

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B

POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Agriculture et développement rural

Culture et éducation

Pêche

Développement régional

Transport et tourisme

**RECHERCHE POUR LA COMMISSION
AGRI - ÉTAT DES LIEUX SUR LES OUTILS
DE GESTION DES RISQUES MIS EN
PLACE PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR
LA PÉRIODE 2014-2020: CADRES
NATIONAUX ET EUROPÉENS**

ÉTUDE



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES
ET DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

RAPPORT POUR LA COMMISSION AGRI -
ÉTAT DES LIEUX PORTANT SUR LES
OUTILS DE GESTION DES RISQUES MIS
EN PLACE PAR LES ÉTATS MEMBRES
POUR LA PÉRIODE 2014 À 2020: CADRES
NATIONAUX ET EUROPÉENS

ÉTUDE

Ce document a été demandé par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen.

AUTEURS

Centre de recherche pour la gestion des risques agraires et environnementaux (CEIGRAM):
Isabel Bardají, Alberto Garrido (coordinateurs)

CEIGRAM: Irene Blanco, Ana Felis, José María Sumpsi

Institut d'économie, de géographie et de démographie (CSIC): Tomás García-Azcárate

Avec la collaboration de:

Université Grenoble Alpes: Geoffroy Enjolras

Université de Naples Federico II: Fabian Capitanio

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Albert Massot

Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

Courrier électronique: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Jeanette Bell

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traductions: FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou pour vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en mars 2016.

Bruxelles, © Union européenne, 2016.

Version imprimée ISBN 978-92-823-9133-4 DOI: 10.2861/139681 QA-01-16-111-FR-C
PDF ISBN 978-92-823-9134-1 DOI: 10.2861/83814 QA-01-16-111-FR-N

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses-search.html>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES
ET DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

RECHERCHE POUR LA COMMISSION
AGRI -
ÉTAT DES LIEUX SUR LES OUTILS DE
GESTION DES RISQUES MIS EN PLACE
PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR LA
PÉRIODE 2014-2020: CADRES
NATIONAUX ET EUROPÉENS

ÉTUDE

Contenu

Cette étude analyse les dispositifs de mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion des risques dans le secteur agricole que les États membres ont récemment adoptés. Elle présente un état des lieux général de la gestion des risques des programmes de développement rural pour la période 2014 à 2020 soumis par les États membres (ou les régions). Elle compare les outils de gestion des risques mis en place pour permettre de mieux comprendre leur portée, leur conception, leurs limites et leur possible efficacité. Elle suggère de futures évolutions pour la PAC en rapport avec la gestion des risques dans le but de mieux gérer les incertitudes qui entourent les revenus et la volatilité des marchés.

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS	6
LISTE DES TABLEAUX	8
LISTE DES GRAPHIQUES	9
LISTE DES ENCADRÉS	9
SYNTHÈSE	10
1 INTRODUCTION: CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS	26
2 LES INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES	29
2.1 Description des instruments de gestion des risques	29
2.2 Principaux instruments: les assurances, les fonds de mutualisation, les comptes d'épargne, les paiements ad hoc et les mesures fiscales	32
2.2.1 Assurances	32
2.2.2 Fonds de mutualisation	35
2.2.3 Comptes d'épargne	40
2.2.4 Mesures fiscales ou de prélèvements	42
2.2.5 Paiements ad hoc	42
2.3 Difficultés d'une évaluation correcte des revenus et des recettes des agriculteurs	42
2.4 Réassurance	48
3 LE SOUTIEN À LA GESTION DES RISQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE	53
3.1 Les règles de l'OMC	53
3.2 Vision historique: Le cadre institutionnel avant 2014	55
3.3 Le nouveau cadre institutionnel de soutien à la gestion des risques dans le secteur agricole	58
4 MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES PAR LES ÉTATS MEMBRES	65
4.1 Mise en œuvre des outils de gestion des risques entre 2007 et 2013	65
4.1.1 Dans le cadre de la PAC	66
4.1.2 Aides d'État dans le secteur agricole	70
4.1.3 Typologie des États membres	73
4.2 Prévisions pour la mise en place des outils de gestion des risques pour la période 2014 à 2020	81
4.2.1 Dans le cadre de la PAC	81
4.2.2 Aides d'État dans le secteur agricole	87
4.2.3 Changements dans la typologie des États membres	90
5 PERSPECTIVES DE SOUTIEN À LA GESTION DES RISQUES DANS L'AGRICULTURE	94

