



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 09.03.2005
COM(2005) 74 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole

{SEC(2005) 320}

1. INTRODUCTION

Pendant de nombreuses années, la politique agricole commune (PAC) a cherché à garantir les revenus agricoles par une série de mesures de stabilisation des marchés et des prix. Des réformes successives ont progressivement remplacé les mesures de soutien des marchés et des prix par des paiements directs, qui seront largement découplés à partir de 2005. À présent que le lien entre les paiements directs et le type et le volume de production est rompu, les agriculteurs seront mieux en mesure d'adapter leurs décisions de production aux critères économiques et agronomiques.

Le régime de paiement unique découplé contribuera toujours de manière importante et stable au revenu agricole, mais avec des différences notables selon la répartition historique des aides entre les différents secteurs de production agricole. Les agriculteurs pourront davantage s'orienter vers le marché, tout en bénéficiant d'une aide au revenu mieux ciblée et plus efficace

Ces aspects économiques et sociaux, de même que les considérations environnementales incluses dans le nouveau régime de paiement unique, rendent la nouvelle PAC plus durable. Toutefois, les agriculteurs sont amenés à prendre leurs responsabilités pour gérer des risques qui étaient autrefois absorbés par les politiques de soutien des marchés et des prix. En même temps, compte tenu de la libéralisation des échanges, les agriculteurs de l'Union européenne sont de plus en plus exposés à la concurrence et aux fluctuations des prix agricoles.

L'activité agricole restera, comme dans le passé, confrontée à des risques et à des crises spécifiques, qui échappent au contrôle des agriculteurs. Si des risques calculés peuvent se révéler positifs, les agriculteurs ont intérêt à être armés contre les effets négatifs possibles des choix qu'ils font, de même que contre les crises entraînées par les catastrophes naturelles et d'autres événements imprévisibles. Dans le cadre de la réforme de la PAC, de nouveaux instruments – qui ne ralentiront pas les ajustements structurels nécessaires – pourraient aider les agriculteurs à améliorer leur capacité de gestion des risques et des crises.

La présente communication examine ces questions et envisage les mesures supplémentaires que la PAC pourrait introduire pour aider les agriculteurs dans le domaine de la gestion des risques et des crises. Les options soumises à la discussion répondent au mandat concernant cette communication et aux conclusions du Conseil «Agriculture» du mois de décembre 2003. Il convient de souligner qu'elles n'impliquent aucune dépense supplémentaire.

La communication est accompagnée d'un document de travail des services de la Commission qui décrit les outils de gestion des risques et des crises déjà à la disposition des agriculteurs européens.

2. CONTEXTE

En janvier 2001, la Commission européenne a présenté une première analyse des outils de gestion des risques pour l'agriculture de l'Union européenne¹, qui a été

¹ «Risk Management Tools for EU Agriculture» - Document de travail (en anglais) de la DG Agriculture: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm

examinée, sous la présidence suédoise, par les instances compétentes du Conseil. La présidence espagnole a étudié la question de l'assurance agricole comme outil de gestion des risques dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage et soumis un mémorandum en mars 2002, puis organisé une conférence internationale sur «les assurances agricoles et la garantie des revenus», qui s'est tenue à Madrid les 13 et 14 mai 2002. Au mois de mai 2003, la présidence grecque a présenté au Conseil un mémorandum relatif aux risques naturels et aux assurances dans le secteur agricole, et le 6 juin 2003, un séminaire s'est tenu à Thessalonique afin d'examiner les mesures possibles pour faire face aux catastrophes naturelles dans le secteur agricole. Plus récemment, les 15 et 16 décembre 2004, la présidence néerlandaise a organisé une conférence sur les coûts matériels et immatériels de la lutte contre les maladies animales.

La réforme de la PAC décidée à Luxembourg au mois de juin 2003 prévoit un système modifié d'aide au revenu dans le secteur agricole, découplé de la production. Les conclusions du Conseil sur cette réforme comprennent une déclaration de la Commission, dans laquelle celle-ci annonce qu'elle examinera des mesures spécifiques visant à faire face aux risques, aux crises et aux catastrophes naturelles dans le domaine de l'agriculture et qu'elle présentera au Conseil, avant la fin de l'année 2004, un rapport assorti de propositions appropriées.

