

**POUR UNE AMELIORATION DE LA GESTION  
DES RISQUES ET DES CRISES AGRICOLES**

**Martial SADDIER**

Député de Haute Savoie  
Maire de Bonneville

**Yves SIMON**

Député de l'Allier  
Maire de Meillard

DECEMBRE 2005

«L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises.»

Jean MONNET

# Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles

## - Résumé -

### 1. La PAC a subi depuis 2000 une profonde évolution

Confrontée à la fois à une crise de légitimité et à de nouveaux enjeux, **la politique agricole commune a trouvé les chemins de sa réforme** depuis le début des années 90.

Il s'agissait de **tirer le constat de l'atteinte des objectifs historiques de la PAC** :

- l'Europe avait recouvré sa souveraineté alimentaire dans quasiment tous les produits ;
- la modernisation des exploitations agricole était largement réalisée ;

Il s'agissait aussi de **prendre en compte de nouvelles exigences** :

- la politique de soutien par les prix entraînait une inflation des budgets agricoles difficilement supportables par le contribuable ;
- de nouvelles demandes sociales émergeaient (environnement, bien être animal, qualité des produits, aménagement du territoire) ;
- les élargissements successifs, et notamment le dernier qui faisait passer le nombre des Etats membres de 15 à 25, exigeaient des choix courageux ;
- la politique de l'Union européenne faisait l'objet d'une contestation croissante de la part des grands pays exportateurs de biens agricoles.

**L'agenda 2000 a illustré cette mutation profonde** et la réforme de Luxembourg, décidée en 2003, engage la PAC sur une voie résolument nouvelle : baisse des principaux prix d'intervention, transformation des aides directes en aides au revenu (découplage), retrait progressif des pouvoirs publics de la gestion agricole avec, en contrepartie, l'assurance d'un financement de moyen terme jusqu'en 2013.

**Néanmoins, il n'est pas certain que tous aient pris l'ampleur des changements réalisés ou proposés.** Au Royaume-Uni, la PAC, même modernisée, continue à être contestée dans son existence même avec les mêmes arguments que dans les années 80. En France, à l'inverse,

l'émergence du marché comme figure centrale de l'organisation agricole reste insuffisamment prise en compte.

## 2 L'évolution de la PAC entraîne une nouvelle posture de l'agriculteur face au marché

**La nouvelle PAC force les agriculteurs à un repositionnement dans leur relation au marché** qui devient, sans les distorsions provoquées par l'intervention publique, l'arbitre ultime entre techniques, productions et exploitations.

La **réorientation nécessaire de l'agriculteur vers le marché** suppose pour ce dernier, d'avancer dans trois domaines : la prévision, la prévoyance et la relation à son milieu, économique comme environnemental.

- **La prévision devient la pierre angulaire de toute stratégie de développement.** Les situations des marchés agricoles restent très aléatoires, mais tout doit être fait pour mieux comprendre et anticiper la confrontation de l'offre et de la demande. L'agriculteur, dans la nouvelle PAC, doit être capable de comprendre voire d'anticiper le marché, par sa formation initiale, ou continue ;
- **La prévoyance devient un atout compétitif.** Les agriculteurs doivent apprivoiser tout un éventail d'outils mis à leur disposition par le marché et les pouvoirs publics, tels que les marchés à terme, la DPA, le quotient agricole... Ces outils sont nécessaires pour assurer la continuité de l'exploitation, sans attendre l'intervention des assurances ou de l'Etat.
- **L'agriculteur doit en outre s'interroger sur son réseau d'alliances.** Certaines structures ont été héritées d'une période où la PAC offrait un débouché plus sécurisé et sont inadaptées aux nouvelles conditions de marché. Plus largement, tous les rapports, du fournisseur au client, doivent être réabordés sous l'angle de leur utilité dans le cadre d'une stratégie globale.

## 3 La réforme de la PAC doit aussi entraîner un nouveau positionnement des pouvoirs publics par rapport aux agriculteurs et à leurs organisations

Les agriculteurs sont appelés à modifier leur rapport au marché. De même, **il importe que les pouvoirs publics s'interrogent sur le but et les modalités de leurs actions** dans le cadre de cette nouvelle PAC.

- **Les missions traditionnelles qui justifient l'intervention de la puissance publique perdurent** : les marchés resteront instables, les biens agricoles périssables, l'aménagement du territoire comme l'indépendance alimentaire nationale imposent leurs exigences...
- **A ces missions traditionnelles s'ajoute la gestion des risques et des crises.** Seuls les pouvoirs publics sont en mesure de déterminer le niveau de risque acceptable par les agriculteurs et prendre en charge le risque excessif, sachant que l'absence de prise en

charge publique pourrait anéantir le développement, la modernisation, ou simplement le renouvellement des exploitations.

- **La gestion des crises est au cœur des missions des Etats.** Une crise est un événement économique qui peut s'analyser comme une situation anormale du marché réclamant la mise en œuvre d'outils économiques appropriés. La crise, elle-même, est une interrogation fondamentale adressée au pouvoir dans les sociétés démocratiques.
- **Les pouvoirs publics, enfin, doivent limiter, face à une évolution de cette ampleur, le coût de transition.** Ce dernier peut ruiner, pour des années, les gains attendus de la réforme, notamment si la réforme est mal anticipée ou mal comprise.

**Aujourd'hui, aucune politique agricole nationale, en Europe, ne saurait limiter, et a fortiori inverser ce mouvement.** Les efforts publics doivent ainsi se concentrer pour permettre, dès à présent, aux agriculteurs de se préparer à un univers économique plus incertain et où le soutien public sera moins important. Ces efforts doivent aussi être réalisés pour permettre à l'Europe de conserver son potentiel agricole dans un contexte où, à terme, les marchés mondiaux sont susceptibles de connaître des tensions importantes sous la double influence des besoins alimentaires croissants des pays émergents et de la valorisation non alimentaire des produits agricoles.

## 4 Les propositions

Quatre axes d'efforts paraissent devoir constituer l'armature d'une stratégie publique.

- Il convient tout d'abord, de **mettre en cohérence des outils aujourd'hui dispersés** et qui seront autant d'instruments permettant à chaque exploitation d'accroître sa capacité de résistance aux risques et aux crises. Les efforts en vue du développement de **l'assurance récolte ou de l'assurance chiffre d'affaires** doivent être poursuivis avec, de préférence, une mobilisation des possibilités de financement communautaire autour d'un fonds d'indemnisation des calamités agricoles non assurables. Les **marchés à terme**, les **fonds professionnels** doivent être développés, tout en bénéficiant de soutiens publics pour leur développement initial. La **DPA**, enfin, pourrait mieux prendre en compte une exposition au risque différenciée selon les secteurs. **Le plan individuel de gestion des risques** articulerait entre eux, à l'échelon de l'exploitation, ces différents dispositifs.
- **Les pouvoirs publics, locaux, nationaux et communautaires, doivent se doter de nouveaux outils pour juguler, très en amont parfois, les crises agricoles.** Outre l'amélioration des systèmes d'information et de prévision, il convient de permettre une intervention accrue pour favoriser l'organisation des acteurs privés. Certains outils de gestion des crises manquent encore, comme les possibilités de recours dans toutes les organisations communes de marché tels que le stockage privé ou l'aide à la transformation de produits. D'autres doivent bénéficier d'une amélioration comme la **communication de crise** ou les **clauses de sauvegarde** ou **l'aide de minimis**. Les efforts de l'Etat doivent être mis en cohérence dans le cadre d'un **plan interministériel de crise vert** (le PIVERT).
- **Une promotion de la PAC comme des produits européens devrait être organisée** afin de mieux mettre en évidence pour le consommateur les avantages et garanties liés à la

production européenne. Réalisée en temps de crise pour en réduire les effets, cette action doit s'appuyer sur une information complète, construite et conduite dans la durée, destinée à faire connaître aux agriculteurs et citoyens européens ainsi qu'à nos partenaires extérieurs, la dimension réelle de la politique agricole commune avec l'ensemble de ses composantes en matière de qualité et de sécurité des produits agricoles et alimentaires, de protection de l'environnement, de protection et de développement social des exploitants agricoles et habitants des campagnes. Ces objectifs justifient pour une large part, la préférence communautaire affichée en Europe et dans les négociations internationales.

- **Ces politiques doivent s'appuyer sur des partenaires renforcés.** Le relatif retrait des pouvoirs publics doit être compensé par la dévolution de certaines missions à des organisations privées, organisations de producteur ou interprofessions. Collectivités locales, Etat ou Union européenne devraient être autorisés à aider l'amorce de **mécanismes d'amortissements de la conjoncture** au niveau de ces structures intermédiaires. Il convient ainsi de conforter celles qui existent, au besoin en les dotant de nouveaux outils, et de favoriser une stabilisation des marchés.

La mise en œuvre de certains de ces instruments suppose de tirer les conséquences de la réforme de 2003 dans de nouveaux champs législatifs. **Il paraît difficile de conserver en l'état un droit de la concurrence agricole qui a été forgé sous l'ancienne PAC**, dans les années 60 et qui ne permet pas aujourd'hui de gérer les crises et crée des inégalités entre les Etats membres tout en s'interprétant en fonction de l'ancien état du droit.

Le traité de Rome a autorisé la PAC à se mettre en dérogation du droit commun de la concurrence. Il conviendrait que le Conseil fasse à nouveau usage de ce pouvoir pour doter cette politique d'un **règlement horizontal relatif à la gestion des crises**. Ce dernier ouvrirait de nouveaux outils de gestion des crises, autour d'une définition partagée de la crise. Au sein des différentes OCM, une clause passerelle permettrait la mobilisation de ces outils, le cas échéant, tandis que l'intervention du législateur communautaire assurerait une meilleure réactivité grâce à une subsidiarité accrue, traduite dans les lignes directrices agricoles.

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>AVEC LES REFORMES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE INTERVENUES EN 1999 ET 2003, LE MARCHÉ REDEVIENT UN FACTEUR IMPORTANT D'ORIENTATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES.....</b>	<b>10</b>
2.1	Ces réformes font évoluer la protection dont bénéficiait notre agriculture... 10	
2.1.1	Agenda 2000 confirme l'évolution exposée dès 1992. ....	10
2.1.2	L'évolution de la PAC intervenue en 2003 était devenue inéluctable....	11
2.1.3	La réforme de 2003 donne un nouveau cadre de référence .....	12
2.1.4	Des effets variables mais sensibles en fonction des différentes OCM ..	14
2.1.5	L'émergence du marché comme figure centrale de la nouvelle PAC.....	17
2.2	La nouvelle posture de l'exploitant agricole face au marché .....	18
2.2.1	Un préalable : la connaissance du marché.....	18
2.2.2	La prévoyance : un atout compétitif .....	19
2.2.3	Quel positionnement des agriculteurs pour maintenir le niveau de leur revenu ? .....	21
<b>3</b>	<b>LE REPOSITIONNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS .....</b>	<b>24</b>
3.1	Les fondements de l'intervention des pouvoirs publics dans ce nouveau contexte.....	24
3.1.1	L'agriculture continue à présenter des spécificités qui appellent l'intervention des Pouvoirs publics .....	24
3.1.2	Favoriser la transition vers la nouvelle PAC et ses évolutions à venir... 25	
3.2	La gestion des risques et des crises.....	26
3.2.1	Une problématique ancienne mais renouvelée .....	26
3.2.2	L'encadrement des risques.....	27
3.2.3	Les crises .....	28
3.2.4	La perception des notions de risques et de crises par l'Union européenne.....	29
3.3	Faciliter la prise de responsabilité par de nouveaux acteurs .....	30
3.3.1	Une problématique différente d'un pays à l'autre .....	30
3.3.2	L'économie contractuelle.....	30
3.3.3	Les organisations de producteurs et les interprofessions.....	31

<b>4</b>	<b>QUELLES PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS ?</b> .....	33
4.1	Préparer l'exploitation à mieux résister aux crises.....	33
4.1.1	La baisse des charges.....	33
4.1.2	La dotation pour aléas (DPA).....	33
4.1.3	Les marchés à terme.....	34
4.1.4	Le plan individuel de gestion des risques.....	35
4.2	Les fonds de stabilisation et de mutualisation.....	35
4.2.1	Les fonds de stabilisation gérés par une entreprise privée ou coopérative .....	35
4.2.2	Les fonds de mutualisation gérés par une interprofession.....	37
4.3	La gestion des aléas climatiques et les dispositifs assurantiels.....	40
4.3.1	Rappel des dispositions mises en œuvre pour couvrir les risques climatiques.....	40
4.3.2	Les perspectives.....	42
4.4	La gestion des crises.....	45
4.4.1	Mieux anticiper les crises : Renforcer et moderniser les outils de collecte d'information.....	45
4.4.2	La mise en œuvre de nouveaux instruments.....	48
4.4.3	L'information et la communication sur les produits agricoles européens. .....	52
4.4.4	Modifier les lignes directrices.....	55
4.4.5	Une remise en cause de certains aspects du droit de la concurrence (accords sur les prix).....	56
4.4.6	Augmentation du plafond de l'aide « de minimis ».....	58
4.4.7	Le financement de la gestion des risques et des crises.....	59
4.5	Les Organisations professionnelles.....	60
4.5.1	Le renforcement des moyens économiques.....	60
4.5.2	La reconnaissance des interprofessions.....	61
<b>5</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	62



# 1 INTRODUCTION

La politique agricole commune (PAC), profondément réformée en 1999 puis en 2003, a subi des développements majeurs dont les conséquences ne sont pas toujours mesurées à leur juste valeur par les exploitants agricoles et leurs organisations professionnelles, mais aussi par les institutions publiques à l'origine pourtant de ces évolutions. Assurant par le droit à paiement unique un revenu minimum aux exploitations, elle ne joue plus le même rôle en matière de régulation des marchés.

Au plan international, les négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans le cadre du cycle de DOHA, font craindre une poursuite de la remise en cause de la préférence communautaire déjà largement entamée lors des précédents cycles, dans certaines filières.

Ces tendances lourdes consacrent une logique de marchés agricoles de plus en plus libéralisés et de plus en plus ouverts à la concurrence internationale. Elles ont pour corollaire, à court terme et sauf accident sanitaire à l'échelle internationale, une pression accrue sur les prix et un accroissement de leur volatilité.

En parallèle, l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux membres confronte des agricultures diverses sur le marché intérieur. L'approfondissement de la construction européenne, le primat du droit communautaire y compris sur la loi nationale et la volonté d'assurer une compétition loyale sur le marché intérieur se conjuguent pour remettre en cause certains aménagements reposant sur des solidarités nationales. Les dispositifs nationaux, parfois improvisés, de gestion de l'urgence et des crises doivent ainsi à leur tour passer sous les fourches caudines d'une interprétation du droit conçu pour démanteler toute tentative d'entraves aux échanges ou d'encadrement de la concurrence.

C'est pourquoi, dans ce contexte de transition, il appartient aux pouvoirs publics, au premier rang desquels l'Union européenne, de mettre en place des dispositifs permettant aux agriculteurs :

- de prendre en compte ces évolutions et de les intégrer dans la gestion de leur système de production ;
- de recourir à de nouveaux instruments pour mieux anticiper et faire face aux risques auxquels ils sont confrontés ;
- d'être mieux protégés contre les crises agricoles et de mieux résister aux effets déstructurants qu'elles induisent.

Rédigé à la demande de Monsieur le Premier ministre et de Monsieur le Ministre de l'agriculture et de la pêche, le présent rapport a pour objet de présenter ce nouveau contexte créé par l'évolution de la PAC et les négociations internationales, d'en tirer les conséquences pour les agriculteurs et les pouvoirs publics puis d'examiner les principales mesures qui pourraient être appliquées.

Ce rapport suggère enfin des modifications qui pourraient être apportées à la réglementation européenne ainsi qu'aux lignes directrices agricoles qui fixent le cadre d'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine.

A la demande du Conseil des ministres, la Commission avait pris en 2003, au moment de la réforme de la PAC, un engagement d'étudier et de proposer des mesures spécifiques pour faire face aux risques, aux crises et aux catastrophes naturelles à l'échelle nationale. Une PAC moins protectrice se devait d'être accompagnée de mesures destinées à pallier les difficultés qui résulteraient d'une moindre intervention des pouvoirs publics sur les marchés.

Ainsi, la Commission a présenté, au mois de mars 2005, une communication au Conseil sur ce sujet. Elle propose d'évaluer différentes options qui, à la suite des débats intervenus au Conseil, doivent faire l'objet de réflexions et travaux complémentaires. Aussi, ce rapport présente-t-il des suggestions qui devraient permettre la concrétisation effective de mesures qui apparaissent aujourd'hui indispensables.

## **2 AVEC LES REFORMES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE INTERVENUES EN 1999 ET 2003, LE MARCHE REDEVIENT UN FACTEUR IMPORTANT D'ORIENTATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES.**

### **2.1 CES REFORMES FONT EVOLUER LA PROTECTION DONT BENEFICIAIT NOTRE AGRICULTURE.**

#### **2.1.1 Agenda 2000 confirme l'évolution exposée dès 1992.**

En 1999, l'Union européenne a entrepris un grand mouvement de refonte de son cadre législatif, intitulé « Agenda 2000 ». L'objectif était notamment de faciliter l'élargissement de l'Union européenne (UE) à de nouveaux membres.

En tant que première politique de l'Union européenne, par l'ampleur du financement mobilisé, la politique agricole commune (PAC) était nécessairement et profondément concernée par ce mouvement. Il fallait, en effet, permettre l'inscription dans cette dernière, des politiques agricoles des nouveaux Etats membres tout en limitant les risques de dérive du budget européen.

L'agenda 2000 a fait l'objet d'une approbation par les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Berlin en Conseil européen, les 24 et 25 mars 1999. Son élaboration a bénéficié de circonstances favorables à son adoption, dans un contexte d'approfondissement de la construction européenne (naissance de l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 1999, entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, croissance économique européenne relativement soutenue).

Sans que les traités aient fait l'objet de modifications, lesquelles auraient supposé une unanimité des Etats membres, de nouveaux objectifs ont été mis en regard de ceux, listés dans le traité.

Ainsi l'article 33 du Traité de Rome prévoit-il que la PAC a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- c) de stabiliser les marchés ;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements ;

- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

A l'issue d'un débat public autour de réformes présentées pour la première fois par la Commission en 1997, l'agenda 2000 a pu être retenu. Dans sa présentation de ce train de réformes, la Commission met en avant ce qu'elle présente comme les souhaits exprimés par la population européenne :

- *« une plus grande égalité des chances et une meilleure qualité de vie pour les personnes vivant dans des régions moins favorisées ;*
- *la transmission aux générations suivantes d'un environnement dont la situation commence à s'améliorer après les dommages et dégradations subis par le passé ;*
- *l'accès à une large gamme de denrées alimentaires de haute qualité ne présentant aucun risque et produites à des prix concurrentiels par une population agricole assurée de bénéficier de revenus raisonnables ;*
- *et enfin, une gestion responsable et efficace des finances communautaires afin de garantir la même rigueur budgétaire au niveau de l'Union que dans les États membres. »<sup>1</sup>*

Certaines de ces demandes marquent bien une nouvelle orientation de la PAC. Il n'est plus fait mention de l'objectif de stabilité des marchés ou de l'accroissement de la productivité européenne. L'accent est mis sur les préoccupations environnementales et la qualité des produits tout en faisant apparaître les contraintes budgétaires.

Certes, quelque unes de ces évolutions apparaissaient, dès 1992, mais leur systématisation leur donne un nouveau relief.

L'agenda 2000 présente donc bien le cadre intellectuel qui permet de comprendre les évolutions actuelles de l'agriculture européenne.

### **2.1.2 L'évolution de la PAC intervenue en 2003 était devenue inéluctable**

Plusieurs éléments concourraient à réformer la PAC :

- L'émergence d'une politique environnementale transversale dans le traité d'Amsterdam.

Dès lors que cette politique prenait un caractère horizontal, il convenait de s'assurer d'une bonne retranscription de ses objectifs dans toutes les autres politiques de l'Union, y compris la PAC. Cette dernière était, pour des raisons évidentes, concernée au premier chef. La nouvelle PAC soulignerait fortement les enjeux environnementaux.

- La volonté d'échapper définitivement aux critiques internes récurrentes sur la gestion de la PAC.

Oubliant les inquiétudes, jugées passistes, relatives à la nécessité des approvisionnements alimentaires, une partie de l'opinion publique avait

---

<sup>1</sup> In Agenda 2000 Renforcement et Elargissement de l'Union Européenne, brochure d'information de la Commission, 1999

été émue par des considérations relatives au bien-être animal, tandis que l'image des stocks d'intervention, traduits par la presse en « montagnes de beurre », était régulièrement réactivée sans que leur disparition réelle ait seulement été remarquée. La PAC était ainsi régulièrement dénoncée comme inefficace et coûteuse dans certains Etats membres. Sa réforme devait donc se traduire par une discipline budgétaire renforcée, un moindre automatisme de l'intervention publique, une réorientation en direction de la promotion de la qualité des produits et de l'environnement.

- L'élargissement européen exigeait des choix courageux.

Les conditions du financement de l'intégration de 10 puis 12 nouveaux Etats membres posaient des questions difficiles compte tenu des décalages de développement et des risques d'effets d'aubaine, alors même que leur proportion d'actifs employés dans l'agriculture était bien plus importante que dans l'Union à 15.

- Les négociations commerciales internationales.

L'ancienne PAC était soumise à la menace permanente de contentieux devant l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. En effet, de nombreux mécanismes apparaissaient comme distorsifs pour le commerce mondial et l'agressivité de nos partenaires commerciaux avait augmenté sur ces sujets. Les analyses de la Commission convergeaient sur l'idée que la demande alimentaire mondiale allait augmenter ce qui offrait une opportunité d'aller vers une nouvelle libéralisation du commerce mondial. La réforme de la PAC devait dans ce cadre offrir une marge de manœuvre nouvelle au négociateur européen, afin de permettre à ce dernier de valoriser cette réforme auprès de nos partenaires et de pouvoir avancer vers des objectifs plus ambitieux pour le commerce des biens et des services.

### **2.1.3 La réforme de 2003 donne un nouveau cadre de référence**

Dans l'agenda 2000, l'équilibre de la réforme reposait principalement sur les éléments suivants :

- Les prix garantis de certaines productions (cultures arables, lait, viande bovine) seraient progressivement abaissés jusqu'à devenir un plancher et non une garantie de débouché. Cette baisse de protection serait compensée, au moins partiellement, par des aides directes versées aux agriculteurs concernés. Les prix se rapprochant des cours mondiaux, les produits concernés auraient moins besoin d'une protection tarifaire (préférence communautaire), qu'il serait donc possible de baisser, tandis que leur exportation, pour les mêmes raisons, nécessiterait moins d'aide publique.

