

LA GESTION DES RISQUES AGRICOLES AU SERVICE DE LA RÉSILIENCE

Points saillants

- Les agriculteurs sont confrontés à toute une série de risques qui pèsent sur leurs revenus et leur capacité à innover. Le changement climatique devrait amplifier les risques et les incertitudes dans le secteur agricole.
- Une approche globale de la gestion des risques au service de la résilience doit prendre en compte tous les facteurs qui influent sur les revenus agricoles, qu'il s'agisse des conditions météorologiques, des marchés, des maladies ou d'autres chocs.
- Les politiques publiques de gestion des risques agricoles devraient être concentrées sur les risques de calamités qui sont rares, mais peuvent causer des dégâts importants dans beaucoup d'exploitations en même temps, ainsi que sur le renforcement de la capacité du secteur à se préparer et à répondre aux risques découlant d'un large éventail de scénarios futurs.
- Alors que les calamités dues aux aléas naturels auxquelles l'agriculture est confrontée deviennent plus fréquentes et plus intenses, il sera particulièrement important de passer des mécanismes d'adaptation au renforcement de la résilience au risque.

De quoi s'agit-il ?

Le secteur agricole est depuis toujours exposé à la volatilité des prix. Les fluctuations des prix des intrants et des produits sont même généralement plus grandes dans l'agriculture que dans les autres secteurs. Les risques liés à la variabilité des conditions météorologiques, aux aléas naturels, aux ravageurs et aux maladies sont particulièrement dommageables, dans la mesure où le secteur est tributaire des ressources naturelles et du climat. Les chocs d'origine intérieure ou internationale qui affectent le marché, comme les pénuries causées par la sécheresse ou la fluctuation des prix de l'énergie et des taux de change, peuvent entraîner une instabilité des prix. Ces risques rejaillissent directement sur la rentabilité des activités agricoles, les moyens d'existence des exploitants et, à long terme, leur capacité à investir et à innover, et nuisent ainsi potentiellement à leur aptitude à faire progresser la productivité.

Le secteur agricole est aujourd'hui exposé à des risques grandissants qui forment un cocktail de plus en plus complexe. Le changement climatique et les pénuries d'eau devraient rendre les chocs liés au climat plus intenses et plus fréquents, amplifiant l'incertitude et accentuant d'autres risques. Les crises récentes, dont celle du COVID-19, ont eu des répercussions sur la chaîne d'approvisionnement alimentaire, entraînant des chocs imprévus sur la demande et des problèmes de main-d'œuvre. L'agression perpétrée par la Russie contre l'Ukraine a fait s'envoler les prix des céréales et provoqué des pénuries d'intrants essentiels comme les semences et les engrais. L'instabilité des politiques commerciales internationales expose par ailleurs l'agriculture à des conditions beaucoup plus volatiles sur les marchés et peut menacer la sécurité alimentaire mondiale.

En devenant plus résilients – c'est-à-dire en renforçant leur capacité à prévoir des événements indésirables, à s'y préparer, à les absorber, à s'en relever et à s'y adapter –, les agriculteurs seront mieux à même de faire face à ces risques et incertitudes, et même de profiter des nouvelles opportunités dont ils sont porteurs.

Une approche globale de la gestion des risques au service de la résilience en agriculture

Une stratégie efficace et rationnelle de gestion des risques en agriculture doit prendre en compte les interactions et les arbitrages entre les différents risques, les stratégies appliquées dans les exploitations et les politiques publiques. Il importe également que l'action publique n'encourage pas les agriculteurs à adopter des stratégies de production plus risquées et non viables. Une approche optimale devrait comprendre des politiques en amont et de prévention appropriées, mettant l'accent sur les capacités dont les exploitants agricoles ont besoin pour s'adapter à un avenir plus incertain ou pour y réagir en opérant des transformations. Dans l'optique de l'élaboration de politiques efficaces, l'OCDE a défini trois niveaux de risques qui appellent chacun des réponses différentes.