5.1 Rôle des politiques publiques	94
5.1.1 Raisons d'être d'une intervention des pouvoirs publics	95
5.1.2 Mesures réglementaires	98
5.1.3 Aide financière en faveur de divers outils	99
5.1.4 Ciblage des instruments de gestion des risques	99
5.1.5 Réassurance	102
5.1.6 Supervision et surveillance	102
5.2 Modèle de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux	103
5.3 Obstacles à la mise en place d'une gestion efficace des risques agricoles	108
5.4 Le besoin d'une prévention des crises efficace au sein de l'OCM	110
5.5 Perspectives pour les outils de gestion des risques dans l'Union européenne	114
5.6 Les défis à relever pour une gestion des crises adaptée et prévisible et le rôle de la Commission européenne	117
5.6.1 OCM	117
5.6.2 Imprévisibilité des interventions publiques	119
5.7 Cohérence politique	120
6 Conclusions et recommandations	123
6.1 Conclusions	123
6.2 Recommandations	126
RÉFÉRENCES	128
ANNEXES	134

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAFC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ABER	Règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture
MGS	Mesure globale du soutien
VNA	Ventes nettes ajustées
AoA	Accord sur l'agriculture
AOP	Associations d'organisations de producteurs
PAC	Politique agricole commune
CCS	Consortio de Compensación de Seguros
OCM	Organisation commune des marchés
CNGRA	Comité national de gestion des risques en agriculture
CPM	Mesures de prévention et de gestion des crises
DPA	Dotation pour aléas
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
OEMA	Observatoire européen des marchés agricoles
COM	Commission européenne
CCE	Cour des comptes européenne
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios
PE	Parlement européen
UE	Union européenne
EuroMMO	Observatoire européen du marché du lait
FSUE	Fonds de solidarité de l'Union européenne
F&L	Fruits et légumes

- FAO** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FMSE** Fonds national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnementale
- FNGRA** Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture
- VANE** Valeur ajoutée nette d'exploitation
- FSN** Fondo di Solidarietà Nazionale in Agricoltura
- ICTSD** Centre international pour le commerce et le développement durable
- INPS** The Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
- ISR** Instrument de stabilisation des revenus
- CFP** Cadre financier pluriannuel
- EM** État membre
- NSPs** Programmes d'aide national
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économiques
- PNGRAT** Programme National de Gestion des Risques et Assistance Technique 2014-2020
- OP** Organisations de producteurs
- PDR** Programme de développement rural
- RM** Gestion des risques
- TFUE** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- OMC** Organisation mondiale du commerce

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.	
Cadre théorique servant à définir les outils de gestion des risques	31
Tableau 2.	
Soutien de l'Union à la gestion des risques avant 2014	58
Tableau 3.	
Soutien à la gestion des risques pour la période 2014-2020	63
Tableau 4.	
Dépenses liées aux assurances récoltes et aux fonds de mutualisation pour le secteur des fruits et des légumes et pour le secteur du vin	67
Tableau 5.	
Dépenses engagées en faveur d'assurances et de fonds de mutualisation en vertu de l'article 68 (2010 à 2013)	69
Tableau 6.	
Dépenses en aides d'État liées à des mesures de gestion des crises et des risques (2007 à 2013)	71
Tableau 7.	
Total des dépenses en aides d'État liées aux mesures de gestion des crises et des risques (2007 à 2013)	73
Tableau 8.	
Dépenses publiques pour les mesures de gestion des crises et des risques dans l'UE-28 entre 2007 à 2013	75
Tableau 9.	
Dépenses prévues en matière d'assurances récoltes et de fonds de mutualisation pour le secteur des fruits et des légumes et pour le secteur du vin (2014 à 2020)	81
Tableau 10.	
Dépenses prévues en faveur des mesures de gestion des risques dans le cadre des programmes de développement rural (2014 à 2020)	84
Tableau 11.	
Nombre et pourcentages d'exploitations agricoles aidées par des outils de gestion des risques de l'UE en vertu du second pilier pour la période 2014 à 2020	86
Tableau 12.	
Total des dépenses en aides d'État liées aux mesures de gestion des crises et des risques (2014)	87
Tableau 13.	
Options de soutien aux risques agricoles	104
Tableau 14.	
Options de soutien aux risques agricoles	104