La déclaration de la Commission mentionne deux autres questions particulières à examiner : ... le financement de ces mesures par le point de pourcentage de modulation directement redistribué aux États membres, ainsi que l'inclusion, dans chaque organisation commune de marché, d'un article habilitant la Commission à agir, en cas de crise à l'échelle de la Communauté, conformément à ce qui est prévu pour de tels cas dans l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine.

En décembre 2003, sous la présidence italienne, les conclusions du Conseil «Agriculture»² invitaient la Commission :

1. à continuer d'animer le débat sur les instruments de gestion des risques dans le secteur agricole et à fournir un inventaire actualisé des différents instruments de gestion des risques disponibles dans les États membres;
2. à examiner les avantages et les inconvénients de différentes options en matière de gestion des risques – nonobstant la responsabilité propre du secteur agricole. Il conviendrait de prendre en considération et d'examiner d'éventuels nouveaux instruments qui pourraient remplacer, en tant que de besoin, les mesures actuelles, étant entendu qu'il y a lieu d'éviter les distorsions de concurrence, de respecter les règles de l'OMC et de veiller à ce que le financement de toute nouvelle mesure soit conforme aux engagements financiers déjà contractés;
3. à évaluer les possibilités offertes par les lignes directrices de la Communauté relatives aux aides d'État dans le secteur agricole et à suggérer des adaptations.

² JO C 34 du 7.2.2004, p. 2.

3. GESTION DES RISQUES ET DES CRISES : OPTIONS

Le risque implique une situation qui peut avoir divers résultats et où la probabilité de chacun de ces résultats peut être estimée. Bien qu'il soit souvent nécessaire de prendre des risques pour progresser, un résultat négatif pourrait avoir des conséquences économiques graves pour une exploitation.

La vaste palette d'outils de **gestion des risques** disponibles est décrite dans un document des services de la Commission joint à la présente communication. Ces outils pourraient être développés afin d'améliorer la compétitivité et la viabilité économique des exploitations agricoles, notamment celles qui ont une forte proportion de capitaux d'emprunt, par exemple les exploitations des jeunes agriculteurs. Toutefois, ces outils ne peuvent et ne sont pas destinés à offrir les mêmes garanties que celles que présentait antérieurement la PAC; ils visent plutôt à aider l'exploitation agricole à supporter des chocs temporaires et à lui fournir un meilleur accès au financement pour le développement de ses activités. C'est dans cette optique que l'élaboration et la mise à disposition d'outils de gestion des risques peuvent utilement être encouragées.

Si le risque peut avoir un résultat soit positif, soit négatif, une **crise** est toujours supposée avoir des conséquences négatives importantes. Dans la présente communication, on entend par «crise» une situation imprévue qui met en péril la viabilité des exploitations agricoles, à l'échelle locale ou dans tout un secteur de production.

Plusieurs outils de **gestion des crises** sont disponibles ou ont récemment été élaborés pour fournir une aide dans les cas où la capacité individuelle de faire face à des pertes importantes d'avoirs et/ou de revenus, en raison d'événements imprévisibles, risque d'être insuffisante. Ces outils sont décrits dans le document des services de la Commission joint à la présente communication. Toutefois, la plupart de ces outils reposent sur des actions *ad hoc*.

Dans ce cadre, et conformément à l'engagement de la Commission du mois de juin 2003, la question de l'extension de la clause relative à la crise de la viande bovine est abordée au point 3.1.

La Commission a examiné un certain nombre d'options afin d'encourager l'élaboration d'outils de gestion des risques et de mieux réagir en cas de crise. L'utilisation à cette fin de ressources émanant de la modulation – qui ne nécessiterait aucune dépense supplémentaire de la Communauté – est analysée au point 3.2.

Enfin, trois options sont décrites, qui pourraient à terme, ensemble ou individuellement, compléter ou partiellement remplacer les mesures d'urgence *ad hoc* de la Communauté et des États membres. Ces nouvelles mesures possibles sont présentées au point 3.3.

3.1 Extension du mécanisme de «filet de sécurité» en cas de crise du marché

Si la réforme de la PAC a dissocié l'aide au revenu des principaux secteurs de production, il reste un certain nombre d'outils pour influencer la situation du marché et des prix et faire face aux crises éventuelles. Ceux-ci varient fortement suivant les organisations de marché, en fonction des caractéristiques particulières de chaque marché et de l'évolution de l'approche sectorielle.