- La nouvelle politique de développement rural devait bénéficier des disponibilités créées pour promouvoir une agriculture multifonctionnelle et compétitive ainsi qu'une préservation des zones rurales européennes grâce aux programmes de développement rural élaborés par les Etats membres (PDRN en France) dans le cadre d'une nouvelle subsidiarité.
- L'instrument LEADER était mobilisé vers la recherche de solutions locales pour le développement des territoires.
- Enfin, des mesures « agro-environnementales » encourageraient des méthodes de production agricoles compatibles avec la protection de l'environnement et la préservation des ressources. Pour assurer leur autorité, les Etats membres pourraient alors faire de leur respect la condition du versement des aides directes. Au-delà de son effet compensatoire d'une baisse de prix de marché, l'aide devenait donc un instrument d'une politique environnementale dès lors qu'elle pouvait être abaissée quand des impératifs agro-environnementaux n'étaient plus respectés.

Les principales idées de l'agenda 2000 ont été reprises dans la réforme de la PAC adoptée le 26 juin 2003 par le Conseil des ministres à Luxembourg. Et, dans l'ensemble, la transformation de la PAC d'une politique de soutien aux produits en une politique de soutien aux revenus a été mise en œuvre. A Luxembourg, l'Union européenne a décidé en outre le découplage de ses aides, lequel consacre cette mutation.

**Avec cette réforme, le marché apparaît bien comme régulateur des productions agricoles.**

La nouvelle PAC est orientée davantage vers le consommateur et le contribuable. Avec des aides totalement ou partiellement découplées, elle assure un revenu de base aux agriculteurs<sup>2</sup> et leur offre la possibilité de produire en fonction des exigences du marché.

La réforme de 2003 peut ainsi être résumée de la manière suivante :

- Un découplage des aides européennes à la production qui se traduit par un droit à paiement unique pour les agriculteurs, indépendant de l'acte de production ;
- Des dérogations limitées pour des recouplages partiels liés notamment à des risques de désertification ;
- Une mise sous condition de l'aide unique. Le paiement est subordonné au respect de normes en matière de sécurité alimentaire, de bien-être animal, d'environnement, normes communautaires comme nationales (les bonnes conditions agro-environnementales) ;
- La politique de développement rural est renforcée par une modulation des aides directes : 3%, puis 4%, puis 5% des montants correspondant à l'aide unique (premier pilier) en 2005, 2006 et 2007

---

<sup>2</sup> Dans certains cas, l'aide apportée à une exploitation peut dépasser le revenu agricole

seront versés sur le deuxième pilier (développement rural), pour être utilisés dans un cadre national ;

- La révision des OCM lait (moins 25% pour le prix d'intervention du beurre, moins 15% pour le lait écrémé en poudre avec un maintien des quotas laitiers mais avec une réduction forte du volume d'intervention), céréales (diminution de moitié des majorations mensuelles), et riz, blé dur, fruits à coque, pommes de terre féculières et fourrages séchés ;
- Une discipline financière (le stabilisateur) qui écarte le risque d'une dérive du budget de la PAC.

Le premier règlement adopté par le Conseil en application de cette réforme concernera la conditionnalité des aides. La prime unique ne sera définie que dans un second règlement, témoignant ainsi de la priorité nouvelle donnée au respect des normes environnementales.

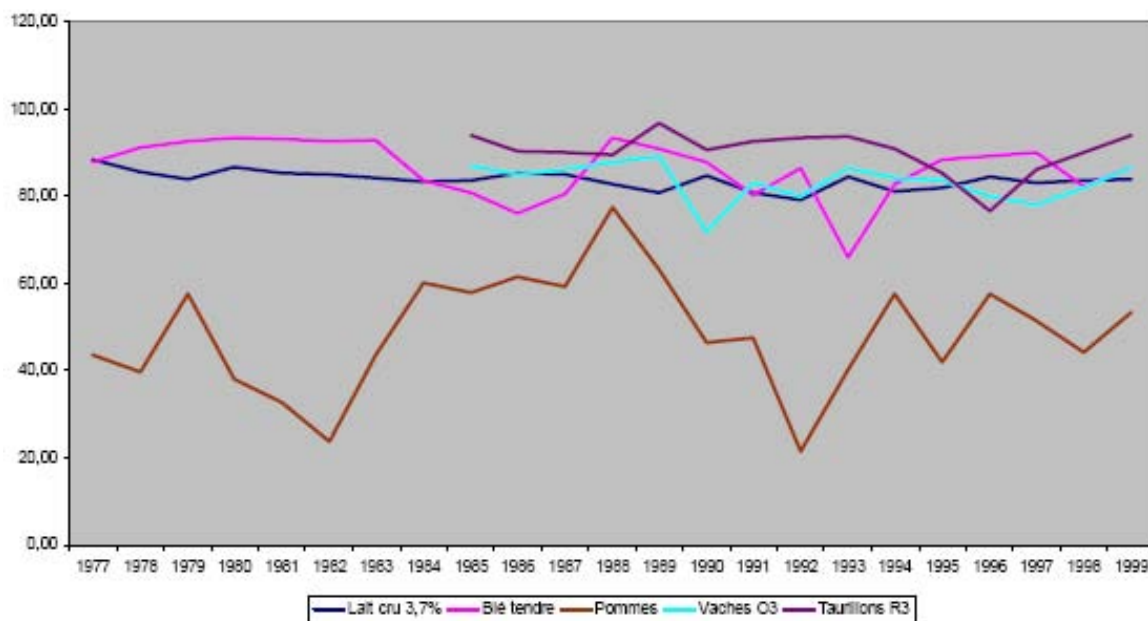
*Cette présentation est nécessaire pour comprendre le cadre de référence de la nouvelle politique agricole. La PAC a souvent été présentée comme l'exemple même d'une politique dont la réforme était rendue impossible par la volonté de maintenir le statu quo. Force est de constater que la mutation entreprise à Berlin et décidée à Luxembourg constitue une évolution majeure dont toutes les conséquences ne semblent pas encore avoir été tirées.*

#### **2.1.4 Des effets variables mais sensibles en fonction des différentes OCM**

- Dès l'origine, la politique agricole commune a eu pour conséquence une relative stabilisation du prix du marché, d'autant plus marquée que les organisations communes du marché étaient bien structurées.

La variation mensuelle des prix pour quelques produits agricoles, représentée dans le graphique ci-dessous, est explicite à cet égard.

### Variation mensuelle des prix pour quelques produits agricoles exprimée par le rapport entre les prix le plus bas et le plus haut dans le mois



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Il apparaît clairement que la volatilité la plus grande des prix correspond à l'OCM fruits et légumes, moins structurée que celles relatives aux céréales, au lait ou à la viande.

Pour partie, la stabilité des prix était due au prix d'intervention qui assure quasiment l'agriculteur de pouvoir écouler ses produits à un prix minimum garanti.

Les réformes Marc Sharry, Agenda 2000, puis Luxembourg (en 2003) ont eu pour effet de baisser le prix d'intervention dans de nombreuses OCM ou de réduire voire supprimer le recours à l'intervention, ce qui a entraîné la diminution concomitante des stocks d'intervention qui avaient concentré sur eux beaucoup de critiques de l'ancienne PAC. Toutefois, il en est résulté une augmentation des variations de prix du marché pour de nombreuses productions.

Ces risques de volatilité des prix sont d'ailleurs d'autant plus grands que dans le même temps, dans le cadre des négociations à l'organisation mondiale du commerce (OMC) l'Union Européenne a décidé :

- de réduire, puis d'accepter à terme la disparition des restitutions à l'exportation qui constituent également un outil puissant de régulation des marchés ;



- de diminuer les droits d'importation sur de nombreux produits agricoles et alimentaires.

- A coté des productions agricoles encadrées par une OCM structurée et qui subiront les effets de la réduction de la protection communautaire, celles qui n'en bénéficient pas actuellement seront également affectées par la réforme de 2003.

En effet, le versement en France d'une aide au revenu, attribuée sur des bases historiques aux exploitants qui bénéficiaient antérieurement d'une aide au produit, génère une distorsion de concurrence potentielle entre ces exploitants et leurs voisins dans l'hypothèse où les premiers mettraient en place la même production que les seconds qui seraient privés du soutien communautaire, également pour des raisons historiques.

Cette situation peut se produire dans les secteurs où il n'existe pas d'OCM (pomme de terre, semences potagères) ou lorsque l'OCM ne comporte pas de soutien direct aux producteurs comme dans le secteur des fruits et légumes, du porc, de la volaille ou du vin

Pour l'essentiel, il s'agit de produits pour lesquels on constate déjà une forte volatilité des prix et qui, à l'avenir, se maintiendra donc, voire sera augmentée par l'arrivée de quantités supplémentaires sur le marché ainsi que par les autres facteurs qui ont été évoqués plus haut comme la perte de la préférence communautaire ou la concurrence intra européenne renforcée par l'élargissement de l'Europe.

- **La volatilité des prix à la production, toutes choses égales par ailleurs, a des effets négatifs pour l'économie agricole.**

Lorsque la volatilité des prix est répercutée sur les consommateurs, elle trouble les repères et peut conduire à une baisse de la consommation si les prix montent trop haut (fruits et légumes). Si elle n'est pas répercutée, le signal du marché à la production ne joue pas son rôle d'aiguillon de l'offre.

Par ailleurs, le passage d'un système de prix relativement stable à des prix volatiles engendre un coût de transition qui peut être important : les circuits économiques sont perturbés et doivent revoir la nature de leurs relations commerciales ainsi qu'appriivoiser de nouveaux instruments financiers de protection contre les risques ou de mutualisation. En outre, les hypothèses économiques, fondées sur une certaine prévisibilité nécessaire à l'obtention de financements de moyen-long terme, sont déjouées ce qui peut se traduire, pour les agriculteurs et les opérateurs économiques, par des renégociations coûteuses et une baisse de l'investissement.

La volatilité des prix induit une perte d'efficacité économique. Pour la mission, il importe de bien distinguer des évolutions de prix relatives à la rencontre de l'offre et de la demande de long terme, ce qui est essentiel, et une instabilité qui traduirait plus un dysfonctionnement systémique.

### 2.1.5 L'émergence du marché comme figure centrale de la nouvelle PAC

Ainsi, le marché redevient-il, après la réforme de la PAC intervenue en 2003, un facteur important d'orientation et d'organisation de la production agricole. Il conduit l'exploitant à déterminer ses choix de production entre les solutions possibles dans une région donnée : en l'absence de prix garantis à un niveau élevé, le prix de marché sélectionne les productions en fonction de leur coût marginal. Le marché est à la fois la récompense et la sanction du travail ainsi que des décisions prises par les agriculteurs.

Dans ce contexte nouveau, aux côtés de l'agriculteur, la puissance publique, en l'occurrence principalement l'Union européenne (dans le cadre d'une politique commune), est appelée à un rôle plus discret et des contraintes budgétaires fortes sont imposées. Certes, avant 2003, les budgets de la PAC étaient aussi matériellement limités et, depuis 1988, leur progression annuelle était bloquée à un niveau inférieur à la croissance du PIB communautaire, mais cette réforme affirme clairement le principe d'une limitation quasi absolue à un plafond *ex ante*. La figure du contribuable, en sus du consommateur, est ainsi mise en avant par la réforme.

En outre, à l'exception du secteur des céréales, le démantèlement progressif de l'intervention publique est justifié, au-delà des éléments budgétaires, par le souci de ne pas fausser l'expression du marché, y compris dans sa dimension internationale. Bien sûr, la multifonctionnalité, la santé publique, les externalités positives associées justifient une intervention publique résiduelle mais elle se veut neutre par rapport au marché (boîte verte).

Un schéma directeur commun, un discours nouveau dirigé vers les agriculteurs apparaissent. A l'opposé de l'ancienne notion centrale d'exploitation agricole, entité dont l'unité reposait sur une communauté sociale, on assiste à une division des destinataires de la PAC en deux groupes, les exploitations compétitives dont les producteurs trouvent leur place et leur rémunération dans un marché moins protégé au plan communautaire et international et les exploitations tournées vers les niches de marché dans le secteur agricole, touristique, etc... tirant une part importante de leurs revenus des conditions de leur insertion dans les territoires et les aménités positives qu'elles dégagent. Aux premières, supposées capables de répondre positivement aux demandes du marché, la nouvelle PAC est présentée comme une libération des pesanteurs induites par la segmentation des OCM par produit. Aux secondes, la réforme est présentée comme un moyen de devenir des entrepreneurs capables de saisir les opportunités offertes par les politiques relevant du développement rural, comme par exemple, de l'agro-tourisme, ce qui revient, pour celles-ci, à une incitation à se tourner vers de nouveaux marchés souvent non agricoles. Dans les deux cas la notion de marché prévaut.

En contre-partie, une garantie de revenu est accordée aux agriculteurs pour rémunérer une partie de la demande sociale qui leur est adressée : le droit à paiement unique, soumis à une nouvelle éco-conditionnalité correspond à la reconnaissance que l'agriculture doit bénéficier d'une aide publique pour apporter les services et les externalités positives que la société européenne attend d'elle.

Au terme de cette analyse, l'ancienne PAC est présentée comme ayant faussé durant de longues années, l'expression du marché.

Après Agenda 2000, les Etats membres et la Commission se retirent partiellement des mécanismes d'intervention.

*La conséquence de cette évolution place davantage l'agriculteur face au marché. Et ce nouveau positionnement apparaît inéluctable dès lors qu'il est le principe même de la nouvelle PAC. Dans ce nouveau contexte, une politique nationale peut difficilement arrêter ou inverser ce mouvement. **Pour la mission, elle doit tout au contraire accompagner les agriculteurs durant cette phase de transition et faire en sorte que la nouvelle PAC intègre des procédures et des instruments nouveaux destinés à faciliter cette évolution et gérer les crises qui pourraient résulter des accidents du marché.***

## 2.2 LA NOUVELLE POSTURE DE L'EXPLOITANT AGRICOLE FACE AU MARCHÉ

### 2.2.1 Un préalable : la connaissance du marché

Au-delà de sa maîtrise technique, l'agriculteur devra s'affirmer comme un fin connaisseur de son marché, capable d'en anticiper les évolutions à court, moyen et long terme.

Il s'agit dans le secteur agricole d'une opération difficile. En effet l'agriculture se caractérise de façon générale par une prévisibilité faible des volumes et de la qualité de la production. La consommation des ménages, si elle obéit à des tendances lourdes, peut présenter également, dans certaines filières, et selon les circonstances, de fortes variations. Les fruits et légumes, par exemple, cumulent les handicaps de prévisibilité : la production est soumise aux aléas climatiques et la consommation est, elle-même, très influencée par les conditions météorologiques. Dans le même temps, les importations européennes sont parfois mal connues comme l'illustre la situation du marché de la pomme en 2005. Dans ce secteur d'activité, la prégnance des facteurs climatiques et météorologiques est un véritable obstacle à une connaissance fine du marché.

Il est néanmoins indispensable, pour un agriculteur qui entend conserver une certaine marge de manœuvre, d'orienter sa production en fonction des demandes qui doivent être interprétées convenablement et de façon anticipée. Même si l'économie et les politiques agricoles sont très éloignées de celles de la grande distribution, l'agriculteur doit avoir présent à l'esprit que celle-ci a déjà partiellement automatisé, dans une logique de flux tendus, sa fonction d'achat : le passage en caisse de l'article se traduit immédiatement par une modification des ordres d'achats qui sont passés durant la nuit aux fournisseurs. Ainsi, le producteur qui n'anticipe pas le marché est condamné à livrer sous des contraintes de prix croissantes.

La connaissance du marché est donc un prolongement des connaissances techniques de l'agriculteur. Elle va cependant au-delà de la maîtrise des informations relatives à sa filière car pour bénéficier pleinement des nouvelles opportunités de la PAC l'agriculteur est supposé pouvoir arbitrer en permanence entre différentes productions possibles dans une même région, pour en tirer la meilleure valorisation.

Les anticipations de prix, qui synthétisent l'offre et la demande, sont encore plus difficiles à réaliser. Elles sont pourtant nécessaires pour décider des mises en production. Les marchés à terme, dans les secteurs où ces outils sont développés, permettent une analyse des évolutions du marché à un horizon de plusieurs mois. Au-delà, l'analyse de marché est plus structurelle et conforte une stratégie d'investissement.

La mission souligne une nouvelle fois que les producteurs doivent être en mesure d'intégrer le plus en amont possible les contraintes et opportunités du marché. Pour retrouver une autonomie décisionnelle dans ce nouveau contexte, les stratégies commerciales doivent être clairement appréhendées par les intéressés, à charge pour eux de décider ensuite si cette fonction doit être déléguée à une organisation de producteur ou développée directement.

*La mission recommande donc de développer en lycée agricole des modules d'enseignement obligatoire sur la fonction commerciale, le fonctionnement des marchés et des marchés à terme et de prévoir des actions de formation continue pour les agriculteurs déjà en place qui pourraient, par exemple, être organisées par les chambres d'agriculture en association avec les chambres de commerce ou directement par les organisations économiques auxquelles les agriculteurs sont liés.*

### **2.2.2 La prévoyance : un atout compétitif**

- **Dans un univers économique devenu plus instable, la prévoyance est un atout compétitif.**

En cas de difficulté, surtout mineure, il est peu probable que l'Etat puisse à l'avenir se porter au secours des agriculteurs. Cette fonction sera de moins en moins possible à assumer pour la puissance publique, au niveau national, local et communautaire. En effet, l'intervention de l'Etat est particulièrement encadrée : la présence d'une organisation commune de marché interdit en principe cette intervention nationale. Les lignes directrices sur les aides d'Etat dans l'agriculture limitent les possibilités des secours autorisés.

Aussi, une exploitation qui ne serait pas en mesure de résister à un retournement de marché ou un aléa mineur semble condamnée à terme. Devant un aléa majeur, voire une calamité, les éventuelles indemnités privées ou publiques peuvent tarder. Enfin dans un fonctionnement de plus en plus en flux tendu, l'agriculteur peut être à la merci de difficultés passagères imprévues qui prendraient immédiatement des conséquences importantes.

Pour toutes ces raisons, la constitution d'une épargne de précaution est indispensable. Par la gestion de cette épargne, les agriculteurs seront en mesure d'amortir les différents chocs qui atteindraient leurs revenus et seraient en deçà du jeu des franchises d'assurance.

**L'Etat a mis en place en 2002 un instrument, modernisé par la loi d'orientation agricole qui devrait être promulguée prochainement : la dotation pour aléas (DPA).**

Devant des perspectives de variations de revenus, une épargne de précaution doit être encouragée. Il s'agit du premier niveau de gestion des risques par les agriculteurs.

A l'étranger, le Canada illustre l'ampleur que peut prendre un dispositif de soutien à l'épargne privée. Le compte de stabilisation du revenu net (CSRN) prévoyait une forte participation des gouvernements fédéral et provincial. L'exploitant affectait sur un compte jusqu'à 3% du produit de ses ventes nettes éligibles. Un plafond les limitait à 250 000 \$CAN par an. La contribution des pouvoirs publics était équivalente à celle des producteurs (2 points par le gouvernement fédéral, un point par le gouvernement provincial). Les retraits du compte étaient réglementés : la marge brute de l'exploitation devait être passée sous la marge moyenne des 5 années précédentes ou les revenus imposables de l'agriculteur tombés sous un seuil minimal (20 000 \$ pour un ménage). Cette épargne mi-publique mi-privée présentait également des effets pervers : comme le remarquait le rapport Babusiaux il y avait, en effet, un risque avéré d'éviction entre ce compte et un compte épargne (surtout à l'approche de la retraite du producteur). Le compte ne servait alors plus de lissage des revenus, car il était plus intéressant de recourir à l'emprunt pour l'agriculteur et de ne pas casser son compte. Par ailleurs, une difficulté d'équité existait : le dispositif était d'autant plus intéressant que la valeur de la production était importante.

C'est la raison pour laquelle les autorités canadiennes ont élaboré un nouveau dispositif d'incitation à l'épargne : le programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) qui fonctionne depuis 2004. Pour ce nouveau programme<sup>3</sup> l'aide de l'État n'est plus versée systématiquement chaque année sur le compte d'épargne de l'agriculteur mais seulement décaissée au moment où l'agriculteur débite son compte pour couvrir ses pertes, lorsque sa marge tombe en dessous de sa marge historique de référence (moyenne mobile des cinq dernières années en excluant les deux années extrêmes).

**La dotation pour aléas, en France, est un dispositif plus modeste.** Elle permet, sur option, aux exploitants agricoles soumis à un régime d'imposition au réel et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou à la mortalité du bétail, de déduire annuellement une fraction de leur bénéfice agricole en vue de faire face à des aléas d'ordre économique, climatique, sanitaire ou familial. Cette épargne est versée à un compte, retracé à l'actif du bilan de l'exploitation. Si le versement sur le compte ne subit pas d'imposition, la réintégration de la dotation est imposée. Cependant, par construction, cette réintégration s'opère à un moment où le taux marginal d'imposition de l'exploitation aura été abaissé par l'aléa. Il y a donc un avantage pour l'agriculteur.

*Il revient aux agriculteurs de constituer ce fonds d'amortissement de leurs aléas et à l'État de veiller à son attractivité afin qu'il ne soit pas concurrencé par d'autres dispositifs d'aide fiscale, notamment la DPI, ou une épargne non encadrée. Ce point sera abordé infra.*

➤ **A côté de l'assurance, les marchés à terme constituent également un instrument à développer.**

Il apparaît en effet nécessaire pour les agriculteurs de poursuivre leur stratégie individuelle de gestion des risques par le recours à l'assurance et aux marchés à terme.

---

<sup>3</sup> Le PCSRA est en fait un dispositif plus complexe car l'aide de l'État varie en fonction du niveau de protection choisi par l'exploitant agricole et le niveau des pertes subies par celui-ci.

L'assurance permet de se couvrir contre des risques identifiés et sur des bases définies à l'avance tandis que les marchés à terme, quand ils sont développés, peuvent garantir un prix fixé d'avance.

Ces dispositifs ne sont toutefois pas en mesure de garantir les agriculteurs, ou les organismes économiques qui les pratiquent, contre des baisses de prix continues. Il s'agit simplement de mécanismes qui, en revanche, permettent, contre la rémunération du service rendu par le paiement d'un prix, de transférer tout ou partie de son risque sur d'autres acteurs économiques et notamment le marché.

### 2.2.3 Quel positionnement des agriculteurs pour maintenir le niveau de leur revenu ?

Sur un plan structurel, la mise en œuvre de la réforme de la PAC qui entraîne une réduction de l'encadrement des marchés, l'élargissement du marché unique agricole ainsi que les concessions commerciales réalisées au sein de l'organisation mondiale du commerce, notamment sur l'accès au marché européen, vont affaiblir la position des producteurs vis-à-vis de leur marché. Sauf à ce que les marchés mondiaux se tendent sous l'influence de l'accroissement de la demande des pays émergents (Chine, Inde, etc. .) ou du fait d'accroissement des difficultés climatiques, la pression à la baisse des prix est réelle. Celle-ci est d'ailleurs accentuée, au jour le jour, par la concentration de la distribution et la capacité de l'aval à attirer à lui, les gains de productivité réalisés par l'amont.