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.	
Synthèse de la structure et des caractéristiques du "Contrat socle"	46
Graphique 2.	
Type de fonds public (aides de la PAC ou aides d'État) utilisé par les États membres pour la gestion des crises et des risques entre 2007 et 2013	74
Graphique 3.	
Répartition entre États membres (en millions d'euros) des aides à la gestion des risques en termes absolus pour la période 2007 à 2013. Les aides du pilier 1 apparaissent sur l'axe vertical et les aides d'État sur l'axe horizontal	78
Graphique 4.	
Répartition entre les États membres des aides à la gestion des risques en termes relatifs par rapport à la production du secteur agricole aux prix de base. Les aides du pilier 1 apparaissent sur l'axe vertical et les aides d'État sur l'axe horizontal	79
Graphique 5.	
Transfert des dépenses en faveur des mesures de gestion des risques agricoles du premier pilier (article 68, 2007-2013) au second pilier (programmes de développement rural, 2014-2020)	90
Graphique 6.	
Modèle de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux	105
Graphique 7.	
Évolution potentielle du modèle de risques par niveaux	108
Graphique 8.	
Part des paiements directs dans les revenus agricoles	109

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1.	
Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE)	39
Encadré 2.	
Le "Contrat socle" d'assurance française	45
Encadré 3	
Cadre réglementaire nécessaire à la mise en place de l'instrument de stabilisation des revenus (ISR)	47
Encadré 4:	
Le régime de réassurance dans l'assurance agricole en Espagne	50
Encadré 5.	
Le Fonds national français agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE)	97

SYNTHÈSE

Introduction et objectif de la présente étude

Que ce soit dans les milieux scientifiques ou politiques, chacun reconnaît que l'agriculture européenne se heurte à un degré élevé d'incertitude et d'insécurité dans chacune de ses composantes majeures. Les difficultés auxquelles les exploitants doivent faire face sont souvent perçues différemment selon les États membres, ce qui a conduit ces derniers à élaborer leurs propres méthodes de gestion des risques. La réforme de la PAC de 2013 a marqué le début d'une nouvelle étape dans la création et la mise en œuvre d'autres outils de gestion des risques pour l'Union européenne. Elle devait concilier la poursuite de objectifs de la politique commune et la possibilité, pour chaque État membre, de conserver ses propres acquis en matière de méthodes de gestion des risques.

Cette étude se propose d'examiner les dispositifs d'application des dispositions du règlement (UE) n° 1305/2013 relatives à la gestion des risques, adoptés par les États membres et soumis à la Commission en 2014. Le présent document entend:

- 1) présenter un état des lieux général de la gestion des risques telle qu'elle apparaît dans les programmes de développement rural pour la période 2014 à 2020 soumis par les États membres (ou les régions);
- 2) comparer les outils de gestion des risques mis en place pour permettre de mieux comprendre leur portée, leur conception, leurs limites et leur possible efficacité;
- 3) suggérer de futures évolutions pour la PAC en rapport avec la gestion des risques dans le but de mieux gérer les incertitudes qui entourent les revenus et la volatilité des marchés.

Il comporte six chapitres, dont l'introduction. Le chapitre 2 décrit les principaux outils de gestion des risques en fonction de 15 facteurs différents et, dans sa dernière section, analyse les besoins en matière de réassurance. Le chapitre 3 étudie les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le cadre institutionnel (la PAC et les aides d'État) servant d'appui à la gestion des risques agricoles avant et après 2014. Le chapitre 4 regroupe les données détaillées de la mise en œuvre des outils de gestion des risques par les États membres, pour les périodes de 2007 à 2013 et de 2014 à 2020. Le chapitre 5 définit quelques perspectives de soutien à la gestion des risques dans l'agriculture. Enfin, le chapitre 6 présente des conclusions et des recommandations. Cette étude est accompagnée d'une annexe comportant un recueil de fiches sur les États membres pour lesquels des informations ont pu être recueillies et analysées.

