'est seulement aux États-Unis que cet objectif n'a pas été défini expressément.

Sécurité sanitaire et qualité des denrées alimentaires

La sécurité sanitaire des denrées alimentaires n'est pas citée comme objectif parce qu'elle relève surtout d'un domaine politique indépendant dans tous les pays et dans l'UE. En Suisse, l'accent a davantage été mis sur la qualité à la faveur de la Politique agricole 2014–2017. Par contre, l'amélioration de la qualité n'a été déclarée comme objectif ni dans l'UE, ni aux États-Unis, ni au Canada, lors des dernières réformes. Dans l'UE, la promotion de la qualité joue toutefois, depuis un certain temps, un certain rôle dans la désignation des produits (Règlement (UE) no 1151/2012, 2012)

Sécurité alimentaire

La sécurité de l'approvisionnement revêt une importance capitale en Suisse de par l'article constitutionnel sur l'agriculture sur lequel s'appuie la Politique agricole 2014–2017. Ce constat se vérifie dans la formulation de deux objectifs corrélates en matière de production brute et de production nette. La politique agricole américaine s'est également assigné comme principal objectif la sécurité alimentaire en rapport avec l'accès à la nourriture. L'importance de cet objectif se reflète dans les importants moyens financiers consacrés au programme d'aide alimentaire, le *Supplemental Nutrition Assistance Program*. Par contre, cet objectif n'est pas expressément mentionné dans l'UE, ni au Canada.

Protection de l'environnement et biodiversité

Dans l'UE, la PAC 2014–2020 a pour principal objectif de garantir une exploitation durable des ressources naturelles. À cet égard, il convient de citer un élément central, à savoir le nouveau « paiement

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

vert », ou verdissement, qui fait partie des paiements directs du premier pilier de la PAC. Cette mesure est financée par 30 % des enveloppes nationales dévolues aux paiements directs. La consolidation des efforts de préservation de l'environnement est expressément inscrite comme objectif dans le *Farm Bill* de 2014. Ces efforts sont soutenus notamment parce que la participation à des programmes d'assurance n'est plus possible qu'à condition de respecter diverses dispositions environnementales. Au Canada, le deuxième objectif stratégique englobe non seulement la capacité d'innover, mais aussi l'amélioration de la durabilité. Mais, pour ce qui est des mesures, c'est surtout la recherche qui est ici visée. En Suisse, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles constitue une priorité essentielle de la Politique agricole 2014–2017, comme l'illustrent les cinq objectifs concrets qui ont été formulés dans le domaine de l'environnement.

Paysages cultivés

La préservation d'un paysage cultivé diversifié est une question qui n'apparaît dans aucune des politiques sous revue, à l'exception de celle de la Suisse, où elle constitue un objectif explicite, auquel la volonté de freiner l'avancée de la forêt donne également une dimension quantitative. Les nouvelles contributions au paysage cultivé et à la qualité du paysage révèlent aussi l'importance que revêt cette problématique dans la politique agricole suisse.

Viabilité des zones rurales

L'aide au développement rural est un objectif qui est explicitement formulé dans la PAC 2014–2020 ainsi que dans le *Farm Bill* 2014. Le renforcement de la vitalité et de l'attractivité de la zone rurale est également l'un des quatre grands axes de la Politique agricole 2014–2017. C'est uniquement dans les objectifs du CA2 du Canada que cette question n'est pas abordée.

Tableau 6 : Comparaison des objectifs des politiques agricoles de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse

Groupes cibles	Objectifs	UE	États-Unis	Canada	Suisse
Agriculteurs	Garantie des revenus	•••	•	•	•••
	Réduction des fluctuations des revenus	•	•••	•••	•
	Amélioration de la compétitivité	•••	•	•••	•••
Consommateurs	Sécurité et qualité des denrées alimentaires dans la politique agricole	••	•	•	••
	Sécurité alimentaire	•	•••	•	•••
Société	Protection de l'environnement et biodiversité	•••	••	•	•••
	Paysages cultivés	•	•	•	•••
	Viabilité des zones rurales (contribution)	•••	•••	•	•••

Légende :

- Importance faible
- Importance moyenne
- Importance élevée

Source : tableau conçu par les auteurs, catégorisation des groupes cible d'après (van Tongeren, 2008)

3.4.3 Comparaison quantitative

La comparaison quantitative se fonde sur les indicateurs de l'OCDE, à savoir l'Estimation du soutien aux producteurs, l'Estimation du soutien aux services d'intérêt général, l'Estimation du soutien aux consommateurs, ainsi que l'Estimation du soutien total (cf. définitions dans l'encadré).

Définition des indicateurs de l'OCDE

Estimation du soutien aux producteurs (ESP) : l'ESP mesure la valeur des transferts des consommateurs et des contribuables aux *producteurs agricoles*. Ces transferts englobent les soutiens des prix du marché, les soutiens budgétaires et les transferts relevant de mesures qui se fondent sur la production courante, sur l'utilisation des intrants, sur les paramètres, tels que la surface cultivée, le nombre d'animaux détenus, les revenus ou les recettes, ainsi que sur les critères qui ne sont pas liés à des produits.

Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) : l'ESSG mesure la valeur des transferts des consommateurs et des contribuables à *l'ensemble du secteur agricole*. Ces transferts comprennent les paiements destinés à la recherche et au développement, à la formation agricole, aux services d'inspection, à l'infrastructure, à la promotion des ventes, aux stockages publics et à d'autres services qui ne peuvent être classés dans aucune des catégories précitées.

Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) : l'ESC mesure la valeur des transferts en faveur des *consommateurs* de produits agricoles. Cet indicateur recense tous les paiements effectués auprès des consommateurs pour compenser leur contribution au soutien des prix du marché ainsi qu'àuprès des producteurs pour les coûts supplémentaires occasionnés par le soutien des prix du marché dans le domaine des aliments pour animaux.

Estimation du soutien total (EST) : l'EST est la *somme* des éléments suivants :

- transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles (ESP) ;
- transferts bruts des contribuables pour des services d'intérêt général pour l'agriculture (ESSG) ;
- transferts bruts des contribuables aux consommateurs de biens agricoles (ESC).

Source : (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2009)

Estimation du soutien aux producteurs

L'OCDE classe les transferts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles en fonction de l'intensité des effets de distorsion du marché. C'est l'aide couplée à la production qui donne lieu aux plus fortes distorsions (soutien des prix du marché par la protection douanière et les paiements au titre de production par unité produite). Les paiements au titre de l'utilisation des intrants arrivent en deuxième position. Les paiements en fonction de critères non liés aux produits provoquent le moins de distorsions du marché. Ces sous-catégories de transferts, et bien d'autres encore, sont représentées dans le tableau ci-après (Figure 5). Un autre tableau (Figure 7) illustre l'évolution de ces catégories dans l'UE, aux États-Unis, au Canada et en Suisse pendant les années 1990, 2000, 2010 et 2014. Il représente les transferts par rapport aux recettes brutes (les recettes brutes comprennent la valeur totale de la production et de la somme des catégories ESP A à G) pour exclure les fluctuations des taux de change lors de la comparaison croisée des différents pays.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

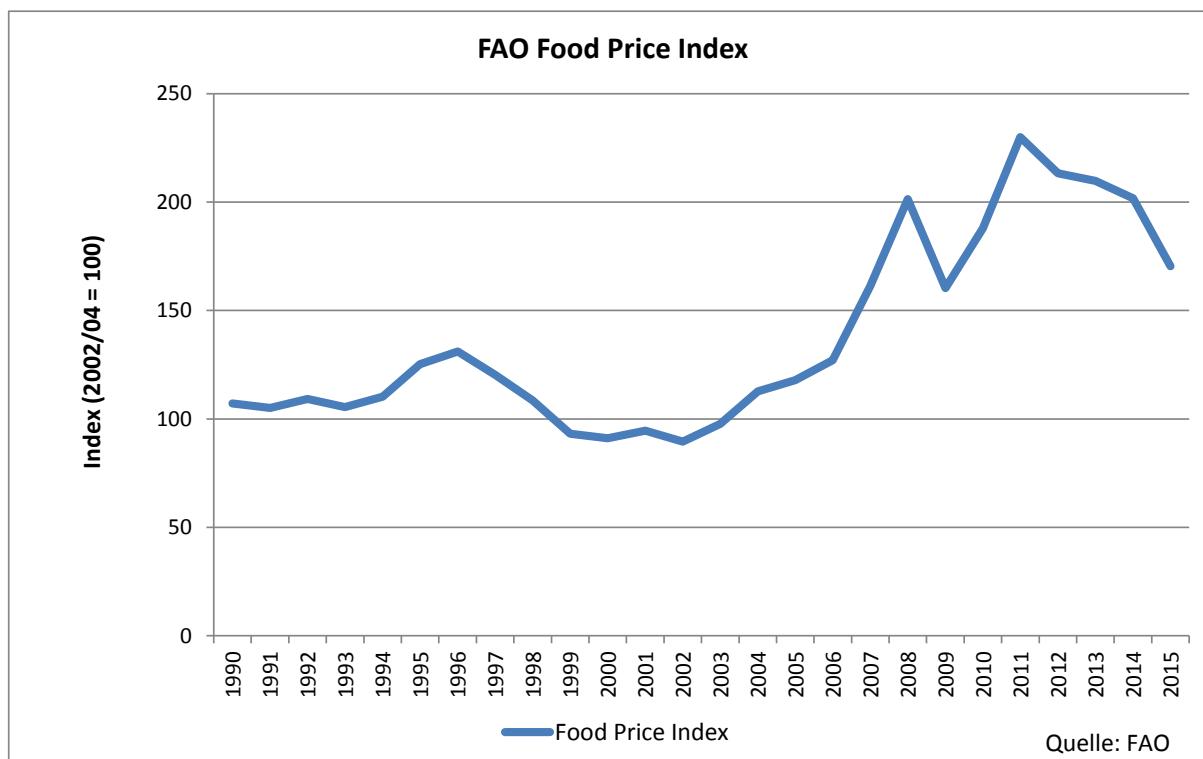
Figure 5 : Catégories ESP

A.	Soutien agricole au titre de la production	
A.1	Soutien des prix du marché	
A.2	Paiements au titre de la production	
B.	Paiements au titre de l'utilisation d'intrants variables	
C.	Paiements au titre de la superficie cultivée / du nombre d'animaux / des recettes / du revenu courants, production requise	
D.	Paiements au titre de la superficie cultivée / du nombre d'animaux / des recettes / du revenu non courants, production requise	
E.	Paiements au titre de la superficie cultivée / du nombre d'animaux / des recettes / du revenu non courants, production facultative	
F.	Paiements selon des critères non liés à des produits de base	
G.	Autres paiements	

Source : (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2009)

Élément central du soutien au titre de la production (A), le soutien des prix du marché correspond à l'écart entre les prix du marché intérieur et ceux des marchés internationaux. L'évolution des prix mondiaux a donc une forte influence sur le montant de l'aide. L'indice FAO des prix des produits alimentaires suit l'évolution des cours mondiaux de 55 matières premières agricoles et denrées alimentaires. Cet indice est représenté dans le tableau ci-après (Figure 6).

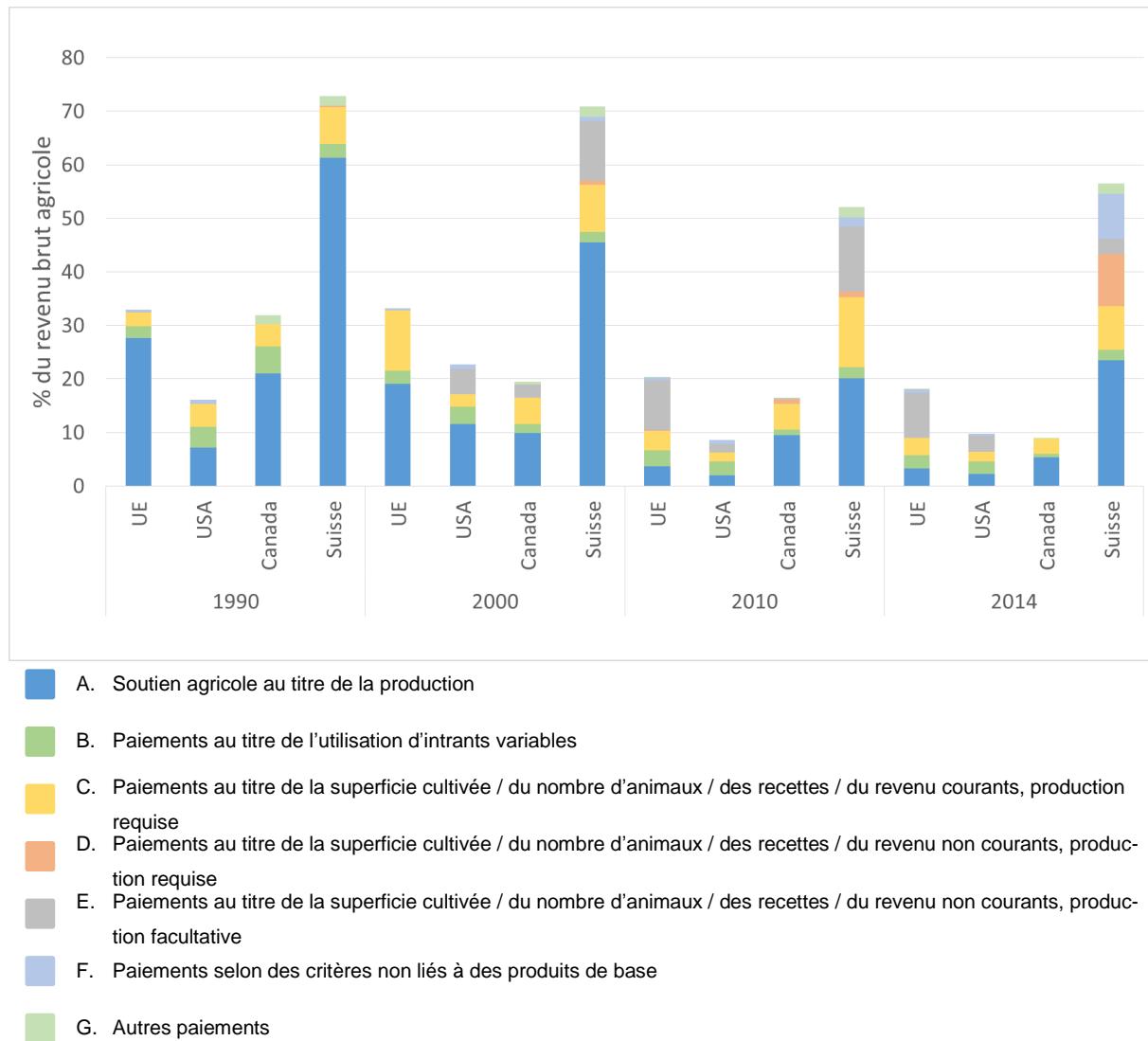
Figure 6 : Évolution des cours mondiaux 1990–2015



Source : (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], 2015)

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

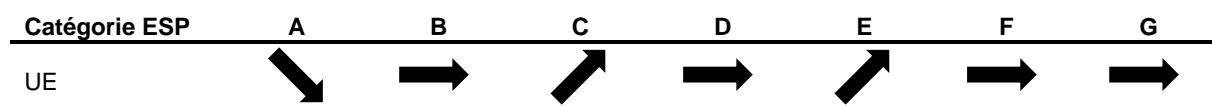
Figure 7 : Évolution de l'ESP en % des revenus bruts agricoles 1990-2014



Source : (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2015)

Dans l'UE, les transferts ont pratiquement diminué de moitié par rapport aux recettes brutes entre 1990 et 2014. Le soutien au titre de la production (A) a baissé de façon particulièrement significative. Ce recul reflète le découplage progressif des mesures de soutien du marché de la production, mais aussi la hausse des prix mondiaux depuis 2006. Les paiements directs découpés de la production actuelle sont aujourd'hui l'élément principal des transferts (E).

Tableau 7 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 UE



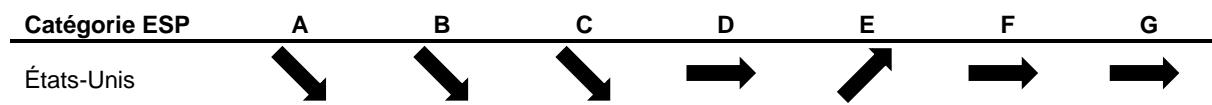
Source : tableau conçu par les auteurs

Aux États-Unis, les transferts ont diminué d'un tiers par rapport aux recettes brutes, entre 2014 et 1990. Cette baisse est principalement due à la hausse des prix mondiaux qui a débuté en 2006. Ce phénomène a également entraîné un recul des dépenses pour les instruments des politiques agricoles, qui réduisent les fluctuations des prix du marché (p. ex. *Marketing Loan Gains* ou gains réalisés

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

sur des prêts d'aide à la commercialisation). Les paiements au titre de production par unité produite et le soutien au titre de la production ont diminué dans l'ensemble (A). Aux États-Unis, les paiements de la catégorie E représentaient en 2014 la majeure partie de l'ensemble des transferts. En faisait également partie les nouveaux programmes de couverture contre la baisse des prix (*Price Loss Coverage*) et contre les risques agricoles (*Agriculture Risk Coverage*) (cf. ch.5.1.4.2), mais aussi les paiements directs qui ont disparu avec le *Farm Bill* 2014. Les dépenses découlant du subventionnement des primes d'assurance entrent dans la catégorie C.

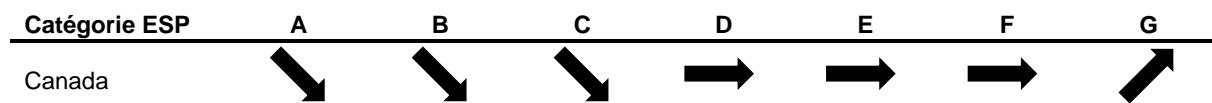
Tableau 8 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 États-Unis



Source : tableau conçu par les auteurs

Au Canada, les transferts ont régressé de plus de deux tiers par rapport aux recettes brutes entre 1990 et 2014. Les paiements au titre de la production par unité produite ont encore été versés jusqu'en 2001, mais dans une plus faible mesure. Le soutien des prix du marché correspond désormais à 100 % du soutien au titre de la production (A). Cette aide, qui provient aujourd'hui de mesures relevant des secteurs du lait, de la volaille et des œufs, constitue la plus grande part de l'ESP. Elle est suivie par les dépenses générées par les instruments de gestion du risque, qui ont été rangés dans la catégorie C. Les catégories de paiements qui entraînent le moins de distorsions (E ou F) ne comprennent pas de paiements, parce que le Canada n'est pas doté d'un système de paiements directs.

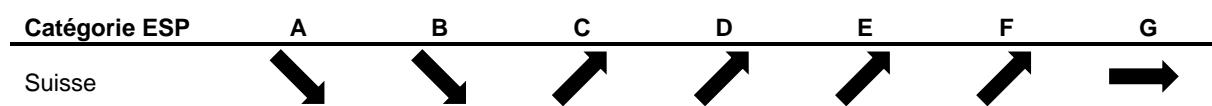
Tableau 9 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 Canada



Source : tableau conçu par les auteurs

En Suisse aussi, les transferts ont diminué par rapport aux recettes brutes. Ce recul a atteint environ 20 % entre 1990 et 2014 et provient de la réduction du soutien au titre de la production (A), qui a résulté de la hausse des prix mondiaux et de la diminution de la protection douanière. La composition de l'ESP suisse a changé depuis le début des années 90 en raison de la refonte de la politique agricole. Différentes nouvelles contributions nées de la Politique agricole 2014–2017 ont été placées dans la catégorie C (notamment une partie des contributions à la sécurité de l'approvisionnement : contribution selon la zone pour la production dans des conditions difficiles, contributions pour les terres ouvertes et les cultures pérennes ainsi que contributions au système de production). La contribution de base relevant des contributions à la sécurité de l'approvisionnement a été rangée dans la catégorie D, mais les contributions de transition ont, quant à elles, été classées dans la catégorie E. La Suisse est de tous les pays étudiés le seul État ayant des contributions considérables dans la catégorie F, qui a le moins d'effets de distorsion. On y retrouve essentiellement les contributions au paysage cultivé, les contributions à la qualité du paysage ainsi qu'une partie des contributions à la biodiversité (niveau de qualité 2 et contributions pour la mise en réseau).

Tableau 10 : Évolution des catégories ESP 1990–2014 Suisse



Source : tableau conçu par les auteurs

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

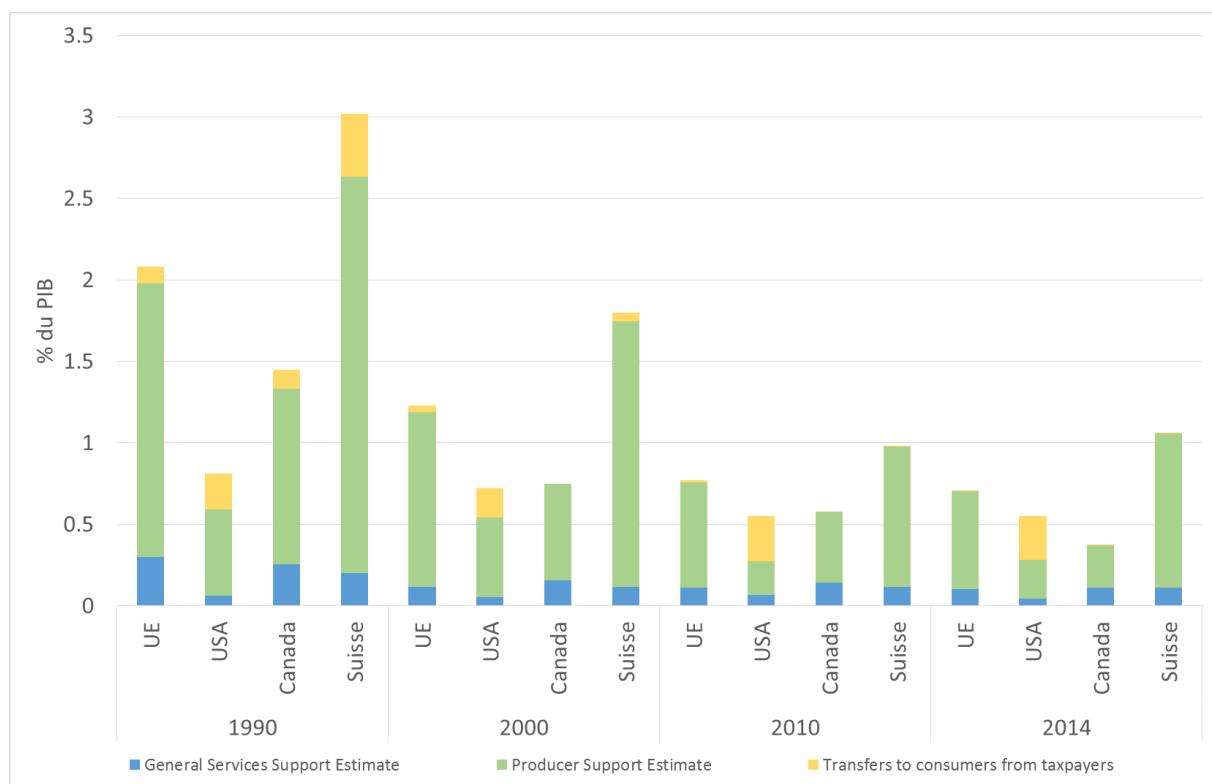
Estimation du soutien total

L'Estimation du soutien total (EST) comprend l'ESP, l'ESC, et l'ESSG. Le tableau ci-après (Figure 8) représente l'EST par rapport au produit intérieur brut.

En Suisse, l'EST par rapport au PIB est aujourd'hui une fois et demie plus élevée que dans l'UE, deux fois plus qu'aux États-Unis et trois fois plus qu'au Canada. Cette valeur élevée de la Suisse est due à une valeur ESP qui est aussi plus élevée. Le pourcentage de l'ESP dans l'EST est le plus grand dans tous les pays/groupes de pays, à l'exception des États-Unis, où les transferts aux consommateurs (ESC) constituent la part la plus importante. L'aide alimentaire nationale, à savoir le programme d'assistance supplémentaire à l'alimentation (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) et les politiques en matière d'alimentation à l'école, jouent à cet égard un rôle important. Par ailleurs, tous les pays et groupes de pays investissent, en termes relatifs, autant d'argent dans des prestations qui bénéficient à l'agriculture et au secteur agroalimentaire (ESSG). Les sommes dépensées pour la recherche et le développement en font également partie.

Les valeurs EST ont diminué partout depuis le début des années 90. Un phénomène qui s'explique surtout par la baisse de l'aide ESP.

Figure 8 : Évolution de l'EST en % du PIB 1990–2014



Source : (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2015)

3.5 Conclusions

Les politiques agricoles de l'UE, des États-Unis et de la Suisse se sont considérablement développées au cours des vingt-cinq dernières années. Tandis que cette tendance, relativement persistante, procède d'une volonté de renforcer l'orientation vers le marché et les attentes de la société, la politique américaine affiche, quant à elle, une certaine instabilité. Ainsi les paiements directs qui ont été introduits à la faveur du dernier *Farm Bill* ont-ils déjà été supprimés. La politique canadienne est celle qui présente la plus grande continuité. Le dernier cadre stratégique (CA2) n'a pas non plus entraîné de changements notables des priorités. L'accent est toujours mis sur les instruments ayant trait à la gestion des risques, à la régulation de l'offre ainsi qu'à la recherche et à l'innovation.

La politique agricole canadienne se distingue également par son orientation. En comparaison avec les autres pays analysés, elle possède le champ d'action le plus restreint. Elle est en effet fortement centrée sur la réduction ou l'atténuation des risques élevés (notamment d'ordre climatique) susceptibles d'affecter le secteur. Une caractéristique qu'elle partage avec la politique américaine. Toutefois, le champ d'action est considérablement plus vaste aux États-Unis, ce qui s'explique par la plus large gamme de produits, mais aussi par le plus grand rôle que jouent des objectifs d'une nature surtout sociétale. Il convient à cet égard de citer en particulier les mesures qui ont pour objectif de réduire le prix des denrées alimentaires pour les consommateurs dans le besoin.

Les politiques agricoles de l'UE et de la Suisse possèdent également un large champ d'action. Il existe ici aussi une corrélation avec l'orientation marquée vers les besoins de la société. Mais le but poursuivi consiste, non pas, comme aux États-Unis, à réduire le prix du bien privé que représentent les denrées alimentaires pour une partie des consommateurs, mais au contraire à tenir compte du besoin de la société de disposer d'un large éventail de biens publics, principalement dans les secteurs de l'environnement et du développement rural. La question de la sécurité alimentaire est en outre importante en Suisse. Le rôle central des paiements directs (et, en Suisse, de la protection douanière) apparaît dans ce contexte et à la lumière de l'objectif de garantie des revenus, qui est aussi important dans l'UE qu'en Suisse.