Pour lutter contre cette tendance à la baisse des prix, la prévoyance ne suffit pas. D'autres voies doivent être recherchées.

- **La migration vers des produits de niche est une solution pour certains producteurs**, qui peuvent également la cumuler avec un raccourcissement de la chaîne commerciale. Si cette stratégie est certainement celle qui permet la meilleure valorisation sur le long terme de la matière première elle est minoritaire et n'est pas sans danger comme l'exemple de la viticulture le montre. Il semble, en effet, qu'il n'y ait pas de marché alimentaire éternellement captif et la moindre pression concurrentielle, génératrice d'une rente, doit être compensée par une démarche pro-active d'amélioration permanente du produit et de gestion prudente du patrimoine immatériel constitué par les brevets, procédés, appellations d'origine et certifications diverses...
- **La baisse des charges** est évidemment une stratégie permettant la conservation d'un revenu net malgré une baisse constante des prix payés à la production. Mais la conservation des gains de productivité ou des économies réalisées suppose un rapport de force favorable avec l'aval.
- **Enfin, pour les agriculteurs confrontés à la nouvelle donne politico-économique, la question des alliances se pose avec une nouvelle acuité.** Autour de l'agriculteur, resté dans certaines productions, largement indépendant, les clients et fournisseurs se sont regroupés dans des ensembles cohérents disposant d'une force de vente ou d'achat importante. En dehors

même des évolutions de l'environnement réglementaire, l'agriculteur est ainsi de plus en plus enserré dans un réseau de contraintes et de relations avec des structures disposants d'une plus large marge de manœuvre que lui. Il prend le risque, au titre d'une indépendance que les évolutions techniques lui dénie peu à peu, d'être la variable d'ajustement de ses partenaires.

La recherche d'une baisse des charges, d'un mode de vie plus proche de ceux des actifs non-agricoles, d'une mutualisation de l'information pertinente ou de l'analyse du marché conduisent également à s'interroger sur le cadre possible des regroupements. Ces derniers peuvent d'ailleurs être accompagnés de travail ou d'investissement en commun (GAEC, société civile laitière...).

- **Sans être la panacée, il est évident que l'organisation économique apporte certaines réponses et certains avantages à ses membres.** Il serait plus juste de dire que ceux qui choisissent la voie de l'indépendance sans avoir sur le plan économique une masse critique suffisante, s'engagent sur un chemin qui peut les amener non seulement à disparaître, mais aussi à disparaître seuls, voire dans l'indifférence. Il est illusoire d'imaginer qu'une succession de « coups » économiques peut remplacer une stratégie cohérente d'entreprise et d'espérer sur le long terme une solidarité collective malgré un comportement exagérément individualiste. Les valeurs de la solidarité paysanne ont longtemps permis le maintien de larges fronts syndicaux, mais l'émergence de nouveaux enjeux conduira les syndicats agricoles comme l'Etat à se concentrer sur les stratégies constructives.

Une large part de la production de fruits et légumes est encore en dehors de toute forme organisée, ou dans des formes d'organisation tournées plus vers les pouvoirs publics que vers le marché. Outre leur caractère dangereux pour les finances publiques comme les finances privées des intéressés de ce type de comportement, ces structures ne seront pas, à terme, en mesure d'assurer à leurs membres la juste rémunération qu'ils réclament. Le caractère central du transfert de propriété qui permet de donner un véritable contenu et donc une véritable identité et stratégie à l'entité économique doit être rappelé avec force.

Les exemples étrangers étudiés par la mission l'amène cependant à mettre en garde contre la simple reprise des formes sociales qui ont prospéré dans d'autres contextes.

Les grandes coopératives danoises ou néerlandaises sont certes des réponses apportées à la libéralisation agricole liée à leur intégration dans le marché commun et le commerce mondial. Mais ces structures ont souvent bénéficié d'une aide importante de l'Etat et leur fonctionnement repose sur des équilibres sociaux voire culturels que l'on ne retrouve pas nécessairement en France. Au demeurant, l'éloignement entre le producteur et le centre décisionnel n'est pas sans provoquer des effets pervers de déresponsabilisation ou de découragement. La mission a ainsi pu constater, aux Pays-Bas, la ré-émergence de petites structures, qui sont cependant très intégrées dans le marché. Ce type de fonctionnement semble d'ailleurs correspondre aussi aux organisations les plus performantes des pays latins,

qui se sont souvent créées autour d'un but commun et fédérateur, la satisfaction d'un marché d'export.

\*

\* \*

*Le contexte de la nouvelle PAC exige donc un nouveau positionnement de l'agriculteur face aux marchés. Ces marchés seront plus nombreux, plus diversifiés mais aussi, du fait de leur libéralisation, plus instables et élargis. La désintermédiation en cours ne devrait pas s'inverser : le rôle des offices d'intervention agricole, de l'Etat et de la Commission sera demain moins puissant dans l'orientation et la régulation des marchés. La protection économique des agriculteurs diminuera, y compris dans un pays comme la France où les exploitants agricoles bénéficient d'une image positive dans la population et où l'agriculture bénéficie de l'attention des autorités politiques.*

*Il s'agit à la fois d'une crainte légitime et d'une opportunité pour les agriculteurs, d'autant que certains seront en outre mis partiellement à l'abri des variations importantes de revenu par le paiement unique. Dans les deux cas, il est indispensable, plus que jamais, que l'entrepreneur agricole ait une claire vision de ses atouts et de ses faiblesses à titre individuel.*

*La mission ne peut qu'inciter chacun à réaliser **son plan de gestion des risques individuels pour son exploitation**. Une aide de l'Etat, pour établir l'audit initial ou pour suggérer les axes individuels de progression ou de repli, serait sans doute opportune. Néanmoins, au-delà d'une aide de départ pour affiner les risques, la pérennité des exploitations reposera entièrement sur la capacité de l'exploitant à réaliser les meilleurs choix et optimiser sa gestion de risque.*



### **3 LE REPOSITIONNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS**

#### **3.1 LES FONDEMENTS DE L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS CE NOUVEAU CONTEXTE**

Le nouveau positionnement de l'agriculteur face au marché, qui est au cœur des réformes successives de la PAC intervenues au cours des dernières années, entraîne une évolution du rôle de l'Etat et de la puissance publique.

##### **3.1.1 L'agriculture continue à présenter des spécificités qui appellent l'intervention des pouvoirs publics**

L'intervention de la puissance publique en agriculture est la plus ancienne des interventions économiques de l'Etat. Elle est consubstantielle à la notion d'Etat dès lors que l'organisation étatique suppose de quitter l'économie de subsistance et que cette dernière est, à l'origine, strictement une économie agricole.

Ce rappel historique n'épuise pas la question de la compétence d'intervention de l'Etat dans ce secteur économique. Outre le constat empirique que toutes les puissances agricoles et tous les grands Etats interviennent dans l'économie agricole, certains éléments théoriques peuvent être rappelés.

Ainsi, l'intervention des pouvoirs publics se justifie dès lors que :

- les produits agricoles sont un « bien salaire », même dans un Etat développé. L'approvisionnement, la sécurité alimentaire au sens premier du terme relève d'une approche stratégique ; le premier devoir d'un Etat est de nourrir sa population ;
- dans nos économies agricoles, les marchés agricoles s'équilibrent mal, l'offre étant définie très en amont de la demande ;
- les marchés agricoles sont très concurrentiels au niveau de la production alors que la demande est aujourd'hui concentrée. Il y a risque d'un déséquilibre durable qui empêche la conservation des gains de productivité par les producteurs et qui, dès lors, menace la pérennité de la production ;
- les denrées agricoles sont pour la plupart périssables, ce qui crée une obligation de vente par les producteurs et diminue leur pouvoir de négociation ;
- la société présente des exigences particulières en matière de bien être animal, de respect de l'environnement ;
- la multifonctionnalité de l'agriculture en fait un outil indispensable d'aménagement du territoire, de gestion de l'espace, des paysages ainsi que de la gestion des milieux et de l'environnement ;
- il s'agit enfin de maintenir sur certains territoires, grâce à l'agriculture, une présence humaine indispensable aux équilibres économiques et sociaux.

Dans le contexte d'une transformation fondamentale des équilibres de la politique agricole commune, l'intervention de l'Etat se justifie par deux arguments supplémentaires qui méritent d'être développés : la limitation du coût de transition d'un système à un autre ainsi qu'une intervention préventive et correctrice indispensable pour la gestion des risques et des crises.

### **3.1.2 Favoriser la transition vers la nouvelle PAC et ses évolutions à venir**

#### **➤ Rappel du contexte général**

Le contexte budgétaire national et communautaire est devenu particulièrement tendu. Au plan européen, les cadrages fixés à l'unanimité à Bruxelles en 2002 ont cependant permis de dégager la voie vers une réforme ambitieuse l'année suivante. Au plan national, la situation des finances publiques est aussi particulièrement contrainte et l'Etat doit faire face à d'autres besoins sociaux.

Sur un moyen terme, il semble donc peu probable que le mouvement engagé avec Agenda 2000 et les réformes de 2003 soit inversé. Seule une crise sanitaire d'ampleur internationale pourrait, à court terme, forcer à nouveau les pouvoirs publics à une intervention matérielle ou législative importante. *Pour la mission, l'intervention publique paraît aujourd'hui être appelée à devenir dégressive.*

En outre, la moindre intervention européenne risque de ne pas être compensée par un surcroît d'intervention nationale. En effet, même en imaginant une hypothétique renationalisation partielle ou complète de la PAC, les Etats membres verraient leur possibilité d'action rapidement circonscrite et encadrée par des mesures communautaires compte tenu des risques de mise en danger du fonctionnement du marché intérieur et de ruine des acquis de la politique agricole commune.

*Des entretiens réalisés à Bruxelles avec des membres de la direction générale de l'agriculture, la mission retient que l'avenir de l'agriculture européenne, après 2013, devrait être défini probablement dès 2008. Les grands axes pourraient s'orienter autour d'un développement rural renforcé afin de bénéficier au mieux de la multifonctionnalité de l'agriculture, le revenu de base des exploitations agricoles étant désormais soutenu par les paiements uniques résultant de la réforme 2003 qui pourrait d'ailleurs être ajusté dans le sens de la constitution d'un filet général de sécurité.*

#### **➤ La transition**

Le passage d'une agriculture orientée par l'action des pouvoirs publics à une agriculture davantage dirigée par le marché ne se décrète pas. Si les principes de cette transition ont été adoptés au plus haut niveau en 2003 par le Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne, la mise en pratique de cette réforme va s'étaler sur plusieurs années.

Dès lors, les pouvoirs publics se doivent de mettre à profit cette période de transition pour accompagner la réforme.

Pour la mission, il apparaît que les efforts à réaliser devraient porter dans plusieurs directions :

- **L'information et la communication** : il est, en effet, essentiel que les exploitants agricoles saisissent tous la portée des réformes intervenues et les conséquences qu'elles comportent en matière de gestion des marchés. Ils doivent être en mesure d'en tirer toutes les conséquences en ce qui concerne la gestion de leur exploitation et la construction des alliances qu'ils doivent former pour assurer l'écoulement de leur production à des prix rémunérateurs.
- **la formation** : les pouvoirs publics ont mis en place en France une formation technique exemplaire. Demain, l'accent doit être mis également, comme indiqué plus haut, sur les fonctions commerciales et la gestion des risques

*Ces actions qui devraient impliquer très fortement les organisations professionnelles agricoles devraient éviter les retards dans la compréhension générale du nouveau cadre d'action des agriculteurs qui pourrait se traduire, en poursuivant des stratégies ou des comportements périmés, par un coût social important.*

## 3.2 LA GESTION DES RISQUES ET DES CRISES

### 3.2.1 Une problématique ancienne mais renouvelée

Le deuxième grand motif d'intervention pour les pouvoirs publics est de prévenir les risques et les crises des marchés agricoles.

**L'offre agricole se caractérise par la mise en œuvre de processus de production qui s'étalent dans le temps.** Dans plusieurs secteurs d'activité (arboriculture, viticulture, élevage bovin, par exemple) entre la décision d'investir et les premières recettes liées à cet investissement, plusieurs années peuvent s'écouler. Ce phénomène se retrouve du reste dans les biotechnologies. L'offre de nombreux produits est donc particulièrement rigide et peut présenter le risque d'une mauvaise adaptation à la demande. Par ailleurs, cette offre est variable car elle est soumise à des phénomènes climatiques ou sanitaires. Ainsi, l'adaptation de l'offre à de la demande est souvent difficilement assurée et la liberté dans les choix de production qu'offre la nouvelle PAC, par le découplage des aides, peut s'avérer toute relative.

**En outre, la demande est elle-même instable** puisque le consommateur peut toujours arbitrer entre plusieurs produits. Dans certains cas, une chute brutale de la consommation peut intervenir, y compris pour des motifs irrationnels (cf. l'exemple de la chute de consommation de volailles en France à l'automne 2005 alors qu'aucun cas de grippe aviaire n'a été détecté, qu'aucun cas certifié de contamination par ingestion d'un animal malade n'a été relevé au niveau mondial et, qu'en tout état de cause, la cuisson tuerait le virus). La demande de fruits ou de yaourt, voire de brochettes de porc ou de volailles est, en outre, très sensible à l'ensoleillement.

L'activité agricole est donc particulièrement risquée, au-delà des risques qui se rencontrent dans la plupart des autres activités économiques humaines. La formation du produit et du profit d'entreprise en est aléatoire.

Deux conséquences s'attachent à cette observation. D'une part, l'absence de visibilité à court terme peut nuire à l'investissement et provoquer des à-coups conjoncturels, y compris sur d'autres secteurs économiques. D'autre part, rien n'assure que le risque sera *ex post* rémunéré. En effet, dans la plupart des activités humaines, le risque est rémunéré au départ de l'entreprise ; dans l'agriculture, le producteur doit le plus souvent attendre de la vente, la rémunération des risques encourus. Or l'équilibre de marché ne correspond pas nécessairement à la rémunération du risque, ce qui provoque à terme un désinvestissement ou la non rémunération des facteurs de production.

L'intervention des pouvoirs publics est enfin justifiée par **le risque que représente la position de force de l'aval** qui le conduit à engranger systématiquement les gains de productivité réalisés par l'amont. Or, ces gains de productivité sont nécessaires au progrès technique et à son financement.

### 3.2.2 L'encadrement des risques

A coté du risque normal lié à toute activité économique, il existe un risque excessif, qui, compte tenu des perspectives de rémunération, peut conduire à ne pas entreprendre une activité. Dans ce cas, si l'activité est considérée comme socialement utile ou nécessaire, l'intervention publique consiste à assumer tout ou partie de ce risque. Un exemple classique de ce comportement est la recherche fondamentale : rien n'assure qu'une percée scientifique sera réalisée, l'activité est donc considérée comme très risquée. Les pouvoirs publics estiment que cette activité est nécessaire, ils assument le risque et organisent l'activité.

Historiquement, une grande part de l'intervention de l'Etat dans l'agriculture se justifiait par la volonté de prendre en charge, au moins partiellement, les risques et aléas, afin de s'assurer de l'existence d'une production indispensable à la satisfaction des autres besoins sociaux, notamment la suffisance alimentaire.

*Pour la mission, il convient donc de définir un niveau de risque soutenable compatible avec les ambitions agricoles d'un pays.*

*Tous les Etats membres européens n'ayant pas nécessairement les mêmes ambitions agricoles ni les mêmes territoires et, en conséquence, les mêmes expositions aux risques, il convient d'offrir une palette d'outils d'intervention à ceux qui désirent s'engager dans cette voie.*

*Le Conseil des Ministres s'est ainsi engagé, dans le compromis de Luxembourg, au moment de l'adoption de la réforme 2003, à proposer des instruments adaptés dans ce domaine. Il importe désormais que la Commission concrétise ses engagements sur la base du résultat des travaux qu'elle a initiés ou des propositions que peuvent lui soumettre les Etats membres.*

La dérégulation de la politique agricole commune, la libéralisation du commerce mondial, l'élargissement de l'Union Européenne, les évolutions climatiques, le

développement des échanges internationaux augmentent les risques subis par les exploitations agricoles sur les plans climatique, sanitaire et économique.

Il est nécessaire désormais que ces instruments soient mis en place car, lorsque le risque se réalise et prend une ampleur suffisante, il peut entraîner une crise.

### 3.2.3 Les crises

Plusieurs tentatives de classification des crises agricoles ont été faites, notamment dans l'histoire économique, en fonction de leur origine, de leur durée, de leur amplitude ou de leur fréquence. On distingue notamment les crises conjoncturelles des crises structurelles.

En tout état de cause, il convient de souligner que la crise est fondamentalement une situation extraordinaire et anormale du marché. Les mécanismes économiques classiques, notamment, sont mis en défaut et tout particulièrement la capacité du système économique à revenir à sa situation initiale sans intervention extérieure.

La crise peut illustrer aussi les déficiences du marché : situation d'asymétrie d'information, information ni pure ni parfaite, absence d'une garantie minimale de revenu qui pousse, dès lors, à des mécanismes de panique collective.

De ce fait, **les questions de concurrence ne se posent pas sous le même angle en situation de crise et en situation de marché.** La situation normale du marché doit inciter à permettre voire encourager la concurrence entre entreprises ; la situation de crise à restreindre des comportements qui pourraient apparaître comme collectivement suicidaires. Il n'est donc pas raisonnable de soumettre les interventions des pouvoirs publics aux mêmes contraintes dans les deux cas.

Les pouvoirs publics, et les institutions associées, sont les seuls à pouvoir intervenir avec efficacité en période de crise. En effet, la caractéristique des crises est d'être un état anormal du marché. La crise ne se résorbe donc pas seule, et si tel était le cas, le coût économique et social pourrait ne pas être supportable par la collectivité.

En outre, la crise peut annihiler les capacités de réaction du marché : de brusques transferts de recettes potentielles ou d'espérance de gains d'un groupe d'agents à un autre peuvent conduire à l'apparition de court-circuits dans les mécanismes de gestion et de décision collectives. Seuls les pouvoirs publics présentent une véritable garantie d'indépendance.

L'intervention des pouvoirs publics en période de crise est ainsi constitutive d'une solidarité nationale dans un Etat démocratique. La non-intervention serait considérée par l'opinion publique comme l'indice d'un désintérêt pour la population, voire comme la preuve d'une sorte de trahison. L'histoire des civilisations témoigne que la plupart des changements brutaux de régime politique trouvent leur origine dans une crise agricole non réglée.

La crise est ainsi par essence politique. Elle interroge le pouvoir sur sa capacité et sa volonté d'intervenir. Ne pas prendre en compte la dimension intrinsèquement

politique des crises, notamment agricoles, conduit inévitablement à mésestimer leurs effets et augmenter leur impact.

*La politique agricole commune, si elle ne sait pas répondre aux crises, dont la nature d'interpellation de pouvoir a été rappelée plus haut, pourrait être condamnée à vivre des remises en cause de sa légitimité.*

### **3.2.4 La perception des notions de risques et de crises par l'Union européenne**

Le Conseil a reconnu ce risque en appelant, dans le compromis de Luxembourg, à une véritable réforme de la gestion des crises : « Etant donné qu'une orientation plus forte vers le marché s'accompagne généralement d'une plus grande volatilité des prix, la Commission étudiera des mesures de gestion des crises ».

La réforme de la PAC doit nécessairement être accompagnée par une réforme des outils de gestion des crises.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les réussites de la PAC ont amené les opinions publiques à considérer l'Europe comme titulaire de cette charge. Toute crise alimentaire est une crise européenne et, dès lors, une crise de la construction européenne. Il n'est qu'à voir le désarroi devant l'absence de réaction de la Commission, faute d'une base juridique suffisante, à la dégradation du marché de la volaille résultant de la chute de la consommation liée à la crainte de la grippe aviaire à l'automne 2005. Le seul outil mobilisable a été les restitutions à l'exportation dont, au même moment, la Commission proposait l'abandon à ses partenaires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La trop faible réactivité européenne peut devenir à terme un obstacle à la poursuite de la construction européenne.

Il paraît, donc bien, à l'inverse, nécessaire de conforter les institutions communautaires en les dotant de véritables instruments de gestion ou d'aide à la gestion des crises. Ce renforcement de l'échelon communautaire apporterait en outre des garanties contre les risques de distorsion de concurrence et de marché entre Etats membres.

L'ouverture du marché européen du commerce mondial et l'élargissement géographique de l'Europe donnent aussi une légitimité plus affirmée à une intervention des institutions européenne dans ce domaine.

La démonstration par l'UE d'une aporie et d'une incapacité à gérer ces crises agricoles limitent sa vocation à proposer au monde en développement notamment les PMA un modèle de développement agricole équilibré.

*Les pouvoirs publics ont donc clairement un rôle nouveau à jouer, rôle dont l'importance est croissante. Il ne s'agit pas de revenir sur une réforme, qui a fait l'objet d'un accord unanime des Etats membres, mais bien de prendre la mesure des futurs enjeux de la gestion des risques et des crises pour équilibrer cette réforme.*

### **3.3 FACILITER LA PRISE DE RESPONSABILITE PAR DE NOUVEAUX ACTEURS**

Dans ce contexte où l'agriculteur doit davantage que dans le passé mesurer et prendre en compte les risques encourus par son exploitation et construire des alliances pour être moins isolé sur le marché, il est essentiel pour lui de pouvoir s'appuyer sur des acteurs reconnus au plan économique ou institutionnel.

Dans ce domaine, la situation est différente d'un pays à l'autre.

#### **3.3.1 Une problématique différente d'un pays à l'autre**

Dans certains Etats membres, il existe des organisations économiques de production, très structurées, qui peuvent atteindre une taille nationale et prendre les caractéristiques d'un quasi-monopole. Cette situation qui se rencontre en Europe du Nord au sein de grandes coopératives présente pour les agriculteurs concernés des avantages certains.

En effet, la taille de la structure lui donne une plus grande force de négociation avec ses clients, même s'ils sont peu nombreux. En outre, elle peut à l'intérieur de son compte d'exploitation opérer toutes les péréquations qui lui apparaissent nécessaires afin de limiter les variations de prix du marché pour un même produit ou des produits différents et procurer ainsi à ses adhérents, un revenu aussi stable et régulier que possible.

Cette stratégie ne peut être adaptée dans les grands Etats membres d'Europe du Sud pour des raisons évidentes de concurrence entre structures de taille équivalente et qui de surcroît ne peuvent réaliser des ententes.

Il existe ainsi une rupture d'égalité entre Etats membres dans leurs possibilités de s'ajuster à la réforme : une entreprise nationale en situation de monopole qui préserverait en son sein une certaine cohésion nationale et amortirait les chocs n'est pas une option ouverte pour les grands Etats membres. De fait, cela peut créer une exposition au risque supérieure pour leurs agriculteurs.