- **Les variations normales de la production, des prix et des conditions météorologiques** ne requièrent pas de réponse particulière des pouvoirs publics. Bien que fréquents, ces risques ont un impact relativement faible et les agriculteurs peuvent les gérer dans le cadre de leur plan d'activité ordinaire, en diversifiant leur production ou en recourant à des technologies appropriées.
- **Les risques transférables, à l'instar des dégâts causés par la grêle, peuvent être transférés au moyen d'instruments de marché** comme l'assurance ou les marchés à terme, ou par le biais d'accords coopératifs entre agriculteurs.
- **Les risques d'événements peu fréquents, mais catastrophiques**, comme les grandes sécheresses, les inondations ou les épizooties, peuvent nécessiter l'intervention des pouvoirs publics. Ces événements causent des dommages considérables et touchent de nombreux agriculteurs à l'intérieur d'une vaste zone, et ni les exploitants ni les marchés n'ont les moyens d'absorber les risques correspondants.

Il importe également de prendre des mesures « sans regret » et d'investir dans des biens publics comme la production d'informations sur les marchés, les conditions météorologiques et le climat, la recherche-développement et la diffusion de connaissances permettant de renforcer la résilience de l'agriculture dans un large éventail de scénarios futurs. Ces démarches contribuent à rendre l'agriculture plus productive et plus durable même en l'absence de choc. En outre, les cadres de gestion des risques devraient encourager les exploitants agricoles à investir pour améliorer leurs propres capacités de gestion des risques – par exemple, en développant leurs compétences entrepreneuriales et en opérant des transformations faisant appel à des pratiques et technologies qui renforcent la résilience.

Que devrait faire les responsables de l'action publique

Les décideurs publics devraient envisager l'application des mesures clés suivantes pour renforcer la résilience aux risques dans l'agriculture.

- Adopter une approche globale de la gestion des risques au service de la résilience. Ils devraient envisager la situation globale des risques sur le long terme et privilégier des mesures en amont pour réduire l'exposition et améliorer la préparation aux risques possibles ; évaluer l'ensemble des risques et les liens qui existent entre eux ; et analyser les arbitrages à opérer entre différentes stratégies et politiques de gestion des risques, en déterminant en quoi chaque approche influe sur les capacités du secteur à absorber les risques, à s'y adapter et à y réagir en se transformant.
- Renforcer la coopération et la communication avec les parties prenantes pour cerner la capacité des exploitants à gérer les risques et déterminer les ressources supplémentaires nécessaires pour les aider à mieux y répondre. Les politiques de gestion des risques devraient être élaborées avec les parties prenantes pour s'assurer que toutes comprennent la situation globale des risques et les responsabilités qu'elles assument dans leur gestion.
- Centrer les politiques publiques sur les risques de calamités qui, bien que rares, peuvent causer des dégâts importants dans beaucoup d'exploitations en même temps. Les procédures, les responsabilités et les limites de l'intervention publique – notamment les critères de déclenchement et le type et le niveau de l'assistance à apporter – devraient être définies, si possible, avant que l'événement ne survienne.
- Éviter d'apporter un soutien à la gestion des risques « normaux ». Les prix minimums d'intervention ou les paiements déclenchés en cas de faibles recettes peuvent en réalité être contre-productifs, car ils ont tendance à encourager des pratiques agricoles plus risquées.
- Éviter d'appliquer des mesures qui entravent le développement des marchés de l'assurance privée, telles que les assurances subventionnées. Les assurances subventionnées peuvent coûter cher à la collectivité et ne dissuadent pas les sinistrés de faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir ponctuellement des aides supplémentaires en cas de calamité.
- Créer un environnement propice à des investissements qui améliorent la résilience au risque en renforçant les capacités des agriculteurs à absorber les chocs, à s'y adapter et à y réagir en opérant des transformations. Il s'agit notamment de veiller à une réglementation efficace des marchés de l'assurance et de l'eau, d'investir dans les services d'information, de formation et de vulgarisation destinés aux agriculteurs et de développer les outils de gestion des risques au niveau des exploitations et fondés sur le marché.

Pour en savoir plus

Glauber, J., et al. (2021), "Design principles for agricultural risk management policies", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 157, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1048819f-en>.

OCDE/FAO (2021), *Building Agricultural Resilience to Natural Hazard-induced Disasters: Insights from Country Case Studies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/49eefdd7-en>.

OCDE (2020), *Strengthening Agricultural Resilience in the Face of Multiple Risks*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2250453e-en>.

OCDE (2010), *Gestion des risques dans l'agriculture : Une approche holistique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264075313-en>.