La Suisse arrive en tête pour ce qui est du montant de l'aide financière dont bénéficie directement l'agriculture. Elle accorde le soutien le plus important aussi bien au titre de la production, ce qui s'explique par le niveau le plus élevé de soutien des prix du marché (protection douanière), que sous forme d'autres mesures. La Suisse est également le pays ayant le plus fort pourcentage de formes de soutien qui ne provoquent pas de distorsion de marché, ce qui est dû à la part importante de paiements directs qui ne sont pas couplés à la production. En comparaison avec les autres pays ou groupes de pays analysés, les dépenses engagées en Suisse pour les secteurs agricoles et agroalimentaire sont les plus élevées par rapport à la plus-value pour l'économie du pays (EST). Mais l'écart observé avec l'UE, les États-Unis et le Canada est notablement plus faible que si l'on se réfère uniquement à l'aide financière directement allouée à l'agriculture (ESP). Le tableau ci-après (tableau 11) récapitule les différences entre les politiques agricoles étudiées.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 11 : Représentation synoptique des similitudes et différences des quatre politiques agricoles

	UE	États-Unis	Canada	Suisse
Agriculture				
Priorité Objectifs	Soutenir les revenus	Atténuer les effets des fluctuations des revenus	Atténuer les effets des fluctuations des revenus	Soutenir les revenus
Priorité Instruments	Paiements directs	Paiements anticycliques et assurances	Paiements anticycliques et assurances	Protection douanière et paiements directs
Aide financière	Moyenne et stable	Instable	Instable	Élevée et stable
Consommateurs / société				
Priorité Objectifs	Environnement, viabilité des zones rurales	Réduction des prix des denrées alimentaires pour les personnes dans le besoin	–	Sécurité de l'approvisionnement, paysages cultivés et environnement
Priorité Instruments	Paiements directs	<i>Food Stamps</i> (bons alimentaires)	–	Paiements directs
Aide financière	Moyenne et stable	Élevée et stable	–	Élevée et stable

Source : tableau conçu par les auteurs, d'après (van Tongeren, 2008)

4 Introduction à la gestion des risques dans l'agriculture

Le chapitre 4 introduit brièvement le thème de la gestion des risques et des instruments correspondants. Le chiffre 4.1 donne une définition des termes « risque » et « gestion des risques » et établit une typologie des risques dans l'agriculture. Partant des textes des deux postulats, le chiffre 4.2 clarifie quels instruments seront analysés pour la Suisse et l'étranger (UE, États-Unis et Canada) et lesquels exclusivement pour la Suisse. Un encadré présente en outre la gestion intégrée des risques dans le domaine des dangers naturels telle qu'elle est appliquée en Suisse.

4.1 Définition de la notion de risque et types de risques

Le *risque* est défini comme la combinaison de la probabilité de survenance d'un événement et des conséquences de celui-ci (Organisation internationale de normalisation, 2015). Si cette définition admet des conséquences tant positives que négatives, celle de la United Nations International Strategy for Disaster Reduction (Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes des Nations Unies, 2009) retient uniquement les conséquences négatives. Le présent rapport s'appuie sur cette dernière définition.

Les rapports et ouvrages spécialisés proposent différentes approches de classification des risques dans le domaine de l'agriculture. Dans son rapport « Gestion des risques dans l'agriculture – Une approche holistique » (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2010), l'OCDE définit cinq types de risques. Il convient de relever ici qu'il n'est pas toujours possible d'opérer une séparation nette entre les risques dès lors qu'ils sont en partie interdépendants ou se conditionnent l'un l'autre.

Les risques liés à la production sont définis comme des incertitudes par rapport au volume et à la qualité des récoltes. Ces risques sont généralement associés à des événements naturels ou à des influences environnementales (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2010).

Les conséquences des risques ou dangers naturels ne concernent pas seulement l'agriculture, mais touchent tous les domaines de la société et de l'économie. On trouvera des informations détaillées sur le thème des dangers naturels sur la Plateforme nationale des dangers naturels PLANAT (www.planat.ch). Le présent rapport entre en matière uniquement sur la gestion des risques dans l'agriculture. Le rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 relatif à la gestion des dangers naturels en Suisse donne une vue d'ensemble détaillée des champs d'actions et des mesures dans ce même domaine.

Les risques liés aux variations de prix et de cours de change sur les marchés acheteurs et vendeurs. Des baisses de prix sur les marchés de produits peuvent résulter d'un élargissement de l'offre (dû, à court terme aux conditions naturelles ; à long terme, au progrès technologique, à l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, etc.) ou d'un recul de la demande (dû à court terme p. ex. aux conditions météorologiques ; à long terme, à des changements dans les préférences des consommateurs, à la diminution des revenus, etc.). Les risques liés aux prix et aux cours de change peuvent avoir des répercussions négatives sur les rendements et les coûts des producteurs et se solder au final par une baisse de leur revenu.

Les risques institutionnels découlent de changements au niveau des conditions-cadre institutionnelles (p. ex. modifications de lois, réformes agraires, etc.), plus spécialement dans les politiques agricole, commerciale et environnementale, ainsi que dans les domaines de la santé animale et de la sécurité alimentaire. Il peut en résulter des pertes de recettes et des hausses de coûts, et partant, une fois encore une baisse du revenu.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Les risques technologiques se rapportent à l'évolution constante des technologies et des méthodes de production. De nouvelles technologies peuvent avoir pour effet de diminuer fortement, si ce n'est réduire à néant, la valeur d'investissements antérieurs. À l'inverse, les producteurs peuvent se trouver dépassés par le progrès technologique, avec des conséquences négatives sur la production, et notamment des pertes de gains et de rendements (Miller, Dobbins, Pritchett, Boehlje, & Cole, 2004).

Les risques individuels sont les risques liés à des personnes, p. ex. une maladie, un accident ou le décès.

Par *gestion des risques*, on entend l'approche et le traitement systématiques de risques dans le but de minimiser les dommages et les pertes qui pourraient en résulter. La gestion des risques englobe l'analyse et l'évaluation des risques, ainsi que la mise en œuvre de stratégies et de mesures pour contrôler, réduire et transférer les risques (Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes des Nations Unies, 2009).

4.2 Délimitation des instruments analysés

Les postulats demandent en substance une analyse comparative internationale de systèmes d'assurance risques étatiques ou subventionnés et/ou d'instruments ayant un effet similaire comme les programmes d'épargne, les interventions publiques, les paiements anticycliques ou *ad hoc*. Le chapitre 5 compare les instruments de protection contre les risques de l'UE, des États-Unis, du Canada et de la Suisse. Pour l'UE, les États-Unis et le Canada, l'analyse porte uniquement sur les instruments publics ou subventionnés ; pour la Suisse, elle inclut les assurances risque privées. Le chiffre 5.2 donne une analyse comparative intégrale des politiques en matière de gestion des risques dans ces quatre (groupes de) pays ; le chiffre 5.4 décrit les principes de l'OCDE concernant le rôle de l'État et le chiffre 5.5, finalement, les principaux avantages et désavantages des instruments mis en œuvre dans les pays étudiés.

Hormis une comparaison internationale des différents instruments de gestion des risques étatiques et soutenus par l'État, le postulat 14.3815 demande un rapport sur les systèmes d'annonce et de surveillance des dangers naturels, sur les mesures de prévention, ainsi que sur l'activité et les moyens de la recherche dans ce domaine. Pour la Suisse, ces aspects sont traités au chapitre 6, qui porte également sur les mesures prises dans le cadre de la gestion intégrée des risques dans l'agriculture.

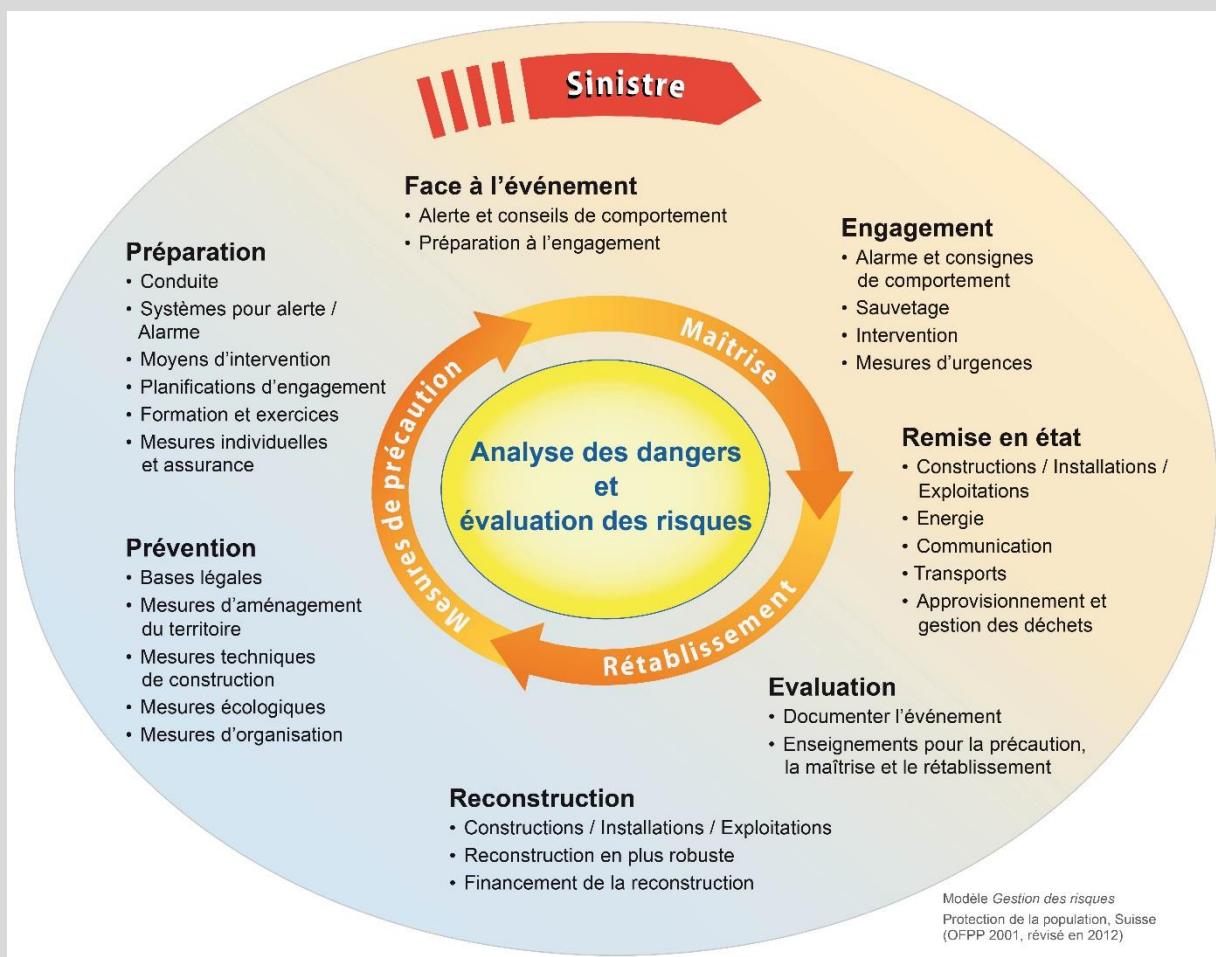
Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

La gestion intégrée des risques

La gestion intégrée des risques (GIR) dans le domaine des dangers naturels consiste à surveiller en permanence les processus naturels susceptibles de provoquer des dommages et à faire un relevé périodique des risques sur la base des dangers existants. Les risques identifiés sont ensuite évalués en fonction de leur acceptabilité. L'évaluation sert à mettre en lumière les besoins d'intervention et les priorités. À partir de là, une planification de mesures incluant toutes les options possibles permet de piloter l'évolution des risques en respectant tous les aspects de la durabilité : c'est-à-dire éviter l'apparition de nouveaux risques inacceptables grâce à une utilisation basée sur le risque, réduire les risques existants à un niveau acceptable et répartir les coûts de dommages survenus en dépit des mesures prises (risques résiduels) selon le principe de solidarité.

La GIR s'articule en trois phases : la « précaution » (prévention, préparation), la « maîtrise » (face à l'événement, engagement et remise en état) et le « rétablissement » (évaluation et reconstruction). Ces phases sont représentées dans le cercle intérieur de la figure ci-dessous.

Figure 9 : Gestion intégrée des risques



Source : (Office fédéral de la protection de la population)

La phase de précaution englobe toutes les mesures prises avant la survenance d'un événement afin de le prévenir, de l'atténuer ou de le contenir. Dans cette phase, on fait la distinction entre les mesures de prévention et les mesures de préparation aux situations d'urgence. Les premières désignent celles qui permettent avant tout de réduire la vulnérabilité, c'est-à-dire d'éviter la survenance d'un danger ou en tous cas d'en diminuer les effets. Les deuxièmes englobent l'ensemble des dispositions

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

destinées à maîtriser de manière efficace et rapide un événement qui s'est produit. Elles servent à préparer la maîtrise de catastrophes et de situations urgentes et dont les effets se déploient seulement après l'occurrence du sinistre. Elles visent également à endiguer les dommages, voire à les prévenir, ou à influencer la situation dans un sens favorable, et maîtriser le plus rapidement possible les conséquences de l'événement.

La *phase de maîtrise* comprend les mesures susceptibles de réduire l'ampleur des dommages et la durée d'un événement. Cette phase commence avec la préparation à l'événement lorsque celui-ci se dessine et prend fin après l'intervention, lorsque la phase de rétablissement lui succède.

Les mesures de maîtrise d'événements naturels doivent, comme on l'a dit, contenir l'ampleur et la durée de ceux-ci et créer des conditions optimales pour un rétablissement rapide. Immédiatement avant l'événement, la situation doit être analysée en permanence pour pouvoir, le cas échéant, diffuser rapidement les avertissements, les messages d'annonce et les recommandations sur le comportement à adopter. Lors de l'engagement, des mesures organisationnelles sont prises pour protéger les personnes et les installations/équipement importants et limiter les dommages (p. ex. blocage de voies de transport, évacuation de personnes, etc.). La remise en état provisoire d'infrastructures importantes est un élément primordial de la phase de maîtrise.

La *phase de rétablissement* commence lorsque la remise en état est terminée ; elle comprend l'évaluation de l'événement et la reconstruction. Dans cette phase consécutive à l'événement, il s'agit de rétablir l'état initial, voire de l'améliorer, aussi rapidement et durablement que possible. Les premières mesures consistent à mettre en place une sécurité minimale et assurer le fonctionnement des infrastructures importantes. La reconstruction de bâtiments et d'infrastructures, ainsi que le rétablissement du fonctionnement de l'économie sont prioritaires. Une autre tâche encore est de tirer des enseignements des événements et de les mettre en œuvre dans une planification à long terme.

La GIR fait partie des nombreuses aides à la planification en matière de risques et de dangers éditées par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Elle est appliquée par d'autres offices fédéraux, des cantons et des organisations, et reprise dans un grand nombre de publications. Toujours est-il que la GIR ne porte pas explicitement sur les risques et dangers dans l'agriculture ; des instruments comme les paiements anticycliques ou les paiements ad hoc, qui jouent un rôle capital dans la gestion des risques dans l'agriculture, n'y sont pas mentionnés. Il n'est dès lors pas possible d'attribuer les risques dans l'agriculture aux différentes phases de la GIR, ce pourquoi il y est renoncé dans la comparaison internationale des instruments de gestion des risques présentée au chapitre 5. Dans le chapitre sur la Suisse (chap. 6) en revanche, les instruments sont attribués aux trois phases de la GIR.

5 Comparaison internationale d'instruments assuranciels

5.1 Pays étudiés : UE, États-Unis, Canada, Suisse

Dans le chiffre 5.1, nous présentons brièvement les instruments assuranciels de gestion des risques et instruments similaires, étatiques ou soutenus par l'État, de l'UE, des États-Unis et du Canada. Nous nous appuyons pour cela sur les règlements pertinents de l'UE, le *Farm Bill 2014* des États-Unis et les dispositions de la « Gestion des risques de l'entreprise dans le domaine de l'agriculture » du Canada. Pour la Suisse, nous donnons une vue d'ensemble plus complète, avec la présentation d'assurances privées à côté des étatiques.

Tant aux États-Unis qu'au Canada et dans l'UE, les principaux instruments de gestion des risques dans l'agriculture sont des assurances, des programmes d'épargne, des interventions des pouvoirs publics, des paiements anticycliques et des paiements *ad hoc*. L'analyse comparative portera donc sur ces cinq catégories d'instruments.

Le tableau 12 donne une vue d'ensemble des instruments de gestion des risques analysés au chapitre 5.

Tableau 12 : Instruments comparés

Instruments étatiques	Pays
Assurances	UE, États-Unis, Canada, Suisse
Programmes d'épargne	Canada
Interventions publiques	UE
Paiements anticycliques	UE, États-Unis, Canada, Suisse
Paiements <i>ad hoc</i>	UE, États-Unis, Canada, Suisse

Source : propre représentation

5.1.1 Assurances

Ce chapitre décrit les assurances étatiques et soutenues par l'État dans l'UE, aux États-Unis et au Canada. Pour la Suisse, l'analyse inclut en outre les assurances privées. On trouvera en annexe des considérations sur la théorie des assurances.

5.1.1.1 Assurances soutenues par l'État dans l'UE

Les assurances subventionnées dans l'UE couvrent une large palette de sinistres, qui va de mauvaises récoltes pour cause de conditions météorologiques défavorables à des pertes de rendement dues à des attaques de nuisibles en passant par les épizooties. Il existe des possibilités de soutien aussi bien dans le premier que dans le deuxième pilier de la PAC.

Dans le premier pilier, le soutien est limité aux secteurs fruits, légumes et vin, et dans le deuxième, un soutien n'est possible que si les pays membres individuels inscrivent des mesures correspondantes dans leur programme pluriannuel de développement rural.

Aide publique à l'assurance dans le cadre du premier pilier

L'aide publique dans le cadre du premier pilier se borne au subventionnement des assurances récoltes pour la production fruitière, maraîchère et viticole.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Secteurs fruitier et maraîcher

Les exploitations agricoles actives dans la production fruitière et maraîchère peuvent se regrouper dans des organisations de producteurs. L'UE aide celles-ci à mettre en œuvre des programmes qui s'inscrivent dans une stratégie nationale. Pour le financement de tels programmes, une organisation de producteurs reconnue peut créer un fonds d'exploitation qui sera alimenté par les contributions des membres (ou par l'organisation elle-même) et par une contribution financière de l'UE. La participation de l'UE est généralement limitée à 50 % du montant total du fonds d'exploitation, mais elle peut être relevée à 60 % dans certains cas.

L'aide financière à la conclusion d'une assurance récolte avec les moyens du fonds d'exploitation est un élément important des programmes opérationnels. Dans le cadre de ces programmes, d'autres instruments de gestion des risques peuvent être proposés, comme les retraits du marché, la récolte en vert ou la non-récolte, l'aide à l'obtention de prêts bancaires et la participation aux frais administratifs pour la constitution de fonds mutuels (Règlement (UE) no 1308/2013, 2013).

Secteur vitivinicole

Les États-membres peuvent lancer des programmes quinquennaux de soutien à la viticulture. Les coûts de ces programmes sont intégralement couverts par les moyens de l'UE (Règlement (UE) no 1308/2013, 2013).

Dans le cadre des programmes de soutien, des contributions sont accordées pour le paiement des primes des assurances récoltes et pour la création de fonds de mutualisation.

Aide publique à l'assurance dans le cadre du deuxième pilier

Les mesures au titre du deuxième pilier de la PAC soutiennent le développement de l'espace rural. Les États-membres doivent remettre à la Commission de l'UE, et faire approuver par elle, un programme de mesures sur sept ans. Les mesures du deuxième pilier sont en principe facultatives et impliquent une participation financière des États-membres.

Le Règlement relatif au développement de l'espace rural pour la période 2014–2020 (Règlement UE n° 1305/2013) définit en son article 36 le cadre pour les instruments de gestion des risques dans le domaine des assurances et des fonds de mutualisation :

- les participations financières pour le paiement de primes d'assurances concernant les cultures, les animaux et les végétaux qui couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs et causées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales, des infestations parasitaires ou un incident environnemental (art. 37) ;
- les participations financières aux fonds de mutualisation en vue du paiement de compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'une maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires ou d'un incident environnemental (art. 38) ;
- un instrument de stabilisation des revenus, sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus (art. 39 (Règlement (UE) no 1305/2013, 2013).

Les trois instruments susmentionnés reposent sur une base volontaire. C'est uniquement si un État-membre les intègre dans son ou ses programmes de soutien qu'il peut bénéficier d'une contribution du deuxième pilier aux conditions définies dans le règlement. Dans le détail, ces instruments se présentent comme suit :

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques**Réduction de primes d'assurances privées récoltes, animaux et plantes**

Le Règlement UE n° 1305/2013 est déterminant pour la participation financière de l'État aux primes que les paysans doivent payer pour des assurances privées récoltes, animaux et végétaux. Cette participation est limitée à 65 % des primes. La palette des sinistres donnant droit à une réduction de primes va des conditions météorologiques défavorables (gel, grêle, glace, pluie, sécheresse), aux épi-zooties, maladies des plantes et attaques d'organismes nuisibles, en passant par les mesures édic-tées pour éradiquer ou contenir la propagation d'une maladie ou d'un organisme nuisible.

L'aide prévue n'est accordée que lorsque la production annuelle du risque assuré est inférieure de 30 % à la production annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou des cinq années précédentes en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible (moyenne olympique). Pour calculer la production annuelle de l'agriculteur, divers indicateurs sont pris en compte (p. ex. indicateur météorologique) (Règlement (UE) no 1305/2013, 2013).

Comparaison des assurances agricoles de quelques pays européens

Autriche

L'assurance-grêle autrichienne a été créée en 1947, à l'initiative de l'agriculture, par des assureurs privés sous la forme d'une société d'assurance mutuelle. Ses produits sont commercialisés par des assurances partenaires. L'État participe au financement des primes des compagnies d'assurance qui offrent des assurances grêle pour toutes les cultures à l'échelle nationale, ainsi que de celles qui couvrent des dommages dus au gel touchant les vignes et certaines grandes cultures, également à l'échelle nationale.

L'État participe au total à concurrence de 50 % au paiement des primes (le *land* concerné, max. 25 % ; le *Bund*, max. 25 %, prélevé sur le fonds national d'aide en cas de catastrophe). Les réassurances sont offertes exclusivement par des assureurs privés (Bundeskanzleramt, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008).

France

La France dispose d'un Fonds national de garantie de calamités agricoles depuis 1946 (depuis 2010 « Fonds national de gestion des risques en agriculture »), dont les prestations sont versées en cas de dommages graves dus à des aléas climatiques. Ce système d'assurance fonctionne depuis 2005 sous la forme d'un partenariat public-privé. Les primes d'assurance sont subventionnées par le fonds. Pour une assurance multirisques, les agriculteurs peuvent bénéficier de réductions de primes à concurrence de 65 %. Ils ont la possibilité de choisir entre un contrat portant sur une culture spécifique et un contrat couvrant toute l'exploitation. À partir de 2016, c'est un fonds mutuel qui financera les contributions de primes. Un contrat socle (protection de base) sera à disposition de toutes les exploitations, avec la possibilité de prendre des couvertures complémentaires, à des tarifs différents, pour quatre types de culture : la culture fruitière, la culture maraîchère, la viticulture et les prairies permanentes.

Les réassurances sont offertes par des compagnies privées, notamment la Caisse centrale de réassurance, une société anonyme privée avec garantie d'État, gérée par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (Fédération française des sociétés d'assurances, 2011; Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008).

Italie

L'Italie connaît depuis 1970 un fonds de solidarité nationale (*Fondo di Solidarietà Nazionale*). Ce fonds a été transformé en 2005 en un partenariat public-privé avec participation de l'État. Pour une assurance multirisques, les agriculteurs peuvent bénéficier de réductions de primes de 65 % au maximum. L'Italie subventionne aussi certaines assurances dans le domaine de la production animale.

En complément aux réassureurs privés, il existe un réassureur public, l'*Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare*, qui est ouvert aux assureurs privés. Cet institut est assujetti au Ministère des politiques agricole, alimentaire et forestière (Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, 2015a; Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, 2015b; Centro per lo sviluppo agricolo e rurale (CESAR), 2015).

Espagne

L'Espagne est le pays de l'UE qui dispose du plus vaste dispositif assurantiel réglé au niveau de la loi. Le modèle espagnol existe depuis 1978 et est le plus ancien partenariat public-privé dans ce domaine. L'État, plus précisément l'*Entidad Estatal de Seguros Agrarios*, une division du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement, organise et contrôle le système des assurances risques agricoles. Il offre des produits d'assurance standards, qui sont gérés par les assureurs privés du consortium AGROSEGURO (Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados).

Le système d'assurance couvre les dommages catastrophiques dans l'agriculture, les pertes de récoltes pour pratiquement toutes les cultures, ainsi que différents risques dans le secteur de l'élevage. Les primes sont subventionnées à hauteur d'environ 55 % par l'État (40 % par l'*Entidad Estatal de Seguros Agrarios*, le reste par les régions autonomes), y inclus la réassurance des risques les plus extrêmes. La réassurance du consortium AGROSEGURO auprès du réassureur public Consorcio de Compensación de Seguros est obligatoire (Machetti Bermejo, 2015; Bielza, Conte, Dittmann, Gallego, & Stroblmair, 2008).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Comparaison des assurances risques agricoles de pays individuels (suite)

Critères	Suisse	Allemagne	Autriche	France	Italie	Espagne
Nom	P. ex. Suisse Grêle	P. ex. Vereinigte Hagel	Assurance grêle et gel	Assurance multirisques	Assurance multirisques	Assurance multirisques
Rôle/tâche de l'État	–	–	Les primes d'assurance grêle et gel sont subventionnées par l'État.	Les primes sont subventionnées par le biais d'un fonds étatique qui est géré par un réassureur privé.	Les primes sont subventionnées par l'État. Réassurance possible, notamment par l'État.	L'État offre des produits d'assurance qui sont commercialisés par des assureurs privés regroupés dans Agroseguro dont il a le contrôle. Les primes sont subventionnées. Le réassureur étatique est subordonné au Ministère de l'économie.
Subventions de primes	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Réassurance étatique	–	–	Non (uniquement réassureurs privés)	Non (mais les réassureurs bénéficient en partie d'une garantie de l'État)	Oui (en complément aux réassureurs privés)	Oui, les risques extrêmes comme la sécheresse et les inondations.
Provenance des moyens des subventions nationales (hormis moyens UE)	–	–	Moyens du fonds d'aide en cas de catastrophe et du budget agricole des <i>Länder</i>	Moyens du fonds national de gestion des risques agricoles	Moyens du fonds national de solidarité	Moyens du budget du gouvernement central et des gouvernements régionaux.
Types de risques assurables et subventionnés	–	–	<u>Dommages dus à la grêle</u> pour toutes les cultures <u>Assurance gel</u> pour viticulture et cultures arables assurables	<u>Aléas climatiques</u> : grêle, sécheresse, gel, tempête, excédent d'eau, inondations (couverture d'assurance d'une culture spécifique ou de toute l'exploitation)	<u>Dangers naturels</u> : séismes, glissements de terrain, avalanches, inondations <u>Aléas météorologiques</u> : forte pluie, glace, grêle, gel, sécheresse <u>Élevage</u> : épizooties	<u>Multirisques</u> : gel, grêle, inondation, feu, pluie, sécheresse, vents tempétueux ou chauds <u>Animaux</u> : accidents, maladies et épizooties, sécheresse des pâturages
Part du soutien étatique aux primes	–	–	Jusqu'à 50 %	Jusqu'à 65 %	Jusqu'à 65 %	Jusqu'à 55 % (selon catégorie : agriculteur à titre principal ; participant à des mesures de maintien/protection de l'environnement ; membre d'une organisation de producteurs de fruits/légumes ; jeune paysan ; chef d'exploitation)
Bénéficiaires de subventions	–	–	Assureurs (avec offre à l'échelle nationale)	Agriculteurs	Agriculteurs	Assureurs (membres du consortium Agroseguro, 22 assureurs)
Seuil d'indemnisation	–	–	Perte d'au moins 30 %	Perte d'au moins 30 %	Perte d'au moins 30 %	Perte d'au moins 30 %

Source: propre présentation

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Participation financière à des fonds de mutualisation pour couvrir des dommages

Ces fonds font partie des mesures d'entraide. Les États-membres fixent des règles pour leur création et leur administration, ainsi que pour l'octroi des indemnités. L'initiative de créer de tels fonds doit venir de l'agriculture.