#### **3.3.2 L'économie contractuelle**

Un développement de l'économie contractuelle permet aussi de mieux s'adapter au nouveau contexte.

Sans pour autant aller jusqu'à l'organisation économique intégrée, on peut voir se constituer à travers elle, de vastes réseaux d'engagements réciproques dont rien n'indique qu'ils sont moins résistants aux crises que les grosses unités dont il a été question précédemment. Ces liens contractuels peuvent former un tissu de production et de transformation qui offre des avantages de responsabilisation des acteurs, de souplesse et de cohérence en même temps qu'une certaine garantie de prix sur une période considérée.

Des accords interprofessionnels peuvent en outre encourager, recommander ou imposer des contrats-type et ainsi rendre une certaine homogénéité dans les comportements, favoriser les progrès, ou lutter contre les comportements de « passagers clandestins ».

### 3.3.3 Les organisations de producteurs et les interprofessions

En France, le cadre de cohésion des filières ne pouvant être l'entreprise unique, il paraît important d'ouvrir d'autres possibilités de concertation et de concentration. La concentration verticale est une alternative à une concentration horizontale difficile à réaliser. Aussi, **le cadre interprofessionnel** peut-il devenir une enceinte voire un outil de l'adaptation de l'agriculture au nouveau contexte.

Il paraît dès lors opportun d'encourager les interprofessions à une meilleure **connaissance du marché**. Elles peuvent être un lieu où s'échange une information pertinente entre la production, la transformation et la distribution. Les interprofessions peuvent aussi contribuer à identifier les facteurs de risque et de crise ou imposer des disciplines dans certains axes de développement.

Les interprofessions sont aussi le cadre adéquat pour l'organisation de **démarches techniques** collectives présentant un intérêt commun aux membres d'une même filière et **de programmes de recherche**. Elles peuvent accompagner l'évolution d'un secteur vers la qualité.

Il convient cependant de rappeler que les actions de recherche-développement engagées par les interprofessions pourraient dans certaines hypothèses devenir concurrentes des efforts consentis par une entreprise de la filière. Aussi, ces programmes ne doivent concerner que des domaines d'intérêt commun, où l'investissement collectif présente une plus value par rapport à l'investissement privé individuel. Ne pas prendre en compte cette règle pourrait entraîner le rejet des structures interprofessionnelles par les entreprises les plus dynamiques.

Enfin, le domaine privilégié d'action des interprofessions reste **l'information, la communication et la promotion**, y compris en période de crise. En effet, la promotion réalisée par un opérateur d'une filière n'est jamais faite sur les caractères génériques d'un produit car l'action qu'il entreprend profiterait à ses concurrents. Une démarche collective est nécessaire ; elle est souvent l'unique solution pour permettre la mise en place de la promotion générique collective et la participation équitable à son financement, des entreprises qui en bénéficient.

Dans certains cas, **l'interprofession peut développer une fonction de solidarité**, surtout au niveau local (bassin de production). On est alors très près de l'organisation économique. A l'avenir, le besoin de sécurisation et de solidarité, conséquence de la dérégulation, pourrait conforter les attentes envers ce type de fonction. Il importe dès lors que l'Etat laisse les interprofessions libres de développer ces actions en veillant à ce qu'elles disposent des outils juridiques nécessaires.

Au plan communautaire, **il conviendrait, en outre, que la Commission reconnaisse clairement le caractère privé des ressources utilisées par les interprofessions, après mise en place d'un accord étendu ou homologué par**



**l'Etat.** Il apparaît, en effet, que l'action de l'Etat se limite à circonscrire le risque de comportements non coopératifs, voire de « passager clandestin », liés à un investissement collectif. Il assure donc en l'espèce un rôle de maintien de l'ordre institutionnel dans une entité juridique qui a pris une décision par un organe élu et non en tant que de prescripteur de dépense ou de recette. C'est ainsi à tort que la Commission s'est parfois interrogée sur le caractère public des contributions volontaires obligatoires qui, en fait, ne sont pas les ressources d'Etat.

\*

\* \* \*

*En conclusion, les pouvoirs publics, y compris au niveau communautaire, devraient veiller à faciliter l'organisation des agriculteurs pour faire face au nouveau contexte par des moyens nouveaux. L'équilibre entre les fonctions assumées par les pouvoirs publics et celles assumées par des personnes privées se modifie avec le désengagement des premiers. La réforme de 2003 doit aussi se traduire par des évolutions du cadre concurrentiel dans lequel s'inscrivent les acteurs agricoles.*

*A cet égard, le rôle des interprofessions doit être souligné pour autant que les agriculteurs concernés soient assurés des missions réellement exécutées par ces structures qui devraient être soumises à l'obligation de rendre public leur rapport annuel d'activité .*

*Pour la mission, le cadre actuel, élaboré bien avant la réforme de 2003, doit faire l'objet d'un rééquilibrage pour permettre le développement d'une solidarité de filière supérieure.*

## **4 QUELLES PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS ?**

### **4.1 PREPARER L'EXPLOITATION A MIEUX RESISTER AUX CRISES**

#### **4.1.1 La baisse des charges**

Pour certaines filières, notamment les céréales, l'objectif premier du maintien de la rémunération de l'agriculteur et de la préservation de la viabilité et profitabilité économique de son exploitation passe par la baisse des charges. Dans un contexte de prix agricoles baissiers, consécutivement aux dernières réformes de la PAC comme à l'évolution du commerce mondial et aux effets du progrès technique, la rémunération nette de l'exploitant passe par une baisse proportionnelle de ses charges.

La variabilité forte de revenus au sein d'un même système d'exploitation témoigne de l'existence de marges de manœuvre.

Dans certains cas, cette baisse de charge peut être obtenue par des économies d'échelles et donc des regroupements d'exploitation. Dans ce domaine, la loi d'orientation agricole apporte quelques réponses (baux cessibles, échanges de parcelles) mais il est clair que la question de la politique des structures devra prochainement être posée plus globalement.

Cet objectif de baisse des charges peut être également atteint par des moyens techniques judicieusement mis en place, un investissement stratégique, une utilisation optimale de la dotation pour investissement (Code général des impôts : articles 72 D, Dbis, Dter), mais aussi d'autres dispositifs fiscaux comme l'utilisation du quotient (CGI 75-0 A et 75-0 B), qui permet un lissage de l'imposition dans une situation de bonnes récoltes.

Le choix d'une structure juridique adaptée peut aussi être une source d'économies importantes.

Il serait en outre intéressant d'étudier la possibilité de réactiver le mécanisme de provision pour risque de fluctuation des cours qui a existé à une certaine époque et qui présenterait une certaine utilité pour les exploitations, les organisations de producteurs, les sociétés agroalimentaires voire la restauration dès lors qu'une partie des intrants va être plus volatile à l'avenir.

#### **4.1.2 La dotation pour aléas (DPA)**

Cette mesure a été améliorée par la loi d'orientation agricole qui sera promulguée prochainement.

Le plafond de déduction fiscale qui était de 21 500 € a été porté à 30 000 €. Il est aussi possible d'utiliser les sommes épargnées pour payer ses primes d'assurance récolte.

Ce dispositif ne prend toutefois pas en compte l'exposition différenciée aux risques d'aléas en fonction des filières. Il montre ainsi qu'il relève plus des dispositifs d'aide au maintien du revenu que de l'incitation économique et d'une logique d'entreprise. Il conviendrait donc, dans l'idéal, d'établir un plafond en proportion du chiffre d'affaires de la production et qui varierait en fonction de la nature de cette dernière. Néanmoins cette proposition, sans doute coûteuse, n'est pas sans poser quelques difficultés au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

C'est pourquoi il paraîtrait justifié d'assouplir le complément de déduction par salarié de 500 € en le portant à terme à 1 500 € par salarié. Le bénéfice de cette mesure reviendrait principalement aux filières consommatrices de facteur travail, donc qui contribuent le plus à l'emploi. Ce sont d'ailleurs aussi des filières qui sont particulièrement exposées aux aléas (fruits et légumes, vin).

Les intérêts du compte pourraient enfin n'être fiscalisés qu'à partir d'un certain montant.

#### **4.1.3 Les marchés à terme**

Les marchés à terme sont devenus un véritable outil de couverture du risque pour les agriculteurs. Au demeurant, ces marchés se sont développés aux Etats-Unis pour se couvrir contre des aléas dans l'agriculture et ce dès le XIX<sup>ème</sup> siècle.

Les marchés à terme permettent de confronter une offre et une demande future et sont donc à la fois un outil intéressant de couverture du risque et de prévision pour des décisions de mise en production.

**Il conviendrait de favoriser leur développement au niveau européen :** beaucoup de produits ne sont, en effet, pas proposés sur ces marchés, faute d'un volume suffisant. Ce volume pourrait exister au niveau européen et mériterait qu'une étude spécifique soit consacrée à ce sujet. Il est très vraisemblable, en effet, que les marchés à terme européens soient appelés à se développer à l'occasion du recul de la garantie qui était apportée par l'ancienne PAC. La France, compte tenu de l'importance de son économie agricole et de la vigueur de sa place financière pourrait jouer un rôle moteur essentiel dans ce domaine.

Par rapport à ces marchés, des agriculteurs peuvent rechercher individuellement une couverture et des formations à la compréhension des marchés à terme sont ainsi aujourd'hui proposées par certaines banques. Cette information/formation qui mériterait d'être généralisée pourrait être prise en charge, au moins partiellement, par les pouvoirs publics dès lors qu'elle contribue à augmenter l'autonomie de l'agriculteur dans sa maîtrise du risque.

Les marchés à terme permettraient par ailleurs de mieux adosser les mécanismes de financement des risques proposés, à titre d'exemple, par les organisations de producteurs à leurs membres. Dans ce cas, ces organisations peuvent jouer un rôle essentiel d'intermédiaire en procurant aux agriculteurs un produit simple alors que sa couverture fera appel à des mécanismes financiers plus complexes. Déjà mise en œuvre dans les filières céréales, ces pratiques pourraient être étendues à d'autres secteurs d'activité.

Au-delà, la publication d'indices météorologiques, telle que commencée par Météo-France, doit être encouragée et pourrait, à l'avenir, permettre une meilleure mutualisation des risques climatiques par une conciliation sur le marché entre opérateurs dont les attentes sont opposées (typiquement le secteur du tourisme et celui de l'agriculture). Ces pratiques sont déjà aujourd'hui développées à la bourse de Chicago.

#### 4.1.4 Le plan individuel de gestion des risques

Chaque exploitation est aujourd'hui confrontée à la nécessité de développer une approche indépendante et réaliste des risques auxquels elle est exposée. Rien ne serait pire, pour les chefs d'entreprises, que de ne pas avoir une vision claire des menaces qui pèsent sur leur exploitation.

Ce diagnostic pourrait être proposé et financé dans le cadre du conseil agricole prévu dans le programme national de développement rural (PDRN), pour autant que ce conseil comprenne en premier lieu, le respect de la conditionnalité des aides communautaires. Si cette hypothèse de financement rencontre des difficultés, un dégrèvement fiscal, plus simple à gérer, pourrait être envisagé.

*Ce diagnostic sur la gestion des risques pourrait se traduire dans **un plan individuel de gestion des risques** qui aurait vocation à couvrir l'éventail des menaces pesant sur l'exploitation dans les domaines climatiques, sanitaires mais aussi financiers ou économiques, en fonction du meilleur état de l'art.*

## 4.2 LES FONDS DE STABILISATION ET DE MUTUALISATION

Plusieurs types de fonds de stabilisation ou de mutualisation peuvent être constitués soit dans une entreprise privée ou coopérative, soit dans une organisation de producteurs ou une interprofession.

### 4.2.1 Les fonds de stabilisation gérés par une entreprise privée ou coopérative

#### ➤ Les fonds de stabilisation d'entreprises ou de groupements

Dès lors qu'une entité économique (entreprise privée ou coopérative, organisation de producteurs) possède une existence affirmée et a atteint un certain degré d'organisation, elle peut constituer librement un fonds de stabilisation en son sein.

Il s'agit fondamentalement d'un fonds financier constitué, directement ou indirectement, par cotisation des membres de l'organisation. Ces fonds peuvent poursuivre plusieurs finalités, et il est préférable dans ce cas de bien séparer les différents instruments afin d'éviter les conflits d'objectifs ou une perte de transparence.

**Un fonds peut être utilisé à des fins de stabilisation de prix.** Dans ce cas, une cotisation est perçue sur les ventes par les producteurs quand le prix de vente à l'organisation dépasse un certain seuil. Elle est ristournée à l'agriculteur quand le prix de vente, inversement, arrive en deçà d'un autre seuil. La cotisation peut évaluer 100% de la partie du prix qui serait au-delà du plafond et la ristourne 100% de la partie du prix qui serait en deçà du plancher. Dans ce cas, les prix de cession interne à l'organisation sont encadrés. Mais la cotisation et la ristourne peuvent être simplement partielles et alors le dispositif n'interdit pas de larges fluctuations de prix, mais les amortit.

La contractualisation autour d'un indice peut constituer une autre variante. Elle permet aussi de jouer ce rôle d'amortissement : la vente s'effectue alors à un prix convenu actualisé par évolution d'un indice contractuellement défini. L'acheteur peut alors, en fonction des fluctuations autour de l'indice, engranger un gain ou une perte par la suite répercutée, en totalité ou partiellement, sur les prix payés aux producteurs. En réalité, il y a alors constitution d'un fonds de stabilisation informel, mais uniquement sous gestion de l'acheteur (transfert de risque, mais perte de contrôle).

Les principales difficultés de ce type de fonds sont :

- la transparence de gestion, indispensable pour éviter des risques de détournements,
- l'établissement d'une référence correcte comme base du dispositif ;
- la constitution du fonds dans ses premières années de fonctionnement (« pied de cuve »).

Il convient toutefois de souligner qu'un fonds de stabilisation n'est jamais en mesure de protéger contre une baisse tendancielle du prix, phénomène courant pour les matières premières ou les produits agricoles. Des réactualisations du prix de référence sont donc indispensables. Il ne s'agit ainsi que d'un dispositif de lissage des revenus, avec un transfert de risque de volatilité excessive. L'engagement de l'entreprise permet une certaine sécurisation des agriculteurs. L'organisation économique peut, pour sa part, couvrir cet engagement par l'utilisation des marchés à termes ou de produits assurantiels plus complexes.

**Lors du démarrage du fonds, un soutien public est parfois sollicité.** En effet, la création du fonds fait naître un engagement juridique alors que les ressources correspondantes n'ont pas encore été prélevées. Il existe donc un véritable frein à la création de ce genre de fonds.

*Compte tenu de l'utilité de favoriser une meilleure prévoyance responsabilisée des opérateurs contre les risques, il est conforme à l'intérêt général de soutenir ces fonds privés. Pour la mission, une aide publique en trésorerie, qui pourrait être communautaire, nationale, ou même locale, en fonction de la situation de l'entreprise, devrait pouvoir être octroyée.*

Elle serait limitée et dégressive dans le temps. Il ne s'agit en effet que d'une aide en trésorerie permettant de financer un investissement vers un nouvel outil, certes à caractère financier, mais dont la nature n'est pas intrinsèquement différente d'autres investissements matériels éligibles. Un financement public des premiers mois, qui serait d'ailleurs quasi-immédiatement un co-financement, permettrait en outre

d'imposer des règles prudentielles et de transparence à ces fonds. Enfin les personnes publiques pourraient s'épargner, le cas échéant, un décaissement en octroyant une simple garantie juridique au fonds, dans ses premiers mois d'existence.

*La mission regrette que les lignes directrices sur les aides d'Etat, au niveau communautaire, ne permettent pas aujourd'hui ce co-financement nécessaire à l'apparition même de ce type de fonds. Des évolutions sur ce point paraissent aujourd'hui nécessaires.*

#### ➤ **Les fonds de mutualisation de producteurs.**

Une logique plus assurantielle prévaut à ce type de fonds. Les producteurs cotisent et, en fonction de la survenance d'un risque entraînant une perte de revenu à déterminer, peuvent recevoir une indemnisation à partir de ce fonds. Le fonds est administré par l'organisation des producteurs

Ce type de fonds est proposé par la Commission dans sa communication de mars 2005 comme un des trois instruments possibles de gestion des crises. Il correspond aux premières caisses de secours ouvrières en France (1804 à Lyon, 1808 à Paris), elles-mêmes inspirées des solidarités rurales de l'époque. La Commission propose une prise en charge des frais de gestion de ces fonds.

Ce type de fonds préexistait à l'apparition des assurances sociales et est à l'origine du développement des mutuelles. Il présente l'intérêt, quand il est adossé à l'action d'un assureur, de limiter les difficultés liées à l'asymétrie d'information, laquelle pourrait expliquer en partie les difficultés du développement des assurances agricoles.

Néanmoins, le bon fonctionnement de ce dispositif plutôt rustique suppose de trouver une articulation pertinente et non rivale avec les sociétés d'assurance et les mutuelles, qui sont soumises à des réglementations particulières.

Sans exclure la possibilité de les mettre en place ces fonds paraissent traduire plus une carence de l'assurance qu'une volonté de lissage des prix.

#### **4.2.2 Les fonds de mutualisation gérés par une interprofession**

##### ➤ **Les fonds de mutualisation interprofessionnels**

Les dispositifs de ce type ressemblent aux **fonds de mutualisation** créés par des organisations de producteurs, mais ils seraient ici mis en œuvre au niveau d'un comité économique ou d'une interprofession. Un prélèvement est réalisé pour abonder un fonds d'indemnisation de certains aléas ou sinistres.

La particularité se trouve dans l'acteur du fonds : une interprofession. Se pose de nouveau la question du financement initial de l'engagement.

Ce type de fonds est plus complexe à créer et à gérer dès lors qu'il dépend de la décision de plusieurs acteurs et selon des règles d'unanimité. Néanmoins, il offre l'avantage de marquer une solidarité de filière, de mieux s'adosser éventuellement à

une assurance privée ou mutualiste (effet de taille et diminution de l'asymétrie d'information grâce à l'expertise professionnelle).

La contribution au fonds pourrait être réalisée par une contribution volontaire obligatoire (CVO) dans le cas français. Dans ce cas, on est très proche de l'assurance professionnelle.

Les Pays-Bas utilisent un dispositif de ce type pour l'indemnisation des éleveurs frappés par une crise sanitaire. L'ensemble de la filière animale cotise ainsi pour prendre en charge les effets éventuels du risque d'épizootie.

Dans le cas d'une telle éventualité (mais ce n'est pas la seule), il conviendrait que le produit des CVO soit clairement reconnu comme ressource privée au niveau communautaire et non comme une ressource d'Etat. Dans le cas contraire, ce serait se créer inutilement des contraintes supplémentaires y compris au regard de nos obligations internationales.

#### ➤ **Le fonds de stabilisation interprofessionnel**

Il paraît difficile d'imaginer une action de l'interprofession au-delà de ce type de fonds, notamment, dans le cadre **d'un fonds de stabilisation interprofessionnel** dès lors que le droit de la concurrence le considérerait comme une entente sur les prix. Cela supposerait de plus une solidarité très aboutie qui se rencontre rarement au sein de la même filière.

#### ➤ **Les fonds de péréquation**

Certaines interprofessions ont pu demander la création **de fonds de péréquation**. Il s'agit, dans cette hypothèse, d'un fonds de redistribution qui supposerait une très forte solidarité dès lors que la redistribution des fonds collectés ne reposerait plus sur une espérance mathématique (cas de l'assurance ou du fonds de stabilisation) mais sur un critère social, éthique ou économique. Il y a tout lieu de penser que tous les producteurs ne seraient pas bénéficiaires au même niveau et que des gagnants et des perdants nets apparaîtraient, ce qui finirait par créer une tension. Ces contraintes impliqueraient qu'un tel fonds puisse fonctionner dans un bassin particulier, de petite taille où les solidarités sont grandes autour d'un type de production défini.

Par ailleurs, il conviendrait de veiller à ce que ce type de fonds ne soit pas mis en place en contradiction avec l'interdiction des mécanismes de péréquations prévue dans certaines OCM.

Néanmoins il apparaît anormal que le droit des OCM ou le droit de la concurrence communautaire fasse d'emblée obstacle à ces efforts d'organisation, dès lors que de telles organisations seraient possibles au sein d'une organisation économique unique en situation de quasi-monopole privé. De ce fait, les péréquations sont possibles pour les agriculteurs appartenant à de grandes structures économiques comme celles qui existent dans certains Etats membres sans l'être pour ceux d'Etats membres plus importants, dans lesquels l'apparition de « champions nationaux » serait vite contraire

au droit de la concurrence. L'interdiction absolue de tels mécanismes devrait donc être révisée à la suite du nouveau contexte de 2003.

#### ➤ **Les fonds d'action.**

Ils correspondent à une cotisation affectée à un but d'intérêt collectif (promotion, recherche...) qui entre directement dans le champ habituel d'intervention des interprofessions.

Une nouvelle fois, il conviendrait d'abandonner toute requalification des ressources qui seraient créées en ressources d'Etat, dès lors que cette qualification :

- d'une part, ne correspond pas à la réalité, l'Etat se limitant en effet à un rôle de gardien de la légalité interne d'une règle professionnelle destinée à éviter des comportements de « passager clandestin » ;
- d'autre part, s'avère lourde de conséquences par les règles qu'elle emporte, notamment en ce qui concerne les encadrements prévus pour empêcher les interventions nationales des Etats membres dans le fonctionnement de la PAC, et en ce qui concerne l'obligation de recourir aux marchés publics, etc).

Ce type de fonds d'action doit naturellement être encouragée dans le cas français, et bénéficière, en fonction des actions, de cofinancements nationaux et communautaires.

#### ➤ **Les fonds d'investissements.**

Une interprofession pourrait aussi rechercher la constitution d'un fonds, par des moyens interprofessionnels, pour une fonction d'intervention en capital. Il pourrait, par exemple, favoriser des modifications structurelles (financement d'aides à la reconversion, soutien d'entreprises rencontrant des difficultés de trésorerie, aides à la fusion...). Le maniement d'un tel fonds apparaît délicat car il suppose une approche très partagée. Il ne s'agit plus d'un instrument de gestion des crises, mais le rôle utile de ce type de fonds, du fait de leur action structurelle pour gérer l'après crise mériterait que les conditions de leur développement ne soient pas entravées par le droit communautaire de la concurrence dans la phase de transition 2003-2013.

Leur mise en œuvre supposerait en outre que les interprofessions qui en assureraient la gestion aient une vraie vision d'avenir de leur filière, partagée entre tous leurs membres, solidaires et tendus vers les mêmes objectifs.

Les contacts pris par la mission avec différentes interprofessions montrent que ce stade de maturité ne semble pas être atteint actuellement, pour aucune de celles-ci. Néanmoins la restructuration de la filière volailles intervenue à la suite de la disparition du groupe BOURGOIN et le rachat de BEGHIN SAY par des coopératives du secteur montrent que ces fonds peuvent jouer un rôle important dans l'organisation d'une filière de production.