Dès 1974, une **disposition générale** relative à la gestion des crises a été introduite dans le règlement portant **organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine**. L'article 38 de ce règlement³ énonce toujours : *«1. Lorsqu'une hausse ou une baisse sensible des prix est constatée sur le marché de la Communauté, que cette situation est susceptible de persister et que, de ce fait, ce marché est perturbé ou risque d'être perturbé, les mesures nécessaires peuvent être prises. 2. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 43.»*

Aucune clause similaire n'a jamais été adoptée pour d'autres organisations communes de marché (OCM) parce que d'autres outils étaient considérés comme suffisants. Avec la réforme de la PAC, des filets de sécurité en cas de crise restent disponibles dans plusieurs secteurs couverts par la réforme. Dans d'autres secteurs (fruits et légumes, vin, porcins et volailles), rien ne justifie aujourd'hui l'instauration d'un dispositif de sécurité général supplémentaire. Si nécessaire, des besoins particuliers pourraient être examinés au cas par cas, dans le cadre de la révision des OCM individuelles.

Plus important, la stabilisation des revenus est à présent largement assurée par le nouveau système de paiements découplés. Avec l'introduction du nouveau paiement unique, la plupart des agriculteurs sont assurés de disposer d'une base de planification sûre jusqu'en 2013.

La réforme de la PAC a dissocié le soutien du revenu du type et du volume de production. Cela signifie que les agriculteurs pourront orienter leur production en fonction de critères économiques et agronomiques, sans perdre le soutien du revenu. Le nouveau système leur permettra de mieux adapter leur production, en fonction des risques climatiques ou sanitaires et de l'évolution du marché.

Par conséquent, la Commission n'a pas l'intention de proposer l'introduction générale d'une clause «filet de sécurité» pour chaque organisation commune de marché. La Commission invite plutôt le Conseil, le Parlement européen et les autres institutions de l'Union européenne à examiner d'abord les autres options en matière de gestion des crises présentées au point 3.3.

3.2 Financement des mesures de gestion des risques et des crises par la modulation

Un objectif essentiel de la présente communication est d'examiner comment des mesures supplémentaires de gestion des risques et des crises pourraient être cofinancées par un point de pourcentage de modulation. Conçu comme un mécanisme destiné à renforcer le second pilier de la PAC, la modulation réduit les paiements directs et transfère les crédits économisés vers le secteur du développement rural. Dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, la modulation réduira progressivement les paiements directs sur une base obligatoire à l'échelle communautaire, de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % dans les années 2007 à 2012.

La législation communautaire énonce que tous les crédits libérés par modulation ne peuvent être utilisés que dans le cadre de programmes de **développement rural** – y

³ Article 38 du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil (JO L 160 du 26.6.1999, p. 21).

compris le montant qui pourrait être utilisé pour des mesures de gestion des risques et des crises.

De nouvelles mesures de gestion des risques cofinancées sur la base du point de pourcentage de modulation viseraient à améliorer la **compétitivité** du secteur agricole et forestier en renforçant la viabilité économique des exploitations agricoles. Elles élargiraient par conséquent le champ d'application de l'axe prioritaire 1 de la proposition de la Commission relative à un nouveau règlement sur le développement rural. C'est dans ce contexte que les États membres auraient le choix d'introduire de nouvelles mesures de gestion des risques et des crises dans leurs programmes de développement rural.

En vertu du nouveau règlement financier, et notamment du **principe de l'annualité**, le nouveau régime de modulation obligatoire ne permet plus aux États membres de retenir des crédits en vue de les redistribuer au cours d'exercices ultérieurs.

Le recours à la modulation pour financer les outils de gestion des risques et des crises ne nécessiterait aucune dépense supplémentaire de la Communauté; il permettrait simplement aux États membres d'utiliser à ces fins un montant maximal de crédits de développement rural. Le recours aux **aides d'État** ou à des mesures de soutien complémentaires pour ce type de mesures devrait être soumis à des règles de concurrence communautaire appropriées.