L'aide au titre d'un fonds de mutualisation couvre les mêmes sinistres que l'aide au titre d'une réduction de primes d'assurances privées. Le mécanisme de déclenchement est également le même. Par contre, à la différence de la réduction de primes d'assurance, les versements au titre de fonds de mutualisation portent sur les pertes découlant d'événements, la compensation étant limitée à la part qui excède 30 %. Les paiements de l'État sont limités à 65 % de la compensation et sont versés aux fonds et non directement aux agriculteurs. En outre, des contributions financières peuvent être accordées pour les frais administratifs liés à la constitution des fonds et pour des emprunts contractés à des conditions du marché pour payer les indemnités aux agriculteurs (Règlement (UE) no 1305/2013, 2013).

Fonds de mutualisation pour la stabilisation des revenus

Les États-membres ont également la possibilité de soutenir les fonds de mutualisation pour stabiliser les revenus. Contrairement aux deux instruments décrits plus haut, cet instrument se fonde non pas sur des pertes de rendement, mais sur une perte de revenu, le revenu étant défini comme la somme des recettes que l'agriculteur réalise sur le marché, y compris toute forme de soutien public, déduction faite des coûts des intrants.

Le fonctionnement du fonds et les critères relatifs à l'octroi de contributions sont en principe les mêmes que celui du fonds pour la couverture des pertes résultant de sinistres. Autrement dit, le revenu doit être inférieur de 30 % à la moyenne des trois années précédentes. Les paiements aux agriculteurs compensent au maximum 70 % des pertes supérieures à 30 % au cours de l'année où le producteur peut bénéficier de cette aide, les moyens étatiques étant limités à 65 %. Ici encore, l'argent est versé au fonds et non directement aux agriculteurs (Règlement (UE) no 1305/2013, 2013).

5.1.1.2 Aide publique à l'assurance aux États-Unis

Aux États-Unis, l'assurance récolte subventionnée par l'État a une longue tradition. En 1938 déjà, le Congrès adoptait une base légale correspondante, qui est à la base de l'actuelle *Crop Insurance*. Celle-ci fut par la suite adaptée et développée en plusieurs étapes en fonction de l'évolution économique et sociale. Elle est traitée sous le Titre XI « Crop Insurance » du *Farm Bill 2014*. Le Farm Bill crée également des instruments assurantiels de gestion des risques soutenus par l'État avec le *Supplemental Coverage Option* (SCO) et le *Stacked Income Protection Plan* (STAX) pour le coton.

Crop Insurance

La *Crop Insurance*, l'instrument central de la gestion des risques de la politique agricole américaine, a pour objectif de stabiliser et de soutenir l'agriculture américaine. Elle couvre un large assortiment de produits agricoles de base. Parmi les quelque 130 cultures assurables, mentionnons les cultures arables comme le blé, le maïs et le soja, mais aussi le riz et les cacahuètes, des cultures spéciales, les herbages et les pâturages. Les sinistres assurables sont tout aussi diversifiés, allant de phénomènes naturels comme la sécheresse, les crues, les tempêtes, les fortes pluies, le gel et le feu, aux éruptions volcaniques et aux tremblements de terre, en passant par les maladies des plantes, les attaques de nuisibles et les dommages causés par les animaux sauvages. Sont assurables également, simplement, des conditions météorologiques défavorables. Quant aux dommages dus à la grêle, ils sont en principe assurés par des compagnies privées.

En 2014, 1,2 million de contrats d'assurance ont été passés dans le cadre de la *Crop Insurance*. Ces contrats couvrent 120 cultures différentes sur une superficie totale de 120 millions d'hectares, pour une valeur d'assurance de 110 milliards USD. Les producteurs qui cultivent des cultures non assurables peuvent bénéficier du *Noninsured Crop Disaster Assistance Program* (ch. 5.1.5.2).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Le programme *Crop Insurance* est organisé sous forme de partenariat public-privé : l'État fixe les critères et les conditions, les contrats sont passés avec des compagnies d'assurance privée qui sont ainsi pratiquement responsables de l'exécution. L'administration du programme est assumée par l'agence de gestion des risques du Département américain de l'agriculture. La *Federal Crop Insurance Corporation* qui est subordonnée à ladite agence, en est l'organe exécutif. C'est elle qui fait le trait d'union entre l'administration étatique du programme et les assureurs. Comme les tarifs et les conditions sont dans une large mesure prédefinis, il n'y a guère de concurrence entre compagnies d'assurance. Pour le cas où les paiements excéderaient la somme des primes d'assurance y inclus les subventions publiques, les assureurs sont réassurés au travers du *Standard Reinsurance Agreement* auprès de la *Federal Crop Insurance Corporation*.

Les agriculteurs doivent décider chaque année quels produits d'assurance ils veulent acheter. Les contrats d'assurance sont généralement passés au moment des semaines. C'est à cette période que l'on fixe les surfaces, le rendement et le prix du produit attendu à la récolte.

L'agriculteur a le choix entre plusieurs formules d'assurance par culture :

- il peut assurer ses pertes sur la base du rendement ou sur la base du chiffre d'affaires ;
- il peut choisir si les pertes doivent être calculées sur la base de son exploitation uniquement ou de son district ;
- il peut choisir l'étendue de la couverture : avec un supplément de prime (*buy-up*), il peut relever le taux de couverture normal (50 %) jusqu'à 85 % d'une grandeur de référence, et réduire ainsi sa franchise (la franchise = 100 % de la perte – le degré de couverture).

Les primes sont partagées entre l'agriculteur en tant que preneur d'assurance et l'État. En moyenne, l'État prend en charge 62 % des primes et paie en outre les frais administratifs et de réassurance. La participation de l'agriculteur au montant de la prime augmente avec l'augmentation du taux de couverture. Pour certains produits d'assurance (p. ex. la *Catastrophic Risk Protection*), l'État paie même l'entier de la prime.

Une prestation de compensation est versée en règle générale lorsque la valeur de référence (quantité, produit de la vente) est supérieure à la valeur effectivement réalisée. Le montant de référence peut être une valeur prédictive ou historique (United States Department of Agriculture, 2015; Zulauf & Orden, 2014; Shields, 2014; Parlement européen, 2015d).

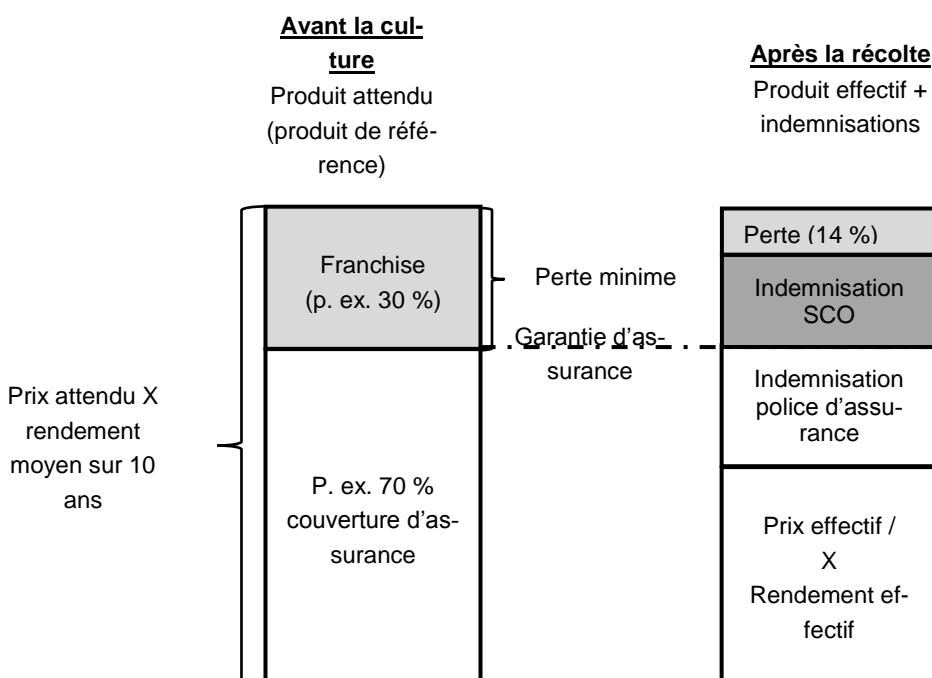
La *Crop Insurance* offre également des assurances dans le domaine de la production animale, notamment une protection contre une baisse des prix du marché ou des marges. Cette assurance prix est possible pour les porcs, les bovins, les agneaux et le lait.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Supplemental Coverage Option (SCO) et Stacked Income Protection Plan (STAX)

La SCO permet aux agriculteurs d'améliorer leur couverture avec un complément d'assurance qui couvre une partie de la franchise des polices individuelles de la *Crop Insurance* et réduit les pertes encore davantage. Les agriculteurs peuvent ainsi assurer jusqu'à 86 % de leurs pertes. Certes, ils peuvent le faire également avec la *Crop Insurance*, mais au prix d'une prime plus élevée. Pour cette raison, les agriculteurs optent généralement pour une couverture de 70 à 75 % auprès de la *Crop Insurance* et un supplément de couverture SCO, cette dernière assurance bénéficiant d'une subvention de prime plus élevée que la première. Comme l'assurance récolte traditionnelle, la SCO ne connaît pas de limites de paiement, ni de limites du droit aux prestations en fonction du revenu. Ce produit est donc aussi à la portée des agriculteurs qui n'ont pas droit aux prestations de l'*Agriculture Risk Coverage*, un programme purement étatique (cf. ch. 5.1.4.2), ni à d'autres programmes étatiques.

Figure 10 : Exemple de couverture SCO en combinaison avec une assurance récolte traditionnelle



Source : (Shields, 2014)

5.1.1.3 Assurance étatique au Canada

Le programme Agri-protection est un programme étatique à frais partagés fédéral-provincial-producteur, qui couvre aussi bien les céréales (blé, maïs, avoine, orge) que les fruits et légumes (fraises, salade, carottes, aubergines). Quelques provinces proposent en outre une protection d'assurance contre la mort des abeilles et pour la production de sirop d'érable.

La planification et l'exécution du programme Agri-protection incombent aux provinces. Ce sont elles aussi qui développent et commercialisent les différents produits d'assurance. La planification du programme doit être approuvée par le gouvernement central. Celui-ci prend en charge une partie des subventions de primes et les frais. Il met à disposition en outre des arrangements de réassurance (couverture du déficit). À ce jour, cinq provinces (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick et Nova Scotia) ont souscrit un tel arrangement.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

La participation des agriculteurs aux coûts des primes varie. Pour l'assurance de base multirisques, l'agriculteur paie environ 40 % des primes, l'État (le gouvernement central ou la province) le reste et 100 % des frais administratifs. Pour l'assurance grêle, ils paient l'intégralité des primes, l'État prenant en charge uniquement les frais administratifs. Et pour la couverture de pertes dues à des catastrophes, ils ne paient pas de primes et l'État assume tous les frais.

Des prestations sont payées lorsque le rendement effectif est inférieur au rendement de référence, qui peut être une valeur pronostiquée ou historique. Les paysans choisissent librement leur taux de couverture entre 50 et 80 % (par tranche de 10 %). La surface de culture couverte est la surface effectivement cultivée par l'agriculteur. Si celui-ci veut assurer la culture d'un produit, toutes les surfaces cultivées avec ce produit doivent être assurées (Antón, Kimura, & Martini, 2011; Gouvernement du Canada, 2015a).

Le programme Agri-protection est développé en permanence, notamment aussi pour la production d'animaux de rente. Le cadre stratégique « Cultivons l'avenir 2 » contient des lignes directrices claires à ce sujet à l'intention des provinces. Plusieurs provinces offrent aujourd'hui déjà des assurances dans ce domaine.

5.1.1.4 Assurances publiques et privées en Suisse

Les assurances risques importantes pour le présent rapport sont les offres de Suisse Grêle, celles de CelsiusPro (assurance rendement basées sur des indices), les assurances bétail régionales et les assurances bâtiments cantonales.

Assurance privée « Suisse Grêle »

Suisse Grêle (www.hagel.ch) est une société d'assurance purement privée qui propose la couverture des risques grêle, inondations, ravinements, glissements de terrain, alluvions, foudre, incendie, tremblement de terre, ouragan, pression de la neige, gel (uniquement pour le raisin et avec complément de couverture), sécheresse et forte pluie. L'assurance paie non seulement les dégâts aux cultures, mais aussi la remise en état du terrain cultivé dès que le montant minimal prédéfini est dépassé. Le montant de la prime dépend de la culture, du risque local de grêle et du nombre d'années sans sinistres. Le montant de l'indemnisation dépend des valeurs à l'are ou des sommes d'assurance.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 13 : Produits d'assurance de Suisse Grêle

Produit (type d'assurance)	Base pour l'indemnisation
Assurance individuelle ¹	Somme d'assurance selon police
Assurance globale agricole	Valeurs à l'are pour les cultures des champs
Assurance globale agricole Plus	Valeurs à l'are pour les cultures des champs
Assurance globale herbages	Valeurs à l'are pour herbages
Assurance globale cultures horticoles et maraîchères	Valeurs à l'are pour les fleurs Valeurs à l'are pour les légumes
Assurance globale pépinières	Valeurs à l'are pour les pépinières
Assurance vigne	Somme d'assurance selon police
Assurance fruits et baies	Somme d'assurance selon police
Assurance tabac	Somme d'assurance selon police
Assurance gel pour la vigne	Somme d'assurance selon police
Assurance de cultures sous filets anti-grêle et abritées de la pluie	Somme d'assurance selon police

¹ Avec l'assurance « à la carte », l'agriculteur peut assurer toutes ses cultures individuellement. Chaque parcelle à assurer est enregistrée sur une liste des cultures. L'agriculteur peut également choisir le montant de l'assurance, à condition que toute la surface d'une même culture soit assurée.

Source : (Suisse Grêle, 2015)

Pour l'indemnisation selon les valeurs à l'are, la somme d'assurance est calculée sur la base des valeurs fixées par Suisse Grêle par are et par culture. Pour déterminer la somme d'assurance d'une culture x, la surface réservée à cette culture est donc multipliée par la valeur à l'are correspondante. Suisse Grêle verse une indemnisation si le rendement après sinistre est inférieur à cette somme, ceci à la différence d'autres assurances, p. ex. l'assurance tabac, où la somme d'assurance est fixée individuellement dans la police.

Chaque culture peut être assurée individuellement. L'alternative est l'assurance globale, qui couvre toutes les cultures agricoles (fourragères, horticoles et maraîchères, pépinières, etc.).

Le tableau suivant montre les dangers naturels couverts par Suisse Grêle. La couverture d'assurance varie d'une culture à l'autre.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 14 : Sinistres couverts par Suisse Grêle

Indemnisation en cas de dommage (avant déduction de la franchise) :

- jusqu'à 100 % de la valeur de remplacement
- jusqu'à 90 % de la valeur de remplacement
- autre

Cultures en plein champ

Céréales	Céréales panifiables							
	Blé fourrager							
Maïs								
Plantes sarclées	Betteraves sucrières et fourragères							
	Pommes de terre							
Graines oléagineuses	Colza							
	Tournesols							
	Soja							
Plantes protéagineuses	Féveroles, pois protéagineux							
Légumes	Standard							
	Oignons							
Baies								
Fleurs								
Fruits	Rendement							
Pépinières-arbres								
Vigne	Rendement							
	Jeunes vignes sans rendement							
Tabac								
Prairies	Sans alpages et pâturages							
Autres cultures, sauf celles déjà nommées								

Cultures couvertes

Sous systèmes de protection anti-grêle/pluie								
Sous toits-plastiques								
Sous tunnels spéciaux								
Sous serres								

¹ Charriage de débris avec épandage de matériaux solides (pierres, éboulis, débris, lave torrentielle) hors du lit d'un cours d'eau de montagne

² Seulement avec complément d'assurance

³ Frais de remise en état du terrain cultivé pour tous les dommages assurés de la culture correspondante

Source : (Suisse Grêle, 2015)

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Assurance privée CelsiusPro

CelsiusPro (www.celsiuspro.com) offre aux entreprises dont l'activité dépend des conditions météorologiques, notamment aux exploitations agricoles, une couverture des pertes dues à des aléas naturels. L'entreprise ou l'agriculteur peut acheter un certificat météorologique individuel pour couvrir les coûts et les pertes de rendement liées à des conditions météorologiques défavorables, à savoir le gel, la pluie, la sécheresse et la canicule (El Benni, 2012).

Les agriculteurs peuvent aussi acheter un *Full Season Weather Certificate* pour une protection globale contre les risques météorologiques. Ce certificat couvre les risques pluie, sécheresse, gel et canicule.

Assurances bétail régionales

Le système des assurances bétail est aujourd'hui organisé principalement sous forme de coopératives régionales. Ces dernières années, de nombreux cantons ont aboli l'assurance bétail obligatoire, ce qui a eu pour effet, le plus souvent, la suppression de la contribution cantonale versée jusqu'alors aux caisses d'assurance.

L'assurance bétail couvre les risques accident, maladie et mort. Les indemnisations pour la perte d'animaux due à des épizooties sont versées en vertu des art. 31 et suivants de la loi fédérale sur les épizooties, qui disposent que, selon l'épizootie, il revient à la Confédération ou aux cantons de verser ces indemnités (cf. ch. 6.1.2.2).

Assurances bâtiments cantonales

L'assurance contre les dommages causés aux biens mobiliers et immobiliers par les forces de la nature fait aujourd'hui partie de la gestion intégrée des risques de la Confédération. Plus de 99 % de tous les bâtiments et biens mobiliers (inventaire du ménage et inventaire commercial) sont assurés. Dans 19 cantons, les bâtiments sont assurés contre l'incendie et les événements naturels par les établissements cantonaux d'assurance qui ont le monopole de cette assurance. L'étendue de la couverture est réglée selon le droit cantonal. Dans les cantons de Genève, Uri, Schwyz, Tessin, Appenzell Rhodes Intérieures, Valais et Obwald, les bâtiments sont couverts par des assurances privées. Les biens mobiliers sont eux aussi couverts par des assurances privées dans toute la Suisse, à l'exception des cantons de Vaud et de Nidwald où le monopole des établissements publics d'assurance contre l'incendie s'étend également à l'assurance des biens mobiliers. L'étendue de la couverture des dommages est réglée au niveau fédéral et décrite en détail dans l'ordonnance sur la surveillance des entreprises d'assurance privées.

5.1.2 Programmes d'épargne soutenus par l'État

Cette forme d'assurance risques existe uniquement au Canada.

5.1.2.1 Programme d'épargne soutenu par l'État au Canada

Avec le programme Agri-investissement, l'État canadien soutient les agriculteurs qui placent de l'argent (ventes nettes admissibles) sur le compte d'une institution financière participante en versant des contributions en contrepartie. L'objectif d'Agri-Investissement est d'inciter les agriculteurs à mettre des fonds de côté pour faire face à de petites pertes de revenu.

Les agriculteurs peuvent verser un certain montant sur un compte Agri-Investissement. L'État double le premier pour-cent de ce montant. La contribution est limitée à 15 000 dollars CAD par année, ce qui correspond à un versement maximal possible de 1,5 million CAD sur le compte. La contribution étatique est financée à 60 % par le gouvernement fédéral et à 40 % par les provinces/territoires.

L'agriculteur peut en tout temps prélever de l'argent sur le compte. La flexibilité de cet instrument lui permet ainsi de compenser rapidement une perte de revenu ou de faire des investissements nécessaires (Antón, Kimura, & Martini, 2011; Gouvernement du Canada, 2015c).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

5.1.3 Intervention publique

L'intervention publique est un instrument de stabilisation qui est activé lorsque les prix chutent à un niveau plus bas que le prix de référence en raison de la situation sur les marchés.

5.1.3.1 Intervention publique dans l'UE

Le règlement de l'UE portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles (n° 1308/2013) décrit plusieurs instruments de prévention des risques dans l'agriculture, notamment l'intervention publique. Cet instrument est mis à contribution lorsque les prix chutent à un niveau très bas en raison de la situation sur les marchés. Il s'agit d'une protection à bas seuil pour l'agriculture, qui – telle est sa particularité – ne passe pas par une aide financière de l'État aux agriculteurs ou aux entreprises agroalimentaires. Avant l'introduction des paiements directs, l'intervention publique était un élément important de la politique agricole commune de l'UE. Aujourd'hui, elle ne joue plus qu'un rôle secondaire, car les seuils de référence pour une intervention sont si bas que les prix du marché leur sont rarement inférieurs. En 2015, cela a été le cas uniquement pour le lait écrémé en poudre.

Dans l'intervention publique, l'autorité compétente de l'État membre (p. ex. en Allemagne le Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture) achète les produits offerts par les producteurs pendant une période donnée. L'achat se fait à un prix fixe, le prix d'intervention publique, calculé sur la base du seuil de référence du produit, tel que défini dans le règlement n° 1308/2013 susmentionné, en tant que valeur maximale. Pour certains produits, les achats sont en outre soumis à une limitation quantitative. Lorsque l'offre excède cette quantité, la Commission européenne suspend les achats d'intervention. Le cas échéant, des achats ne sont plus effectués que dans le cadre de procédures d'adjudication. Les produits achetés sont par la suite remis sur le marché.

L'intervention publique est applicable aux produits suivants :

- blé tendre, blé dur, orge et maïs ;
- riz (paddy) ;
- viande de bœuf fraîche ou réfrigérée ;
- beurre et lait écrémé en poudre (Règlement (UE) no 1308/2013, 2013).

Le tableau 15 donne les prix d'intervention et les quantités maximales pour 2015.

Tableau 15 : Prix d'intervention et quantités maximales de l'intervention publique en 2015

	Prix d'intervention (EUR/tonne)	Durée d'intervention	Limitation quantitative (tonnes)
Blé tendre	101.31	01.11–31.05	3 000 000
Blé dur	101.31	01.11–31.05	–
Orge	101.31	01.11–31.05	–
Maïs	101.31	01.11–31.05	–
Riz paddy	150.00	01.04–31.07	–
Viande bovine ¹	1 890.40	Toute l'année	–
Beurre ²	2 217.51	01.03–30.09	50 000
Lait écrémé en poudre	1 698.00	01.03–30.09	109 000

¹ Seuil de référence pour la viande bovine : 2 224 EUR/tonne. Prix d'intervention : 85 % du seuil de référence.

² Seuil de référence pour le beurre : 2 463.90 EUR/tonne. Prix d'intervention : 90 % du seuil de référence.

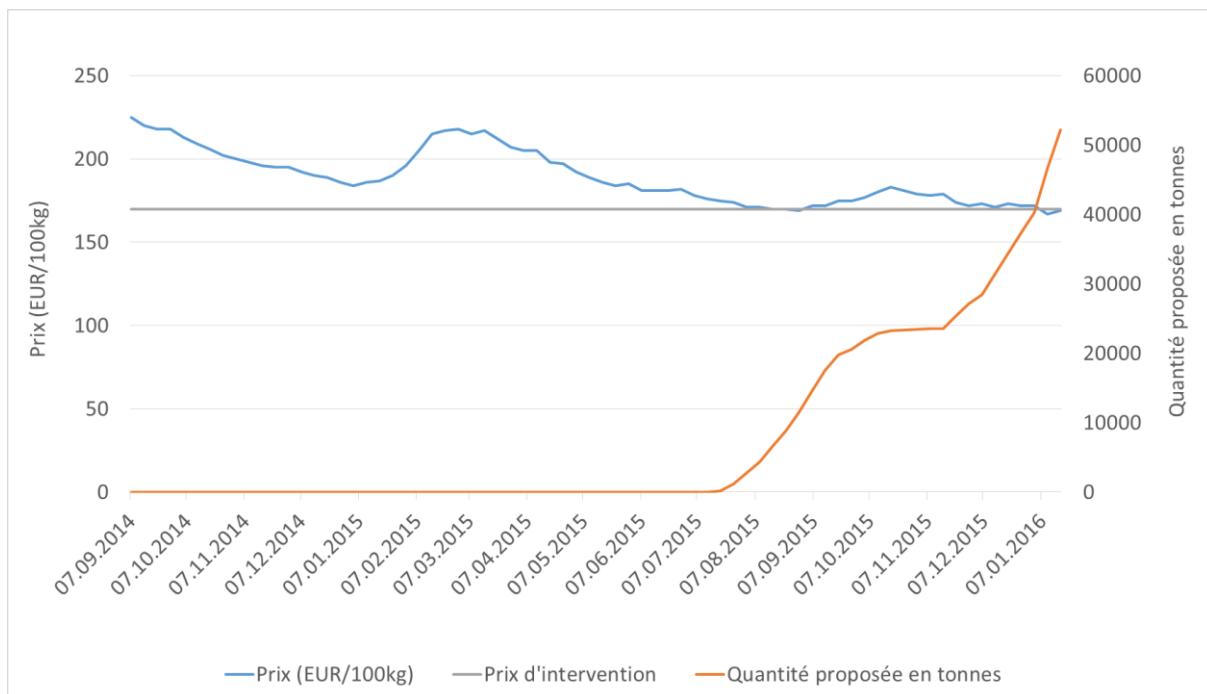
Source : (Organisation mondiale du commerce, 2015b)

La figure 11 montre le fonctionnement de l'intervention publique à l'exemple du lait écrémé en poudre. En juillet 2015, le prix du marché pour ce produit était inférieur au seuil de référence et s'approchait du prix d'intervention. Comme cela se passait pendant la période d'intervention publique, les producteurs

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

de lait avaient la possibilité d'offrir leur produit au prix d'intervention aux services compétents. En principe, cette possibilité est plus intéressante à mesure que le prix du marché s'approche du prix d'intervention. Les services compétents des États membres achètent le produit tant que le plafond de 109 000 tonnes n'est pas atteint.

Figure 11 : Intervention publique dans le cas du lait écrémé en poudre



Source : (Commission européenne, 2015)

5.1.4 Mesures anticycliques

Les mesures anticycliques servent en principe à augmenter la stabilité. Elles peuvent intervenir au niveau des marchés (mentionnons à ce titre les aides au stockage privé dans l'UE) ou au niveau de l'agriculture, comme c'est le cas notamment aux États-Unis et au Canada. En Suisse, il existe des paiements anticycliques pour la viande et les œufs.

5.1.4.1 Mesures anticycliques dans l'UE

Dans le cadre du présent rapport, ce sont les aides au stockage privé qui nous intéressent.

Aide au stockage privé dans l'UE

L'aide au stockage privé de l'UE consiste non pas dans l'achat de produits par les services compétents, mais dans le subventionnement de stocks privés. Cet instrument permet à des opérateurs privés de commercialiser des produits au terme d'une durée de stockage déterminée.

L'aide au stockage privé peut être accordée pour les produits suivants:

- sucre blanc;
- huile d'olive;
- fibres de lin;
- viande de bovins âgés de huit mois ou plus, fraîche ou réfrigérée;
- beurre produit à partir de crème obtenue directement et exclusivement à partir de lait de vache;
- fromages;
- lait écrémé en poudre obtenu à partir de lait de vache;
- viande ovine et caprine.