### 4.3 LA GESTION DES ALEAS CLIMATIQUES ET LES DISPOSITIFS ASSURANTIELS

La couverture des risques climatiques agricoles et l'indemnisation des dommages qui en résultent ont fait l'objet de nombreuses études et expertises depuis l'avis adopté par le Conseil économique et social le 25 novembre 1998, parmi lesquelles on peut citer :

- le rapport d'évaluation de la politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques produit en mai 2000 sous l'autorité de M. Bernard VIAL, inspecteur général de l'agriculture. Ce rapport analyse de façon détaillée les modalités des mécanismes appliqués par les pouvoirs publics pour compenser les effets des aléas climatiques et en mesurer l'efficacité ;
- le rapport élaboré par M. Christian BABUSIAUX, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, qui traite des conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance-récolte et de son articulation avec le régime des calamités agricoles ;
- enfin, le rapport de Monsieur le Député MENARD rédigé en 2004 à la demande du Premier ministre qui évalue l'ensemble du dispositif en vigueur et formule des propositions pour renforcer la préservation de l'équilibre économique des exploitations confrontées à des aléas climatiques.

Compte tenu de la richesse des travaux déjà réalisés sur ce thème, la mission n'a pour ambition que de rappeler les dispositifs actuels et suggérer quelques axes qui pourraient encourager leur développement.

#### 4.3.1 Rappel des dispositions mises en œuvre pour couvrir les risques climatiques

- Les dommages agricoles dus aux aléas climatiques sont, selon les services du ministère de l'agriculture et de la pêche, estimés à près de 1,2 milliards d'euros par an ce qui représente 4% de la valeur, hors subventions, de la production de la branche agriculture (BABUSIAUX 2000).

Le montant des indemnisations versées aux agriculteurs atteint en moyenne pluriannuelle, par conséquent, sans tenir compte des assurances-récolte mises en place en 2005, environ 345 millions d'euros se répartissant de la façon suivante :

- fonds national de garantie contre les calamités agricoles : 168 millions d'euros ;
- assurance des récoltes (grêle pour l'essentiel et expérimentations 2002 – 2004 concernant la grêle sur les cultures fruitières et les autres dommages sur grandes cultures dans certaines régions) : 176 millions d'euros.

La répartition des indemnisations versées ainsi que les ressources financières mobilisées sont détaillées dans le tableau suivant qui ne prend pas en compte les éventuelles participations des collectivités territoriales :

*Bilan emplois-ressources actuel de l'assurance des récoltes et du FNGCA  
(avant développement de l'assurance récolte)*

**Montants en millions d'euros constants 2005, moyennes pluriannuelles**

EMPLOIS-RESSOURCES. ANNEE DE REFERENCE SITUATION ACTUELLE	Emplois		Ressources	
	Frais de gestion	Indemnisation	Primes nettes ou contributions FNGCA	Subvention Etat
Assurance des récoltes :				
Grêle et expérimentations 2002-2004	52,8	176,0	219,0	9,8
TOTAL ASSURANCE	52,8	176,0	219,0	9,8
Régime des calamités agricoles :				
Pertes de fonds	0,3	11,0	5,9	5,4
Pertes de récolte fourragères	2,4	88,0	47,1	43,2
Autres pertes de récolte	1,8	69,0	37,0	33,9
TOTAL CALAMITES	4,5	168,0	90,0	82,5
TOTAL GENERAL	57,3	344,0	309,0	92,3
	401,3		401,3	

- A la suite des rapports dont il a été question précédemment et notamment du « rapport MENARD », Monsieur Dominique BUSSEAU, Ministre de l'agriculture et de la pêche, a annoncé le 7 février 2005, l'engagement de son ministère dans une démarche de développement de l'assurance des récoltes.

L'idée était de substituer, autant que faire se peut, ce mode de protection personnel au régime d'indemnisation publique qui présente le double inconvénient d'une part d'une faible responsabilité individuelle des producteurs vis-à-vis des risques pris et notamment de leurs choix de cultures et d'autre part de la limitation des niveaux d'indemnisation par les disponibilités financières du FNGCA.

Au terme d'une année de mise en place, le bilan de l'assurance récolte apparaît satisfaisant puisque plus de 64 000 contrats d'assurance multirisques et multiproduits ont été signés en 2005 correspondant au versement de 50 millions d'euros de primes, la participation prévisionnelle de l'Etat étant de 17,5 millions d'euros.

En moins d'un an, environ 20 % des exploitations dites « professionnelles » auraient ainsi souscrit un contrat multirisques d'assurance-récolte.

Ce jugement est toutefois à tempérer par le fait que la grande majorité des nouveaux contrats porte sur des cultures céréalières ou d'autres grandes cultures annuelles précédemment assurées contre la grêle et pour lesquelles les assureurs ont proposé, à bas prix, les extensions de garantie à d'autres aléas climatiques (sécheresse, gel...)

On peut regretter (pour des questions de coûts probablement) que les cultures très exposées au gel notamment (fruits, légumes, vignes) soient encore peu assurées contre ce risque.

Au total, en ajoutant les assurances grêle sur fruits et légumes et les expériences d'assurance gel sur les fruits et la vigne antérieurs à 2005, le montant total des primes payées par les agriculteurs atteint, en 2005, 81 millions d'euros et entraîne une aide de l'Etat de l'ordre de 25 millions d'euros.

#### **4.3.2 Les perspectives**

##### **➤ Le développement de l'assurance récolte**

Le succès rencontré par l'assurance récolte dans la première année de mise en œuvre confirme le bien-fondé des orientations prises et laisse augurer d'un développement potentiellement important pour les années à venir. Ainsi, le montant des dépenses publiques prévues cette année pour la prise en charge potentielle des primes d'assurance multirisques (25 millions d'euros) sera dépassé et à terme, la pleine diffusion de ces contrats pourrait conduire à une dépense publique de l'ordre de 200 millions d'euros.

Ce développement ainsi que les montants financiers en jeu appellent deux questions : la coexistence du FNGCA avec le régime de l'assurance récolte et les conditions du financement de la ressource publique à mettre en œuvre.

##### **➤ La coexistence du régime d'assurance-récolte avec le FNGCA**

La situation actuelle qui fait coexister sur les mêmes risques et les mêmes cultures, des exploitations déjà assurées et donc exclues d'une indemnisation par la FNGCA pour ces dommages et des exploitations non encore assurées et donc éligibles au FNGCA, n'est pas satisfaisante.

Elle freine le développement de l'assurance dans la mesure où lorsque les taux de perte sont modestes (ce sont les cas les plus fréquents), le rapport entre l'indemnisation des dommages et le coût pour l'agriculteur est favorable au FNGCA. De plus, la prise de responsabilité de l'agriculteur dans la gestion de ces risques n'est pas encouragée.

Il serait donc utile de mettre en œuvre dès que possible les dispositions qui avaient été envisagées au moment de la mise en place de l'assurance récolte et qui consistent à baisser progressivement les taux d'indemnisation du FNGCA sur certaines cultures parallèlement au développement de l'assurance sur ces mêmes cultures.

A très court terme, il serait souhaitable que le FNGCA n'intervienne plus pour couvrir des risques assurables et dans cette hypothèse son champ d'intervention deviendrait limité aux seules pertes de fonds et aux cultures fourragères si les études techniques mises en œuvre démontrent que la mise en place d'une telle assurance n'est pas possible à terme. Il pourrait alors être renommé fonds national de garanties contre les calamités agricoles non assurables (FNGCANA), afin que chacun puisse aisément comprendre le champ couvert.

## ➤ Le financement de la ressource publique

Comme indiqué précédemment, la généralisation de l'assurance-récolte devrait mobiliser sur les fonds publics environ 200 millions d'euros si le taux moyen de subvention des primes payées par les agriculteurs est maintenu à 35 %.

Cette somme serait ramenée à environ 145 millions d'euros si le taux de prise en charge était ramené à 25 %.

Comparées aux dépenses engagées actuellement dans ce domaine par le ministère de l'agriculture et de la pêche soit 92 millions d'euros (cf tableau page 43), les sommes en jeu posent la question des financements complémentaires à dégager. En supposant que seules les pertes de fonds restent du domaine du FNGCA et fassent de la même prise en charge par l'Etat (5 millions d'euros) les financements supplémentaires à engager dans l'assurance devraient s'élever à 90 millions d'euros environ en tenant compte des dotations budgétaires actuellement réservées à l'assurance récolte soit, en 2006, 25 millions d'euros.

Or, dans sa communication au Conseil sur la gestion des risques et des crises de mars 2005, la Commission énonce son accord pour laisser cofinancer par une partie de la ressource issue de la modulation (1% appliqué sur les aides du 1<sup>er</sup> pilier soit environ 60 millions d'euros pour la France) des mesures des gestions des risques et des crises agricoles décidées par les Etats membres . Elle propose à cet égard trois options différentes parmi lesquelles une option relative à l'assurance contre les catastrophes naturelles.

Cette option a été confirmée lors des contacts pris avec les services de la Commission qui ont indiqué avoir demandé des études complémentaires au Centre commun d'études et de recherche de la Commission.

Dans ce contexte, la demande qui pourrait être faite à la Commission apparaît de façon évidente. Elle réduirait de 60 M€ environ les participations de l'Etat à ces opérations. Elle serait susceptible d'être mise en œuvre facilement si elle ne se heurtait pas à une position de principe prise à Bruxelles selon laquelle les financements issus de la modulation ne devraient bénéficier qu'à des dispositifs répondant strictement aux critères définis à l'OMC, de classement « boîte verte ».

Or, le dispositif assurantiel français relève à l'instar des autres dispositifs au sein de l'OCDE de la « boîte orange ».

Il s'agit là d'un obstacle important dans la mise en œuvre de cette solution. Toutefois en raison des ouvertures faites par la commission en faveur des systèmes assurantiels, la levée de cette difficulté ne paraît pas, pour les membres de la mission, hors de la portée des négociateurs français. Il s'agirait :

- soit d'obtenir que la Commission revienne sur sa position de principe en ce qui concerne la « boîte orange » (l'Union européenne dispose dans cette boîte d'une marge de manœuvre importante)
- soit de proposer un mécanisme de substitution permettant de réserver les financements communautaires au FNGCA par

exemple, en lieu et place des financements nationaux qui se trouveraient libérés et disponibles pour le système des assurances récoltes

Si cette opération de substitution était possible, il resterait encore 30 M€ à dégager sur le budget national pour faire face aux dépenses de l'assurance récolte.

#### ➤ **Vers l'assurance chiffre d'affaires ou l'assurance revenu ?**

Au cours des auditions réalisées par la mission, des responsables professionnels ont fait part de leurs souhaits de voir évoluer rapidement l'assurance-récolte vers une assurance « chiffre d'affaires » voire une assurance « revenu » qui leur paraissent être les seuls instruments aptes à protéger les agriculteurs français dans un contexte de croissance de l'incertitude sur l'avenir.

Devant ces demandes, il convient d'abord de noter que **l'assurance-récolte et l'assurance chiffre d'affaires sont très proches l'une de l'autre**. En effet :

- dans l'assurance-récolte, l'indemnisation est versée à l'agriculteur sur la base d'une multiplication de la quantité récoltée à l'hectare par un prix convenu à l'avance, généralement celui de l'année précédente ou une moyenne mobile des années précédentes.
- dans l'assurance chiffres d'affaires, le prix retenu est celui du marché à terme de la récolte future au moment de la réalisation des semis

Il s'agit donc en réalité de deux produits similaires et l'assurance chiffres d'affaires semble devoir être conseillée, parce qu'elle est plus proche du marché, en ce qui concerne les cultures pour lesquelles il existe un marché à terme comme les céréales ou les oléagineux.

En revanche, l'assurance revenu constitue un produit différent car elle intègre non seulement les aléas de marché et de prix mais également le coût des intrants et d'une façon générale des charges d'exploitation. Dans ce contexte, ce produit d'assurance est plus complexe et mérite des études et des analyses complémentaires notamment à partir des expériences étrangères.

*Il semble aux membres de la mission que, dans cette attente, les efforts des pouvoirs publics et des organisations professionnelles agricoles devraient se concentrer sur le développement de l'assurance-récolte ou de l'assurance chiffre d'affaires et la recherche des financements destinés à confirmer les soutiens publics qui lui sont apportés plutôt que d'ouvrir de nouvelles pistes qui ne peuvent que retarder les évolutions positives qui sont constatées.*

#### ➤ **Faut-il rendre l'assurance-récolte obligatoire ?**

Comme indiqué ci-dessus, la mission estime que les produits d'assurance doivent, à terme, couvrir les risques d'aléas climatiques supportés par les exploitations agricoles. Toutefois, cette évolution paraît devoir se faire progressivement dans le cadre d'un processus de responsabilisation des agriculteurs.

Une obligation d'assurance serait mal ressentie par la population agricole si elle intervenait aujourd'hui et conduirait sans doute les compagnies d'assurance :

- soit à augmenter de façon importante le niveau de franchise pour diminuer leurs risques ;
- soit mettre en place, comme pour l'assurance automobile, un système de régulation interne par bonus/malus de façon à éviter que certains agriculteurs paient des primes élevées pour couvrir des risques importants que prendraient, dans leur choix de culture ou de pratiques culturales, certains de leur collègue ;
- et à se tourner vers l'Etat pour obtenir une réassurance de leurs risques compte tenu des difficultés qu'elles rencontrent dans leur recherche de réassureurs privés.<sup>4</sup>

*Pour l'ensemble de ces raisons, la mission ne préconise pas d'obligation d'assurance mais encourage au développement de ces produits. Elle suggère que le développement de l'assurance fasse l'objet d'expertises complémentaires qui pourraient tirer les enseignements de toutes les expériences en cours en Europe, aux Etats-Unis et au Canada. Cette expertise est d'autant plus nécessaire et urgente que l'Union européenne envisage de faire des propositions dans un domaine sur lesquelles notre pays devra se prononcer.*

#### **4.4 LA GESTION DES CRISES**

##### **4.4.1 Mieux anticiper les crises : renforcer et moderniser les outils de collecte d'information**

- La volonté de mieux connaître, anticiper et contrôler les crises agricoles par les pouvoirs publics doit s'accompagner d'un effort important de collecte et d'exploitation d'informations statistiques et de marché au niveau national, européen et mondial.

La prévision d'une crise, de son ampleur et de ses effets suppose une veille économique constante à l'instar de ce qui se fait, en France, au service centrale d'enquêtes et d'études statistiques (SCEES)/service des nouvelles du marché (SNM), et dans les offices d'intervention agricole.

Il est possible cependant que les observations ne soient pas conduites dans toutes les filières avec la même qualité alors que partout l'enjeu est important. Il est indispensable, en effet, pour les pouvoirs publics ainsi que pour les opérateurs économiques de posséder des outils statistiques et prévisionnels fiables et performants pour juger de l'opportunité, de la proportionnalité et de l'efficacité des instruments appliqués, ainsi que pour mobiliser les éventuels financements publics ou justifier du recours à des procédures dérogatoires.

---

<sup>4</sup> Le sinistre maximum est estimé à 3,3 milliards d'euros.

*Les méthodes d'analyse et de qualification d'une crise dans les différents pays européens devraient ainsi faire l'objet d'une discussion entre les Etats membres et la Commission afin de s'assurer d'une bonne compréhension générale de la situation constatée et de l'harmonisation des méthodes et moyens mis en œuvre pour réaliser les observations nécessaires.*

- Dans le cas français, le travail de veille et d'observation réalisé par les services de l'Etat (Service central des enquêtes statistiques et service des nouvelles des marchés - SCEES/SNM - ) et les offices d'intervention agricole semble apporter les éléments nécessaires à la qualification et à la mesure de la crise dans la plupart des filières.

Toutefois, pour le secteur des fruits et légumes qui se caractérise par des cultures et rotations de courte durée, il a été regretté que les surfaces cultivées (légumes) ne fassent plus l'objet de déclarations aux comités économiques de bassin et que les déclarations de vergers ne soient pas systématiquement respectées ou les surfaces correspondantes mises à jour de façon régulière.

Pour la mission, cette question doit être examinée en comparant les avantages et les inconvénients qui en résulteraient, en matière de connaissance des marchés, avec les contraintes qui en découleraient pour les agriculteurs.

L'existence du casier viticole n'a pas évité à la viticulture la crise qu'elle connaît aujourd'hui.

*Il semble bien pour ces productions que la solution aux difficultés rencontrées repose davantage dans le renforcement de l'organisation économique et du rôle des interprofessions que dans l'imposition à priori de nouvelles contraintes réglementaires qui, éventuellement, pourraient d'ailleurs intervenir dans un second temps, à la demande de ces mêmes organisations.*

- Eviter les crises, c'est aussi procéder, suffisamment à l'avance, à des réorientations de production qui pourraient être mises en difficulté par des modifications importantes du contexte économique dans lequel elles sont placées.

A cet égard, il n'est pas sûr que toutes les conséquences de l'élargissement de l'Union Européenne, par exemple, aient été tirées et que, dès à présent, de nouvelles orientations ne devraient pas affecter certaines productions mises en œuvre dans notre pays.

Pour répondre à une telle question, il est nécessaire de disposer de modèles économétriques et économiques permettant d'analyser l'impact sur une production donnée de la variation de certains facteurs susceptibles d'influencer les pratiques et choix agricoles ainsi que le marché aux niveaux européen et mondial.

De tels modèles existent notamment aux Etats-Unis et l'INRA et le CIRAD travaillent sur ces sujets. L'objectif de ces établissements publics est toutefois tourné vers la recherche et non vers les applications qui pourraient en être tirées en ce qui concerne les orientations de la politique agricole nationale. De ce fait, les décideurs

sont contraints de se tourner vers les résultats des modèles internationaux dont les hypothèses centrales ne sont pas destinées à servir les intérêts français ou européens.

*Pour la mission, il apparaît donc utile d'encourager le déploiement de moyens importants dans ces directions et leur mise en œuvre pourrait être développée en s'appuyant sur les offices d'intervention agricole et les interprofessions qui souhaiteraient se saisir de ces sujets stratégiques.*

*Une association ou un GIP créé entre les interprofessions publiques et privées permettrait à la fois de répondre rapidement à ce besoin essentiel et d'impliquer les organisations professionnelles dans les réflexions à conduire à partir des résultats obtenus.*

### ➤ **L'information, un bien stratégique**

Les informations sur les données instantanées du marché au niveau national, européen et mondial pour certaines productions, sur les prévisions de production ou de mise en marché, sur les surfaces emblavées dans les zones de production sont des données stratégiques pour les pouvoirs publics, les organisations professionnelles agricoles, les organisations économiques et les agriculteurs.

Chacun des intervenants ne recherche pas la même nature d'information ni le même degré d'agrégation ou de finesse et l'usage qui en est fait est différent.

Cependant, à l'origine, se trouvent les données qui sont collectées chez les exploitants agricoles.

Là encore les moyens de recueil d'informations peuvent être différents, d'un questionnaire envoyé par voie postale, aux liaisons internet et à la photographie satellitaire qui, associée à un traitement d'images approprié peut donner les surfaces cultivées et leur évolution tout au long de l'année.

Certaines organisations économiques locales et régionales (grandes coopératives céréalières par exemple) recueillent déjà ces informations et notamment les données spatiales auprès de leurs adhérents.

*La mission estime utile d'encourager ces initiatives auxquelles les collectivités locales, notamment les régions pourraient apporter leur appui en soutenant les initiatives prises sur leur territoire, par les organisations économiques.*

### ➤ **Agir efficacement lors de la crise : la préparation d'un plan interministériel et d'intervention pour la gestion des crises (le plan « PIVERT »)**

Malgré les efforts de prévision évoqués, une crise reste un évènement difficilement prévisible. Aussi importe-t-il que les services de l'Etat concernés soient mobilisés selon des procédures ministérielles et interministérielles définies à l'avance. Le partage d'une définition de la crise permettrait en outre de motiver plus facilement les différents services de l'Etat dont une grande réactivité est attendue face aux évènements.



La mission rappelle à ce titre la suggestion de mise en place de « plans verts » évoquée dans le rapport du Conseil économique et social consacré aux crises agricoles : ces plans contribueraient à un meilleur suivi interministériel national et local des crises. En effet, les crises agricoles, avec leurs conséquences, débordent souvent et rapidement le périmètre d'action du ministère chargé de l'agriculture et faute d'une motivation suffisante des services relevant d'autres départements ministériels, les moyens mis en œuvre risquent de ne pas être dégagés avec la célérité qui serait nécessaire.

Il sera utile de tirer, de ce point de vue, les leçons de la crise actuelle résultant des risques d'influenza aviaire en analysant, rétrospectivement :

- les situations de conflit de communication entre différents ministères ;
- les conditions dans lesquelles seront mises auxquelles en œuvre, les mesures peuvent faire appel les entreprises (chômage partiel...)

*Toutes ces raisons militent assurément pour un traitement interministériel de la crise, dès sa constitution et pour l'élaboration préalable au niveau national et dans chaque département d'un plan interministériel d'intervention dans ce domaine et qui pourrait être dénommé plan « PIVERT ». Cette mesure devrait permettre aux services de l'Etat d'agir plus efficacement et pourrait éviter de nombreuses réunions organisées de façon soudaines sans qu'elles aient donné lieu préalablement à des travaux nécessaires à l'efficacité de l'action.*

#### **4.4.2 La mise en œuvre de nouveaux instruments**

##### **➤ L'extension à toutes les organisations communes de marché, de la mesure de crise « viande bovine »**

Depuis 1974 une clause de compétence générale de la Commission en matière de gestion des crises a été introduite au sein de l'OCM viande bovine. L'article 38 du règlement (CE) n°1254/1999 du Conseil prévoit en effet que « *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 [selon des procédures relevant de la comitologie de la Commission]* ».

Cette clause devait faire l'objet d'un examen par la Commission pour savoir s'il y avait lieu d'en prévoir l'extension aux autres OCM. Un engagement en ce sens avait été pris lors du compromis de Luxembourg.

Or, la Commission a précisé dans sa communication de mars 2005 sur la gestion des crises qu'elle n'entendait pas introduire de « filet de sécurité de ce type » dans les autres OCM au motif que certains filets de sécurité restaient disponibles et que rien ne justifiait l'instauration d'un dispositif de sécurité général supplémentaire dans les OCM qui n'en disposaient pas auparavant.

Les arguments avancés de la Commission sont peu convaincants et ne sont assortis d'aucune démonstration concluante.

En effet, les « autres filets de sécurité » devenant moins efficaces à l'avenir, la demande d'introduction d'une telle clause garde toute sa pertinence et le fait que certaines OCM offrent une moindre protection que les autres expliquent sans doute les difficultés qu'elles ont pu rencontrer, plus qu'elles ne justifient de les tenir à l'écart d'un minimum de protection.