La politique de développement rural de l'Union européenne doit pleinement respecter les critères de la **boîte verte**, instaurée par l'OMC. Par conséquent, toute mesure supplémentaire financée par la modulation doit également être conforme aux critères de la boîte verte.

Dans ce cadre, les montants utilisés pour la gestion des risques et des crises sont dans tous les cas limités à un point de pourcentage de modulation dans les États membres où la modulation est appliquée. Dans les États membres où la modulation ne s'applique pas encore, une méthode équivalente pourrait être appliquée afin de fixer le plafond des crédits de développement rural qui pourraient être affectés à ces mesures.

3.3 Nouvelles options pour les outils de gestion des risques et des crises

La Commission propose d'évaluer trois options, en examinant dans quelle mesure elles permettent de remplacer, individuellement ou conjointement, entièrement ou partiellement, les mesures d'urgence *ad hoc* de la Communauté et des États membres. La Commission invite le Conseil, le Parlement européen et les autres institutions à débattre des options présentées ci-après, destinées à répondre aux critères de la catégorie verte de l'OMC. Si elles sont intégrées dans l'éventail de mesures de développement rural, ces options seraient à la disposition des États membres et des régions, qui pourraient y recourir en fonction de leurs priorités spécifiques, au cours de la prochaine période de programmation.

Indépendamment de toute décision sur les options présentées ci-après, il serait possible de s'attaquer aux causes du faible développement et de l'utilisation insuffisante des outils de gestion des risques fondés sur le marché (assurance, marché de contrats à terme, agriculture sous contrat) par des mesures de formation dans le cadre de programmes de développement rural. Ces mesures permettraient de mieux faire prendre conscience des risques actuels, d'améliorer les stratégies de gestion des

risques et d'apporter un savoir-faire, par exemple en ce qui concerne le recours aux marchés à terme et aux options, ce qui pourrait conduire également à une plus grande contractualisation entre l'industrie alimentaire, les commerçants et les agriculteurs.

Option 1 : assurance contre les catastrophes naturelles – participation financière aux primes acquittées par les agriculteurs

L'assurance constitue une alternative aux indemnités accordées a posteriori par les pouvoirs publics pour les pertes causées par les catastrophes naturelles à l'échelle de l'Union européenne et au niveau national ou régional. Certains États membres ont déjà instauré des régimes nationaux pour encourager les agriculteurs à s'assurer contre de tels événements.

Une nouvelle mesure dans le cadre du règlement relatif au développement rural pourrait donc prévoir une contribution financière aux primes versées par les agriculteurs pour s'assurer contre les pertes de revenus dues à des catastrophes naturelles ou à des maladies.

Le montant du concours communautaire, national ou régional, accordé par agriculteur en application d'une telle mesure ne devrait pas excéder 50 % du coût total de la prime d'assurance en question.

Pour bénéficier d'un soutien au titre du développement rural, les régimes d'assurance contre les catastrophes doivent être conformes aux lignes directrices de la Communauté relatives aux aides d'État dans le secteur agricole et aux exigences de la boîte verte de l'OMC. Les régimes d'assurance pouvant bénéficier d'un cofinancement détermineraient le niveau de compensation pour les pertes de production dues à la catastrophe naturelle en cause supérieures à 30 % de la production agricole moyenne au cours des trois années précédentes, ou d'une moyenne de trois années sur la base des cinq années précédentes, à l'exclusion de la valeur la plus élevée et la plus faible. Cette mesure impliquerait la nécessité pour les États membres d'établir un système de référence historique au niveau des exploitations.

Les indemnités d'assurance ne doivent pas dépasser 100 % de la perte de revenus, au niveau du bénéficiaire, au cours de l'année durant laquelle la catastrophe s'est produite. L'octroi de l'indemnité ne doit être assorti d'aucune exigence ou spécification relative au type ou au volume de production future. Si la catastrophe naturelle permettait, outre l'assurance, de bénéficier d'autres indemnités publiques, l'indemnisation globale au titre de l'ensemble des régimes ne devrait pas excéder 100 % des pertes de revenus au cours de l'année durant laquelle la catastrophe s'est produite.