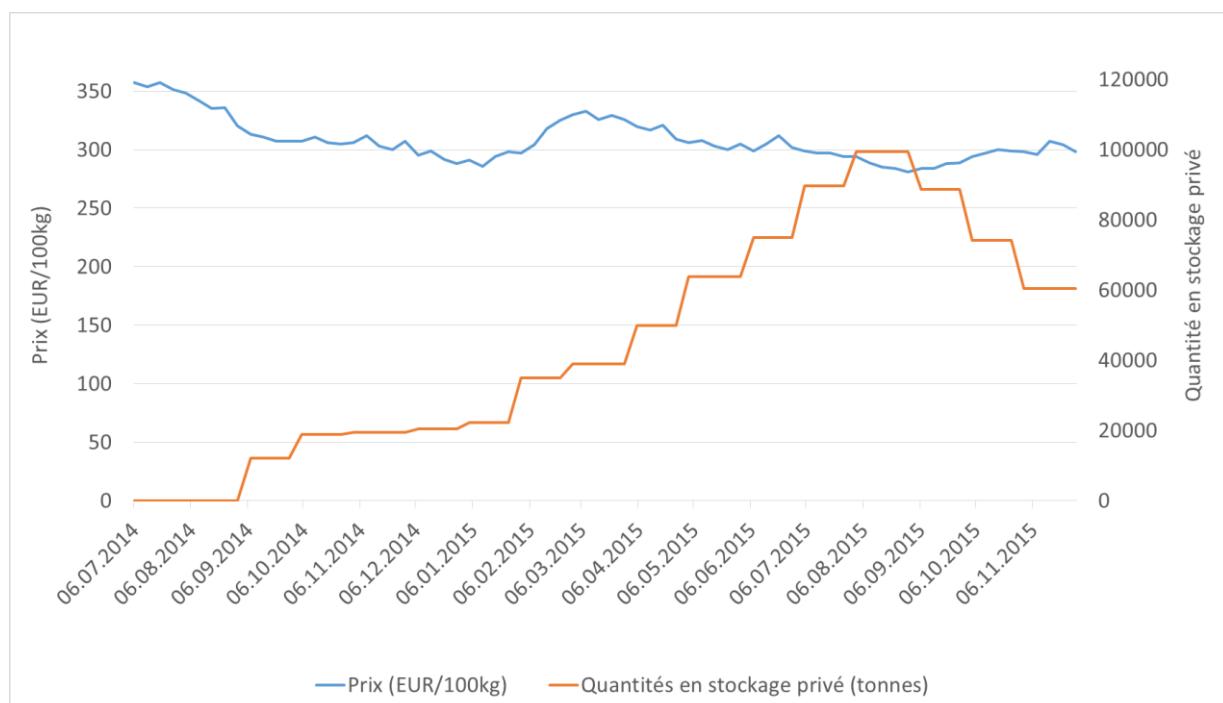
Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Il s'agit en partie des mêmes produits que ceux qui peuvent bénéficier d'une intervention publique (beurre, lait écrémé en poudre). La Commission est compétente pour fixer les conditions relatives à l'octroi de l'aide. Elle s'appuie pour cela sur certains critères, comme les prix actuels du marché, les seuils de référence fixés dans le règlement (UE) n° 1308/2013 ou les coûts de production des produits concernés. Pour les produits admissibles à l'intervention publique, l'aide au stockage privé constitue une mesure complémentaire possible.

Début septembre 2014, au vu des conséquences négatives de l'embargo russe sur les importations de lait, la Commission européenne a déclenché l'aide au stockage privé pour le lait écrémé en poudre, le beurre et le fromage. Quelques semaines plus tard (le 23 septembre), elle a suspendu la mesure pour le fromage, après que quelques pays l'eurent sollicitée autre mesure. L'aide au stockage privé de lait en poudre et de beurre aurait dû cesser à la fin février 2015, mais faute d'une détente sur le marché du lait, la mesure a été prolongée à deux reprises (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2015; Deutsch-Russischer Agrarpolitischer Dialog, 2015).

Pour le beurre, cela signifie concrètement que les producteurs qui stockent du beurre reçoivent 18,93 EUR par tonne de beurre pour les coûts fixes du stockage et 0,28 EUR par tonne par jour pour les coûts variables du stockage. Le beurre doit être stocké au minimum 90 jours et déstocké au plus tard au bout de 210 jours. La figure 12 montre l'évolution des stocks de beurre depuis le début de la mesure.

Figure 12 : Stockage privé à l'exemple du beurre



Source : (Commission européenne, 2015)

5.1.4.2 Mesures anticycliques aux États-Unis

Aux États-Unis, les mesures anticycliques interviennent au niveau de l'agriculture. Elles visent à réduire les pertes des paysans occasionnées par une évolution du marché défavorable. La compensation est versée sur la base des prix, des rendements ou des marges. Les mesures anticycliques sont régies par le Titre I « *Commodities* » du *Farm Bill 2014*.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Les mesures suivantes ont été créées ou remaniées dans le cadre du Farm Bill 2014 sous le Titre I :

- le programme *Price Loss Coverage* (PLC) ;
- le programme *Agriculture Risk Coverage* (ARC) ;
- le programme *Dairy Margin Protection Plan* (DMPP).

Les deux programmes PLC et ARC couvrent un nombre déterminé de produits de base agricoles, notamment le blé, l'avoine, l'orge, le maïs, le millet, le riz, le soja, les graines de tournesol, le colza, le faux safran, les graines de lin, de sésame et de moutarde, les pois secs, les lentilles, les pois chiches et les cacahuètes.

Le plafond annuel des aides pouvant être perçues au titre des programmes PLC et ARC est de 125 000 USD par personne ou entité légale. Il s'agit de mesures purement étatiques.

Le programme ARC est disponible sous deux formes, individuelle ou collective, avec la prise en compte de critères et de paramètres se rapportant pour l'une à l'exploitation individuelle, pour l'autre au district (*county*). Les surfaces cultivées éligibles à des paiements anticycliques sont calculées sur la moyenne des années 2009 à 2012 ou sur l'année 2013. Les agriculteurs peuvent choisir entre les deux variantes. Les surfaces de base demeurent valables pour toute la durée du *Farm Bill*, autrement dit jusqu'en 2019.

Les agriculteurs doivent décider au moment de l'entrée en vigueur du *Farm Bill* à quel programme ils veulent participer, décision qui sera valable ensuite pour toute la durée de validité de la loi cadre (en l'occurrence jusqu'en 2019). Ils ont le choix entre PLC ou ARC *County* (avec valeurs de référence du district et plan de culture sur base historique) ou ARC *Individual* (avec valeurs de référence de l'exploitation et plan de culture pour l'année). Pour le programme *Dairy Margin Protection*, les agriculteurs peuvent choisir chaque année de participer ou non.

PLC

Le PLC est un dispositif de protection contre les prix bas. Il verse une compensation lorsque le prix moyen du marché des matières premières agricoles couvertes par le programme est inférieur au prix de référence fixé par le Congrès dans le *Farm Bill*. Le paiement par *bushel* correspond à la différence entre le prix de référence et le prix du marché (ou *loan rate*, si celui-ci est plus élevé ; voir *Marketing Assistance Loan Program*). Le prix de référence vaut pour toute la durée du *Farm Bill*. Les paiements sont versés sur 85 % de la surface historique de culture. Le producteur détermine cette surface individuellement pour chaque culture. Comme les paiements PLC sont octroyés sur la surface historique, il n'est pas nécessaire que ces terres soient effectivement cultivées pendant l'année du paiement ; il suffit qu'elles fassent partie de la surface définie.

Tableau 16 : Calcul du paiement PLC à une exploitation à l'exemple du blé et du maïs

Données de base :

Culture	Surface de base (surface historique)	Surface cultivée	Rendement historique de l'exploitation par acre
Blé	100 acres	0 acres	30 bushels
Maïs	100 acres	120 acres	80 bushels

Calcule de la prime par culture :

Culture	Prix de référence	Prix du marché	Paiement PLC par <i>bushel</i>
Blé	\$ 5.50	\$ 5.00	\$ 0.5
Maïs	\$ 3.70	\$ 4.00	\$ 0

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Calcul du paiement PLC

Culture	Surface de base (surface historique)	Surface admissible	Paiement PLC par <i>bushel</i>	Rendement historique de l'exploitation	Paiement PLC à l'exploitation en 2014
Blé	100 acres	85 acres	\$ 0.5	30 bushels	\$ 1 275
Maïs	100 acres	85 acres	\$ 0	80 bushels	\$ 0

Source : (Farm Service Agency, 2014a)

200 acres correspondent à environ 81 hectares. Pour cette surface, l'exploitation recevrait 1 275 USD pour les cultures couvertes par le programme, ce qui équivaut à près de 16 francs par hectare.

Comme les prix de référence correspondent actuellement plus ou moins aux prix du marché pour la plupart des cultures couvertes par le PLC, ce programme n'effectue pas de paiements.

ARC County

Le programme *ARC County* intervient au niveau des recettes. Hormis les prix, les rendements réalisés jouent également un rôle. Les agriculteurs reçoivent des prestations *ARC County* lorsque la moyenne du revenu réalisé avec une culture donnée dans une région donnée (généralement un district ou *county*) est inférieure de plus de 14 % à la recette de référence fixée. Ce montant est une « garantie recette ». Le versement par *acre* correspond donc au maximum à la différence entre la recette garantie et la recette effective, autrement dit à la perte de revenu, et il est limité à 10 % de la recette de référence. La recette de référence pour l'*ARC* correspond à la moyenne olympique des prix du marché et des rendements des cinq années précédentes. Comme pour le programme PLC, les paiements sont effectués par culture et sont limités à 85 % de la surface historique. Cela veut dire que la culture ne doit pas forcément être cultivée dans l'année du versement de la prestation.

Tableau 17 : Calcul du paiement *ARC County* à une exploitation à l'exemple du blé et du maïs

Étape 1 : calcul de la recette de référence par *acre*

Culture	Prix ¹	Rendement ¹	recette de référence
Blé	\$ 6.48	47 bushels	\$ 304.56
Maïs	\$ 5.30	112 bushels	\$ 593.60

¹ Les prix et les rendements sont les moyennes olympiques des cinq années précédentes (dont on a écarté la plus faible et la plus forte).

Étape 2 : calcul de la recette effective par *acre*

Culture	Prix	Rendement	recette 2014
Blé	\$ 6.50	29 bushels	\$ 188.50
Maïs	\$ 5.00	100 bushels	\$ 500.00

Étape 3 : calcul du paiement *ARC County* par *acre*

Culture	Garantie recette ¹	Perte recette ²	Paiement max. <i>ARC County</i> ³	Paiement <i>ARC County</i> 2014
Blé	\$ 261.92	\$ 73.42	\$ 30.46	\$ 30.46
Maïs	\$ 510.50	\$ 10.50	\$ 59.36	\$ 10.50

¹ La garantie de recette se monte à 86 % de la recette de référence.

² La perte de recette correspond à la différence entre la garantie de recette et la recette de 2014

³ Le paiement *ARC County* est limité à 10 % max. de la recette de référence

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Étape 4 : calcul du paiement *ARC County* à l'exploitation

Culture	Surfaces de base	Surfaces couvertes	Paiement <i>ARC County</i> par acre 2014	Paiement <i>ARC County</i> à l'exploitation 2014
Blé	100 acres	85 acres	\$ 30.46	\$ 2 589.10
Maïs	100 acres	85 acres	\$ 10.50	\$ 892.50
Total				\$ 3 481.60

Source : (Farm Service Agency, 2014a)

Dans cet exemple, l'agriculteur reçoit un paiement ARC de 3 482 USD pour quelque 81 hectares, ce qui correspond à 43 USD par hectare.

ARC Individual

Le programme *ARC Individual* cible aussi la recette. À la différence du programme *ARC County*, le calcul de la recette de l'année du paiement se fonde sur les cultures assurables effectivement cultivées pendant l'année. La répartition en pour-cent de ces cultures à la ferme est utilisée aussi bien pour le calcul de la recette de référence que pour la recette de l'année en question. Les autres modalités sont les mêmes que pour l'*ARC County*. Seule exception : les paiements ne sont pas accordés sur 85 %, mais sur 65 % de la surface de culture historique. Si l'agriculteur se décide pour l'option individuelle, ce programme s'appliquera automatiquement à toutes ses cultures assurables.

Tableau 18 : Calcul du paiement *ARC Individual* à une exploitation pour la culture de maïs, de soja et de sorgo

Données de base

Culture	Surface de base	Surface cultivée en 2014	Répartition	Production 2014
Maïs	100 acres	110 acres	36.67 %	11 550 bushels
Soja	100 acres	25 acres	8.33 %	1 000 bushels
Sorgo	0 acres	165 acres	55.00 %	9 900 bushels

Étape 1 : calcul de la recette de référence, de la recette garantie et du paiement max. *ARC Individual par acre*

Culture	recette moyenne ¹ 2009–2013	Répartition	recette pondérée
Maïs	\$ 579.47	36.67 %	\$ 212.49
Soja	\$ 418.36	8.33 %	\$ 34.85
Sorgo	\$ 408.50	55.00 %	\$ 224.68
Recette de référence : somme des recettes pondérées			\$ 472.02
Recette garantie : 86 % de la recette de référence			\$ 405.94
Paiement <i>ARC Individual</i> max. : 10 % de la recette de référence			\$ 47.20

¹ La recette moyenne correspond à la moyenne olympique des cinq années précédentes (dont on a écarté la plus faible et la plus forte).

Étape 2 : calcul de la recette effective et de la recette *ARC Individual* par acre cultivé

Culture	Production 2014	Prix	Revenu
Maïs	11 550 bushels	\$ 5.25	\$ 60 637.50
Soja	1 000 bushels	\$ 8.50	\$ 8 500.00
Sorgo	9 900 bushels	\$ 4.98	\$ 49 302.00
Recette <i>ARC Individual</i> de l'exploitation en 2014			\$ 118 439.50
Recette <i>ARC Individual</i> par acre cultivé en 2014			\$ 394.80

Étape 3 : calcul du paiement *ARC Individual* à l'exploitation :

Comme pour l'*ARC County*, on calcule la différence de recette en comparant la recette garantie (\$ 405.94) et la recette effective (\$ 394.80). Il en résulte en l'occurrence une perte de recette de 11.14 USD. Comme cette valeur est nettement plus faible que le paiement *ARC Individual* maximal possible (\$ 47.20), les 11.14 USD sont utilisés pour la suite du calcul.

Comme pour l'*ARC County* et le PLC, les paiements sont fonction des surfaces de base de l'exploitation (200 acres). L'agriculteur est payé pour 65 % de ces surfaces. Le paiement *ARC Individual* qu'il reçoit en 2014 s'élève donc à 1 448.20 USD ($200 \times 0.65 \times 11.14$). Reporté sur les 117 hectares effectivement cultivés en maïs, soja et sorgo, cela équivaut à 12 francs par hectare.

Source : (Farm Service Agency, 2014a)

Dairy Margin Protection Plan (DMPP)

Les paiements compensatoires au titre du *Dairy Margin Protection Plan*, le programme de protection des marges des producteurs de lait, sont fonction du prix du lait et des coûts de l'alimentation animale, en l'occurrence de la marge entre ces deux paramètres. Le Département américain de l'agriculture s'appuie sur les valeurs moyennes nationales pour le calcul. Contre paiement d'un émolumument, les producteurs de lait reçoivent un paiement compensatoire lorsque la marge réalisée est inférieure à la marge assurée par un contrat préalable. La quantité de lait qu'ils peuvent assurer lors de la première année du programme (2014) correspond à la quantité maximale de lait produite dans les années 2011, 2012 ou 2013. Depuis 2014, le Département américain de l'agriculture adapte la quantité annuelle de référence à la croissance estimée de la production de lait aux États-Unis (pas d'adaptations individuelles).

La marge qui peut être assurée dans le contrat est fixée à l'avance pour toute la période, dans une fourchette allant de 4 à 8 USD par *hundredweight* (environ 45,4 kg). Le producteur de lait peut également choisir la quantité de lait qu'il veut assurer, avec une couverture possible de 25 à 90 % de la quantité de référence. Indépendamment de la taille de l'exploitation agricole, la couverture de base d'une marge minimale de 4 USD par *hundredweight* nécessite uniquement le versement d'une taxe d'inscription de 100 USD. S'il opte pour un niveau de protection plus élevé, le producteur devra payer un émolumument supplémentaire. Les participants peuvent choisir chaque année leur niveau de couverture, mais ils ne peuvent pas quitter le programme pendant la durée de validité du *Farm Bill*.

Un paiement DMPP est dû lorsque la marge effective du producteur de lait est inférieure à la marge assurée pendant deux mois consécutifs. Les paiements se font sur la base de cette observation sur deux mois. C'est seulement lorsque la marge réalisée est inférieure à la marge assurée dans toutes les six tranches de deux mois que des paiements DMPP sont dus pour toute l'année.

Tableau 19 : Exemple de calcul d'un paiement DMPP

Paiement DMPP¹ (calcul en USD et unité de mesure américaine)

A Marge de référence par <i>hundredweight</i>	\$ 4.00
B Marge effective par <i>hundredweight</i>	\$ 3.00
C Différence (A-B) par <i>hundredweight</i>	\$ 1.00
D Quantité de lait annuelle en <i>hundredweight</i>	17 500
E Taux de couverture	90 %
F Prestation d'assurance (CxDxE:6)	\$ 2 625

¹ L'exemple part de la couverture de base (marge minimale de 4 USD par *hundredweight* et couverture de 90 % de la quantité de référence). La marge effective est inférieure pendant deux mois consécutifs à la marge assurée. Par conséquent, un sixième de la quantité annuelle de lait entre dans le calcul de la prestation d'assurance.

Source : propres calculs

En 2015, ce programme n'a pratiquement pas été activé, car la marge est demeurée relativement stable, se maintenant à un niveau supérieur à 8 USD (Farm Service Agency, 2015).

Marketing Assistance Loan Program

Le programme *Marketing Assistance Loan* permet aux agriculteurs d'obtenir des prêts à des taux préférentiels pendant la période de commercialisation de certains produits agricoles comme le blé, le maïs, le millet, l'orge, l'avoine, les graines oléagineuses, le riz et le coton. La récolte sert de garantie pour l'octroi du prêt. L'agence gouvernementale américaine *Commodity Credit Corporation* est l'autorité compétente pour la coordination de ces crédits à la commercialisation.

Le montant du prêt égale la quantité récoltée des produits multiplié par le *loan rate*, dont la valeur est fixée pour toute la durée de validité du *Farm Bill*. Grâce à cette aide, les agriculteurs disposent de liquidités et ne doivent pas vendre tout de suite leur récolte. En règle générale, les prix du marché sont bas pendant la période des récoltes. En outre, le programme offre une garantie de revenu minimal. Si, à l'échéance du prêt, le prix du marché est inférieur au prix fixé dans le *Farm Bill* (*loan rate*), le crédit doit être remboursé au prix du marché le plus bas. S'y ajoutent les intérêts. La durée maximale du prêt est de neuf mois. En lieu et place du remboursement, l'agriculteur peut aussi offrir sa récolte en nature à la *Commodity Credit Corporation* au prix du *loan rate* (Farm Service Agency, 2014b).

Loan Deficiency Payments

Au lieu d'un crédit dans le cadre du *Marketing Assistance Loan Programm*, l'agriculteur peut aussi, pour les mêmes produits, solliciter un *Loan Deficiency Payment*. Il s'agit d'une assurance de prix pure. Le recours à ce programme, auquel l'agriculteur doit s'annoncer au moment de la vente de sa récolte, est judicieux lorsque le prix du marché est inférieur au prix de référence (*loan rate*) fixé dans le *Farm Bill*. Il est également possible de combiner les deux instruments, en assurant une partie de sa récolte avec un *Marketing Assistance Loan* et l'autre partie avec un *Loan Deficiency Payment* (Farm Service Agency, 2014b).

5.1.4.3 Mesures anticycliques au Canada

Dans le cadre du présent rapport, c'est le programme Agri-stabilité qui nous intéresse.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Programme Agri-stabilité

Le programme Agri-stabilité agit au niveau du revenu. Il intervient lorsque le revenu de l'année est inférieur à 70 % du revenu de référence. Celui-ci correspond à la moyenne des revenus des cinq dernières années (dont on a écarté la valeur la plus élevée et la plus faible respectivement). Le calcul du montant à verser se fonde sur la différence entre le revenu réalisé et les 70 % du revenu de référence (revenu garanti). Le paiement se chiffre à 70 % de ce montant.

Calcul du revenu

Le calcul du revenu admissible est sujet à certaines règles. Côté produits, doivent figurer uniquement les recettes issues de l'activité agricole à proprement parler, à l'exclusion de celles réalisées avec des activités non agricoles (y inclus les produits de travaux salariés) et des paiements publics. Côté charges, seul un nombre relativement petit de postes est admis, comme les coûts de matériel et de personnel directement liés à la production, mais pas les coûts d'exploitation généraux, les réparations, les amortissements, les loyers. Le revenu qui résulte de ce calcul (une sorte de marge brute) est corrigé compte tenu des variations des stocks et des changements concernant les débiteurs et les créanciers. Si la structure de l'exploitation change pendant l'année du programme, les revenus de référence sont adaptés en conséquence.

Tableau 20 : Exemple de calcul d'un paiement dans le cadre du programme Agri-stabilité

Paiement Agri-stabilité

A Revenu de référence	\$ 100 000
B Revenu assuré (70 % de A)	\$ 70 000
C Revenu effectif	\$ 20 000
D Base de calcul pour le versement (B-C)	\$ 50 000
Paiement Agri-stabilité (D x 70 %)	\$ 35 000

Source : propres calculs

La participation est volontaire. L'agriculteur qui participe doit verser un émolumen de base de 55 CAD et une prime de 3,825 CAD par 1 000 CAD de revenu assuré. Pour l'exemple donné dans le tableau 20, le coût total de l'assurance se monterait à 323 CAD (Gouvernement du Canada, 2015b)

Possibilité de combiner Agri-protection et Agri-stabilité au Canada

Agri-protection (cf. ch. 5.1.1.3) protège contre des pertes de production. Le recours à ce programme réduit le soutien au titre du programme Agri-stabilité. L'État encourage les agriculteurs à participer aux deux programmes. À cet effet, il a prévu un dispositif compensatoire : lorsque les paiements d'Agri-stabilité sont plus bas à cause de la participation à Agri-protection, il compense la différence. Quant aux paiements au titre d'Agri-stabilité, ils peuvent être réduits pour les pertes subies qui auraient pu être couvertes par Agri-protection.

5.1.4.4 Mesures anticycliques en Suisse

En Suisse, il existe des mesures anticycliques pour la viande et les œufs.

Contributions à des mesures pour alléger le marché suisse de la viande

La Confédération peut verser des contributions destinées à financer des mesures ponctuelles d'allégement du marché de la viande en cas d'excédents saisonniers ou d'autres excédents temporaires (art. 50 LAg, RS 910.1). L'organisation chargée de l'exécution des mesures d'allégement du marché (actuellement Proviande) peut, dans ces situations, arrêter et mettre sur pied des campagnes de stockage et des campagnes de ventes à prix réduits (art. 10, al. 1 de l'ordonnance sur le bétail de boucherie OBB, RS 916.341). Lors d'une campagne de stockage, la congélation de viande des animaux des espèces bovine et porcine est financée au moyen de contributions. Et lors d'une campagne de ventes à prix réduits, le prix des cuisses de gros bétail de boucherie destinées à la production de viande séchée, des jambons destinés à la production de jambon cru et de la viande d'étalement destinée à la transformation est réduit grâce à des contributions (art. 13, al. 1 et 3 OBB).

L'organisation mandatée peut en outre arrêter et opérer le dégagement des marchés publics surveillés. Dans ce cas, les animaux excédentaires sont attribués à des entreprises importatrices agréées.

Contributions à des mesures pour alléger le marché suisse des œufs

La Confédération peut allouer des contributions destinées à financer des mesures de mise en valeur de la production d'œufs suisses (art. 52 LAg). La demande d'œufs varie d'une saison à l'autre. Après Pâques surtout, elle connaît un fort recul. Afin d'atténuer les effets de ces fluctuations saisonnières et après consultation des milieux concernés, la Confédération met à disposition un maximum de 1,9 million de francs par année pour des mesures de mise en valeur dans le cadre des crédits acceptés. Ces mesures sont les campagnes d'œufs cassés (contribution par œuf cassé) et les campagnes de ventes à prix réduits (contribution par œuf vendu à prix réduit au consommateur). Les contributions de la Confédération ne doivent pas excéder un tiers de la valeur commerciale des œufs. Le secteur des œufs prend en charge au moins le même montant sur une base volontaire (perte de valeur, prix de vente plus bas, etc.). Ces mesures permettent de décharger le marché des œufs de consommation. Les entreprises participantes sont contrôlées lors de visites à domicile par l'inspectorat des finances de l'OFAG.

5.1.5 Paiements ad hoc

L'aide en cas de catastrophe soutient les agriculteurs qui subissent des pertes occasionnées par des catastrophes. Cet instrument est généralement activé lorsque les dommages ne sont couverts par aucun autre instrument de gestion des risques. Il s'agit souvent de paiements ponctuels, dès lors que leur montant ne peut être chiffré que lorsque le sinistre est déjà advenu. Tous les pays étudiés offrent de tels paiements ad hoc.

5.1.5.1 Réserve de crise pour le secteur agricole dans l'UE

La Politique agricole commune de l'UE contient des dispositions sur des mesures ad hoc en cas d'événements extraordinaires et sur l'aide en cas de catastrophes. Ces mesures sont actionnées p. ex. en cas d'épidémies, de la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique ou de graves perturbations du marché (Règlement (UE) n° 1308/2013, Partie V). En outre, un nouvel instrument a été mis en œuvre. Il s'agit d'un fonds de réserve alimenté chaque année par des moyens financiers provenant de la réduction des paiements directs dans le cadre d'une gestion stricte des finances (Règlement (UE) n° 1306/2013, art. 25). La réserve de crise peut servir à financer des mesures extraordinaires de protection contre les perturbations du marché. Si elle n'est pas utilisée dans l'année, elle est reversée aux agriculteurs. Pour la période 2014-2020, la réserve se monte à 400 millions d'euros par année.

5.1.5.2 Noninsured Crop Disaster Assistance Programm aux États-Unis

Le programme *Noninsured Crop Disaster Assistance* offre un soutien financier aux agriculteurs qui cultivent des produits de base agricoles non assurables. Il est actionné en cas de faibles récoltes, de

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

perte d'inventaire ou de plantation entravée en raison de catastrophes naturelles. Le programme comprend les sous-programmes suivants :

Livestock Forage Disaster Program : compensation de pertes fourragères dues à la sécheresse ou au feu. En cas de sécheresse, compensation à hauteur de 60 % des coûts mensuels de l'alimentation du bétail pendant 5 mois au maximum ; en cas d'incendie, compensation à hauteur de 50 % de ces coûts pour le nombre de jours où l'agriculteur ne peut utiliser ses pâturages, mais au max. 180 jours du calendrier.