Ainsi, à l'opposé du raisonnement de la Commission, la mission constate qu'une telle clause manque de façon évidente pour gérer la crise économique provoquée par la baisse de la consommation de volailles consécutive à la découverte d'une souche d'influenza aviaire transmissible à l'homme dans des circonstances de forte exposition. Le seul réel outil utilisé au niveau communautaire, à la date de rédaction de ce rapport, aura été une hausse des restitutions à l'exportation, outil qui n'a pas été conçu dans le but de gérer des crises, et dont la pérennité est loin d'être assurée compte tenu du fait que la Commission considère l'abandon définitif de ce dispositif comme possible, voire souhaitable, dans le cadre des négociations en cours à l'OMC.

*Il importe donc de rappeler que la mise en place d'un « filet général » serait moins un avantage économique que l'Union européenne donnerait à ses agriculteurs qu'un outil de crédibilité qu'elle se donnerait à elle-même. Passé un certain niveau de crise, l'intervention publique, y compris communautaire, est indispensable : autant dans ce cas s'assurer au moins qu'elle puisse se réaliser dans un cadre légal et en évitant des improvisations hasardeuses.*

L'introduction de la clause « viande bovine » pourrait s'effectuer OCM par OCM ou dans le cadre d'un règlement horizontal relatif aux crises agricoles.

### ➤ **Les instruments d'allègement du marché**

Il existe d'autres instruments, qui, à l'instar du stockage privé peuvent être utilisés pour stabiliser un marché perturbé soit par une baisse brutale de consommation soit par une abondance soudaine de marchandise. Il faut, dans ce cas, retirer de ce marché une part des produits qui l'encombre et selon la nature des productions concernées, il est possible de mettre en place :

- une aide au stockage privé. Cet instrument fonctionne bien pour les produits carnés (stockage par congélation) ou pour les produits ayant une longue durée de conservation (poudre de lait, beurre...);
- une aide à la transformation : ce dispositif permet de transformer un produit frais en produit de longue conservation. Il peut être utilisé pour la viande, le lait, certains fruits et légumes, et plus généralement toute production susceptible de s'écouler sur le marché de frais et sur un marché transformé.

Ces moyens d'action sont d'une utilisation souple et rapide et correspondent ainsi parfaitement au traitement d'une crise. Ils n'ont d'ailleurs pas d'effet structurel sur la production car les agriculteurs ne sont pas assurés de leur mise en œuvre et d'avoir, au travers de ces instruments, une garantie de débouchés.

*Ils sont ainsi parfaitement adaptés au traitement des situations de crise et pourraient être utilisés dans toutes les organisations du marché dans l'hypothèse où toutes les OCM conformément à la proposition faite ci-dessus, contiendraient à terme la mesure existante dans l'OCM viande bovine permettant à la Commission en cas de crise, de prendre les mesures qui lui apparaissent nécessaires.*

### ➤ **La régulation des échanges avec les Pays-Tiers**

Les crises peuvent aussi être créées par des importations à bas prix en provenance de pays tiers et ce risque est accru du fait des négociations en cours à l'OMC. Celles-ci tendent en effet à diminuer la préférence communautaire (réduction des taxes à l'importation) et dans le même temps à éliminer progressivement les restitutions à l'exportation qui constituent également un outil de régulation du marché intérieur.

Dans ses relations avec ses partenaires économiques, il paraît essentiel que l'Union européenne utilise avec détermination, tous les instruments qui sont à sa disposition. On peut rappeler notamment les mesures suivantes

- **Les clauses de sauvegarde** permettent à l'Union européenne de suspendre les importations de certains produits lorsque son marché est gravement menacé : en dessous d'un prix plancher constaté ou au-delà d'un certain volume d'importation, les droits de douanes sont rehaussés.

Ces instruments sont appelés à se généraliser du fait du mouvement de réduction massive des droits de douane dans lequel s'est engagé le commerce mondial des produits agricoles.

- Pour fonctionner, il importe que la décision soit rapide. **Aussi des réformes importantes seront nécessaires au sein du processus communautaire pour améliorer la réactivité et les délais de prise de décision.** Il conviendra donc de mettre en place des procédures de déclenchements évitant les enquêtes ou recherches d'information, lentes et inadaptées, et qui seraient, en outre mal, comprises des opinions publiques européennes comme dans le cas des importations de textiles chinois au début de l'année 2005.
- **Cette réactivité suppose aussi que les informations transmises par les Etats membres soient rapides et fiables.** Des erreurs grossières peuvent se traduire par des coûts budgétaires et sociaux considérables. A titre d'exemple, les importations massives de pommes réalisées par certains Etats membres en 2005 et sous-estimées dans les déclarations douanières ont considérablement nuit à la situation de marché dans les Etats européens producteurs qui n'ont pas été en mesure de déclencher des signaux d'alerte auprès de la Commission.

*Avec les nouvelles dispositions qui régiront à l'avenir le commerce extérieur de l'Union européenne, un tel défaut, systémique, devrait faire l'objet d'une pénalisation financière des Etats membres déficients dans leur contrôle ou leur volonté de coopération.*

- Enfin, il importe, en matière de clause de sauvegarde, que les services de la Commission européenne puissent développer des outils d'intelligence économique pour connaître les productions étrangères et anticiper les importations susceptibles de perturber le marché communautaire. Dans ce domaine, les Etats membres pourraient jouer un rôle important mais, il arrive que la Commission préfère des sources externes, qu'elle ne contrôle pas, à des informations fournies par les Etats membres, qu'elle soupçonne parfois de vouloir l'influencer au bénéfice d'intérêts nationaux.

*Il paraît utile, en cette matière, de rappeler les gains qu'aurait l'Union européenne à investir dans les modèles économique et économétrique mondiaux (cf. supra) et à recourir davantage à l'information satellitaire qui aujourd'hui, permet d'analyser les productions de ses voisins et concurrents. Il apparaît clairement que la gestion de la politique agricole commune dans un contexte plus proche du marché réclame aussi une attitude proactive des autorités communautaires.*

- **Les restitutions à l'exportation**

Dans la plupart des OCM, des mécanismes de restitutions à l'exportation, existent. Cet instrument est considéré comme portant atteinte à la transparence du commerce mondial (subvention aux exportations). Classés « boîte orange », le principe de leur diminution, à terme, a été décidé dans le cadre des négociations du cycle de Doha, à l'Organisation mondiale du commerce.

Toutefois, les restitutions à l'exportation sont un mécanisme efficace de dégageant du marché européen pour beaucoup de produits, en solvabilisant la demande étrangère.

*S'il n'est pas possible, à terme, de maintenir cet instrument, l'Union européenne ne doit pas se priver de son utilisation pendant la phase de transition si la situation du marché d'une production la demande. Elle doit avoir, dans ce domaine, une attitude offensive et explorer toutes ses marges de manœuvre pour sauvegarder son marché intérieur.*

- **L'aide alimentaire**

L'opinion publique européenne a parfois été choquée par la destruction de produits agricoles financée par l'Union alors que des populations importantes dans le monde souffrent de la faim. Exporter des produits à bas prix apparaît alors comme un acte humanitaire, d'autant plus important que, en raison des coûts d'accès élevés, ces opérations sont plus coûteuses que le financement de l'acte de destruction.

A l'opposé, ces pratiques peuvent avoir un impact négatif pour le développement des Etats ou des régions qui en bénéficient et sont souvent, à ce titre, dénoncées par certaines organisations internationales. Si elles correspondent à un courant d'échanges permanent ; elles peuvent, de plus,

être analysées comme si elles correspondaient à l'attribution d'une restitution à l'exportation supérieure à la valeur du produit, incluant les frais de mise à disposition.

C'est pourquoi l'aide alimentaire fait l'objet de discussions lors des négociations à l'OMC.

*Dans ce contexte, l'Union européenne devra, en fonction du résultat des négociations, occuper dans ce domaine, tout le champ qui lui sera ouvert. Toutefois, il semble bien que l'on ne puisse pas fonder une politique de gestion de crise sur cet instrument sauf à l'utiliser pour faciliter l'écoulement de marchandises qui auraient pu faire l'objet de stocks d'intervention ou de stockage privé et qui, compte tenu de la situation du moment, ne pourraient pas être écoulés sur le marché intérieur ou sur les marchés extérieurs à des prix rémunérateurs.*

La même appréciation peut être portée pour ce qui concerne la gestion de « l'aide aux plus démunis » telle qu'elle est aujourd'hui assurée par l'Union européenne.

Cependant, une solution économique pour disposer d'un système d'aides d'urgence qui ne perturberait pas les circuits de distribution, serait la mise en place de bons d'alimentation sur le modèle des « *food stamps* ». Les associations caritatives les remettraient aux populations visées qui les échangeraient contre des produits indiqués auprès des commerçants. Ces derniers en obtiendraient le remboursement auprès des services de l'Etat ou des collectivités locales qui auraient mis en place le dispositif.

#### **4.4.3 L'information et la communication sur les produits agricoles européens.**

##### **➤ Une information spécifique sur les produits européens : « produit d'Europe »**

Les produits agroalimentaires européens obéissent à des règles spécifiques, différentes de celles auxquelles sont généralement soumises les importations en provenance des pays tiers. Il peut s'agir tout particulièrement :

- des conditions de la production agricole (protection de l'environnement, bien-être animal...);
- des conditions de leur transformation (sécurité sanitaire, protection des consommateurs...);
- de l'environnement économique et social des filières de production, (droit du travail, règles commerciales, etc ...).

Le consommateur européen a conscience de cette situation mais la perception qu'il en a est souvent vague ou générale et ne joue pas un rôle important dans la motivation de ses actes d'achat.

Dans un tel contexte et en raison de la concurrence très vive que se livrent les économies au plan international et dont une des principales manifestations est

l'âpreté des négociations à l'organisation mondiale du commerce, il apparaît utile et nécessaire au développement de l'économie européenne, d'informer les consommateurs européens sur ces sujets et de créer une image des produits européens qui corresponde réellement à ce qu'ils contiennent et représentent en matière de qualité, de sécurité et de valeur ajoutée économique.

**Un label, une marque « produit d'Europe » pourrait répondre à cet objectif d'information** et permettre au consommateur d'arbitrer au moment de la réalisation de ses achats entre produits issus de différentes origines et qui de ce fait ne répondent pas aux mêmes exigences et garanties.

*C'est autour de cette marque que la promotion des produits européens pourrait être assurée tant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs.*

*C'est autour de cette marque « produit d'Europe » que pourrait parallèlement être organisée l'information et la promotion des politiques que les produits agroalimentaires européens sous-tendent et qui méritent d'être expliquées et défendues en Europe et dans le monde, notamment auprès de nos partenaires commerciaux qui ignorent souvent les efforts réalisés par l'agriculture européenne en matière de qualité et de sécurité ainsi que dans les domaines social et environnemental*

#### ➤ **Mieux informer en temps de crise**

Lorsque la crise sévit et fait chuter la consommation d'un produit de volailles, dont la baisse de consommation atteint 20 à 25 %, il est impératif que les pouvoirs publics puissent informer les citoyens et les consommateurs sur la réalité des risques qu'ils encourent.

La recherche de la plus grande efficacité dans ce domaine et l'expérience acquise lors de précédentes crises sanitaires montrent que quatre conditions doivent être réunies :

- la réactivité par rapport à l'événement doit être très grande. Ainsi, une information cohérente et suivie doit pouvoir être donnée très rapidement par les pouvoirs publics qui doivent s'exprimer la façon coordonnée. Les moyens financiers nécessaires pour assurer cette information doivent également être dégagés très rapidement ;
- En dehors des pouvoirs publics représentés par le ministre ou les ministres concernés, il importe que soit mis en place un service d'information ou une structure déléguée qui doit délivrer une information fiable, élaborée, appuyée par des experts scientifiques et techniques pour asseoir sa crédibilité.

Il est évident qu'une telle structure ne peut pas être organisée sous la pression de l'événement. Elle doit exister avant la crise. Ainsi, dans le cas de la crise avicole, c'est le centre d'information des viandes (CIV) qui gère la communication sur le sujet, en tenant compte de l'expérience acquise lors des précédentes crises sanitaires qui ont affecté les produits carnés.

Des mécanismes d'avances des fonds par l'Etat ou les collectivités devraient être autorisés afin de permettre le lancement des campagnes sans attendre une levée de ressource interprofessionnelle, naturellement difficile à réaliser en pleine crise.

Il apparaît ainsi, pour la mission, impératif que le ministère chargé de l'agriculture procède à un diagnostic préalable complet de sa capacité à gérer l'information dans le cas d'une crise affectant l'une des productions dont il a la charge. Il s'agira ensuite de mettre en place sans tarder les structures adaptées susceptibles de faire face à la situation.

- Les marchés de communication qui doivent être passés pendant la crise devraient, selon certaines interprétations réglementaires, être conclu en appliquant les règles et procédures prévues par le code des marchés publics.

Si tel est le cas, le délai minimum pour signer un marché est de l'ordre de trois mois, susceptible d'être réduit de moitié si le maître d'ouvrage choisit la procédure d'urgence.

Il est clair que si ce délai doit être respecté, les marchés seront prêts après le passage de la crise qu'ils étaient censés devoir réduire.

Il est donc proposé que les administrations mettent en œuvre, d'un commun accord, une procédure accélérée pour ce type de contrat. Par ailleurs, si l'opérateur est un opérateur privé, comme c'est le cas du CIV dans la crise avicole, c'est sa situation juridique qui paraît devoir être retenue et non l'origine des crédits mis en œuvre pour financer les marchés.

Dans ce contexte, il appartient aux pouvoirs publics qui apportent une part essentielle des moyens financiers mis en œuvre, de définir à l'avance les conditions dans lesquelles ils engageront directement ou indirectement les crédits mis en œuvre. Le plan « PIVERT » devrait contenir les dispositions qui auront été arrêtées à cet effet.

- Enfin, dans le cadre d'un plan préalable d'intervention, il importe que des créneaux de passage des informations sur les chaînes de télévision soient identifiés et créés à l'avance.

En effet, ces créneaux d'information n'existent pas aujourd'hui sauf à des heures de très faible écoute comme ceux utilisés pour les émissions du type « Libre parole » ou « Consommag ».

Là encore, les réflexions à conduire dans le cadre des plans d'intervention devraient être menées sans tarder et faire l'objet des mesures législatives correspondantes. Il semble, en effet, que les obligations de service public qui s'imposent quel que soit leur statut, à tous les opérateurs audiovisuels en France, ne suffisent pas à assurer une information correcte de la population faute d'accès suffisant aux médias.

Les informations communiquées aux consommateurs dans une situation de crise ont un impact considérable sur la durée de la crise et sur son ampleur. Leur maîtrise est un atout essentiel qui doit être dans les mains des pouvoirs publics avant que la crise n'éclate. Cela renvoie donc à l'élaboration des plans PIVERT proposés précédemment (cf. page 47) qui devraient donc comporter de façon systématique un volet « communication » et qui pourront utilement valoriser les travaux réalisés pour la préparation du label « produit d'Europe ».

En outre, une communication d'après crise doit être prévue afin d'éviter qu'un produit soit durablement marqué par un événement et n'en devienne définitivement plus fragile.

#### **4.4.4 Modifier les lignes directrices agricoles**

##### **➤ Les lignes directrices agricoles**

L'intervention des pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) dans le financement de l'agriculture est encadrée par les lignes directrices agricoles, ainsi que, le cas échéant, certaines autres lignes directrices.

Le principe veut que la Commission puisse requalifier en aides d'Etat, contrairement au Traité, les éventuels soutiens accordés par les Etats membres à leurs agriculteurs dans certaines circonstances. Les soutiens doivent ainsi être notifiés à Bruxelles.

Mais, la rigidité des lignes directrices illustre bien la profonde méfiance qui peut régir les relations entre la Commission et les Etats membres et la consultation de tous les Etats membres sur proposition de l'un d'entre eux ne résout pas tous les problèmes. Chacun a, en effet, intérêt à refuser les propositions des autres, de crainte qu'elles ne se traduisent par un avantage concurrentiel. L'élargissement de l'Union augmente encore ce risque, en juxtaposant des systèmes de production très différents.

Les lignes directrices traduisent donc la doctrine de la Commission sur ces sujets et reprennent les dispositions des principaux règlements du domaine. Elles font d'ailleurs l'objet, en ce moment, d'une tentative de simplification par regroupement dans un texte unique de la Commission.

Ce mouvement serait dangereux s'il conduisait à perdre de vue les spécificités du secteur agricole. Il conviendra également, le moment venu, de veiller à ce que l'agriculture puisse aussi bénéficier des régimes de droit commun.



- **Les lignes directrices agricoles doivent intégrer la possibilité pour les Etats et leurs collectivités de soutenir les dispositifs de prévention et de gestion des crises**

Nous avons examiné au long de ce rapport un grand nombre d'outils destinés à prévenir ou gérer les crises susceptibles de frapper les marchés agricoles et d'avoir des conséquences graves sur le revenu des exploitants.

Certains de ces instruments répondent aux règles définies par les lignes directrices agricoles comme les outils d'analyse et de compréhension du marché, etc.

En revanche, comme les fonds de stabilisation ou de mutualisation et d'action créés par les producteurs ou les organisations économiques qui correspondraient à des investissements immatériels de l'Etat et des collectivités territoriales n'y entrent pas. Il en est de même des instruments de promotion qui ne seraient pas co-financés par les producteurs.

La mission estime qu'il est nécessaire d'obtenir une modification des lignes directrices agricoles rendant cette intervention possible en ouvrant par exemple un chapitre spécifique concernant les instruments de prévention et de gestion des crises.

Ce chapitre offrirait alors un cadre légal aux dispositifs de gestion des crises créés par les Etats membres auxquels les collectivités territoriales pourraient s'associer.

*Pour la mission, la véritable réponse au risque de voir la gestion des crises produire une concurrence déloyale entre Etats membres, se trouverait dans un encadrement adapté, au niveau communautaire, des pratiques et une meilleure communication permettant une intervention strictement proportionnée aux nécessités de la crise. A l'inverse, le refus de prendre en compte la particularité de l'intervention par les pouvoirs publics en situation de crise agricole serait porteur de ruptures de concurrence, de perte de sécurité juridique, de développement de pratiques occultes et plus largement d'inefficience des interventions.*

#### **4.4.5 Une remise en cause de certains aspects du droit de la concurrence (accords sur les prix)**

Plus globalement, la mission constate que depuis l'importante réforme conduite entre le compromis de Berlin et celui de Luxembourg, entre 2000 et 2003, aucune conséquence réelle n'a été tirée en matière d'articulation entre le droit de la concurrence et les politiques agricoles.

Le droit de la concurrence s'applique selon des modalités particulières à la politique agricole commune. Notamment, il existe une dérogation de principe inscrite dans le traité : le droit de la concurrence ne s'applique à la politique agricole commune que dans une mesure spécifiée par le Conseil (art 36 du traité de Rome).

En conséquence, un équilibre entre le droit de la concurrence et la politique agricole commune (PAC) s'est établi au début des années 60. Le Conseil a alors décidé d'appliquer à la PAC l'essentiel du droit de la concurrence. Mais, en regard, les

spécificités du secteur agricole ont été prises en compte dans la construction des grands outils de la PAC historique que sont les organisations communes de marché.

***La mission est d'avis que les changements intervenus en 2000 et 2003 doivent conduire à revoir cet équilibre.*** *Le droit de la concurrence doit intégrer désormais les spécificités du secteur agricole, dès lors que celles-ci le sont moins par les mécanismes de gestion de marché, prévu dans les règlements de la PAC.*

Le retrait des pouvoirs publics dans l'organisation du marché doit, notamment, pouvoir être compensé par des initiatives privées et des possibilités d'accord entre acteurs. Certains de ces accords conclus dans un cadre interprofessionnel par exemple, qui ne seraient pas acceptables dans d'autres secteurs économiques, doivent pouvoir être reconnus pour le secteur agricole en raison même de la dispersion des acteurs économiques.

Cette prise en compte des spécificités agricoles par le droit de la concurrence est encore plus nécessaire pour la gestion des crises. Dès lors qu'une crise n'est pas un état normal du marché, les règles de concurrence applicables en situation normale ne doivent pas devenir un obstacle à l'intervention voire un facteur d'aggravation de la crise.

Les moyens employés pour juguler une crise de nature économique ou sanitaire doivent cependant rester proportionnés avec l'ampleur de la crise, afin de ne pas porter atteinte durablement à la liberté du commerce et de l'industrie ou aux autres grandes libertés commerciales nationales ou communautaires.

Mais dans ces circonstances de crise, il conviendrait que des associations d'organisations professionnelles ou des familles réunies dans des interprofessions reconnues, puissent établir des accords, par exemple, sur des prix planchers représentant les coûts de production dans une région considérée et en dessous desquels les opérateurs économiques n'accepteraient pas de transaction commerciale.

La condition d'acceptation d'un tel dispositif par les pouvoirs publics devrait être la reconnaissance par ces derniers d'une situation de crise, constatée par le fait que le prix de marché passerait en dessous du niveau des prix planchers définis par l'interprofession.

L'Union européenne a révisé à de très nombreuses reprises les règlements de la PAC depuis la réforme de 1992. Elle devrait tenir compte de cette situation et réviser de ce fait le règlement R 26.

Le schéma d'articulation entre le droit de la concurrence et la PAC n'a pas de raison d'être plus immuable que la PAC elle-même.

Aussi, la mission recommande-t-elle soit de compléter le règlement du Conseil R 26, soit d'en adopter un nouveau qui serait consacré à la gestion des crises et utiliserait les mêmes bases juridiques.

On devrait y trouver notamment une définition de la crise agricole, des méthodes permettant d'en dresser le constat, des instruments d'exception mobilisables par l'Union européenne ainsi que des instruments mobilisables par les Etats membres et

certains acteurs économiques sous le contrôle des Etats membres. Enfin ce règlement pourrait servir de base pour établir les lignes directrices agricoles sur les aides d'Etat dans la gestion des crises agricoles.

Par ailleurs, il convient que la Commission évite de mettre en place des règlements qui aboutissent à faire primer des considérations budgétaires sur toute autre considération de manière systématique et absolue. Les mécanismes d'adjudication devraient ainsi systématiquement prévoir des possibilités de dérogations en cas de crise. Dans le cas contraire, ils concourent à aggraver les crises ayant un effet procyclique affirmé.

#### **4.4.6 Augmentation du plafond de l'aide « de minimis »**

Pendant très longtemps les exploitations agricoles n'ont pas pu bénéficier, comme dans d'autres secteurs d'activité, de l'aide « de minimis », c'est-à-dire de la possibilité de recevoir une aide attribuée par les Etats membres non notifiée à la Commission mais inférieure à un certain montant défini par le règlement.

Les aides « de minimis » sont désormais prévues par le règlement 1860/2004 de la Commission qui prévoit la possibilité de cumuler jusqu'à 3000 € d'aide par exploitation et par période de trois ans.

Ce règlement n'est pas applicable aux aides dont le montant est déterminé en fonction d'un prix ou d'une quantité de produits, ou qui sont liées aux activités d'exportation ou qui sont subordonnées à l'utilisation de productions nationales. Le bénéficiaire de l'aide doit être informé qu'il s'agit d'une aide « de minimis ».