Étant donné que de nombreux risques agricoles concernent en principe un grand nombre d'exploitations (risque systémique), les compagnies d'assurances doivent souscrire des polices de réassurance relativement coûteuses. C'est une des raisons pour lesquelles les marchés d'assurance privés sont peu développés. Par conséquent, une mesure politique visant à améliorer l'accès à la réassurance pourrait également contribuer à développer les régimes d'assurances privés. Comme alternative au soutien des primes d'assurance, la possibilité d'encourager les régimes de réassurance nationaux pourrait également être examinée. À l'échelle nationale, outre les dispositions prises par les compagnies d'assurances privées en matière de coassurance, les gouvernements pourraient 1) offrir une réassurance complète à prix

réduits, 2) offrir, sans frais, une partie de la réassurance nécessaire, réduisant ainsi le besoin global en réassurance de la compagnie de réassurance et 3) être des partenaires pour la réassurance en participant à des mécanismes de « *stop loss agreement* ».

Option 2 : soutien de fonds de mutualisation

Les fonds de mutualisation permettent à des groupes de producteurs souhaitant assumer leurs propres responsabilités en matière de gestion des risques de se partager les risques. Les capitaux du fonds peuvent être utilisés par les membres en cas de pertes de revenus importantes, à déterminer par des règles préétablies.

Jusqu'à présent, les fonds de mutualisation agricoles étaient établis sur initiative privée, principalement à l'échelle d'un secteur, dans les cas où les producteurs partageaient des risques comparables. Toutes les exploitations agricoles ne peuvent pas en bénéficier actuellement, mais il est possible de les développer et d'en faire un outil de gestion des risques plus commun pour couvrir les pertes de revenus.

Dans cette optique, la Communauté pourrait envisager d'encourager la création de fonds de mutualisation dans le secteur agricole. Dans le cadre de cette option, une aide temporaire et dégressive au fonctionnement administratif pourrait être accordée par agriculteur participant à un fonds officiellement reconnu par l'autorité compétente de l'État membre.

Option 3 : fourniture d'une couverture de base contre les crises de revenus

Étant donné que la réforme de la PAC est axée sur la stabilisation des revenus et qu'elle dissocie les aides de la production agricole, une approche globale pour répondre aux crises de revenus semble préférable à une approche sectorielle. Une couverture plus globale contre les crises qui entraînent des pertes de revenus importantes permettrait de simplifier davantage les dispositifs de sécurité existants et d'assurer un meilleur équilibre entre les différents secteurs agricoles.

Pour parvenir à une meilleure orientation vers le marché et améliorer la qualité de la production, comme l'encourage la réforme de la PAC, de nombreux agriculteurs de l'Union européenne devront réaliser d'importants investissements de restructuration. Des programmes de développement rural seront disponibles, qui fourniront un soutien aux ajustements structurels. Toutefois, si le champ d'application des mesures de développement rural se révélait insuffisant, la question de nouveaux instruments pour faire face à des situations entraînant des problèmes de liquidité et d'importantes pertes de revenus devrait être soulevée. Des mesures de ce type devraient remplir les conditions suivantes :

- elles devraient être ouvertes à tous les agriculteurs touchés par une crise;
- les agriculteurs peuvent uniquement bénéficier de paiements de soutien des liquidités si leur revenu agricole au cours d'une année déterminée est inférieur à 70 % du revenu brut moyen au cours des trois années précédentes, ou de l'équivalent en termes de revenu net au cours des trois années précédentes, ou d'une moyenne de trois années sur la base des cinq années précédentes, à l'exclusion de la valeur la plus élevée et la plus faible;

- le montant de ces versements compensera moins de 70 % de la perte de revenu du producteur au cours de l'année où celui-ci acquiert le droit de bénéficier de cette aide;
- le montant des paiements de stabilisation des revenus doit être lié uniquement au revenu ; il ne doit pas être rattaché au type ou au volume de production du producteur concerné, ni au prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni au facteurs de production employés.
- lorsque le producteur bénéficie de paiements dans le cadre d'autres régimes d'indemnisation, par exemple à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles, le montant total versé doit être inférieur à 100 % de la perte.

Cette mesure suppose un accord sur une définition précise, comptable, du revenu et l'établissement, par les États membres, d'un système de revenu de référence au niveau des exploitations.

Enfin, afin de garantir une concurrence loyale, la possibilité de recourir à des aides d'État ou à des mesures de soutien complémentaires dans ce contexte devrait être soigneusement évaluée par la Commission.