Livestock Indemnity Program : aide financière aux éleveurs qui perdent des bêtes en raison du mauvais temps. Le programme couvre en outre les pertes de bêtes dues à des attaques d'animaux sauvages qui ont été réintroduits dans le cadre d'une mesure étatique (p. ex. loups). Les paiements se montent à 75 % de la valeur marchande moyenne des bêtes en question.

Emergency Assistance for Livestock, Honeybees and Farm-Raised Fish : aide urgente accordée aux éleveurs, apiculteurs et pisciculteurs pour compenser des pertes dues à des maladies et à des conditions météorologiques défavorables, qui ne sont pas couvertes par les programmes susmentionnés.

Tree Assistance Program : aide financière aux arboriculteurs fruitiers et aux pépiniéristes affectés par une catastrophe naturelle (United States Department of Agriculture, 2015).

5.1.5.3 Agri-relance au Canada

Plutôt qu'un programme, Agri-relance est un cadre qui facilite une action coordonnée et ciblée en cas de calamités, p. ex. maladies et épidémies, catastrophes naturelles et intempéries (sécheresse, inondations, tremblements de terre, tornades, etc.), contaminations de l'environnement ou mise en péril de la sécurité alimentaire. Agri-relance intervient lorsque les dommages résultant de tels événements extraordinaires ne sont pas couverts par les autres instruments.

Une aide au titre d'Agri-relance doit être approuvée par le gouvernement. Les producteurs touchés peuvent être indemnisés à concurrence de 70 % des coûts encourus, une indemnisation payée par le gouvernement central (60 %) et les provinces ou territoires (40 %). Le plus souvent c'est la province ou le territoire qui s'occupe de la mise en œuvre, rarement le gouvernement central (Antón, Kimura, & Martini, 2011; Gouvernement du Canada, 2015c).

5.1.5.4 Paiements ad hoc en Suisse

En Suisse des paiements ad hoc et d'aide en cas de catastrophe peuvent être versés au titre des mesures étatiques visant l'allégement du marché ou l'aide aux exploitations paysannes.

Allégement du marché

Les mesures d'allégement du marché sont réglées à l'art. 13 LAg (« Afin d'éviter l'effondrement du prix d'un produit agricole, la Confédération peut participer, dans le cas d'une évolution extraordinaire, aux frais occasionnés par des mesures d'une durée limitée destinées à alléger le marché. La participation de la Confédération est exclue pour les excédents structurels. »)

Aide aux exploitations paysannes

La Confédération met à la disposition des cantons des fonds destinés à financer une aide aux exploitations paysannes (art. 78 LAg). L'octroi de ces fonds est subordonné au versement d'une contribution cantonale équitable. Les cantons peuvent accorder une aide à ce titre aux exploitants d'une entreprise paysanne, afin de remédier ou de parer à des difficultés financières qui ne leur sont pas imputables ou qui résultent d'un changement des conditions-cadre économiques. L'aide est accordée sous forme de prêt remboursable, sans intérêt, et doit être amortie dans un délai de 20 ans au maximum.

5.2 Caractérisation des instruments de gestion des risques

5.2.1 UE

Pour la PAC 2014–2020, on estime que 6 % du budget agricole de l'UE sont investis dans des instruments de gestion des risques, la plus grande partie dans le cadre du premier pilier (soutien du marché et paiements directs) et la plus petite dans celui du deuxième pilier (développement rural) (Parlement européen, 2015f).

Au niveau des prix, l'intervention publique au titre du premier pilier offre une assurance de base à un très bas niveau pour des produits importants (blé, orge, maïs, riz, viande bovine, beurre, lait écrémé en poudre). Les prix payés correspondent au maximum au seuil de référence fixé dans le règlement portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles. S'y ajoute, pour le beurre et le lait écrémé en poudre ainsi que pour une série de produits non éligibles à l'intervention publique, la possibilité d'une aide au stockage privé. Les critères relatifs à cette aide sont plus ouverts que ceux d'une intervention, ce qui donne une certaine marge de manœuvre à la Commission pour l'utilisation de cet instrument. Pour pouvoir bénéficier de ces instruments, il faut encore, hormis le critère du seuil de référence, une situation difficile sur le marché.

Les fruits, les légumes et le vin ne sont pas couverts par les deux instruments susmentionnés, mais les producteurs peuvent bénéficier d'autres mesures de protection contre les pertes de prix et de rendement. Ainsi, l'UE soutient les organisations de production fruitière et maraîchère en participant à leurs fonds opérationnels. Les moyens de ces fonds servent à financer des programmes opérationnels (PO). Ils peuvent notamment être affectés à mesures concrètes de prévention et de gestion des crises, mais les dépenses correspondantes ne doivent pas excéder un tiers des dépenses des PO. Pour le vin, l'UE soutient les programmes d'aide nationaux. Parmi les mesures éligibles à ce soutien, mentionnons la vendange en vert pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché vitivinicole de l'Union, la création de fonds de mutualisation par les producteurs désireux de se prémunir contre les fluctuations du marché, ainsi que la participation financière aux assurances récolte.

En complément à ces mesures ciblées sur des produits, le premier pilier englobe deux instruments qui ne le sont pas et dont la formulation est moins précise, soit 1) les mesures exceptionnelles, applicables à tous les secteurs, que la Commission européenne peut déclencher en cas de forte perturbation des marchés et 2) une réserve de crise explicitement destinée à compléter le financement des mesures exceptionnelles. Les moyens peuvent être utilisés pour couvrir des dommages non spécifiques, à savoir aussi bien des risques liés aux prix que des risques liés au rendement.

Dans le cadre du second pilier, l'UE peut cofinancer les primes d'assurance pertes de rendement si les États membres intègrent une telle mesure dans leur programme de développement rural (dix d'entre eux l'ont fait pour la période 2014-2020). Idem pour la participation à des fonds de mutualisation qui offrent à leurs membres des assurances classiques pertes de rendements ou de revenus (trois pays ont inscrit une mesure correspondante à leurs programmes pour la période 2014-2020). La participation de l'UE est liée à des conditions précises. Les États membres doivent aménager lesdites mesures de telle manière que des indemnisations ne peuvent être déclenchées qu'en cas de pertes de rendements ou de revenus de 30 % par rapport à une moyenne historique. Ils doivent encore garantir que la combinaison des deux mesures avec d'autres mesures nationales ou instruments d'aide de l'Union (p. ex. dans le cadre du premier pilier) ou de système d'assurance privé ne conduise pas à une sur-indemnisation.

Des instruments spécifiquement destinés à la gestion des risques et définis comme tels sont secondaires dans la PAC. Premièrement, peu de moyens sont alloués à cet effet, deuxièmement, le niveau de protection offert par les principaux instruments est très bas et, troisièmement, une partie des mesures de soutien ne vaut que si les États membres se décident à les inscrire dans leur planification nationale ou régionale de développement rural. À noter cependant qu'il existe des mesures spéciales

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

pour les légumes, les fruits et le vin, ainsi que la « réserve de crise », un instrument créé tout récemment, faiblement doté, pouvant être utilisé pour la gestion de crises de toutes sortes.

5.2.2 États-Unis

Aux États-Unis, on estime que deux tiers des dépenses pour l'agriculture au titre du *Farm Bill 2014* sont allouées à des systèmes d'assurance risques, d'une part dans le cadre du système d'assurance public (Titre XI), d'autre part dans celui des *Commodities* (Titre I).

Les *loan rates* offrent une assurance de base pour les principales cultures. Il s'agit de prix minimum très bas qui ont été fixés par le Congrès pour la durée du Farm Bill. Si un agriculteur veut protéger ses cultures à un plus haut niveau de prix, il peut participer au programme Price Loss Coverage (PLC). Le versement compensatoire correspond alors à la différence entre le prix de référence PLC, lui aussi fixé pour la durée du Farm Bill, et le *loan rate* ou le prix de l'année actuelle (le prix le plus élevé). La décision de participer à ce programme doit être prise au préalable pour toute la durée de validité du Farm Bill.

À côté des programmes *Loan Rates* et *Price Loss Coverage*, l'agriculteur peut conclure une assurance prix pour ses cultures (*Crop insurance*). Toutefois, le prix ne peut être garanti qu'en combinaison avec le rendement (assurance chiffre d'affaire), autrement dit, il faut que la combinaison des deux paramètres soit inférieure à une certaine valeur de référence pour déclencher un paiement. Contrairement à la participation au programme *Price Loss Coverage*, la participation à la *Crop insurance* peut être décidée d'année en année. La couverture s'élève à 86 % au maximum de la recette de référence. Celle-ci se compose du prix attendu et d'un rendement historique. En outre, les primes d'assurance sont subventionnées.

Alternativement au PLC mais en complément à une assurance, l'agriculteur peut décider de participer au programme *Agriculture Risk Coverage*, à condition qu'il n'ait pas choisi le taux de couverture maximal dans l'assurance recette (*Supplemental Coverage Option*). Contrairement aux assurances recette, la référence en matière de prix n'est pas le prix attendu mais la moyenne des prix des cinq années précédentes (moins la valeur la plus élevée et la plus faible). Par conséquent, l'*Agriculture Risk Coverage* offre une meilleure protection des prix que le *Supplemental Coverage Option* dans le cas où les prix diminuent sur plusieurs années. Ici encore, l'agriculteur doit décider de participer pour toute la durée du Farm Bill.

Dans le domaine de la production animale, il existe des assurances au niveau des prix et au niveau des marges. La durée d'assurance est courte, p. ex. six mois pour les porcs, et le taux de couverture dépend des prix attendus au moment de la conclusion du contrat d'assurance. Ces assurances ne protègent donc pas contre un recul des prix sur plusieurs années. Par contre, le *Dairy Margin Protection Plan* offre une assurance marge pour le lait à hauteur d'une marge fixe maximale, indépendamment de l'évolution des marges effectives pendant la durée du Farm Bill.

Globalement, le système d'assurance américain est d'une grande complexité. Doté d'importants moyens financiers, il offre une multiplicité de couvertures aussi bien dans le cadre de systèmes d'assurance que dans celui du *Commodity Program*. Les instruments peuvent aussi être en partie combinés. Ils diffèrent non seulement par rapport à l'objet assuré (prix, quantité, recette, marge) et à la valeur de référence (valeur actuelle, historique ou fixe sur plusieurs années), mais aussi par rapport au taux de couverture. Cette complexité place les paysans devant des choix entrepreneuriaux difficiles. Ils se déterminent sur la base de leurs attentes par rapport à l'évolution des prix et des quantités (et des pertes possibles), ainsi que de leur propre capacité financière pour prendre en charge les dommages (Zulauf & Orden, 2014).

5.2.3 Canada

Pour la période CA2 (2013–2018), les dépenses pour des instruments de gestion des risques sont estimées à près de 55 % des dépenses du gouvernement fédéral. Comme les programmes sont cofinancés, s'y ajoutent les dépenses des provinces ou territoires.

Les instruments canadiens partent du principe que les agriculteurs doivent gérer eux-mêmes les petits risques, mais qu'il revient à l'État de porter la charge la plus lourde en cas de risques élevés. L'OCDE adopte ce même principe de base (cf. ch. 0). Par conséquent, il est attendu que les agriculteurs utilisent leur propre épargne pour compenser les pertes occasionnées par des dommages de petite ampleur. Avec le programme Agri-investissement, l'État se borne à donner un coup de pouce financier en doublant les montants versés annuellement sur un compte d'épargne ad hoc à hauteur d'une certaine somme. Par contre, en cas de risques élevés entraînant une diminution de revenu de plus 30 % par rapport au revenu de référence, il compense une grande partie de la perte. Le revenu de référence correspond à la moyenne des revenus des cinq dernières années (dont on a écarté la valeur la plus élevée et la plus faible). Autre composante essentielle du système canadien de gestion des risques : l'assurance rendement avec subvention de primes. Selon l'ampleur de la couverture choisie, l'agriculteur peut se prémunir contre des pertes de rendement moyennes à importantes. En outre, avec Agri-reliance, le Canada a défini un cadre pour une action coordonnée en cas de catastrophe (Antón, Kimura, & Martini, 2011).

5.2.4 Suisse

En Suisse, le soutien public à des instruments de gestion des risques est tout au plus ponctuel.

Les assurances privées dominent contrairement à ce qui est le cas aux États-Unis et au Canada et en partie dans l'UE. Suisse Grêle, l'assurance risques météorologiques, est la principale assurance privée dans le domaine de l'agriculture. Elle couvre une large palette de dommages, surtout dans la production végétale, mais pas des pertes de recettes.

En Suisse, des paiements anticycliques sont versés uniquement dans des cas précis (viande, œufs), alors qu'ils ont une couverture plus large aux États-Unis et au Canada. La Confédération peut ainsi participer au financement de mesures de désengorgement du marché limitées dans le temps, notamment en cas d'excédents saisonniers de viande de veau, ainsi qu'à des mesures de valorisation en faveur de la production d'œufs indigène.

De même qu'à l'étranger, il existe en Suisse des dispositions légales qui prévoient la possibilité de paiements ad hoc pour réduire les dommages lorsque les autres instruments ne suffisent pas. En font partie notamment les dispositions concernant les mesures d'allègement du marché et d'aide aux exploitations.

Tout comme les pays analysés, la Suisse connaît d'autres instruments qui visent à la réduction des risques (cf. encadré). En Suisse, leur contribution joue un rôle majeur, alors que des instruments de ce type, p. ex. les paiements directs, sont nettement moins importants, voire inexistant aux États-Unis et au Canada.

Autres instruments avec effet de réduction des risques

Ces dispositifs ne sont pas des instruments de gestion des risques *stricto sensu*, mais ont un effet correspondant.

Protection douanière

Les mesures suisses de protection à la frontière ont une composante nette de gestion des risques. Mentionnons en premier lieu le contingentement : les taux plus élevés appliqués aux importations hors contingent ont pour effet de limiter le volume d'importation et de réduire du même coup les fluctuations de prix sur le marché indigène. Mentionnons également le système des prix seuils, un instrument qui vise à garantir des prix minimaux à l'importation (après dédouanement), à atténuer les fluctuations de prix sur les marchés internationaux des matières premières et à réduire les risques liés aux taux de change.

Paiement directs

La Confédération verse des paiements directs pour les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture. Comme ces paiements fluctuent généralement assez peu d'une année à l'autre, ils ont un effet stabilisateur sur les recettes et les revenus des agriculteurs.

Assurance sociale générale (non spécifiquement agricole)

Il existe en Suisse un vaste filet d'assurances et d'aides sociales, qui couvre les risques financiers et sociaux en cas de vieillesse, de décès, de maladie, d'accident, d'invalidité et de chômage.

5.3 Éléments de référence utilisés pour les assurances et les paiements anticycliques dans la comparaison entre pays

La caractérisation des instruments de gestion des risques dans notre analyse comparative a montré que les assurances et les paiements anticycliques des pays étudiés utilisaient différentes valeurs de référence, allant de la perte matérielle de récoltes aux revenus, en passant par les prix, les recettes et les marges. Nous donnons ci-après une vue d'ensemble de l'application de ces valeurs de référence dans les deux instruments susmentionnés dans les pays comparés (voir tableau 21). Seules y figurent les mesures qui sont effectivement appliquées dans la pratique. Dans l'UE, par exemple, il existe des bases légales pour une protection de la perte de gain ou du revenu, mais ces assurances n'ont guère été utilisées jusqu'à fin 2015 (dans le cadre du second pilier, sur une base volontaire).

Tableau 21 : Éléments de référence dans la comparaison entre pays

Objet	EU	États-Unis	Canada	Suisse
Protection des risques quantitatifs (rendements)	Oui	Oui	Oui	Oui
Protection des risques prix	Oui	Oui	Non	Non
Protection des risques recettes (rendement x prix)	Non	Oui	Non	Non
Protection des marges (recettes – coûts)	Non	Oui (produits animaux)	Non	Non
Protection du revenu	Faible	Non	Oui	Non
Autre protection (p. ex. stocks)	Oui	Non	Non	Oui

Source : propre représentation

Les États-Unis offrent la palette d'instruments la plus complète pour ce qui est de la diversité des éléments pris en considération. Le revenu est le seul élément non couvert.

La palette des mesures de l'UE et du Canada est plus réduite quant aux éléments pris en considération.

5.4 Principes de l'OCDE concernant le rôle de l'État dans la gestion des risques en agriculture

L'OCDE a élaboré une série de principes à prendre en compte dans la définition du rôle de l'État dans la gestion des risques en agriculture (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011) :

- Approche holistique

Les risques dans l'agriculture ne doivent pas être pris isolément car ils sont souvent corrélés. Prenons l'exemple des risques liés à la production et ceux concernant les prix. Une mauvaise récolte induira une diminution de la production avec des répercussions négatives sur les recettes, mais cette perte sera souvent compensée par des prix plus élevés. En effet, en raison de la mauvaise récolte, la demande excédera temporairement l'offre. Il en est autrement de l'apparition d'une épidémie, qui pourra provoquer une perte au niveau de la production, mais aussi simultanément une pression sur les prix à cause de la chute de la demande à court terme.

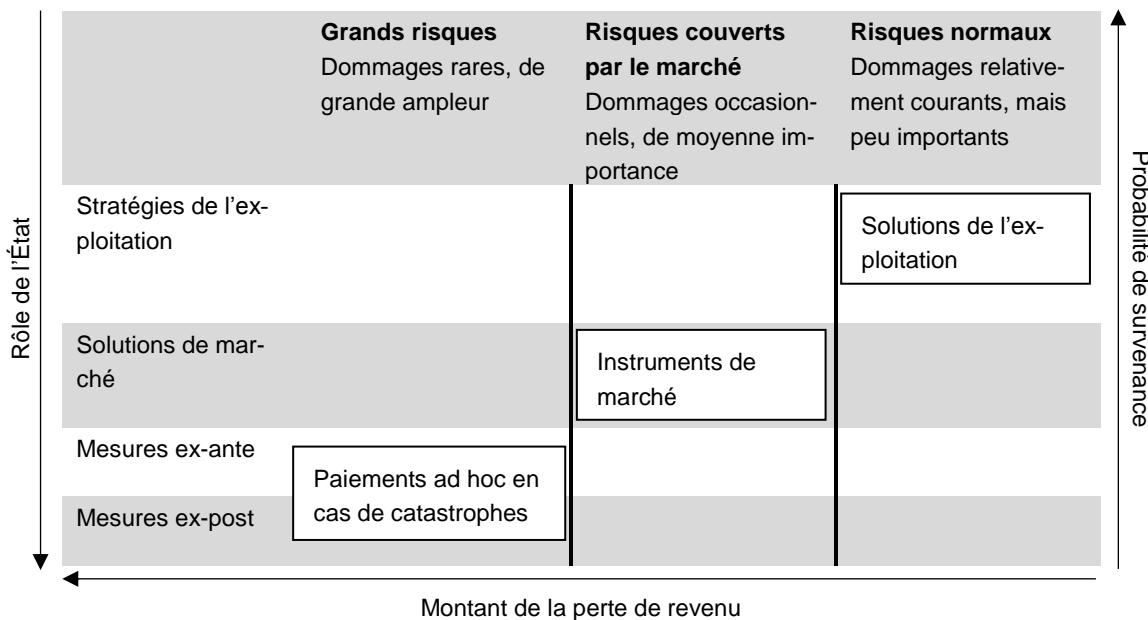
Une approche holistique signifie aussi que, lors de la discussion sur de nouveaux instruments étatiques, il convient de prendre note que des instruments qui n'ont pas été explicitement créés pour la réduction des risques peuvent tout de même avoir une influence sur la situation des exploitations en matière de risques. Les paiements directs en sont un bon exemple : même s'ils visent d'autres objectifs, ils ont néanmoins un effet stabilisateur sur les recettes et les revenus, car ils fluctuent moins que le produit des ventes.

- Répartition des rôles entre l'État et les personnes privées

Les agriculteurs doivent en principe gérer eux-mêmes les « risques normaux », soit les risques relativement courants qui se soldent par de petits dommages. Par contre, ils ne peuvent assumer seuls les « grands risques », à savoir les événements rares aux conséquences désastreuses. Ces risques entravent aussi le fonctionnement des marchés : l'économie privée n'offre pas de couverture d'assurance pour de tels risques, a fortiori si ceux-ci touchent potentiellement un grand nombre d'exploitations et que la probabilité de leur survenance est inconnue. C'est ici que l'État entre en jeu, pour aider l'agriculture à maîtriser les dommages et à la soutenir dans le cadre de mesures de prévention. Les risques qui se situent entre risques normaux et grands risques, soit les « risques couverts par le marché », doivent être abordés collectivement, p. ex. dans le cadre de coopératives, ou couverts par des opérateurs privés, p. ex. des assurances (cf. tableau 22). Une étude mandatée par le Parlement européen propose un concept similaire à celui de l'OCDE pour la répartition des rôles (Parlement européen, 2016).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 22 : Répartition des rôles pour différents groupes de risques



Source : (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011)

- Encouragement de l'initiative privée

Les agriculteurs connaissent mieux que quiconque les risques liés à leur profession. Les mesures publiques ne doivent pas remplacer ni décourager leurs propres efforts de gestion des risques (effet d'évitement) lorsqu'il s'agit de risques normaux ou de risques pouvant être couverts par le marché. Elles doivent plutôt aider à créer des conditions favorables pour le développement et la mise en œuvre réussie de tels instruments, tant au niveau individuel (exploitation) que collectif (coopératives, organisations de producteurs ou interprofessions). On pense en premier lieu aux mesures dans les domaines de la recherche, de l'information, de la formation et de la vulgarisation (Gömann, et al., 2015).

5.5 Obligations de l'OMC

Dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC conclu dans le cadre du cycle d'Uruguay (Organisation mondiale du commerce, 1994), tous les pays développés étaient tenus de réduire leur soutien interne de 20 % entre 1995 et 2000 par rapport au soutien des années 1968 à 1988. Ces engagements de réduction étaient basés sur la « mesure globale du soutien » (MGS) qui exprime en un chiffre toutes les formes de soutien, qu'ils soient spécifiques au produit ou non, qui ne sont pas exemptés explicitement de l'engagement de réduction.

Soutien interne

L'accord sur l'agriculture de l'OMC prévoit une diminution du volume de soutien fixée en fonction du type de subvention, les différentes subventions étant classées en catégories selon leur potentiel de distorsion du marché :

- La catégorie orange (aussi appelée mesure globale du soutien) comprend toutes les mesures de soutien interne liées à la production qui sont réputées avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges.
- La catégorie bleue comprend les mesures de soutien interne qui ont moins d'effets de distorsion sur les échanges que les mesures de la catégorie orange. Les mesures de la catégorie bleue sont exemptées de l'engagement de réduction. Cette catégorie ne concerne pas la Suisse.
- La catégorie verte englobe des mesures de soutien dont les effets de distorsion sur la production ou les échanges sont nuls ou, au plus, minimes et qui peuvent être aujourd'hui appliquées sans restriction.

Les conditions que doivent remplir les mesures de soutien pour être exemptées de l'engagement de réduction sont détaillées à l'annexe 2 de l'accord. Parmi les conditions générales principales listées au paragraphe 1 figurent un effet de distorsion nul ou minime, ne pas exercer d'influence sur la production et ne pas comporter un soutien des prix.

Des conditions complémentaires se réfèrent à des mesures politiques spécifiques. En matière de gestion des risques, il existe de telles dispositions dans les domaines des « mesures anticycliques » (paragraphe 7), des « assurances » (paragraphes 7 et 8) et des « paiements ad hoc » (paragraphe 8).

- Participation financière à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus

Une participation financière de l'État de ce type n'est pas soumise à l'engagement de réduction si :

- (a) La raison d'un versement à ce titre est une perte de revenu agricole qui excède 30 % du revenu brut moyen basé sur une période de référence antérieure. Les versements ne doivent pas être fonction du type ou du volume de la production, ni des prix s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés.
- (b) Le versement compense moins de 70 % de la perte du revenu.
- Versements (effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'État à des programmes d'assurance-récolte ou d'assurance-animaux) à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles

Une participation financière de l'État de ce type n'est pas soumise à l'engagement de réduction si :

- (a) Une catastrophe naturelle est reconnue formellement comme telle par les autorités publiques.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

- (b) Les versements ne sont effectués que pour une perte de production qui excède 30 % de la production moyenne d'une période de référence antérieure.
- (c) Les versements ne sont effectués que pour les pertes de revenu, de bétail, de terres ou d'autres facteurs de production consécutives à la catastrophe naturelle en question.
- (d) Les versements ne compensent pas plus du coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future.

Depuis l'achèvement du cycle d'Uruguay, le cycle de Doha vise à poursuivre le processus de réforme dans le cadre d'un grand paquet de mesures. La suite des négociations, qui ont pour but de mener le cycle de Doha à son terme dans sa globalité, est toutefois sujette à controverse. Les membres de l'OMC soulignent toutefois que les négociations portant sur les diverses questions traitées par le cycle de Doha doivent être poursuivies. Après l'abandon des subventions à l'exportation décidé à l'occasion de la dernière conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en 2016, le soutien interne, et notamment les subsides ayant un effet de distorsion sur les échanges, retiennent l'attention des membres au point d'être considérés par beaucoup d'entre eux comme une priorité des négociations à venir. Il faut donc s'attendre à ce qu'on parvienne à une solution de négociation en rapport avec le soutien interne. Il est toutefois impossible de se prononcer sur le moment où cela se produira, pas plus que sur le contenu de la décision ou sur l'impact qu'elle aura pour la Suisse

On estime néanmoins que les versements regroupés dans la catégorie verte (annexe 2 de l'accord) ne seront pas touchés et que les critères de cette catégorie ne seront pas modifiés.

5.6 Avantages et inconvénients des instruments étatiques et soutenus par l'État

Pour juger de l'efficacité de mesures publiques ou de mesures privées subventionnées dans le domaine de la gestion des risques, il importe de considérer l'aménagement concret de ces mesures et le contexte national dans lequel elles s'inscrivent. Mentionnons, comme élément de ce contexte, le degré d'exposition aux risques de l'agriculture du pays, mais également d'autres mesures de politique agricole qui ont généralement un effet sur le risque économique de l'activité agricole (p. ex. les paiements directs).

Dans ce chapitre, nous n'allons pas procéder à une telle évaluation, mais tenter de dégager les avantages et les inconvénients potentiels des différents groupes d'instruments utilisés dans l'UE, aux États-Unis et au Canada, décrits au début du chapitre 5, en nous appuyant sur des ouvrages et documents pertinents.

Assurances soutenues par l'État

Le marché des assurances peut être sujet, pour diverses raisons (voir annexe 1), à des défaillances que l'aide publique peut contribuer à corriger. Par exemple, avec une réassurance publique, des produits d'assurance peuvent être proposés qui ne seraient autrement pas supportables financièrement pour les privés (p. ex. assurance contre le gel ou les inondations). Grâce au subventionnement des primes d'assurance, les polices sont plus abordables et un plus grand nombre d'agriculteurs peuvent en profiter. De ce fait, la couverture d'assurance augmente (Gömann, et al., 2015).