Il s'agit donc d'une aide de faible montant mais d'une grande souplesse d'utilisation. Elle n'est pas prévue spécifiquement dans des circonstances liées à une crise comme d'ailleurs le montre l'impossibilité de l'utiliser pour une aide déterminée par des prix ou des quantités. Sa très grande souplesse d'utilisation en a cependant fait un instrument polymorphe d'intervention. Il s'agit au demeurant d'un des seuls moyens à disposition des Etats membres pour répondre, dans l'urgence, à une demande sociale.

L'existence d'un plafond à 3 000 € rend toutefois cette aide assez inefficace pour des secteurs où l'exposition au risque est importante ou concerne des volumes importants de production.

*Aussi, à défaut d'autres dispositifs présentant la réactivité nécessaire, l'aide « de minimis » étant devenue par ailleurs un instrument de base de la réponse aux crises, il paraît opportun pour la mission d'en augmenter le plafond à 10 000 € pour être plus en phase avec les réalités économiques des exploitations et des crises auxquelles elles font face.*

*Un plafond en fonction du chiffre d'affaires de l'exploitation n'apparaît pas nécessairement optimal, dès lors que la sensibilité au risque ne dépend pas nécessairement du volume de vente. En revanche, il apparaît clairement que les différentes filières sont plus ou moins exposées et à des risques qui sont plus ou moins assurables. Dans ce cas, l'idée d'une aide « de minimis » dont le plafond varierait en fonction des secteurs d'activité mériterait d'être étudiée.*

#### 4.4.7 Le financement de la gestion des risques et des crises.

Le financement de la gestion des risques et des crises se limite pour l'instant, au niveau communautaire, à la proposition d'y consacrer au moins 1 point de modulation des aides directes du premier pilier de la PAC. Ce flux financier correspondrait à environ 60 millions d'euros par an pour la France.

A titre de comparaison, il est rappelé qu'une crise comme celle de l'ESB a pu coûter de l'ordre de 600 millions d'euros aux pouvoirs publics et que le fonctionnement de l'assurance en Espagne est subventionné à hauteur de 230 millions d'euros par an en cumulant la part de l'Etat espagnol et des Communautés autonomes.

Il existe donc une première limite à ce financement : son montant limité au regard du coût de gestion d'une crise. En outre, les nouveaux Etats membres n'étant pas soumis à la modulation des aides, il conviendrait de proposer une seconde source de financement possible qui pourrait, par exemple, être exprimée en pourcentage du chiffre d'affaire global du secteur agricole. Ce second mode de calcul serait aussi particulièrement apprécié des Etats méditerranéens, qui sont aussi les plus exposés aux risques.

En second lieu, il convient de noter que ce flux financier serait soumis au principe de l'annualité budgétaire. Il paraît indispensable de soustraire ce flux à cette limite : en effet, les financements européens pour la gestion des risques et crises devraient être réfléchis comme des provisions et non des dépenses réelles. L'objectif n'est pas en effet d'en obtenir au plus vite le décaissement, mais à l'inverse de s'épargner, autant que possible, leur utilisation.

*Dans ce contexte, ce financement annuel devrait donc, selon l'avis de la mission, pouvoir être immobilisé dans un fonds de réaction aux crises. Ce fonds serait alors plafonné à un pourcentage de la valeur nationale de la production agricole. Les Etats membres seraient en revanche libre d'utiliser cette ressource pour subventionner la protection contre certains risques en versant par exemple une aide aux dispositifs assurantiels.*

La seconde grande limite du financement envisagé à partir du point de modulation est sa nature. En effet, la Commission considère que ce financement, prélevé sur le deuxième pilier de la PAC, doit conserver certains aspects de ce pilier. Il lui paraît en effet, indispensable que ne soient subventionnés par ce biais que des dispositifs inscrits en « boîte verte » à l'OMC.

Cette approche, qui a pourtant rencontré le soutien de beaucoup d'Etats membres, emporte des conséquences très pénalisantes pour un bon développement de la stratégie communautaire de gestion des crises et des risques.

D'une part, la plupart des dispositifs efficaces de gestion des risques se trouvent en « boîte orange » et notamment les dispositifs d'action qui se situent en amont des crises et les évitent, avant que la crise ne se traduise par une perte. En effet, une crise affecte un produit avant d'affecter un revenu. Il s'agit dès lors principalement d'aides couplées.

D'autre part, la volonté de défendre la couleur verte du deuxième pilier est sans doute vaine. La Commission espère par ce biais s'épargner des risques contentieux

devant l'OMC ou des mises en cause par nos concurrents commerciaux. Mais il est clair que ces derniers, entrés dans un jeu à somme nulle, n'entendront pas réduire leurs attaques vis-à-vis de la PAC au motif que les aides sont inscrites en boîte verte. Ce qui semble en jeu, c'est bien, en fait, les soutiens européens à l'agriculture, quel que soit la boîte à l'intérieur de laquelle ils sont placés.

Dans ce contexte, il importe que l'Union européenne sache mettre au point un système de gestion des risques et des crises agricoles performant car ces crises frappent aussi les autres économies agricoles en développement. Le système européen doit se poser en modèle et non en accusé. Bien proportionné, il pourra être repris par d'autres régions du monde et contribuer à une croissance mondiale plus équilibrée. Il sera alors possible à la principale puissance commerciale mondiale d'éviter l'apparition de contraintes injustifiées sur son dispositif. L'exemple des Etats-Unis, dont les paiements contra-cycliques sont distorsifs, est là pour montrer que, dans certaines conditions, il est possible d'aller jusqu'à changer la couleur apparente des boîtes...

Dans l'état actuel de la réglementation, il serait possible de financer avec le point de modulation les dispositifs évoqués suivants :

- Un nouveau fonds d'intervention contre les calamités agricoles du type FNGCA ;
- Des prestations de réassurance ;
- Certains fonds, notamment leur fonctionnement ;
- Du conseil agricole sur la prévention des risques à la condition que le conseil intègre la conditionnalité des aides ;
- Des formations et de la recherche sur les risques et les crises...

Tous ces dispositifs sont placés en « boîte verte », mais les autres dont il a été question ci-dessus (aide au stockage privé, aide à la transformation, aides à la constitution des fonds...) fonctionneraient en « boîte orange ». Cette situation pose des questions de principe comme la mission le rappelle dans son rapport, mais il est rappelé que l'Union dispose, grâce à la réforme de Luxembourg, de grandes possibilités de redéploiement financier sous le plafond de la « boîte orange », y compris celui issu des négociations en cours à l'OMC.

*Il serait ainsi souhaitable de réfléchir à un troisième pilier spécifique où se retrouveraient les mécanismes de gestion des risques et des crises. La lecture de la nouvelle PAC serait facilitée : un pilier d'aides à l'agriculture, un pilier de développement rural, un pilier de lutte contre les risques et les crises.*

*Le financement de ce pilier pourrait être organisé à partir de la modulation des aides découplées, voire d'un plafonnement des aides par exploitation bien qu'un tel financement ne soit pas pérenne.*

## **4.5 LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES**

### **4.5.1 Le renforcement des moyens économiques**

Certaines réformes peuvent utilement aider les organisations professionnelles à mieux prendre en compte les risques et à mieux résister aux crises.

Les groupements de producteurs apparaissent comme une forme sociale utile à promouvoir et à conforter pour placer les producteurs en meilleure position dans leurs relations avec l'aval. Cette relation asymétrique est une des causes de l'aggravation des crises, car les ajustements qu'elles induisent, se font toujours sur l'amont qui est plus fragile que l'aval. Le rétablissement de relations équilibrées apparaît donc être un moyen de lutte contre les crises.

Il conviendrait donc d'encourager le renforcement des structures et organisations économiques par fusion ou association en prévoyant des soutiens financiers majorés pour ces opérations de regroupement (fonds opérationnels par exemple). En outre, la prise en charge des frais occasionnés par ces fusions ou rapprochements pourrait par exemple être assurée par les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales sur le territoire desquelles oeuvrent ces structures.

Afin que l'augmentation de taille ne se traduise pas par une perte de contact avec la base de l'organisation, ces nouvelles structures devront veiller particulièrement à rester proches de leurs adhérents en leur fournissant de façon très régulière des informations sur la vie de l'organisation ainsi que sur les marchés sur lesquels celle-ci est engagée. Avec le même objectif, elles devront également faire en sorte que les opérations réalisées avec les non adhérents ne soient pas plus rémunératrices pour les bénéficiaires que celles réalisées avec leurs propres adhérents.

#### **4.5.2 La reconnaissance des interprofessions**

Les réformes de structures doivent aussi prévoir une reconnaissance communautaire des interprofessions et de leurs outils. Celle-ci n'existe en effet réellement que dans les organisations communes de marché relatives au vin et aux fruits et légumes.

*En contrepartie, la confiance qui serait ainsi témoignée aux interprofessions devrait être assortie, pour ces structures, d'une obligation de rendre public leur compte rendu d'activité annuel en vue de permettre aux agriculteurs de s'assurer qu'elles remplissent complètement leurs missions.*

Au-delà de ce principe, les cotisations volontaires, rendues obligatoires par un arrêté d'extension du ministre chargé de l'agriculture (CVO) devraient conserver leur caractère de fonds privés. *En effet, la simple extension d'un accord ne doit pas être considérée comme entraînant la requalification du produit des CVO en une ressource d'Etat.*

Actuellement, les accords interprofessionnels de gestion de crise sont soumis, pour les fruits et légumes, à une obligation d'application pendant un an avant leur extension. Cela réduit à néant toute tentative de gestion des crises à un niveau interprofessionnel. Cette contrainte devrait donc être levée.

*Enfin la possibilité de créer des fonds de mutualisation ou de péréquation devrait faire l'objet d'une reconnaissance explicite et d'une fiscalité appropriée.*

## 5 CONCLUSION

Les objectifs de la politique agricole commune ont été profondément modifiés en 1999 et 2003. L'Europe n'avait plus à assurer la sécurité de ses approvisionnements alimentaires et était devenue depuis déjà de longues années, exportatrice dans de nombreux domaines.

Parallèlement, les préoccupations environnementales de notre société se faisaient plus pressantes tandis que l'élargissement communautaire et les négociations internationales à l'Organisation mondiale du commerce contraignaient l'Union à renoncer à certains outils de régulation des marchés.

La réforme de 2003 qui, pour l'essentiel, s'appliquera en France en 2006 marque le début d'une ère nouvelle qui se caractérise par des changements dont il n'est pas certain que l'ampleur ait été saisie par tous.

Notre agriculture sera moins protégée par les dispositifs publics et sera davantage soumise aux marchés européens et mondiaux et à la volatilité des prix.

Ainsi commence pour les agriculteurs européens une phase de transition qui devrait les conduire en 2013, où, après le résultat des négociations de Hong Kong, de nouvelles évolutions sont annoncées.

Durant cette période, il nous semble que la responsabilité des pouvoirs publics est d'aider les agriculteurs à mieux se positionner dans le marché et de préparer notre agriculture aux échéances à venir, notamment en lui permettant de se doter des outils et moyens nécessaires pour mieux gérer les risques et les crises, quelles que soient leur nature ou leur origine.

Dans cette perspective, des axes d'efforts ont été proposés qui concernent les exploitations agricoles elles-mêmes qui doivent développer tous les instruments de prévoyance qui sont à leur disposition mais aussi les pouvoirs publics dont l'action doit être mieux coordonnée et renforcée dans les domaines de la prévention des crises, de la communication ainsi que du soutien à l'action que pourraient développer les organisations économiques et professionnelles agricoles.

Toutefois, la mise en œuvre de certains de ces instruments suppose des modifications législatives et réglementaires. Il paraît en effet difficile de conserver en l'état, un droit de la concurrence agricole qui a été forgé sous l'ancienne PAC, dans les années 60, et qui ne permet pas aujourd'hui de gérer les crises et crée des inégalités entre les Etats membres tout en s'interprétant en fonction de l'ancien état de droit.

Le traité de Rome a autorisé la PAC à se mettre en dérogation du droit commun de la concurrence. Il conviendrait que le Conseil fasse à nouveau usage de ce pouvoir pour doter cette politique d'un règlement horizontal relatif à la gestion des crises qui ouvrirait pour la Commission et les Etats membres, de nouveaux outils permettant d'en assurer une meilleure gestion.

Mieux protégée devant les crises auxquelles elle sera confrontée, notre agriculture pourra alors s'engager avec davantage de sérénité et de force, dans les évolutions structurelles que lui imposent parallèlement les mutations de son environnement économique et social mondial.

En effet, les acquis de la PAC ne sont pas définitifs et rien n'indique que l'émergence de nouveaux acteurs dans le commerce international – comme la Chine et l'Inde – ne va pas rendre à l'agriculture et l'alimentation la place stratégique qui lui revient et que certains ont peut-être voulu un peu rapidement oublier.

D'ici à 2013 il convient donc de préserver notre potentiel agricole. Mais il importe aussi de savoir l'adapter, l'aiguiser et le durcir pour qu'il puisse à nouveau, dans un environnement agressif et contraignant, tracer un sillon d'avenir.



# ANNEXES

## LISTE DES ANNEXES

- **ANNEXES n° 1 et 2** : Lettres de mission pdf 395 Ko
- **ANNEXE n°3** : Liste des personnalités rencontrées pdf 125 Ko
- **ANNEXE n°4** : Communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole (mars 2005) pdf 2,09 Mo
- **ANNEXE n°5** : Analyse juridique de l'articulation entre le droit de la concurrence et les dispositions relatives à l'agriculture dans le cadre de la politique agricole commune. pdf 166 Ko
- **ANNEXE n°6** : L'encadrement juridique des mécanismes d'assurance agricole et notamment leur compatibilité avec les règles de l'OMC pdf 111 Ko
- **ANNEXE n°7** : Bibliographie pdf 96 Ko

ANNEXE N°1  
*République Française*

*Le Ministre de l'Agriculture  
et de la Pêche*

Paris, le 19 SEP. 2005

AL/ECG

Monsieur le Député-Maire, *du Martial*

Au plan européen, les réformes successives de la politique agricole commune consacrent un désengagement des instances européennes en matière d'intervention sur les marchés.

Au plan international, les négociations complexes à l'OMC, dans le cadre du cycle de DOHA, font craindre une poursuite de la remise en cause de la préférence communautaire déjà largement entamée dans certaines filières.

Ces tendances lourdes consacrent une logique de marchés agricoles de plus en plus libéralisés et de plus en plus ouverts à la concurrence internationale. Elles ont pour corollaire une pression accrue sur les prix agricoles et un accroissement de la volatilité des cours sur les marchés.

Face aux aléas climatiques et aux variations brutales de prix sur les marchés, nous devons mieux protéger nos agriculteurs en remettant en place des outils de gestion des risques et des dispositifs d'assurance performants. Une nouvelle approche des pouvoirs publics et des opérateurs dans la gestion des marchés est indispensable.

Sur la compatibilité entre le droit de la concurrence et l'implication des opérateurs économiques dans la gestion des marchés, en accord avec Monsieur le Premier Ministre, je souhaite vous confier une étude. Vos propositions alimenteraient le débat à l'occasion du mémorandum sur la PAC que le Gouvernement envisage de déposer à Bruxelles.

Mon Cabinet et mes services sont naturellement à votre disposition pour vous aider dans votre réflexion et plus particulièrement M. Jean-Marie AURAND Directeur des politiques économique et internationale.

Vous remerciant de l'intérêt que vous avez bien voulu manifester pour cette proposition, je vous prie de croire, Monsieur le Député-Maire, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Aurand*

  
Dominique BUSSEREAU

Monsieur Martial SADDIER  
Député de la Haute-Savoie  
Maire de Bonneville  
Palais Bourbon  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

*78, rue de Varenne - 75349 Paris 07 sp - Tél : 01 49 55 49 55*

*Le Ministre de l'Agriculture  
et de la Pêche*

*Paris, le 19 SEP. 2005*

AL/ECG

Monsieur le Député-Maire, *du Yver,*

Au plan européen, les réformes successives de la politique agricole commune consacrent un désengagement des instances européennes en matière d'intervention sur les marchés.

Au plan international, les négociations complexes à l'OMC, dans le cadre du cycle de DOHA, font craindre une poursuite de la remise en cause de la préférence communautaire déjà largement entamée dans certaines filières.

Ces tendances lourdes consacrent une logique de marchés agricoles de plus en plus libéralisés et de plus en plus ouverts à la concurrence internationale. Elles ont pour corollaire une pression accrue sur les prix agricoles et un accroissement de la volatilité des cours sur les marchés.

Face aux aléas climatiques et aux variations brutales de prix sur les marchés, nous devons mieux protéger nos agriculteurs en remettant en place des outils de gestion des risques et des dispositifs d'assurance performants. Une nouvelle approche des pouvoirs publics et des opérateurs dans la gestion des marchés est indispensable.

Sur la compatibilité entre le droit de la concurrence et l'implication des opérateurs économiques dans la gestion des marchés, en accord avec Monsieur le Premier Ministre, je souhaite vous confier une étude. Vos propositions alimenteraient le débat à l'occasion du mémorandum sur la PAC que le Gouvernement envisage de déposer à Bruxelles.

Mon Cabinet et mes services sont naturellement à votre disposition pour vous aider dans votre réflexion et plus particulièrement M. Jean-Marie AURAND Directeur des politiques économique et internationale.

Vous remerciant de l'intérêt que vous avez bien voulu manifester pour cette proposition, je vous prie de croire, Monsieur le Député-Maire, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Amitiés,*

Dominique BUSSEREAU

Monsieur Yves SIMON  
Député de l'Allier  
Maire de Meillard  
Palais Bourbon  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

*78, rue de Varenne - 75349 Paris 07 sp - Tél : 01 49 55 49 55*

# ANNEXE N°3

## PERSONNALITES RENCONTREES LORS DE LA MISSION GESTION DE CRISES

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)	M. Jean SALMON, Vice-président Mme Dominique BRINBAUM, DG adjoint
Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB)	M. Philippe PINTA, Président M. Joël COTTARD, membre du Conseil d'administration M. Hervé Le STUM
Association générale des producteurs de maïs (AGPM)	M. Jean BOULON, vice-président Mme MARQUIS, chargée de mission
Association nationale des industries alimentaires (ANIA)	M. MANGENOT, directeur général Mme Diane DORE, chargée de mission
Attaché agricole à LA HAYE	M. Philippe POIRSON
Attachée agricole à MADRID	Mme Cécile BIGOT.
Avocat	Maître Christine BONNEFOI, avocat au barreau de Marseille et au barreau de Bruxelles
Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)	M. Emmanuel LACHAIZE, trésorier adjoint M. Jérôme VOLLE, Secrétaire général adjoint M. Benjamin LAMMERT, Conseiller
Confédération nationale de l'aviculture	M. Eugène SCHAEFFER, Président
COOP de France	M. Philippe MANGIN, Président M. Jacques HUBERT, Directeur général
COPEIAA	M. Christian de BOISSIEU, Président ainsi que les membres du COPEIAA
CREDIT AGRICOLE	M. Noël DUPUY, Vice-président de Crédit agricole SA M. Michel CLAVE, directeur de l'agriculture et de l'agroalimentaire M. Noël LEGER, Chargé de mission M. Jean-Michel GEERAERT, PACIFICA M. Michel LOPEZ, filière grandes cultures
FEDECOM	M. François LAFITTE, Président du comité économique fruits et légumes du Sud-Ouest M. Jean-Louis MOULON, Président du Comité économique fruits et légumes du Val de Loire. M. MALAGIER, directeur

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)	M. Jérôme BEDIER, Président
Fédération des industries avicoles (FIA)	M. André LEPEULE, directeur général
Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles (FNSEA)	M. Jean-Michel, LEMETAYER, Président M. Pierre de GREGORI, directeur général adjoint
Fédération nationale du bétail et des viandes	M. Jean-Michel FRITSCH, Président Mme Martine ANNEDE, Directeur des affaires juridiques et sociales
GROUPAMA	M. BAUCHEREL, Président, M. Stéphane GIN, directeur des risques professionnels agricoles Mme Catherine LION M. Luc BOUCHER
INTERBEV	M. Jean-Louis BIGNON, délégué général
INTERFEL	M. Rémy LEPRETTE Directeur Général
Interprofession Nationale Porcine (INAPORC)	M. Guillaume ROUE, Président
Ministère de l'agriculture et de la pêche – service des nouvelles du marché	M. Alain JACOTOT, Chef du service
Ministère de l'agriculture et de la pêche – service des stratégies agricoles et industrielles	Mme Edith VIDAL, Chef de service Mme Christine AVELIN, chef de bureau
Ministère de l'agriculture et de la pêche SD/DAF	M. Philippe BOYER, sous-directeur du financement de l'agriculture
Ministère de l'Economie et des Finances - DGCCRF	Mme BUCHE, sous-directrice
Office National Interprofessionnel des Viandes, de l'Elevage et de l'Aviculture (OFIVAL) et ONILAIT	M. Yves BERGER, directeur
ONIVINS et ONIFLHOR	M. Philippe de GUENIN, directeur
Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne.	Monsieur Jean-Marc BOURNIGAL
Union nationale des syndicats des détaillants en fruits et légumes	M. VIGNAUD Mme CHOUX, déléguée UNFP

**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES  
A BRUXELLES LE 26 OCTOBRE 2005**

M. Klaus Dieter BORCHARDT, Chargé de mission au Cabinet de Mme le Commissaire chargée de l'agriculture

M. John BENSTED SMITH, Directeur de la direction « analyse économique et évaluation » et ses collaborateurs

**LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES  
AUX PAYS BAS LE 10 NOVEMBRE 2005**

M. Jean-Michel GAUSSOT, Ambassadeur de France

M. Harm-Evert Waalkens (PVDA, parti social-démocrate), membre de la Deuxième Chambre depuis 1998 et M. Henk-Jan Ormel (CDA, parti chrétien démocrate), membre de la Deuxième Chambre depuis le 23 mai 2002.