Qu'elles soient soutenues financièrement par l'État ou non, les assurances présentent l'avantage d'être assorties de conditions claires concernant le déclenchement des paiements, ce qui permet aux agriculteurs d'en tenir compte dans leurs décisions de gestion. En outre, la solution d'assurance garantit un relevé professionnel des dégâts et, le plus souvent, le prompt versement de l'indemnisation. L'État de son côté, en encourageant les agriculteurs à conclure une assurance risques, sera, du moins en théorie, moins sollicité pour des paiements ad hoc en cas de dommage. Ces derniers paiements sont plus difficiles à budgétiser que p. ex. les coûts d'un subventionnement régulier de primes d'assurance. Notons encore que l'aide à l'assurance ne figure pas dans la catégorie des instruments de soutien à la production (entraînant les plus fortes distorsions sur le marché) dans l'Estimation du Soutien au Producteur de l'OCDE (cf. ch. 3.4.3). Cela ne veut pas dire pour autant que, selon l'amplitude de la subvention, elle ne puisse pas entraîner un effet de distorsion sur le marché sous la forme d'une augmentation de la production causée par la diminution du risque de production. Les solutions d'assurance ont pour avantage supplémentaire de couvrir de nouveaux types d'évènements et de dommages par des assurances de revenu et aussi de rendement et de recettes dans le cas où les nouvelles sources de risques influencent le rendement ou les recettes.

Parmi les inconvénients, il faut mentionner que l'engagement de l'État peut avoir pour effet d'évincer (*crowding-out*) des acteurs privés du marché, notamment des réassureurs privés. Au niveau de l'exploitation aussi, les subventions peuvent décourager les efforts propres des agriculteurs, p. ex. la diversification (Antón, Kimura, & Martini, 2011). Les expériences faites avec les solutions d'assurance soutenues par l'État ont en outre montré que celles-ci peuvent avec le temps se muer en systèmes très complexes doublés de coûts élevés pour les agriculteurs en termes de prise de décisions, sans compter le danger d'abus et d'inefficience, p. ex. des coûts d'exécution élevés (Government Accountability Office, 2007; Government Accountability Office, 2012). Ainsi, entre 2001 et 2011, les producteurs américains ont tiré un profit de 0,51 USD seulement par dollar (paiement de dommages moins la prime payée par eux-mêmes) dans le cadre du programme d'assurance américain (Glauber, 2012).

Programmes d'épargne soutenus par l'État

L'avantage de cet instrument utilisé au Canada (Agri-investissement) est la simplicité de son exécution. L'argent versé sur un compte d'épargne est doublé par l'État à concurrence d'un certain montant et peut être retiré en tout temps. L'autre avantage est son effet d'évitement limité dès lors qu'il ne se substitue à aucune autre stratégie de gestion des risques au niveau de l'exploitation (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011). Un élargissement de l'épargne peut éventuellement avoir pour effet son transfert dans d'autres instruments de gestion des risques au détriment d'investissements financiers. Si le programme est critiqué, c'est pour son faible ciblage : un cas de sinistre n'est pas une condition sine qua non pour un retrait d'argent (Antón, Kimura, & Martini, 2011). En outre, les exploitations qui génèrent plus de liquidités et qui font des versements plus importants sur le compte sont aussi davantage soutenues, ce qui peut être considéré comme une inégalité de traitement. Dans l'Estimation du Soutien au Producteur de l'OCDE, le programme Agri-investissement est classé dans la même catégorie que le subventionnement étatique des assurances risques pour ce qui concerne les effets de distorsions du marché.

Stockage public

Le stockage public, une mesure d'intervention pratiquée dans l'UE, vise à empêcher que les prix de certains produits de base ne tombent en dessous d'un seuil déterminé. Du point de vue des agriculteurs, ce filet de sécurité, qui réduit le risque des prix avec un effet relativement rapide, présente un indéniable avantage même s'il est tendu à un très bas niveau. Sous l'angle de la politique agricole en revanche, cette intervention directe de l'État sur le marché ne doit pas être jugée aussi positivement étant donné son effet de distorsion. On pourra en outre arguer que le stockage public, avec la stabilisation des prix qui en résulte, ne fait en définitive que reporter le problème étant donné que la marchandise stockée doit être par la suite remise sur le marché. L'autre désavantage est la difficulté d'établir le budget pour les dépenses publiques correspondantes. Dans l'Estimation du soutien au producteur de l'OCDE, l'effet de ces instruments se traduit par un soutien plus élevé à la production, considéré comme entraînant les distorsions les plus fortes. Par contre, les dépenses pour la tenue des stocks sont imputées non pas à l'Estimation du Soutien au Producteur, mais au Soutien aux Services d'Intérêt Général (dépenses en faveur du secteur alimentaire dans son ensemble) (cf. ch. 3.4.3).

Paiements anticycliques étatiques

Les mesures anticycliques peuvent agir à différents niveaux (prix, recettes, recettes après déduction de certains coûts afférents à une matière première ou au revenu). Leur principal avantage réside dans la clarté des critères de paiement, ce qui facilite la prise de décision au niveau de l'exploitation. Concernant les différents niveaux évoqués donnant lieu à des mesures, l'OCDE estime que les mesures visant le soutien du revenu sont les mieux ciblées. En effet, seule une perte de revenu représente en fin de compte une menace existentielle pour l'agriculteur, à la différence de pertes au niveau de sous-agrégats, qui peuvent souvent être compensées par d'autres éléments du revenu (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011).

Hormis le désavantage du possible découragement d'initiatives ou d'efforts privés, les mesures anticycliques ont comme autre inconvénient majeur l'asymétrie substantielle de l'information à surmonter pour la mise en œuvre. Le relevé des données au niveau des exploitations est difficile, tout spécialement s'il faut recenser, à côté des postes de recettes, également les postes de coûts, comme c'est le cas pour le programme canadien Agri-stabilité. S'y ajoute le danger d'une manipulation de ces données. En réponse à ces deux problèmes, des instruments ont été développés qui s'appuient non pas sur les données des exploitations mais sur des données régionales, comme dans le programme *Agriculture Risk Coverage County* aux États-Unis. À l'avantage du meilleur ciblage des instruments agissant au niveau des revenus mentionné plus haut s'oppose le désavantage du décalage temporel des prestations correspondantes, le plus souvent calculées sur la base de données fiscales qui ne sont disponibles que bien plus tard. Autre désavantage encore : la difficulté de budgétiser les mesures anti-

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

cycliques. Ainsi, en 2016, les programmes américains *Price Loss Coverage* et *Agriculture Risk Coverage* coûteront nettement plus chers que prévu en raison de la plus faible croissance des prix (Shields, 2015).

Dans le cadre de l'Estimation du Soutien au Producteur de l'OCDE, les mesures anticycliques sont classées en différentes catégories. Aucune des mesures décrites au chiffre 5.1 ne tombe dans la catégorie des mesures de soutien à la production ayant le plus fort effet de distorsion du marché.

Paiements étatiques ad hoc

Le principal avantage de paiements ad hoc est qu'ils permettent d'indemniser des sinistres pour lesquels il n'existe pas (encore) d'instruments du marché pour différentes raisons (p. ex. maladies nouvelles touchant des animaux ou des plantes). L'indemnisation payée après un dommage ou une perte financière permet en outre d'investir l'argent de manière ciblée là où le dommage ou la perte s'est produit. Cependant, la pression publique au moment de la survenance du sinistre peut se solder par l'établissement de critères de compensation qui ne sont pas optimaux, ce qui a un effet négatif sur le ciblage. Pour les agriculteurs concernés, les paiements ad hoc ont le désavantage de ne pas pouvoir être pris en compte dans les décisions entrepreneuriales. En effet, il n'existe pas de critères prédéfinis de déclenchement d'une telle aide financière. Les paiements ad hoc ont-ils un effet d'éviction ? La réponse est oui si les agriculteurs partent de l'idée que l'État est en principe disposé à les aider financièrement en cas de coups durs, car cela entravera la mise en œuvre de mesures personnelles dans l'exploitation ou le développement de marchés correspondants, p. ex. de marchés d'assurance. Pour l'État, les paiements ad hoc sont liés à des coûts de transaction élevés, sans compter qu'il est difficile de les budgétiser (Gömann, et al., 2015).

L'Estimation du Soutien au Producteur de l'OCDE range les paiements ad hoc dans différentes catégories selon la définition des critères au cas par cas.

Tableau synoptique des avantages et des inconvénients

Le tableau 23 visualise les principaux avantages et inconvénients des instruments retenus. Il montre que tous présentent des avantages (blanc) et des inconvénients (gris).

Tableau 23 : Présentation synoptique des avantages et inconvénients d'instruments étatiques et soumis par l'État :

	Assurance sou-tenu par l'État	Programme d'épargne sou-tenu par l'État	Stockage étatique	Paiements anticycliques étatiques	Paiements ad hoc éta-tiques
Prévisibilité pour les agriculteurs	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Rapidité de l'effet de la mesure	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Compensation de nouveaux dommages	Assurance re-venu : oui autres : non	Oui	Non	Mesures au niveau du re-venu : oui autres : non	Oui
Ciblé sur le revenu	Assurance re-venu : oui autres : selon aménagement concret	Non	Non	Mesures au niveau du re-venu : oui autres : non	Mesures au niveau du re-venu : oui autres : non
Éviction de mesures privées (<i>crowding-out</i>)	Oui	Plutôt non	Oui	Oui	Plutôt non
Investissement de mise en œuvre	Selon aménage-ment concret	Faible	Élevé	Selon aména-gement con-cret	Élevé

Avantages : blanc

Inconvénients : gris

Selon aménagement concret : hachuré

Source : propre représentation

6 Analyse des autres instruments de gestion des risques en Suisse

Le postulat 14.3815 ne se contente pas d'une comparaison internationale des systèmes d'assurances de l'État ou soutenus par l'État. Il exige aussi une analyse des mesures spécifiques à l'agriculture dans le domaine des dangers naturels. Ce type de mesures englobe des systèmes d'annonce et de surveillance, des mesures de prévention et de gestion ainsi que la recherche. Agroscope jouant un rôle important à cet égard, le chapitre suivant mettra donc l'accent sur les activités d'Agroscope.

Par ailleurs, ces mesures font partie des trois phases de la gestion intégrée des risques, à savoir la prévention, la maîtrise et le rétablissement.

Le tableau 24 offre un aperçu des instruments analysés au chapitre 6.

Tableau 24 : Objets d'analyse en Suisse

Phase de la gestion intégrée des risques	Instrument
Prévention	Systèmes d'annonce et de surveillance des dangers naturels (y compris les dangers biologiques)
	Prescriptions de l'État sur la protection phytosanitaire
	Prescriptions de l'État sur les moyens de production
	Autres mesures de l'État en matière de gestion des risques
Maîtrise	Lutte de l'État contre les organismes nuisibles
	Lutte de l'État contre les épizooties
Rétablissement	Contributions à l'amélioration structurelle
	Fonds de secours pour dommages non assurables (fondssuisse)

Source : tableau original

Le chiffre 6.1 détaille les instruments présentés dans le tableau 24. Le chiffre 6.2 approfondit le rôle que joue Agroscope dans les mesures de gestion des risques, en insistant plus particulièrement sur la recherche. Le chiffre 6.3 présente un aperçu général des principales mesures privées et étatiques dans les trois phases de la gestion intégrée des risques, en prenant l'exemple de la lutte contre le risque croissant de sécheresse.

6.1 Mesures de gestion intégrée des risques spécifiques à l'agriculture

6.1.1 Prévention

La phase de prévention comprend toutes les mesures qui sont prises avant la survenue d'un événement, dans le but de l'éviter, de l'atténuer ou de le maîtriser.

Dans le cadre du présent rapport, il s'agit des systèmes d'annonce et de surveillance et des prescriptions étatiques sur la protection phytosanitaire et les moyens de production.

6.1.1.1 Systèmes étatiques d'annonce et de surveillance

Dangers naturels

La Confédération informe la population sur les dangers en temps réel et émet des recommandations sur le comportement à adopter au moyen du portail des dangers naturels (<http://www.dangers-naturels.ch/>). Les services fédéraux concernés coordonnent leur action au sein du Comité de direction Intervention dangers naturels (LAINAT) en étroite collaboration. Le LAINAT réunit les offices fédéraux de l'environnement (OFEV), de la protection de la population (OPPP), de météorologie et de climatologie (Météosuisse), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) et son Institut pour l'étude de la neige et des avalanches (SLF) et, enfin, le Service sismologique suisse de l'EPF de Zurich (SED). Rattachée au secrétariat LAINAT, on trouve la Plateforme commune d'information sur les dangers naturels (GIN), sur laquelle la Confédération, les cantons et les communes mettent à disposition des spécialistes des produits relatifs aux divers dangers naturels. Ceux-ci englobent des mesures, des observations, des prévisions, des alertes, des modèles et des bulletins. Les responsables de sécurité disposent ainsi rapidement d'informations importantes et faciles à consulter.

Protection phytosanitaire

Dans le domaine des mesures de protection phytosanitaire qui sont décrites dans ce chapitre, la base juridique est constituée par l'art. 149, al. 1, LAgr, qui donne à la Confédération le droit de promouvoir une pratique de protection phytosanitaire appropriée pour protéger les plantes cultivées. En vertu de l'al. 2 du même article, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions pour protéger les cultures et le matériel végétal (plantes, parties de végétaux et produits végétaux) des organismes nuisibles particulièrement dangereux. Les détails sont réglés par l'ordonnance sur la protection des végétaux (OPV ; RS 916.20). Celle-ci contient notamment un répertoire exhaustif des organismes nuisibles particulièrement dangereux, dits organismes de quarantaine. Ces organismes sont précisément ceux contre lesquels les mesures de prévention sont encore susceptibles de produire des résultats.

L'acteur le plus important du système d'annonce et de surveillance dans le domaine des dangers naturels pour les plantes cultivées est le Service phytosanitaire fédéral (SPF), dirigé conjointement par l'OFAG et l'OFEV. Sa mission principale consiste à éviter l'introduction et la propagation d'organismes de quarantaine. Ce type d'organismes est soumis à l'obligation d'annoncer : quiconque constate ou soupçonne la présence d'un organisme de quarantaine doit en aviser les autorités. Le SPF collabore étroitement avec les services phytosanitaires cantonaux et Agroscope et, pour ce qui concerne la foresterie, avec la participation du WSL. Les modèles prévisionnels développés par Agroscope font aussi partie des systèmes de surveillance au sens large (cf. tableau 25). Ces modèles permettent de pronostiquer la possible apparition et le possible développement de maladies et de ravageurs au moyen de paramètres appropriés, en général des données météorologiques et des contrôles de contamination, mais livrent aussi des informations sur les mesures que les producteurs doivent prendre à titre préventif pour éviter le fléau ou à posteriori pour maîtriser la situation, avec des indications précises sur le moment adéquat pour appliquer la mesure et sur la quantité et le type de produit phytosanitaire à utiliser. Ces modèles sont actualisés en permanence pendant la période de végétation et sont téléchargeables sur internet.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Tableau 25 : Modèle prévisionnel d'Agroscope

Modèle	Plantes cultivées couvertes	Organismes nuisibles surveillés	Buts du modèle
Agrométéo – Vitimétéo	Surtout la vigne, mais aussi les pommes de terre et le maïs	Divers insectes ravageurs et maladies de la vigne, pucerons, virus de la pomme de terre, pyrale du maïs	Prévision des risques, guide d'application des mesures de protection phytosanitaire
SOPRA	Fruits à pépins ou à noyaux	Ravageurs divers	Évaluation des risques, optimisation du bon moment pour les mesures de surveillance et de lutte
Maryblight	Fruits à pépins	Feu bactérien	Prévision des risques, application ciblée de produits phytosanitaires, base pour l'utilisation de streptomycine
PhytoPRE	Pommes de terre	Mildiou	Aperçu de la situation actuelle et de la situation pronostiquée, conseil adapté pour l'application de fongicides et de cuivre
Bio-Phyto-PRE	Pommes de terre de l'agriculture biologique		
FusaProg	Céréales	Fusariose	Évaluation des risques de contamination et des charges en mycotoxines (risque d'infection spécifique à la parcelle, indications d'emploi des fongicides)

Source : tableau original

Épizooties

L'Office fédéral pour la sécurité alimentaire et les affaires vétérinaires (OSAV) encourage la prévention des épizooties, en menant notamment des programmes de détection précoce et de surveillance. Il peut aussi mandater et rémunérer des tiers pour mener ce type de programmes (art. 57, al. 3, let. b et al. 4, LFE ; RS 916.40). La détection précoce a pour but de détecter l'apparition ou la réapparition d'épizooties en amont, d'évaluer en permanence le risque qu'elles représentent pour la santé humaine et animale et de transmettre les informations recueillies aux décideurs rapidement et directement. La détection précoce se concentre essentiellement sur les animaux de rente. L'objectif principal de la surveillance des épizooties est d'enregistrer et de documenter l'état de santé des animaux de rente suisses. L'absence de maladies est documentée et fournit une base essentielle pour le commerce libre. En outre, l'introduction d'une épizootie peut être détectée rapidement.

6.1.1.2 Prescriptions de l'État sur la protection phytosanitaire

En vue d'éviter les dégâts causés par des organismes nuisibles, le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur l'introduction et la mise en circulation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux, ainsi que sur le matériel végétal et les objets pouvant être porteurs d'organismes nuisibles particulièrement dangereux (art. 148, 148a et 152 de la loi fédérale sur l'agriculture, LAgf).

6.1.1.3 Prescriptions de l'État sur les moyens de production

En vue d'éviter les dégâts causés par la mise en circulation de moyens de production inappropriés, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur l'importation, la mise en circulation et l'utilisation de moyens de production. Il peut en outre soumettre l'importation et la mise en circulation de moyens de production, les importateurs, les personnes qui les mettent en circulation ainsi que les producteurs à une homologation obligatoire (art. 148, 159a et 160 LAgf).

6.1.1.4 Autres mesures de l'État pour la prévention des dangers

La plateforme nationale « Dangers naturels » PLANAT est une commission extra-parlementaire qui conseille le Conseil fédéral sur la sécurité contre les dangers naturels. La prévention a pour objectif d'éviter les dégâts et de diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens aux dangers naturels, y compris dans l'agriculture. Dans le domaine des mesures techniques, des améliorations structurelles peuvent faciliter la mise en œuvre de mesures de prévention (attribution de terres pour des projets de protection contre les crues à titre d'améliorations générales, renaturation et retour à l'état naturel de petits cours d'eau). Dans le domaine de l'utilisation des surfaces, l'agriculture peut fournir une contribution importante à la réduction de l'impact des phénomènes naturels dangereux par une exploitation adaptée au site et préservant le sol. Un exemple typique d'ouvrage de protection agricole est l'aménagement de sentiers dans les régions de montagne, qui offrent une protection contre les dangers gravitationnels et qui permettent d'assainir les pentes sujettes aux glissements de terrain.

6.1.2 Maîtrise

La phase de maîtrise comprend la limitation de l'ampleur des dégâts et la limitation de la durée d'un événement requérant des mesures de protection de la population.

Dans le cadre de ce rapport, il convient de mentionner les mesures de lutte prises par l'État contre les organismes nuisibles et les épizooties.

6.1.2.1 Mesures de l'État pour lutter contre les organismes nuisibles

Dans le but d'éviter l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles particulièrement dangereux, le Conseil fédéral peut ordonner des mesures de lutte, qui incluent la surveillance de la situation phytosanitaire ; l'isolement du matériel végétal, des objets et des parcelles pouvant être contaminés ; le traitement, la désinfection ou la destruction des cultures, du matériel végétal, des agents de production et des objets qui sont ou qui pourraient être contaminés par des organismes particulièrement dangereux (art. 153 LAgf). Les cantons gèrent un service de protection phytosanitaire, qui se porte garant que les mesures de lutte prises dans le pays sont appliquées correctement (art. 151 LAgf). La Confédération prend généralement en charge 50 pourcent des coûts des cantons pour l'application des mesures de lutte conformément à l'art. 153 LAgf. Si ces mesures provoquent des dégâts, le propriétaire peut recevoir une indemnité équitable (art. 156). La Confédération rembourse aux cantons un tiers au moins des dépenses occasionnées par le versement de ces indemnités (art. 156 al. 3 LAgf).

Une stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes a été élaborée sous la conduite de l'OFEV. Elle définit les principes, les objectifs et les mesures pour la prévention et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (p. ex. capricorne asiatique, renouée du Japon).

Elle doit permettre d'identifier avec certitude les modes d'introduction et de propagation ainsi que le potentiel de nuisance d'espèces non indigènes apparues en Suisse. Si des espèces exotiques envahissantes se manifestent tout de même, elles sont contenues ou éradiquées. La gestion d'une espèce exotique envahissante est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. La Confédération soutient l'exécution par les cantons. En outre, elle soutient aussi la recherche : il est par exemple indispensable de développer de nouveaux critères et de nouvelles méthodes pour l'exécution, notamment dans les domaines de la détection précoce, du monitoring, de la lutte et du contrôle d'efficacité.

6.1.2.2 Mesures de l'État pour lutter contre les épizooties

Le Conseil fédéral fixe les mesures de lutte en cas d'épizooties contagieuses et d'autres épizooties. Si un ou plusieurs animaux d'un troupeau sont atteints d'une épizootie hautement contagieuse, tous les animaux du troupeau susceptibles d'être contaminés par cette épizootie doivent en principe être immédiatement abattus et éliminés. Le Conseil fédéral fixe en outre l'objectif de la lutte contre les autres épizooties en tenant compte du coût et du bénéfice des mesures de lutte (art. 9 et 10 LFE).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Les cantons concernés par l'épidémie allouent les indemnités pour pertes d'animaux et couvrent tout ou partie des frais de la lutte. La Confédération verse les indemnités pour pertes d'animaux dues aux épidémies hautement contagieuses (art. 31 LFE). Le Conseil fédéral peut prévoir le prélèvement d'une taxe pour une durée limitée auprès des détenteurs d'animaux pour financer des programmes de lutte contre les épidémies (art. 31a LFE).

6.1.3 Rétablissement

La phase de rétablissement de la gestion intégrée des risques est composée de l'analyse de l'événement et de la reconstruction. Dans le domaine agricole, on peut y ajouter les contributions à la reconstruction après des dommages dus à des événements naturels dans le cadre des mesures d'améliorations structurelles ainsi que le fondssuisse (anciennement Fonds suisse de secours pour dommages non assurables).

6.1.3.1 Contributions pour les améliorations structurelles

Dans le cadre des crédits approuvés, la Confédération peut allouer des contributions (aides financières) et des prêts sans intérêts pour des mesures visant à assurer et à remettre en état les installations techniques et les terres cultivées. La remise en état après dommages dus à des événements naturels et la sécurisation d'ouvrages et infrastructures agricoles ne peuvent être soutenues que par des contributions aux améliorations foncières. La remise en état et la protection directe des bâtiments agricoles ne sont pas soutenues. La remise en état des terres cultivées est limitée aux surfaces agricoles de haute qualité. Ne donnent pas droit à des contributions les coûts qui sont déjà couverts par des prestations d'assurances ou remboursés par fondssuisse. La sécurisation préventive d'ouvrages et d'aménagements agricoles vulnérables ainsi que de terres cultivées est soutenue uniquement si un danger latent est prouvé, si des valeurs importantes sont menacées et si les coûts sont proportionnels aux valeurs menacées (art. 87 et 95 LAg et art. 14 à 17 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS ; RS 913.1).

La hauteur du montant accordé est généralement fixée selon les principes s'appliquant aux mesures d'utilité publique. La hauteur maximale des contributions se monte à 37 % des coûts généraux pour la zone de plaine, 40 % pour la zone des collines et 43 % pour la zone de montagne (ces pourcentages pouvant être augmentés de 10 % supplémentaires en cas de charges exceptionnelles) (art. 16 et 17 OAS). En vertu de l'art. 95 LAg, une contribution supplémentaire de 20 % au maximum peut être accordée en cas d'événement naturel exceptionnel, si les possibilités ordinaires de soutien et les contributions des tiers sont épuisées, si les possibilités de financement propres que l'on peut raisonnablement exiger des particuliers, des cantons et des communes sont épuisées, si le Conseil fédéral reconnaît la situation de catastrophe ou si un crédit supplémentaire est mis à disposition par le Parlement. L'attribution d'une contribution fédérale est subordonnée au versement d'une contribution appropriée de la part du canton, y compris de ses collectivités locales de droit public, ce qui représente normalement entre 80 et 100 % de la contribution fédérale. En cas d'événements naturels exceptionnels, la contribution cantonale minimale peut toutefois être réduite (art. 20 OAS).

6.1.3.2 Fonds de secours

Fondssuisse (<http://www.fondssuisse.ch/>) est une fondation qui paie des indemnités pour des dommages causés par des phénomènes naturels imprévisibles et qui ne sont pas assurables à l'heure actuelle. Dans des cas exceptionnels, elle prend aussi en considération des dommages assurables pour lesquels il n'est pas usuel en Suisse de conclure une assurance. S'il est possible d'avoir recours à d'autres contributions pour indemniser les dommages non assurables (subventions de la Confédération, des cantons ou des communes, prestations d'assurances, prétentions en responsabilité civile, etc.), il convient d'utiliser entièrement toutes ces possibilités sans tenir compte d'une éventuelle contribution de fondssuisse. L'indemnisation se monte généralement à 60 pourcent du dommage pouvant être porté en compte. Dans de nombreux cantons, les prestations de fondssuisse sont complétées par des fonds d'aide cantonaux. Les contributions de fondssuisse sont volontaires. Il n'existe pas de droit à une prestation.

6.2 Activités d'Agroscope

La recherche agronomique suisse, dont notamment Agroscope, se consacre intensivement aux questions de gestion des risques liés aux dangers naturels qui concernent particulièrement l'agriculture. En outre, la recherche sur la gestion des risques a également lieu au sein d'universités, de hautes écoles et d'instituts privés. Une analyse globale de la recherche agronomique dans ce domaine dépasserait le cadre de ce rapport. C'est pourquoi les explications suivantes se limitent aux activités d'Agroscope. Le chiffre 6.1.1.1 a déjà présenté les activités dans le domaine des systèmes d'annonce et de surveillance. Ce chapitre fournit pour commencer des informations sur les domaines de recherche en lien avec les dangers naturels biologiques (ch. 6.2.1). Ensuite, il détaille les activités d'Agroscope dans le domaine des dangers naturels biologiques sur l'exemple des organismes nuisibles (ch. 6.2.2).

La base générale de l'activité d'Agroscope est l'art. 115, al. 1, let. a, L'Agr, selon lequel Agroscope élaboré les résultats scientifiques et les bases techniques destinés à la pratique, à la formation et à la vulgarisation agricoles.

6.2.1 Domaines de recherche sur les dangers naturels d'Agroscope

Pendant la période du mandat de prestation 2014–2017, la recherche d'Agroscope sur les dangers naturels se focalise sur trois des six pôles thématiques : l'intensification écologique, les ressources naturelles et, enfin, la protection contre le climat ainsi que les changements climatiques.

Les organismes nuisibles des plantes cultivées constituent le domaine principal de la recherche sur les dangers naturels biologiques. En font partie les insectes, d'autres petits ravageurs comme les araignées rouges ou les nématodes, les champignons, les bactéries et les virus qui attaquent les cultures, les plantes d'ornement et le bois, mais aussi les plantes exotiques envahissantes qui se propagent sur de grandes étendues. Ils peuvent occasionner des dégâts plus ou moins importants au plan économique et écologique.

Un autre domaine de recherche est consacré aux risques climatiques, dont en premier lieu les effets de la sécheresse, du froid et de la chaleur ainsi que les fortes précipitations. Agroscope utilise des scénarios climatiques pour calculer la probabilité de phénomènes météorologiques de ce type, examine les répercussions directes et évalue les risques qui en découlent pour l'agriculture. Dans ce domaine, Agroscope ne prévoit pas l'apparition de nouveaux dangers pour l'agriculture, mais table plutôt sur une modification du déroulement et de la fréquence des dangers existants.

6.2.2 Activités d'Agroscope dans le domaine des dangers naturels biologiques sur la base de l'exemple des organismes nuisibles

Agroscope est à l'œuvre dans le domaine des dangers naturels biologiques aussi bien dans la phase de la prévention que dans celle de la maîtrise. Il n'est cependant pas toujours facile de classer ses activités dans l'une de ces deux phases de manière exclusive.

Prévention

Les mesures de prévention visent à éviter la survenue d'événements nuisibles ou à réduire leur impact à un niveau acceptable.

Il s'agit d'éviter l'apparition en Suisse d'organismes nuisibles, notamment les organismes de quarantaine et les nouveaux organismes nuisibles qui sont reconnus comme tels hors de Suisse, mais dont la présence n'a pas encore été signalée en Suisse. Le Service phytosanitaire fédéral procède à des contrôles d'importation dans les aéroports et auprès des importateurs certifiés de semences et de matériel végétal.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Par ailleurs, Agroscope collabore avec l'European Plant Protection Organization sur tout ce qui concerne les organismes potentiellement capables de provoquer des dommages ou dont le potentiel invasif n'est pas encore connu. Agroscope publie par exemple des analyses de risque aux fins d'une réévaluation en continu des plantes exotiques envahissantes, ce qui lui donne accès aussi aux connaissances et à l'expertise étrangères sur le potentiel de nuisance d'organismes encore absents en Suisse, mais dont l'apparition est possible par suite d'expansion.

La sélection de résistances et l'élaboration de stratégies d'évitement font aussi partie des mesures de prévention au sens large. Que ce soit pour le blé, le soja, les plantes fourragères (graminées et trèfle), les fruits (pommes, poires, abricots), les vignes ou pour les plantes officinales et aromatiques, Agroscope ne sélectionne pas uniquement des propriétés souhaitées du point de vue agronomique, comme le rendement, la qualité et l'utilité, mais aussi des propriétés permettant d'améliorer la protection phytosanitaire (résistances ou meilleure tolérance contre les organismes nuisibles) ou la capacité de résistance contre les changements climatiques (résistance à la sécheresse). Les stratégies d'évitement englobent quant à elles des recommandations pour régler la rotation des cultures ou pour l'utilisation de semences certifiées et saines.

Lorsque des événements causant des dégâts surviennent malgré les mesures de prévention, des mesures de précaution sont alors prises, dans le but de maîtriser l'événement, de le circonscrire, de s'en protéger ou de l'influencer favorablement. La différence entre la prévention et les mesures de précaution n'est pas très nette en ce qui concerne les organismes de quarantaine. Si l'organisme n'est pas encore présent en Suisse, des mesures de prévention telles que les contrôles d'importation visent à éviter son introduction. Si l'organisme est déjà présent en Suisse, une mesure de précaution consiste à éviter sa propagation dans la mesure du possible et de faire en sorte qu'il ne cause pas trop de dégâts.

Agroscope procède à un diagnostic sur l'exécution pour les organismes de quarantaine et les nouveaux organismes nuisibles mentionnés ci-dessus. Si le Service phytosanitaire fédéral, les services phytosanitaires cantonaux ou le monitoring des maladies faisant l'objet d'une surveillance particulière signalent une menace éventuelle, on prélève des échantillons et on vérifie s'ils contiennent des organismes nuisibles. Les méthodes de vérification d'Agroscope sont améliorées en permanence pour être plus simples et plus rapides. Agroscope procède à des analyses de risques pour évaluer la menace et examiner la dynamique d'invasion (origine et modes de propagation) au moyen de marqueurs génétiques. En outre, le Service phytosanitaire d'Agroscope soutient le Service phytosanitaire fédéral et les services phytosanitaires cantonaux. Dans le contexte international, il convient de mentionner l'activité spécialisée d'Info Flora, qui élabore des schémas d'évaluation pour les plantes exotiques envahissantes en Suisse et qui compare la liste suisse des espèces envahissantes avec celles des pays voisins et de l'Union européenne.

Maîtrise

Si des dommages sont constatés, il s'agit de garder l'organisme pathogène sous contrôle et de faire en sorte qu'il cause le moins de dégâts possible. Cela peut induire une utilisation de produits phytosanitaires, mais aussi ciblée et économique que possible. La mission d'Agroscope est de développer une stratégie de lutte intégrée et, pour lui servir de base, d'élaborer les informations nécessaires sur la biologie, le comportement et la propagation des organismes pathogènes et des plantes exotiques envahissantes.

Les paragraphes suivants décrivent la procédure utilisée lors de la survenue d'un nouvel organisme pathogène en se basant sur l'exemple de la mouche drosophile du cerisier. La recherche a encore de nombreuses questions à résoudre pour mener une lutte efficace et respectueuse de l'environnement contre de tels organismes. Il y a quelques années, une procédure similaire avait été utilisée en tant que stratégie de lutte à long terme et sans antibiotiques contre le feu bactérien.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Déroulement de la stratégie de lutte contre la drosophile du cerisier

Agroscope suit l'activité de la drosophile du cerisier (*Drosophila suzukii*) depuis sa première apparition en Suisse en 2011. Les modes d'introduction de la drosophile sont difficilement contrôlables et sa propagation est inévitable étant donné sa capacité de voler. Par conséquent, il a été jugé inutile de la classer comme un organisme de quarantaine dans le cadre de mesures de prévention. En septembre 2011, Agroscope a publié plusieurs communiqués de presse pour attirer l'attention sur la drosophile, puis des informations sur la suite des opérations. En 2012, Agroscope a lancé, en collaboration avec les services cantonaux, les producteurs et les représentants des branches professionnelles, une campagne nationale de surveillance avec pose de pièges, qui ont permis d'identifier les régions de propagation et les moments où la contamination a lieu. Ainsi, les mesures de précaution appropriées ont pu être prises. Si la drosophile est signalée dans une région, les mesures de lutte consistent à donner immédiatement des consignes d'hygiène, à placer des pièges de masse et à éliminer les fruits contaminés. Dans le cadre des mesures de précaution, une grande importance est accordée à l'information des producteurs. Une page internet a été créée à cet effet (www.drosophilasuzukii.agroscope.ch), qui permet de mettre à disposition des informations sur la propagation, la reconnaissance et la lutte contre la drosophile du cerisier, de transmettre des coordonnées d'experts pour les différentes cultures et de présenter des mesures de lutte efficaces. Lors du fort taux de contamination constaté en 2014, les mesures de lutte engagées ont toutefois montré leurs limites. En effet, le recours aux insecticides ne peut être que limité en raison de la proximité des dates de contamination et des dates de récolte, la pose de filets exige un travail important et les pièges de masse actuels ne sont efficaces que pour les cultures à faible croissance. Par conséquent, il est indispensable de continuer la recherche pour pouvoir mener une lutte efficace et respectueuse de l'environnement contre la drosophile.

Suite à une motion du conseiller national Bruno Pezzatti (motion 14.3721 : Recherche sur la drosophile du cerisier), un total de 2,5 millions de francs supplémentaires, répartis sur cinq ans, ont été mis à disposition de la recherche et de la vulgarisation sur le problème de la drosophile. En décembre 2014, Agroscope et l'Institut de recherche sur l'agriculture biologique FiBL ont constitué la « Task Force drosophile », afin de fédérer les activités de la recherche, de la vulgarisation, de la branche concernée et des autorités. Il est prévu d'intensifier considérablement les activités de recherche et de développer des stratégies de lutte durables d'ici à 2020. Est pratiquée de la recherche fondamentale, mais aussi et surtout, de la recherche orientée vers l'application par rapport aux différentes cultures touchées et à l'agriculture biologique. Parallèlement, des comités de vulgarisation spécifiques au secteur ont été créés pour renforcer l'échange de connaissances entre acteurs de la pratique et mener des essais de terrain. La « Task Force drosophile » a débuté ses travaux en janvier 2015 et mettra à disposition d'ici peu ses résultats et ses nouvelles mesures de précaution et de lutte contre la drosophile.

6.3 Gestion des risques en Suisse à l'exemple de la sécheresse

Ce chapitre présente les bases, les stratégies et les projets scientifiques les plus importants se rapportant à la pénurie d'eau dans l'agriculture. Puis, il enchaîne avec une synthèse des mesures de prévention, de maîtrise et de rétablissement spécifiques en la matière.

Diverses bases scientifiques traitent de la pénurie d'eau dans l'agriculture :

- L'impact des changements climatiques sur les ressources en eau et les cours d'eau a été analysé dans le cadre du projet CCHydro. En ce qui concerne l'agriculture, on a calculé la quantité d'eau d'irrigation dont les surfaces agricoles ont potentiellement besoin durant les mois d'été dans les conditions climatiques actuelles et futures, qu'on a ensuite comparée aux débits actuels d'une sélection de bassins versants de taille moyenne (Fuhrer & Calanca, 2014). Cela a permis d'identifier les régions où le rapport entre les ressources et les besoins est critique, telles que les régions de la Birs et de la Broye-Mentue.
- De nombreux projets du Programme national de recherche (PNR) 61 ont élaboré des bases pour une gestion durable des ressources hydrologiques. Le projet AGWAM examine les modifications dans l'utilisation et l'exploitation du sol qui permettraient de réduire les besoins en eau, mais sans affecter les rendements et les revenus des agriculteurs de manière trop importante et en limitant autant que possible les atteintes à l'environnement. Soulignant l'importance de la prévention, les résultats sont présentés dans une vidéo et dans un dossier LID destiné à la pratique. La plateforme d'information sur la détection précoce de la sécheresse est aussi issue du PNR 61.

Divers rapports et stratégies politiques portent sur la gestion des pénuries d'eau :

- La stratégie Climat pour l'agriculture, publiée par l'OFAG en 2011, identifie les objectifs et les priorités pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par l'agriculture et pour l'adaptation de la production agricole aux effets des changements climatiques. Elle définit aussi les champs d'action correspondants. La gestion de la sécheresse est l'une de ses priorités.
- Le Conseil fédéral a adopté, le 2 mars 2012, le premier volet de sa stratégie d'adaptation aux changements climatiques, dans lequel il définit les objectifs et principes pour l'adaptation à l'échelle fédérale, identifie les champs d'action pour neuf secteurs et décrit les défis transversaux que la Confédération devra relever. L'augmentation des périodes estivales de sécheresse constitue l'un de ses défis principaux. Pour sa part, le deuxième volet présente, sous forme de plan d'action, les mesures que la Suisse entend prendre pour atteindre ses objectifs d'adaptation et relever les défis auxquels elle est confrontée. Il a été approuvé par le Conseil fédéral le 9 avril 2014. Les mesures des différents offices fédéraux seront concrétisées et mises en œuvre ces prochaines années dans le cadre des politiques sectorielles. Pour l'agriculture, l'objectif suprême consiste à savoir anticiper pour pouvoir continuer d'assurer, tant aujourd'hui que demain, à la fois une production compétitive et ses autres prestations d'intérêt public. C'est aussi ce que prévoit la stratégie Climat pour l'agriculture. Les priorités du plan d'action incluent notamment une utilisation optimisée de variétés et de races adaptées, ainsi qu'une exploitation préservant le sol et l'eau. Si le besoin s'en fait sentir, il convient de développer le monitoring et l'alerte précoce et d'élaborer des bases pour une exploitation adaptée au site.
- Le rapport « Gérer les pénuries locales d'eau en Suisse » en réponse au postulat Walter (10.3533) contient des ébauches de solutions pour surmonter des événements à court terme tels que des pénuries d'eau locales et passagères et pour relever les défis à long terme posés par une raréfaction générale des ressources en eau, notamment suite aux changements climatiques. Le rapport présente une série de mesures à l'intention des communes, des cantons et de la Confédération. Il recommande aux cantons de procéder par étapes : tout d'abord, identifier les régions à risque en tenant compte des ressources en eau disponibles et des besoins actuels et futurs, ensuite, élaborer des plans de gestion des ressources en eau pour les régions concernées.

Sur cette base, les projets transversaux suivants sont en cours d'élaboration :

- S'appuyant sur un mandat du Conseil fédéral en lien avec le rapport en réponse au postulat Walter, l'OFEV élabore actuellement un guide pratique en trois modules sur la gestion des pénuries d'eau en collaboration avec les offices fédéraux concernés, les cantons et les associations professionnelles. Le module 1 doit présenter des méthodes et des bons exemples à l'intention des cantons pour acquérir des connaissances sur les besoins en eau et sur les ressources en eau disponibles. Il posera ensuite les principes d'une analyse de risques permettant d'identifier les régions où des mesures sont nécessaires. Dans les régions aux risques de pénurie reconnus, il conviendra d'établir une planification régionale des ressources en eau, afin de sélectionner les mesures appropriées pour assurer l'équilibre des besoins et des ressources à long terme. À cet effet, le module 2 contiendra une méthodologie ainsi qu'un éventail de mesures et d'études de cas. Enfin, le module 3, qui sera consacré au risque résiduel subsistant, contiendra une boîte à outils avec des propositions de solutions et des bons exemples pour gérer les situations exceptionnelles.
- Pour aider les cantons, les régions et les communes à relever les nouveaux défis posés par les changements climatiques, l'OFEV, en partenariat avec l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'OFAG, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'OSAV, a lancé le programme pilote « Adaptation aux changements climatiques ». Ce programme vise à la création de projets pilotes d'adaptation aux changements climatiques innovants et exemplaires dans les cantons, les régions et les communes qui sont mis en œuvre avec le soutien financier de la Confédération. Les 30 projets choisis sont réalisés entre 2014 et 2016 et contribueront à mieux gérer localement les risques climatiques actuels et futurs, mais aussi à tirer parti des opportunités offertes par les changements climatiques. Certains projets sont consacrés à la problématique de la gestion des pénuries d'eau locales.

Dans l'annexe 2, un tableau offre une synthèse des mesures de prévention, de maîtrise et de rétablissement possibles face à des pénuries d'eau locales dans l'agriculture.

7 Conclusions

Dans un premier temps, des conclusions sont formulées à partir de la comparaison générale des politiques agricoles, comme demandé dans le postulat 14.3023. Dans un second temps, ce chapitre se focalise sur la thématique de la gestion des risques dans l'agriculture, qui est mise en avant aussi bien dans le postulat 14.3023 que dans le postulat 14.3815.

En ce qui concerne la comparaison générale entre les politiques agricoles de la Suisse, de l'UE, des États-Unis et du Canada, il est possible de tirer les conclusions suivantes (cf. ch. 2 et 3) :

C'est en Suisse que la palette des exigences des consommateurs et de la société vis-à-vis de l'agriculture est la plus variée. Cette diversité d'objectifs se reflète dans un instrumentaire de politique agricole important et différencié. Cela s'ajoute aux conditions naturelles (part importante de zones défavorisées) et au contexte économique (environnement de coûts élevés) ; c'est pourquoi la Suisse fournit le soutien financier le plus élevé en faveur de l'agriculture.

- Les politiques agricoles de l'UE, des États-Unis et de la Suisse se sont fortement développées au cours des 25 dernières années. Alors que le développement dans l'UE et en Suisse est relativement constant et caractérisé par des idées directrices visant à renforcer l'orientation sur le marché et sur les besoins de la société, on constate davantage d'inconstance dans la politique agricole américaine. Les paiements directs qui ont été introduits dans le cadre de la dernière Farm Bill ont par exemple déjà été supprimés. C'est la politique agricole canadienne qui montre le plus de constance.
- La politique agricole canadienne se distingue également du point de vue de la diversité de l'orientation. En comparaison internationale, il s'agit de la politique la moins diversifiée, car elle est fortement orientée sur la réduction ou l'atténuation des risques élevés (notamment climatiques) auxquels fait face le secteur. Elle a ceci de commun avec la politique agricole américaine. Le spectre de mesures est cependant nettement plus large aux États-Unis. Cela est dû à une palette plus large de produits, mais aussi avec le fait que des objectifs qui sont principalement de nature sociétale jouent un rôle plus important. On citera notamment les mesures visant à faire baisser les prix des denrées alimentaires pour les consommateurs dans le besoin.
- Les politiques agricoles de l'UE et de la Suisse ont également un spectre très large. Il existe ici aussi un lien avec la forte orientation sur les besoins de la société. Il ne s'agit cependant pas, comme aux États-Unis, de réduire les coûts des denrées alimentaires en tant que bien privé pour une partie des consommateurs, mais de tenir compte des besoins de la société en ce qui concerne une palette plus vaste de biens publics, en particulier dans les domaines de l'environnement et du développement rural. La thématique de la sécurité alimentaire est en outre importante en Suisse. C'est dans ce contexte, et dans celui de l'objectif de la garantie du revenu, qui est également important pour l'UE et la Suisse, que le rôle significatif des paiements directs (et de la protection douanière en Suisse) apparaît.
- La Suisse dispose comparativement du soutien lié à la production le plus élevé, ce qui s'explique par le soutien élevé des prix du marché qui s'y rapporte (protection douanière), mais également du soutien le plus élevé sous la forme d'autres mesures. Elle est en même temps le pays qui compte la part la plus importante de formes de soutien sans distorsion du marché, principalement en raison de la part élevée de paiements directs qui ne sont pas liés à la production. Si l'on compare toutes les dépenses en faveur de l'agriculture et de la filière agroalimentaire avec la création de valeur économique (TSE), les dépenses en Suisse sont aussi les plus élevées en comparaison avec les autres pays ou groupes de pays étudiés. La différence avec l'UE, les USA et le Canada est cependant nettement plus réduite que si l'on considère uniquement le soutien financier direct à l'agriculture (PSE).

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

En ce qui concerne la thématique de la gestion des risques dans l'agriculture, on peut tirer les conclusions suivantes (cf. ch. 5 et 6) :

Les instruments de soutien de la gestion des risques dans l'agriculture constituent un pilier central de la politique agricole des États-Unis et du Canada, alors que l'UE et la Suisse mettent l'accent sur des instruments (paiements directs et, en Suisse, protection douanière) qui visent à encourager les prestations en faveur de la société et à garantir le revenu de l'agriculture. Ces instruments ont toutefois aussi des effets indirects sur la situation de l'agriculture vis-à-vis du risque.

- L'analyse des mesures à l'étranger montre que des systèmes très complexes ont été mis sur pied aux États-Unis et au Canada. Cela comprend des instruments qui sont directement mis en œuvre par l'État et d'autres qui intègrent le secteur des assurances dans l'exécution. En outre, aux États-Unis, certains risques peuvent être aussi bien assurés via les assurances encouragées par l'État que par les instruments étatiques directs. Une comparaison entre les différents instruments montre leurs forces et leurs faiblesses. Celles-ci ne dépendent souvent pas de l'instrument lui-même (p. ex. « assurances encouragées par l'État » ou « paiements étatiques anticycliques »), mais de son organisation concrète. Par exemple le montant des charges d'exécution liées à un paiement anticyclique dépend de son mode de calcul : suite à une perte de gains d'une exploitation individuelle ou selon des valeurs moyennes nationales ou régionales. Un autre point typique est que les avantages sont compensés par des inconvénients. Ainsi, les instruments qui visent l'échelon du revenu sont certes mieux adaptés aux besoins des agriculteurs que ceux qui ciblent, par exemple, le rendement d'une culture particulière. Les premiers occasionnent cependant davantage de charges d'exécution, car il est nécessaire de relever des données sur les revenus et les coûts pour le calcul de la prétention.

Du point de vue scientifique, les instruments de la gestion des risques doivent être axés précisément sur le contexte agricole et sur la politique agricole d'un pays.

- L'évaluation abstraite des avantages et des inconvénients n'est pas une base décisionnelle suffisante pour l'introduction d'un instrument. Un instrument qui a fait ses preuves au Canada, car il est basé sur les risques spécifiques à ce pays et intégré de manière optimale dans l'instrumentaire canadien de politique agricole, n'est pas forcément approprié pour la Suisse. L'OCDE demande donc que le contexte national soit pris en compte lorsque des mesures étatiques dans le domaine de la gestion des risques sont examinées. Il s'agit également de suivre une approche holistique qui prend également en compte le fait que tous les instruments de politique agricole ont une influence sur la situation de l'agriculture en matière de risques, même s'ils n'ont pas été conçus sous cet angle.

En Suisse, il existe une vaste palette d'instruments publics et privés visant à prévenir les risques dans le domaine de l'agriculture, à lutter contre ces risques ou à rétablir la situation. Ces instruments couvrent aussi bien les risques liés à la production que ceux liés aux prix. En outre, les paiements directs et la protection douanière ont un effet stabilisateur fort à l'échelon des recettes et du revenu.

- Les conditions-cadre et les mesures étatiques en dehors de la législation agricole jouent un rôle important. Il convient par exemple de mentionner l'aménagement du territoire, qui vise à une utilisation appropriée du territoire, notamment via la délimitation des zones à risque. Les systèmes d'annonce et de surveillance de la Confédération ont également une importance centrale. Le portail de la Confédération sur les dangers naturels (www.naturgefahren.ch) fournit des informations actualisées sur les dangers, notamment dans les domaines du gel, de la chaleur, des orages et des crues. Ce portail fournit en outre des remarques générales sur le comportement à adopter dans les situations dangereuses.
- Le Service phytosanitaire fédéral est chargé de la protection des plantes cultivées ; sa tâche consiste à empêcher l'introduction et la propagation d'organismes de quarantaine. En ce qui

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

concerne les maladies et organismes nuisibles déjà largement répandus en Suisse, les modèles prévisionnels d'Agroscope servent à pronostiquer la possibilité de leur apparition et leur évolution probable au moyen de paramètres appropriés – surtout des données concernant les conditions météorologiques et les contrôles d'infestation. Ils donnent également des informations aux producteurs au sujet des mesures à prendre. Les données sont consultables sur Internet et sont actualisées en continu. Les mesures étatiques visant à éviter les dommages dans les domaines des moyens de production et des épizooties jouent également un rôle important. Agroscope est ainsi particulièrement engagé dans la prévention des dégâts dus aux organismes nuisibles, dans la sélection de variétés résistantes et dans l'élaboration de stratégies préventives (p. ex. recommandations concernant l'assolement). Agroscope traite également, au sens large, des risques liés aux changements climatiques.

- L'agriculture elle-même s'engage de diverses manières, d'une part à l'échelon de l'exploitation, d'autre part sur le plan collectif. L'assurance-grêle suisse, une organisation d'entraide agricole dans le domaine des risques pour la production, fournit ainsi un large assortiment d'assurances visant à couvrir les pertes de rendement et les dégâts aux facteurs de production. Bien qu'ils ne fassent pas partie des instruments de la gestion étatique des risques, les paiements directs et la protection douanière fournissent une contribution essentielle à la stabilisation du revenu et déplient un effet de prévoyance correspondant.
- L'État joue un rôle important dans la lutte contre les organismes nuisibles et les épizooties. Dans le cadre de la loi sur l'agriculture, l'allégement du marché, l'aide aux exploitations et les améliorations structurelles constituent en outre trois instruments disponibles qui fournissent une contribution pour combattre et réduire les dommages. En vue de lutter contre les déséquilibres sur le marché, il existe également des mesures dans les domaines de la viande et des œufs. À titre subsidiaire, le fondssuisse permet également de maîtriser les dommages et de couvrir les pertes.

Les assurances privées visant à couvrir les risques liés à la production ont une longue tradition en Suisse. Elles sont continuellement développées selon les besoins de l'agriculture. Grâce à un encouragement étatique plus important, les États-Unis proposent des assurances sur les recettes dans le cadre de systèmes plus complexes et plus coûteux à appliquer. En Suisse, la constitution d'un tel système conduirait à des double-emplois, car les paiements directs et la protection douanière ont déjà un fort effet stabilisateur sur le revenu. La Confédération doit se limiter à soutenir, si besoin est, des travaux fondamentaux pour le développement de nouveaux produits d'assurances privés, afin de contribuer au développement de solutions sur le marché.

- L'assurance suisse contre la grêle existe depuis 1880. Au fil du temps, elle n'a cessé d'élargir sa palette de produits, si bien qu'elle offre actuellement un grand nombre d'assurances multi-risques, surtout pour les cultures de plein champ et les cultures couvertes. Elle travaille également à des solutions pour les nouveaux risques liés aux changements climatiques.
- Les expériences faites aux États-Unis montrent qu'une aide étatique complète, comprenant non seulement les subventions aux primes mais aussi les arrangements de réassurance, permettent d'élargir considérablement la palette des produits d'assurance. Outre la couverture des dommages supplémentaires, il est notamment aussi possible d'assurer les recettes. Cependant, dans le cadre de la Farm Bill actuelle, il n'existe pas de paiements directs aux États-Unis qui fournissent une contribution essentielle à la stabilisation des recettes comme en Suisse et dans l'UE. La mise sur pied d'un tel système en Suisse aurait donc un effet de double-emploi et serait contraire à l'approche holistique recommandée par l'OCDE pour développer des conditions-cadre dans le domaine de la gestion des risques.
- Il s'agit d'examiner au cas par cas si l'État doit, dans certaines conditions, soutenir par des travaux fondamentaux les efforts privés visant développer de nouveaux produits d'assurance.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Par exemple, on peut citer le projet d'assurance des herbages basée sur des indices, dans le cadre duquel Suisse Grêle a développé un produit correspondant en 2014-2015. L'Office fédéral de l'agriculture et Agroscope ont soutenu le projet, respectivement sur le plan financier et scientifique.

Les paiements anticycliques de l'État existent à des échelons divers aux États-Unis et au Canada, parallèlement aux assurances. Dans l'UE, ce type de mesures a une importance bien moindre. En Suisse, il existe divers instruments visant à réduire les fluctuations indésirables de manière ciblée. En outre, les paiements directs et la protection douanière exercent un effet stabilisateur. L'adaptation de l'instrumentaire existant serait à envisager uniquement si une plus grande ouverture des marchés ou les changements climatiques devaient entraîner de fortes fluctuations du marché.

- Les paiements anticycliques jouent un grand rôle aux États-Unis et au Canada, dans le contexte de marchés relativement ouverts et en l'absence de paiements directs stables. Ils complètent ainsi les assurances, qui vont en partie dans le même sens. Dans l'UE en revanche, ils ont moins d'importance. L'instrument principal est ici le système d'intervention.
- En Suisse, plusieurs mesures ont un caractère anticyclique. On peut mentionner les mesures concernant la viande et les œufs. Si les paiements directs n'ont pas d'effet anticyclique à proprement parler, ils contribuent néanmoins à atténuer des variations cycliques des recettes de la vente des produits. Le système de protection douanière a également un effet stabilisateur significatif.
- À l'avenir, les fluctuations des marchés pourraient augmenter suite aux changements climatiques et à la plus grande ouverture des marchés. Si cela devait être le cas, il faudrait adapter les instruments existants. Lors de l'examen de cette adaptation, il s'agirait notamment de s'assurer que ces mesures ne supplacent pas les mesures privées (« crowding-out ») et de budgétiser les dépenses correspondantes en admettant que les dépenses fluctuerait fortement d'année en année. Il conviendrait également de déterminer si une telle mesure pourrait être efficace en déployant ses effets suffisamment rapidement après l'événement ayant entraîné des dommages.

La recherche agronomique suisse, par le biais notamment d'Agroscope, se consacre intensivement aux questions de gestion des risques liés aux dangers naturels qui touchent particulièrement l'agriculture. La recherche sectorielle est orientée de façon à pouvoir réagir en tout temps lorsque des travaux imprévus et urgents s'imposent. Cette orientation a fait ses preuves.