Mme Annie Schreijer-Pierik (CDA, parti chrétien démocrate), membre de la Deuxième Chambre depuis le 19 mai 1998 et M. Gert-Jan Oplaat (VVD, parti libéral), membre de la Deuxième Chambre du 19 mai 1998 au 23 mai 2002

M. Kees de BONT, chercheur au LEI

M. Ate OOSTRA, directeur général au Ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire.

M. Roelf GRAVEMEIJER, chargé de mission

M. Hans Van ES, membre de la direction de « the Greenery »

M. Jean-Paul THUILLIER, conseiller économique et commercial à l'Ambassade de France

M. RAMEKERS, président de l'interprofession Bétail, viandes et aviculture

MM. Jaap HAANSTRA, responsable grandes cultures à LTO-Noord, membre de la section nationale grandes cultures de LTO-NEDERLAND et Jaap van WENUM, chargé de mission à LTO Nederland

Marcel van ASSELDONK, chercheur à l'institut pour la gestion des risques en agriculture (IRMA)



**LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES  
A MADRID LE 17 NOVEMBRE 2005**

**Monsieur Claude BLANCHEMAISON** Ambassadeur de France en Espagne

**COAG (Coordinadora de Agricultores y Ganaderos)**

M. José Luis MIGUEL, Responsable Technique

M. Vicente SANZ, Responsable du secteur Assurances Agricoles de COAG

M. Francisco SÁNCHEZ, Technicien expert en assurances agricoles

**Confederación de Cooperativas Agrarias de España**

M. Agustín HERRERO, Directeur Adjoint de CCAE

M. Josep MULET, Président de la section fruits à pépins du Conseil Sectoriel des Fruits et Légumes

M. José Antonio PLAZA, Président de la section fruits à noyaux du Conseil Sectoriel des Fruits et Légumes

M. Félix RODRIGUEZ, Responsable technique des Fruits et Légumes de CCAE

M. José CARDONA, Responsable du Département juridique de CCAE

**ENESA (Entidad Estatal de Seguros Agrarios)**

M. Fernando José BURGÁZ MORENO, Directeur

ANNEXE N° 4

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le  
COM (2005) 74

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole

## 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 européenne<sup>1</sup>, qui a été 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»<sup>2</sup> 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'O MC 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.

---

<sup>1</sup> «Risk management Tools for EU Agriculture» - Document de travail de la DG Agriculture : [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm)

<sup>2</sup> 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 sur 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 règlement<sup>3</sup> 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 tunique, 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 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

---

<sup>3</sup> Article 38 du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil (JO L 160 du 26.6.1999)

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 utile 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 aux 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.

# ANNEXE N°5

## Analyse juridique de l'articulation entre le droit de la concurrence et les dispositions relatives à l'agriculture dans le cadre de la PAC.

L'objet de cette note est de rappeler le cadre général concurrentiel dans lequel s'inscrit la politique agricole commune (PAC). Ce cadre, initialement spécifique (1.) tend à se rapprocher du droit commun à mesure de l'approfondissement de la politique de la concurrence. La réforme de la PAC, qui exposera les agriculteurs à des risques de marché plus importants, incite à rechercher les voies d'assouplissement possible (2.).

\*  
\*       \*

### 1. Traduction des spécificités agricoles dans leur articulation avec le droit de la concurrence communautaire.

Le principe général d'une exemption agricole (1.1.) a fait l'objet d'une application limitée (1.2.) qui s'explique notamment par l'importance croissante du droit de la concurrence européen.

#### 1.1. Le traité confère une primauté à la PAC sur la politique de la concurrence.

Les dispositions relatives à l'agriculture dans le traité de Rome apparaissent au titre II de la troisième partie du traité, avant les dispositions relatives à la concurrence (Chapitre I du titre VI de la troisième partie), au milieu des quatre grandes libertés prévues par le traité.

Des objectifs spécifiques (article 33) sont donnés à la politique agricole commune.

L'articulation entre les politiques de la concurrence et la PAC est précisée à l'article 36 du traité<sup>5</sup>. **Les règles de la concurrence ne sont pas applicables à l'agriculture**, sauf si le Conseil des ministres en dispose autrement.

Dans l'arrêt *Maïzena* du 29/10/1980, la CJCE a dit pour droit que la PAC avait primauté sur les objectifs du traité en matière de concurrence. Le Conseil dispose ainsi d'un large pouvoir d'appréciation.

Ce dernier ne saurait toutefois conduire, dans son utilisation, à vider de son contenu une autre politique communautaire (en l'occurrence la politique de la concurrence). Malgré sa primauté, la

---

<sup>5</sup> Article 36

Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 37, paragraphes 2 et 3, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 33.

Le Conseil peut notamment autoriser l'octroi d'aides:

a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles;  
b) dans le cadre de programmes de développement économique.

PAC ne peut être utilisée à des fins de détournement conscient des règles de la concurrence jusqu'à rendre cette politique communautaire inapplicable.

## 1.2. La traduction concrète de cette primauté a été remarquablement timide.

Le Conseil s'est saisi, conformément aux articles 36 et 37, de la question de l'application du droit de la concurrence à l'agriculture. Dans le règlement CE N°26 de 1962, il a d'emblée disposé que **le droit de la concurrence était applicable au domaine agricole** (art.1), **sous réserve de certaines dérogations** (art.2). Il a ainsi sciemment limité son pouvoir d'exemption à certains cas spécifiques.

L'article 2 établit ainsi les conditions qui rendent inapplicable l'article 81.1 du traité<sup>6</sup>, qui interdit certains comportements économiques faussant la concurrence (notamment les ententes).

Ainsi, par le jeu de cet article;

- **L'article 81.1. n'est pas applicable aux accords, décisions et pratiques qui font partie intégrante d'une organisation commune de marché.**

Pour la Commission, ces accords **doivent être prévus directement et précisément** dans leur forme et leur objet **par le règlement du Conseil qui établit l'OCM** concernée (par exemple: le domaine des fruits et légumes avec les retraits de produits).

- **L'article 81.1. n'est pas applicable aux accords, décisions et pratiques qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC (article 33).**

Pour la Commission et la Cour, il s'agit ici de démontrer que l'application de l'article 81.1 du traité mettrait en péril le fonctionnement de l'OCM ou les objectifs de la PAC. Il ne faut pas qu'un autre moyen soit possible (25 juillet 1974, Commission dans Frubo). Il faut enfin que **tous** les objectifs de la PAC soient confortés par l'accord en question.<sup>7</sup> Or, par exemple, l'argument de la protection de prix raisonnables pour le consommateur peut facilement être utilisé pour faire obstacle à un accord sur un prix minimal. De même, la Commission peut toujours avancer que le non respect de la concurrence empêche les producteurs les plus compétitifs de bénéficier d'un enrichissement mérité (relèvement du revenu individuel).

---

<sup>6</sup> Article 81

1. Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à:

- a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction;
- b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements;
- c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement;
- d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence;
- e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

<sup>7</sup> Article 33

1. La politique agricole commune a pour but:

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

➤ **L'article 81.1. n'est pas applicable aux accords, décisions et pratiques de certaines organisations de producteurs.**

Il s'agit d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles, d'associations de ces associations.

Les conditions sont les suivantes :

- La structure est ressortissante à un seul Etat-membre;
- Les accords ne comportent pas d'obligation de fixer un prix déterminé;
- La Commission n'a pas constaté que la concurrence était exclue;
- La Commission n'a pas constaté que les objectifs de la PAC étaient mis en péril.

**La jurisprudence a donné à cette exception à l'application de l'article 81.1 une grande autonomie** : il ne s'agit pas, donc, d'une sous-catégorie des exceptions précédentes comme la Commission (qui joue dans ce dispositif un rôle spécifique) aurait pu le souhaiter, mais bien d'une dérogation particulière.

Cette disposition a été introduite par le Parlement européen. Elle permet, en France, de reconnaître certaines organisations de producteurs sans transfert de propriété qui limitent les ventes de leurs adhérents à quelques opérateurs prédéterminés.

### **1.3 Le primat croissant du droit de la concurrence.**

La politique de la concurrence n'était pas une politique fondamentale du traité de Rome. L'objectif des Etats-membres était alors bien plus de construire un marché commun (libertés de circulation et d'établissement), c'est à dire de lutter contre les dispositions douanières protectionnistes, que de promouvoir la concurrence comme moyen d'action.

Néanmoins, **au cours du temps, cette politique est apparue comme le complément nécessaire de la marche vers le marché intérieur, puis unique.** Elle a pu bénéficier, par effet de report, de l'expérience acquise par la Commission dans le démantèlement des protections tarifaires et a été particulièrement encouragée dans son développement. En effet, **la politique de la concurrence est la seule politique où la Commission agit d'une manière exclusive, sans en référer au Conseil** (il n'existe d'ailleurs pas de "Conseil concurrence") avec des pouvoirs quasi-juridictionnels. Dans ce domaine, la liberté de manœuvre de la Commission est telle que, structurellement, il est de son intérêt de ramener à une question de concurrence toutes les autres politiques communautaires, afin de disposer d'un bras de levier maximal

**Les exemptions au droit commun de la concurrence ont dès lors toujours été limitées. Pourtant, l'article 81.3<sup>8</sup> permet, à titre d'exemple, de rendre inapplicable le premier**

---

<sup>8</sup> Art 81. (...)

3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables:

— à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,

— à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises,

et

— à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées

qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans:

a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs;

b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.

**paragraphe (règles générales de la concurrence) à des catégories d'accords ou de pratiques** qui contribuent à promouvoir le progrès technique ou économique pour autant que :

- Une partie équitable du profit résultant revienne aux utilisateurs;
- Il n'y ait pas des restrictions de concurrence dont on puisse se dispenser;
- La concurrence ne puisse pas être éliminée.

**Ces dispositions sont largement sous-employées par les autorités communautaires.** Elles seraient autant applicables à l'agriculture qu'à d'autres secteurs. L'article L.420-4 du code du commerce en France spécifie justement, sur cette base, la situation des productions agricoles.

Plus généralement, il convient de garder à l'esprit que la Commission adopte systématiquement une attitude protectrice de la concurrence.

Ce comportement s'explique aussi par la crainte que les Etats-membres peuvent être les victimes du comportement anticoncurrentiel des autres Etat-membres. Il y avait ainsi un intérêt réciproque à s'assurer d'un code de bonne conduite en matière d'aides agricoles. Ainsi ont été rédigées les lignes directrices agricoles, qui font pendant aux lignes directrices sur les aides d'Etat, et qui assurent, dans le champs de l'agriculture, que les Etats-membres n'instituent pas d'aides nationales faussant la concurrence agricole. Par ce biais, une législation restrictive des moyens d'intervention publique a pu être mise en place, qui, aujourd'hui, est un frein à l'évolution du secteur.

**Ainsi, le statut communautaire des contributions volontaires obligatoires (CVO) est illustratif.** Ces ressources financières ont certes une origine privée (cotisation des opérateurs) mais le caractère contraignant qui s'attache à elles provient notamment d'une intervention publique (les accords interprofessionnels correspondants doivent être étendus ou homologués). Cette intervention juridique publique est considérée par la Commission comme modifiant la nature même de la ressource financière, pour en faire une ressource publique. **Ainsi l'utilisation de cette ressource est assimilée à l'utilisation d'une aide d'Etat, laquelle relève du régime de la politique de la concurrence par le biais des lignes directrices agricoles.** La Commission utilise donc sciemment le droit de la concurrence comme un outil de contestation de dispositifs nationaux qui auraient pu faire l'objet de mise en cause par d'autres voies plus spécifiques<sup>9</sup>.

\*  
\*       \*

## **2. Les voies possibles d'un assouplissement du droit de la concurrence européen.**

Les objectifs d'un éventuel assouplissement seront rappelés (2.1.) avant de cerner les différentes voies possibles pour introduire des modifications du cadre existant.

### **2.1. Les objectifs d'un assouplissement.**

Le droit de la concurrence permet plusieurs points d'entrée. En rapport avec la lettre de mission, il importe cependant de bien délimiter les domaines concernés.

**L'objectif principal serait ainsi de renforcer le pouvoir des organisations de producteurs et/ou des interprofessions pour leur permettre de prendre en charge les nouveaux instruments, à envisager, pour la gestion des crises et des risques créés par la réforme de**

---

<sup>9</sup> Une remise en cause directe par le biais de l'article 81 était aussi possible. Il semble que la DG Agri, tout en recourant au levier du droit de la concurrence, cherche aussi en s'appuyant sur les lignes directrices agricoles à conserver une autorité sur son champ spécifique.

**2003.** Il s'agirait par exemple de permettre la mise en place, au plus proche du terrain, d'assurances contre les catastrophes naturelles, de fonds de mutualisation, d'une couverture de base contre les crises de revenu, d'aides au stockage de crise, d'aides à la transformation de crise, d'aides à la réduction volontaire de production (y compris par anticipation)...

Le ministère de l'agriculture a proposé de prévoir, en situation de crise, la possibilité de laisser fixer par contrat-type (éventuellement agréé) des éléments de détermination des prix (prix planchers, encadrement des marges...) ou de facilitation d'aiguillage vers des débouchés de crise alternatifs.

**Il faut enfin, autant que possible, sécuriser les ressources des dispositifs mis en place.** Si l'utilisation de un point de modulation<sup>10</sup> ne crée pas de difficultés de principe, il convient de remarquer que la Commission entend fermement ne conserver dans le deuxième pilier que des aides inscrites en "boite verte" . Dès lors, le développement des mécanismes de gestion de crise ne peuvent qu'être limités à des opérations ponctuelles<sup>11</sup> tant que la Commission conservera ces dispositions d'esprit.

Par ailleurs, il conviendrait de rechercher, autant que possible, les voies d'une légalisation des CVO et flux financiers assimilables. En effet, pour financer certaines aides et dans le cadre d'une gestion par assurance, il convient de bénéficier de disponibilités financières que l'Etat n'a pas toujours (la notion de crise n'étant pas facilement compatible avec le cadre budgétaire actuel de l'Etat) et de responsabiliser les acteurs locaux tout en évitant les phénomènes de sélection inverse (aléa moral). Des dispositifs de cotisation obligatoire risquent dès lors d'être indispensables. **Elles ne doivent pas pouvoir être requalifiées en ressources d'Etat au risque sinon de devenir difficilement compatibles avec les lignes directrices agricoles.**

Il importe cependant de noter que la catégorie des CVO regroupe des cotisations perçues selon des modalités très diverses : quand elles se limitent à un prélèvement sur les producteurs elles correspondent plus à l'esprit d'un outil pour une association de producteurs que quand elles concernent l'intégralité d'une filière, à chacun des stades.

## **2.2. La modification du règlement n°26-62**

Ce règlement date de 1962 et n'a pas été modifié depuis. Il serait imaginable de demander sa modification par la procédure prévue à cet effet : proposition de la Commission, avis du Parlement européen et vote du Conseil (majorité qualifiée). Cela suppose une volonté politique forte de la Commission, laquelle semble peu disposée à provoquer un débat sur cette dérogation aux règles de la concurrence sauf à ce que soit produite une véritable spécificité agricole le justifiant.

Il s'agirait de mettre en place un dispositif de gestion de crise dans le R 26, comme une nouvelle modalité pour échapper, temporairement, à l'application de l'article 81.1. Le bénéfice de l'exemption pour les organisations de producteurs pourrait être étendu aux interprofessions, ainsi qu'aux structures en passe de se constituer comme associations de producteurs.

La principale contrainte réglementaire, à savoir l'interdiction d'obligation de fixation des prix, pourrait être rediscutée à l'aune des changements profonds liés à la réforme de 2003.

---

<sup>10</sup> Soit environ, pour la France, une ressource moyenne de 60 M€

<sup>11</sup> Les crises affectant des productions, la plupart des dispositifs de gestion de crise efficaces se rattachent à des actions sur ces productions et sont par conséquent à inscrire en boite orange. L'attitude de la Commission est donc un vrai frein au développement de ces mécanismes.

### 2.3. Une introduction OCM par OCM des dispositions nécessaires.

**Il s'agirait ici de reprendre des dispositions très spécifiques**, aujourd'hui applicables uniquement dans le secteur des fruits et légumes et de la viti-viniculture **et de les étendre à d'autres secteurs**. Elles ont elles-même été copiées sur l'OCM tabac.

**En effet, à l'article 20 du règlement du Conseil 2200/1996 (OCM fruits et légumes), il existe une exemption à l'exemption.** Le secteur est mis en dérogation par rapport à l'article 1 du règlement 26 : l'article 81.1 (principe général de soumission au droit de la concurrence) n'y est pas applicable. L'OCM précise alors d'autres règles (proches de celles de l'article 2 du R26) pour encadrer la dérogation et mettre en place les dispositifs particuliers.

Le rôle des interprofessions pourrait éventuellement y être reconnu par le biais, notamment de l'incitation à la qualité<sup>12</sup>.

**Il est loisible d'introduire ce type de dérogation à chaque modification du règlement du Conseil de base de chacune des OCM.** La procédure suppose, une nouvelle fois, une proposition de la Commission, un vote à la majorité qualifiée en Conseil après un avis du parlement.

### 2.4 Un règlement nouveau et autonome : le règlement « crises ».

Rien n'empêche le Conseil, après proposition de la Commission, d'établir un régime de gestion des crises qui viendrait compéter le règlement R26. Il s'agirait ainsi d'une dérogation générale.

Cette voie pourrait être approfondie dans le cadre du "dialogue constructif" avec la Commission. Cela suppose de bien définir, au niveau européen, la notion de crise (et ses limites) pour aboutir à des pouvoirs spécifiques pour les organisations de producteurs dès lors que la crise est déclarée.

**Il est vraisemblable que seule la notion de crise permettra à la Commission de surmonter ses réticences à un "encadrement" des prix.** En effet, la liberté des prix est au cœur de la politique de concurrence et la Commission, comme du reste la DGCCRF ou le Conseil National de la Concurrence, y est très attachée.

Ce règlement « crises » porterait certains outils de gestion des crises évoqués dans le rapport. Une disposition spécifique, insérée dans chacune des OCM, pourrait faire passerelle avec le règlement, afin de s'assurer de son invocabilité en cas de crise sectorielle. Cette clause passerelle ressemblerait à la clause générale « viande bovine », évoquée plus haut, mais limiterait les réactions possibles de la Commission en ne lui octroyant pas une compétence générale.

---

<sup>12</sup> L'OCM Fruits et légumes prévoit une possibilité de gestion des crises par le biais de normes de commercialisation mais la Commission a toujours refusé la mise en oeuvre effective de ces dispositions.



# ANNEXE N°6

L'encadrement juridique international des mécanismes d'assurance agricole et notamment leur compatibilité avec les règles de l'OMC.

## **1 L'encadrement communautaire.**

Les aides pour remédier à des dommages résultants de calamités naturelles sont considérées comme compatibles par l'article 87. 2 du traité sous réserve qu'elles respectent les principes fondamentaux du traité.

L'intervention de l'Etat est cependant soumise en la matière au respect des lignes directrices sur les aides d'Etat, dès lors qu'il s'agit d'un abondement par des crédits publics. Le niveau de dommage (calamité naturelle) doit être au moins égal à une perte de 30% de la production normale (20% en zone défavorisée). Le taux d'aide à l'assurance peut alors se monter à 80% du montant des cotisations ou primes.

Le taux peut être plafonné à 50% dans les autres cas, lorsque l'on prend en compte des dommages causés par des aléas climatiques d'ampleur moindre. Depuis janvier, un dispositif de ce type existe en France (notifié à la Commission, il est conforme aux lignes directrices agricoles)

Le dispositif repose actuellement entièrement sur le bon vouloir des Etats-membres.

La Commission, en la matière, cherche à intervenir selon un axe très généraliste. Il s'agit plus d'un traitement social des difficultés que d'une approche économique (traitement spécifique par filière ou produit) dont elle craint les implications internationales (et notamment le risque de mise en évidence de régimes de compensation).

## **2 Dispositions du droit de l'OMC relatives à certaines mesures envisagées.**

**Si des nouveaux dispositifs d'aide sont mis en place, il conviendra, pour la Commission, de les notifier au secrétariat général de l'OMC.**

**Les aides seront alors ajoutées aux aides européennes existantes pour apprécier les plafonds sur lesquels des engagements politiques ont été pris.**

Les aides sont classées, principalement, en trois catégories en fonction de leur effet distorsif : la boîte orange (sur laquelle s'exerce une forte pression : il s'agit d'aides à la production), la boîte bleue (mesures considérées comme moins distorsives ou temporairement distorsives), la boîte verte (aides découplées par exemple).

Un détournement manifeste des aides notifiées ou une absence de notification peuvent exposer l'Union européenne à un risque de panel, encore que, dans le premier cas, les moyens d'investigations pratiques de nos partenaires commerciaux peuvent manquer.

A ce stade, il est possible d'apporter les éléments suivants:

Un versement direct d'aide au titre d'un programme de limitation de production (action intéressante en période de crise) n'est pas comptabilisé en boîte orange, mais en "boîte bleue" si et seulement si :

- Le versement est fondé sur une superficie ou des rendements fixes; ou
- Le versement est effectué pour 85% ou moins du niveau de base de la production; ou
- Le versement pour le bétail s'opère sur un nombre de têtes fixes.

On peut alors exclure ces versements du calcul de la mesure globale de soutien courante.

Dans le cas où ces conditions ne sont pas remplies, la limitation de production est inscrite en boîte orange.

On peut supposer que la boîte bleue dispose d'une espérance de vie supérieure à celle de la boîte orange. L'Union Européenne dispose d'une certaine marge en boîte bleue comme sur sa boîte orange grâce à la réforme de Luxembourg. Dès lors qu'il ne s'agit pas de montants considérables car les boîtes sont plafonnées, des inscriptions de nouvelles aides dans ces boîtes ne sont pas interdites.

#### **Pour les "garanties revenus" :**

Les versements de l'Etat ou de l'Union peuvent être inscrits en boîte verte sous certaines réserves. La perte de revenu doit notamment excéder 30% des revenus agricoles (revenu brut moyen). La compensation est versée à 70% dans l'année de l'accès au dispositif d'aide. Elle ne repose pas sur le type ou le volume de production<sup>13</sup>, ni les prix (intérieurs ou internationaux), ni les facteurs de production.

Il existe une règle sur les cumuls possibles avec l'assurance récolte.

#### **Pour les "assurances récoltes" :**

Elles ne sont inscrites en boîte verte que si elles sont utilisées pour compenser une catastrophe naturelle ou calamité similaire. La perte de production doit être d'au moins 30% de la production moyenne des trois années précédentes. A défaut, l'inscription se fait en boîte orange. Les dispositifs français, espagnols, canadiens et américains sont ainsi classés en boîte orange. Le Fonds national de gestion des calamités agricoles, en revanche, est classé en boîte verte (notion de calamité agricole bien cernée).

En règle générale, les aides exceptionnelles sont mieux accueillies que les aides "permanentes". Notamment, les aides au fonctionnement (prise en charge par l'Etat de primes d'assurance) sont plus distorsives que les indemnités pour perte de capital.

---

<sup>13</sup> D'où la difficulté à faire porter ce type de dispositif par des interprofessions

## **ANNEXE N°7**

### **BIBLIOGRAPHIE**

- Communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole (mars 2005)
- Rapport de M. le Député Ménard sur la gestion des risques climatiques en agriculture : créer une nouvelle dynamique
- Rapport du Conseil Economique et Social sur les conséquences économique et sociale des crises agricoles (rapporteur M. Joseph Guimet)
- Rapport élaboré sous l'autorité de M. Christian BABUSIAUX, Conseiller Maître à la Cour des Comptes relatif aux conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance-récolte en agriculture
- Cahier n°12 du club DEMETER relatif à la gestion des risques agricoles : la voie nord-américaine – quels enseignements pour l'Union européenne ? (2004)