- La recherche fédérale agit de manière prévoyante et anticipe notamment la probabilité de l'apparition de nouveaux organismes nuisibles.

Au regard des spécificités suisses constatées dans le cadre de la comparaison internationale en matière de conditions naturelles et d'exigences sociétales, il n'est pas utile de réajuster l'orientation de base de la politique agricole dans le sens des politiques agricoles étrangères analysées, en particulier celles des États-Unis et du Canada. En outre, les piliers centraux de la politique agricole actuelle exercent un effet stabilisateur (paiements directs, protection à la frontière). Avec les conditions cadre actuelles, il n'est pas nécessaire que la Suisse introduise de nouveaux instruments de gestion des risques ou apporte un soutien financier à des instruments privés. Le Conseil fédéral suivra néanmoins avec attention l'évolution des politiques agricoles étrangères analysées dans ce rapport et notamment de leurs instruments de gestion des risques. Il examinera aussi, dans le cadre du développement de la politique agricole (PA 22+), s'il est nécessaire de poursuivre l'analyse de cette thématique.

8 Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AGROSEGURO	Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados
AOP	Appellation d'origine protégée
ARC	Agriculture Risk Coverage
CA2	Cultivons l'avenir 2
CE	Communauté européenne
DMPP	Dairy Margin Protection Plan
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ESC	Estimation du soutien aux consommateurs
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
ESSG	Estimation du soutien aux services d'intérêt général
EST	Estimation du soutien total
EUR	Euro
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNP	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage
GIN	Plate-forme commune d'information sur les dangers naturels
ha	Hectare
IP	Production intégrée
KEF	Drosophile du cerisier
kg	Kilogramme
LAgr	Loi sur l'agriculture
LAINAT	Comité de direction Intervention dangers naturels
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LEaux	Loi sur la protection des eaux
LFE	Loi sur les épizooties
OAS	Ordonnance sur les améliorations structurelles
OBB	Ordonnance sur les marchés du bétail de boucherie et de la viande
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OMAS	Ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPD	Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture
OPV	Ordonnance sur la protection des végétaux
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
PAC	Politique agricole commune
PIB	Produit intérieur brut
PLANAT	Plateforme nationale des dangers naturels
PLC	Price Loss Coverage
PNR	Programmes nationaux de recherche
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCO	Supplemental Coverage Option
SED	Service Sismologique Suisse
SLF	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage
SPF	Service phytosanitaire fédéral
STAX	Stacked Income Protection Plan
UE	Union européenne
USD	Dollar américain

9 Bibliographie

- Antón, J., Kimura, S., & Martini, R. (2011). *Risk Management in Agriculture in Canada*. Paris: OECD Publishing.
- Bielza Diaz-Caneja, M. C. (2009). *Risk management and agricultural insurance schemes in Europe*. Luxemburg: Joint Research Centre. European Communities.
- Bielza, M., Conte, C., Dittmann, C., Gallego, J., & Stroblmair, J. (2008). *Agricultural Insurance Schemes*. Ispra: Union européenne.
- Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft. (2015, août 04). *EU-Agrarpolitik - Cross-Compliance*. Récupéré sur http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/_Texte/Cross-Compliance.html
- Bundeskanzleramt. (2015, novembre 19). *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Hagelversicherungs-Förderungsgesetz, Fassung vom 19.11.2015*. Récupéré sur Rechtsinformationssystem: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006223>
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. (2015, septembre 23). *3. Änderung der Bekanntmachung Nr. 22/14/51*. Récupéré sur http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/01_Markt/03_PrivateLagerhaltung/03_Butter/2015_Bekanntmachung22_14_51_3Aenderung.html?nn=2306534
- Centro per lo sviluppo agricolo e rurale (CESAR). (2015). *La PAC informa: PAC 2014-2020 la gestione del rischio in agricoltura, tutte le novità per il 2015*. Casalina di Deruta: CESAR.
- Commission européenne. (2013). *Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020*. Récupéré sur http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_fr.pdf
- Commission européenne. (2015, septembre 22). *European Milk Market Observatory*. Récupéré sur Latest Statistics on Eu Internale Measures: http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/latest-statistics/productions-stocks_en.htm
- Deutsch-Russischer Agrarpolitischer Dialog. (2015, septembre 23). *EU: Die Beihilfen für die private Lagerhaltung von Butter und Magermilchpulver bis Ende September verlängert*. Récupéré sur <http://de.agrardialog.ru/news/details/id/1413>
- El Benni, N. (2012). *Einkommensrisiko in der Schweizer Landwirtschaft und Risikomanagementinstrumente*. Zürich: ETH.
- European Commission. (2001). *Risk Management Tools for EU Agriculture with special focus on insurance*. Récupéré sur http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf
- European Parliament. (2012). *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*. Bruxelles: Union européenne.
- Eurostat. (2014, avril 30). *Statistics Explained*. Récupéré sur http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics
- Farm Service Agency. (2014a, septembre 22). *2014 Farm Bill Fact Sheet: Base Acre Reallocation, Yield Updates, Agriculture Risk Coverage (ARC) & Price Loss Coverage (PLC)*. Récupéré sur http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/base_acre_reallocate_arc_plc.pdf
- Farm Service Agency. (2014b, août 03). *2014 Farm Bill Fact Sheet: Nonrecourse Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments*. Récupéré sur https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/FactSheets/2016/mal_ldp_2016.pdf
- Farm Service Agency. (2015, juin 01). *2014 Farm Bill Fact Sheet: Margin Protection Program for Dairy (MPP-Dairy)*. Récupéré sur <http://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/Dairy-MPP/index>
- Fédération françaises des sociétés d'assurances. (2011). *L'assurance multirisque climatique sur récoltes en France*. Récupéré sur <http://www.lafranceagricole.fr/dossier/assurance-recolte-les-contrats-d-assurance-multirisque-climatique-1,0,14948264.html>
- Führer , J., & Calanca, P. (2014). *Bewässerungsbedarf und Wasserdargebot unter Klimawandel: eine regionale Defizitanalyse*. Zürich: Agroscope, Institut für Nachhaltigkeitswissenschaften INH.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

- Glauber, J. W. (2012, novembre 28). The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990-2011. *American Journal of Agricultural Economics*, pp. 482-488.
- Gömann, H., Bender, A., Bolte, A., Dirksmeyer, W., Englert, H., Feil, J.-H., . . . Zimmer, Y. (2015). *Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)*. Récupéré sur http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Klima-und-Umwelt/Klimaschutz/AbschlussberichtProjektExtremwetterlagen.pdf?__blob=publicationFile
- Gouvernement du Canada. (2012a). *Recensement de l'agriculture de 2011*. Récupéré sur <http://www.statcan.gc.ca/fra/ra2011/index>
- Gouvernement du Canada. (2012b). Cultivons l'avenir 2: Accord cadre fédéral provincial territorial sur une politique agricole, agroalimentaire et des produits agro-industriels. Ottawa.
- Gouvernement du Canada. (2013). *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014*. Récupéré sur <http://www.statcan.gc.ca/eng/about/rpp/2013-2014/index>
- Gouvernement du Canada. (2014). *Rapport sur les plans et les priorités - 2014-2015*. Récupéré sur <http://www.statcan.gc.ca/eng/about/rpp/2014-2015/index>
- Gouvernement du Canada. (2015a, février 26). *Agriculture et Agroalimentaire Canada*. Récupéré sur <http://www.agr.gc.ca/fra/accueil/?id=1395690825741>
- Gouvernement du Canada. (2015b, février 26). *Cultivons l'avenir 2 - Agri-stabilité: Manuel du programme*. Récupéré sur <http://www.agr.gc.ca/fra/?id=1294427843421>
- Gouvernement du Canada. (2015c, février 26). *Liste de programmes et services*. Récupéré sur Agriculture et Agroalimentaire Canada: <http://www.agr.gc.ca/fra/programmes-et-services/liste-des-programmes-et-services/?id=1362151577626>
- Government Accountability Office. (2007, mai 03). *Crop Insurance - Continuing Efforts Are Needed to Improve Program Integrity and Ensure Program Costs Are Reasonable*. Récupéré sur <http://www.gao.gov/assets/120/116485.pdf>
- Government Accountability Office. (2012, mars). *Crop Insurance - Savings Would Result from Program Changes and Greater Use of Data Mining*. Récupéré sur <http://www.gao.gov/assets/590/589305.pdf>
- Hall Findley, M. (2012, juin). Supply Management: Problems, Politics and Possibilities. *The School of Public Policy Research Papers*, pp. 2-33.
- Lubben, B. D. (2014). *An Overview of the 2014 Farm Bill*. Linclon: University of Nebraska-Linclon.
- Machetti Bermejo, I. (2015, novembre 19). *The system of Combined Agricultural Insurance in Spain*. Récupéré sur Consorcio de Compensacion de Seguros: <http://www.consorsegurosdigital.com/en/numero-02/front-page-02/the-system-of-combined-agricultural-insurance-in-spain>
- Message politique agricole. (2012). *Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017*. Berne: Confédération suisse.
- Miller, A., Dobbins, C., Pritchett, J., Boehlje, M., & Cole, E. (2004, septembre). Risk Management for Farmers. *Staff Paper 04-11*. West Lafayette, Indiana, USA: Purdue University.
- Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. (2015, juin 07). Décret n° 2015-629 du 5 juin 2015 fixant pour l'année 2014 les modalités d'application de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricole. *Journal officiel "Lois et Décrets" n° 0130 du 7 juin 2015*. Paris: République Française.
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. (2015a). Piano assicurativo agricolo 2015. *Decreto n. 5447 del 10/03/2015*. Rom: Repubblica Italiana.
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. (2015b). Strategia nazionale per il sostegno alla gestione del rischio in agricoltura: Programma di sviluppo rurale nazionale 2014 - 2020. *Präsentation*. Rom: Repubblica Italiana.
- Monke, J. (2014). *Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2009). *Politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation 2009*. Paris: OECD Publishing.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

- Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2010). *Gestion des risques dans l'agriculture. Une approche holistique*. Paris: OCDE.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2014). *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2014 : Pays de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2015, février 26). *Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs: Base de données*. Récupéré sur <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/estimationsdusoutienauxproducteursetconsommateursbasededonnees.htm>
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]. (2015, août 08). *Indice FAO des prix des produits alimentaires*. Récupéré sur <http://www.fao.org/worldfoods situation/foodpricesindex/fr/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Synthesis Report on Risk Management in Agriculture*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation internationale de normalisation . (2015, décembre 28). *ISO/IEC Guide 73*. Récupéré sur <https://www.iso.org/obp/ui/fr/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:fr>
- Organisation mondiale du commerce. (1994). *Agreement on agriculture*. Récupéré sur https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_02_f.htm
- Organisation mondiale du commerce. (2015a). *Examen des politiques commerciales: Canada*. Genève: Organisation mondiale du commerce.
- Organisation mondiale du commerce. (2015b). *Examen des politiques commerciales : Union européenne*. Genève: OMC.
- Parlement européen. (2015a, août 04). *Fiches techniques sur l'Union européenne - La politique agricole commune en chiffres*. Récupéré sur http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.2.10.pdf
- Parlement européen. (2015b, août 04). *Fiches techniques sur l'Union européenne - Second pilier de la PAC : la politique de développement rural*. Récupéré sur http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.2.6.pdf
- Parlement européen. (2015c, août 04). *Premier pilier de la politique agricole commune (PAC) : II - paiements directs aux agriculteurs*. Récupéré sur http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.2.5.pdf
- Parlement européen. (2015d, avril 30). *Les instruments de la PAC et leurs réformes*. Récupéré sur http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=04A_FT%282013%29050203
- Parlement européen. (2015e, août 03). *Fiches techniques sur l'Union européenne : le premier pilier de la PAC : I - l'organisation commune des marchés (OCM) des produits agricoles*. Récupéré sur http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.2.4.pdf
- Parlement européen. (2015f). *Analyse comparative des outils de gestion des risques proposés par le Farm Bill 2014 et la PAC 2014-2020*. Bruxelles: Union européenne.
- Règlement (UE) no 1151/2012. (2012). Règlement (UE) no 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. JO L343 du 14.12.2012, p. 1-30.
- Règlement (UE) no 1305/2013. (2013). Règlement (UE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par la Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil. JO L347 du 20.12.2013, p. 487.
- Règlement (UE) no 1306/2013. (2013). Règlement (UE) no 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) no 352/78, (CE) no 165/94, (CE) no 2799/98, (CE)... JO L347 du 20.12.2013, p. 549.
- Règlement (UE) no 1307/2013. (2013). Règlement (UE) no 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune. JO L347, p. 608-670: JO L347 du 20.12.2013, p. 671.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

- Règlement (UE) no 1308/2013. (2013). Règlement (UE) no 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 et (CE) no 1234/2007. Bruxelles: JO L347 du 20.12.2013, p. 671.
- Shields, D. A. (2014). *Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Shields, D. A. (2015). *Farm Safety Net Programs: Background and Issues*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Skogstad, G. (2011). *An Overview of Policy goals, Objectives, and Instruments for the Agri-Food Sector*. Ottawa: Institut canadien des politiques agroalimentaires.
- Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes des Nations Unies. (2009). *UNISDR Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophe*. Récupéré sur http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf
- Suisse Grêle. (2015, décembre 28). *Suisse Grêle – Aperçu des produits*. Récupéré sur <http://hagel.ch/fr/produkte/>
- Sumner, D. (2007). *Farm Subsidy Tradition and Modern Agricultural Realities*. Oakland: University of California.
- United States Department of Agriculture. (2014a). *2012 Census of Agriculture - Preliminary Report Highlights*. Récupéré sur <http://www.obpa.usda.gov/budsum/fy16budsum.pdf>
- United States Department of Agriculture. (2014b). *2014 Farm Bill Highlights*. Récupéré sur <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf>
- United States Department of Agriculture. (2014c). *Conservation Fact Sheet*. Récupéré sur <http://www.rma.usda.gov/news/currentissues/farmbill/welcwc.pdf>
- United States Department of Agriculture. (2015, avril 30). *Farm Bill*. Récupéré sur <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=farmbill>
- van Tongeren, F. (2008). *Élaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles: une synthèse*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 7.
- Zulauf, C., & Orden, D. (2014). *The US Agricultural Act of 2014*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

10 Annexes

Annexe 1 : les assurances agricoles

L'agriculteur soucieux de se garantir contre les conséquences économiques de certains dangers naturels ou sanitaires (grêle, sécheresse, épizooties) peut souscrire un contrat d'assurance. Il transforme ainsi le coût incalculable d'un sinistre en un coût calculable, celui des primes d'assurance dont il s'acquitte annuellement. En cas de sinistre, la compagnie d'assurance couvre partiellement ou entièrement les dommages. Rappelons que le fonctionnement de l'assurance repose sur la mutualisation des risques, qui consiste à répartir ces risques sur un grand nombre d'assurés.

Cependant, tous les risques qui pèsent sur l'agriculture ne sont pas assurables. Pour être assurables, les risques doivent présenter les caractéristiques suivantes. (Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2010; Bielza Diaz-Caneja, 2009) :

- Les risques qui pèsent sur les preneurs d'assurance doivent être diversifiés et non corrélés. Réunir dans un portefeuille d'assurés des risques étroitement corrélés, c'est pour l'assureur s'exposer à subir de grosses pertes et à alourdir son passif. C'est pourquoi les risques que présentent les prix des produits agricoles sont dans l'ensemble mieux couverts au moyen des contrats à terme et des options plutôt que par des couvertures d'assurance. La réassurance est un autre moyen de remédier au problème de la corrélation des risques dans l'agriculture.
- Il faut disposer de méthodes et d'informations suffisantes pour évaluer la probabilité de la survenance du risque et les pertes qui peuvent en résulter (y compris leurs conséquences financières).
- L'aléa moral et le risque d'antisélection doivent être réduits au minimum (cf. encadré).
- La probabilité de survenance du risque assuré ne doit pas être trop élevée. Si elle est trop élevée, la prime d'assurance est inabordable. Si elle est trop basse, le nombre de sinistres est trop faible pour permettre de déterminer la probabilité du risque.

Aléa moral : dans le domaine de l'assurance, l'aléa moral désigne l'éventualité d'un changement de manière d'agir du preneur d'assurance (plus enclin au risque) une fois que celui-ci a souscrit une police d'assurance. Une plus forte propension au risque peut conduire à un accroissement du volume des pertes subies par le preneur d'assurance, ou à une augmentation de la probabilité de survenance du risque.

Antisélection : phénomène dans lequel, du fait d'asymétries d'information, le preneur d'assurance dispose de plus d'informations que l'assureur, et dont il peut résulte que le groupe des assurés soit exposé à un risque trop élevé par rapport à ce qui avait été calculé pour fixer le montant de la prime d'assurance.

Differentes catégories d'assurances agricoles

Les différentes catégories d'assurances agricoles sont brièvement présentées ci-dessous, d'après El Benni (El Benni, 2012) et la Commission européenne (European Commission, 2001)

- **Assurance récoltes**

Les assurances récoltes couvrent généralement les pertes de rendement subies dans les grandes cultures. Étant donné la part importante d'aléa moral qu'il comporte, ce risque n'est que relativement assurable dans les autres cultures (par exemple les légumes), où la récolte a lieu soit à un moment indéterminé, soit plusieurs fois par an. De même, il est difficile d'étendre cette assurance à la production animale, vu la difficulté d'y mesurer les variations de rendement : celui-ci peut varier soit très vite (par exemple celle du lait) ou au contraire très lentement (par exemple celle des veaux de boucherie) ; en outre, il n'y a pas de période de « récolte » comme dans les grandes cultures.

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

Les assurances proposent soit des couvertures contre un risque particulier (par exemple la grêle), qui sont de loin les plus répandues, soit plus rarement des couvertures multirisques (par exemple contre la grêle et la sécheresse).

- **Assurance du produit de l'activité**

Assurer le produit de l'activité permet de couvrir les effets combinés des fluctuations des prix et de celles des rendements. Pour l'agriculteur, cette formule est plus avantageuse que l'assurance récoltes, car les baisses de rendement sont compensées en partie par la hausse des prix, ce qui réduit quelque peu le risque et, par conséquent, les primes d'assurance.

L'assurance du produit de l'activité peut concerner soit une culture particulière, soit un ensemble de cultures, ce qui permet d'équilibrer les rendements, donc de réduire le risque, gage d'une prime d'assurance moins élevée. Cette seconde formule présente cependant un inconvénient : il est difficile de mesurer, pour différentes cultures, une corrélation entre le rendement et les prix, et par conséquent le produit de l'activité.

- **Assurance du revenu de l'activité**

Contrairement à l'assurance du produit de l'activité, l'assurance du revenu tient compte des coûts de production. L'agriculteur est indemnisé si son revenu, dans l'année sous revue, tombe au-dessous d'un revenu de référence calculé par exemple sur une moyenne de trois ans. Les assurances de ce genre, couvrant simultanément tous les risques, peuvent être particulièrement intéressantes pour l'agriculteur. Le problème des asymétries d'informations (aléa moral et antisélection) s'y pose néanmoins avec une acuité particulière, puisque le revenu d'une exploitation dépend beaucoup de la manière dont elle est gérée. En outre, les chiffres du revenu sont aisément manipulables, par exemple par des déclarations frauduleuses concernant les salaires, les frais ou encore les charges de l'entreprise. Cette incertitude complique le calcul de la probabilité d'une baisse de revenu, donc la détermination des primes d'assurance.

- **Réassurance**

La réassurance est l'opération par laquelle un assureur se fait garantir par d'autres assureurs une partie des risques (ou des dommages) qu'il a couverts au profit d'un client. De cette façon, ce sont certains risques, ou un ensemble de risques qui sont cédés au réassureur, aux conditions stipulées à l'origine ou à de nouvelles conditions, ce qui permet à l'assureur d'équilibrer les risques qu'il couvre.

- **Fonds de mutualisation**

Les fonds de mutualisation reposent sur une forme particulière d'assurance, dite mutuelle. Ces mutuelles, créées par des communautés de producteurs, garantissent les membres de la communauté contre des risques préalablement définis, couverts par les cotisations versées par les membres. Si la communauté regroupe des agriculteurs d'une même région, les éventuelles asymétries d'informations sont pratiquement exclues, vu que ces agriculteurs se connaissent et exercent ainsi une forme de contrôle social. Par contre, une telle organisation régionale présente l'inconvénient qu'un sinistre touchera forcément plusieurs agriculteurs en même temps, entraînant des conséquences financières qui mettront la mutuelle en difficulté. Cela concerne en particulier les risques à caractère systémique ou cyclique, comme les fluctuations des prix. Il est possible d'amoindrir ce risque financier grâce à la réassurance ou par la participation de plusieurs fonds régionaux.

Annexe 2 : Aperçu des mesures portant sur la sécheresse

domaine	mesures	Instruments, projets
Précaution (prévention)		
Biologie (sol et végétation)	Techniques d'exploitation préservant le sol	<ul style="list-style-type: none"> • Est soutenu par des contributions à l'efficience des ressources selon l'art. 76 LAg (volontaires). • <i>Le projet « fonction du sol améliorée pour compenser les extrêmes climatiques » (programme pilote « Adaptation aux changements climatiques ») applique en les combinant des possibilités continues d'exploitation préservant le sol afin de compenser les phénomènes météorologiques extrêmes.</i>
	Décalage du plan de plantation, adaptation de la rotation des cultures (p. ex. plus de cultures d'hiver et moins de cultures d'été) ; Transition vers des cultures et des variétés nécessitant moins d'eau ou ayant des racines plus profondes	<ul style="list-style-type: none"> • Le programme d'utilisation durable des ressources permet de soutenir des nouveautés dans ce domaine conformément à l'art. 77a LAg (projets ascendants régionaux ou spécifiques à une branche). • <i>De nouvelles possibilités en matière de cultures fourragères sont testées dans le cadre du projet « Préparation aux changements climatiques des exploitations laitières (milClim) » (projet pilote « Adaptation aux changements climatiques »).</i> • <i>La question des changements climatiques est prise en compte dans la stratégie Sélection végétale</i>
Construction, technique	Construction d'installations d'irrigation (aménagements fixes tels que captages d'eau, bacs d'accumulation, stations de pompage, systèmes de commande, conduites principales et secondaires, bouches d'incendie) tenant compte des points d'eau sûrs et des planifications régionales des ressources en eau réalisées sur la base d'une analyse contextuelle et d'un bilan hydrique	<ul style="list-style-type: none"> • L'octroi de concessions et d'autorisations pour le prélèvement régulier d'eau dans les eaux publiques est de la compétence des cantons conformément à l'art. 29 de la loi fédérale sur la protection des eaux LEaux ; RS 814.20). • Les infrastructures jusqu'en bordure de champ peuvent être soutenues par des contributions à fonds perdu (23 à 40 pourcent des coûts imputables) conformément à l'art. 14, al. 1, let. c, OAS. • Les acquisitions de base et les études en relation avec des améliorations structurelles, dont les planifications agricoles, peuvent

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

		<p>être cofinancées en vertu de l'art. 14, al. 1, let. h, OAS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>L'un des projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018 est consacré à la gestion intégrée des eaux.</i> <i>Un projet issu du rapport en réponse au postulat Walter est en cours à cet égard (piloté par l'OFEV).</i> L'utilisation de technologies préservant le sol donne droit à des contributions additionnelles conformément à l'art. 17, al. 1, let. g, OAS. Des nouveautés en la matière peuvent être soutenues par le programme d'utilisation durable des ressources, conformément à l'art. 77a LAg (projets ascendants régionaux ou spécifiques à une branche).
Systèmes d'alerte	Plateforme d'information pour la reconnaissance précoce d'une sécheresse	<ul style="list-style-type: none"> Issue du PNR 61, <i>la plateforme www.drought.ch</i> est gérée par le WSL en collaboration avec l'OFEV et MétéoSuisse. Elle fournit des informations sur la présence ou la survenue d'une sécheresse et sur les insuffisances des ressources en eau, mais n'émet pas d'alertes officielles. Il est prévu de développer cette plateforme. <i>Le projet « gestion optimale des ressources en eau pour l'agriculture – utilisation de prévisions des réserves et besoins en irrigation » (programme pilote « Adaptation aux changements climatiques ») développe actuellement un outil de prévision sur les ressources et les besoins en eau pour une utilisation optimale de l'eau.</i>
<i>Précaution (préparation)</i>		

Organisation et communication, formation de base et perfectionnement	Fixer des procédures en cas de crise ; thématriser les possibilités pratiques d'action	<ul style="list-style-type: none"> Diverses possibilités du ressort des cantons et des communes (service de coordination, plan d'urgence en cas de pénurie, bulletins de sécheresse, circulaires, aide-mémoires, etc.)
Planification d'exploitation	Planifier des pertes de production fourragère (p. ex. adaptation du	

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

		cheptel) ou constituer des réserves de fourrage ; garder suffisamment de liquidités ou de réserves financières pour les cas d'urgence ; diversification	
Assurance		Conclusion d'une assurance pour les cas de pertes de récolte dues à la sécheresse	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les grandes cultures : l'assurance forfaitaire-plus de Suisse Grêle est un produit d'assurance qui couvre les dégâts des récoltes dus à la sécheresse. • <i>Le projet « Assurance fourragère fondée sur un indice » (programme pilote « Adaptation aux changements climatiques ») développe une solution d'assurance basée sur un indice pour les surfaces herbagères.</i>
Maîtrise			
Régime d'irrigation		Irrigation mobile (ad-hoc) ; volumes prélevés et durées d'irrigation coordonnés ; abandon de l'irrigation	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre de concessions, d'autorisations temporaires de prélèvement d'eau, de réduction des quantités minimales d'eaux résiduelles, d'interdictions ou de restrictions de prélever de l'eau (selon art. 32, LEaux ; du ressort des cantons).
Gestion des pénuries de fourrage et d'eau potable (selon checklist sécheresse de l'OFAG ou mesure de la boîte à outils, module 3, guide de l'OFEV sur la gestion des pénuries d'eau)		Utiliser les réserves fourragères existantes ; avancer la récolte ; acheter du fourrage ; réduire le cheptel	<ul style="list-style-type: none"> • La bourse du fourrage de la branche offre un soutien en matière d'achat et de vente. • En cas d'abattages d'urgence, la branche peut mener des actions d'entreposage et de baisse des prix pour soulager le marché conformément aux art. 11 et 13, OBB. • Sur demande, l'armée et la protection civile peuvent procéder à des transports d'eau pour assurer l'approvisionnement en eau. • Conformément à l'art. 106 de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD, RS 910.13), si, pour cause de force majeure (notamment en cas de sécheresse), certaines conditions exigées ne peuvent pas être remplies, le canton peut renoncer à la réduction ou à la suppression des paiements directs. • La Confédération peut faciliter les importations en abaissant les taxes douanières pour le four-

Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques

rage, dans le cas où l'approvisionnement en fourrage indigène viendrait exceptionnellement à manquer.

Rétablissement		
Aide à l'exploitation	Lever les obstacles financiers	
		<ul style="list-style-type: none"> • Les cantons peuvent accorder des prêts d'aide à l'exploitation sur la base de l'art. 1 de l'ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture (OMAS ; RS 914.11). En cas d'importantes pertes de récolte dues à la sécheresse et de coûts supplémentaires, des prêts remboursables sans intérêt pourraient être accordés à titre d'aide aux exploitations. Ces prêts seraient issus des fonds fédéraux et cantonaux. En outre, une base juridique correspondante pourrait être créée, comme l'avait été en 2003 l'ordonnance sur la sécheresse.

Source : représentation originale