Les outils de gestion des risques

Comme pour toute autre entreprise, gérer une exploitation agricole est une activité à risques. Il existe des risques propres à une ferme, tandis que d'autres sont spécifiquement associés à la culture des céréales, à l'élevage, à des situations géographiques et aux marchés où sont fixés les prix correspondants. Un exploitant agricole qui gère efficacement les risques qu'il encourt peut faire les bons choix en matière d'investissement et produire les denrées pour lesquelles il offre un avantage comparatif. À l'heure actuelle, les agriculteurs disposent de plusieurs sortes d'outils pour gérer les risques: des assurances, des fonds de mutualisation, des comptes d'épargne, des versements ad hoc et des mesures fiscales.

Une **police d'assurance** est un contrat en vertu duquel un assuré (l'exploitant) paye une prime et reçoit des indemnités d'une compagnie d'assurance en cas de pertes dues à des risques spécifiques. Pour que les primes soient abordables, les compagnies d'assurance doivent pouvoir compenser les risques en rassemblant des agriculteurs aux profils de risque différents. L'assurance la plus répandue est l'assurance récolte pour péril unique qui couvre

des risques bien définis, en général la grêle ou le gel. Les assurances de protection des revenus et des recettes sont moins courantes, excepté aux États-Unis et au Canada, mais elles ont fait l'objet d'une attention croissante au cours de ces dernières années.

Les **fonds de mutualisation** reposent sur le principe de la constitution de réserves financières à partir des contributions des participants, pouvant donner lieu à des retraits par les membres en cas de graves pertes de revenus. L'idée de base, commune aux assurances, est de répartir le risque entre un groupe de membres, avec, en outre, la possibilité pour les fonds de mutualisation d'offrir une mise en commun efficace des risques, sur la durée, au moyen d'engagements à long terme. Ces fonds de mutualisation peuvent bénéficier de différentes formes de **soutien public**, parmi lesquelles: i) la contribution à un capital de démarrage; ii) des abattements gouvernementaux sur des contributions annuelles au fonds; iii) des compensations de paiements versés aux agriculteurs; iv) des incitations fiscales à des dépôts de fonds. Un fonds de mutualisation diffère principalement d'une assurance en ce qu'il regroupe les exploitants agricoles selon leur production et leur région, tandis que les assurances de protection des revenus et des recettes administrées par des gouvernements et des assureurs s'adressent à toutes les catégories d'agriculteurs.

Une difficulté majeure pour l'instrument de stabilisation des revenus (ISR), sous forme de fonds de mutualisation ou d'assurance de protection des recettes et des revenus, est de mesurer les recettes ou les revenus attendus ou garantis d'une part et les recettes ou revenus réels d'autre part. Ces calculs peuvent se faire soit directement par l'intermédiaire des impôts ou des relevés comptables soit par celui d'indicateurs. Aujourd'hui, l'assurance liée à des indicateurs n'est pas répandue dans l'Union européenne, principalement en raison de l'hétérogénéité des productions et des conditions climatiques. Par conséquent, la création d'un indicateur de récolte commun à tous les agriculteurs d'une même région semble délicate. Par ailleurs, aucune surcompensation n'est autorisée par la réglementation européenne actuelle et cette éventualité ne peut être totalement exclue dans le cas d'un recours à des indicateurs.

Les **comptes d'épargne** constituent un outil de gestion des risques défini à partir de l'indemnisation des risques (une contrepartie) sur la durée, pas entre exploitations ou entre exploitants. Chaque année, les agriculteurs peuvent faire un dépôt (une partie de leur revenu annuel) sur un compte spécial qui garantit des versements d'intérêts. Si nécessaire, un dépôt, partiel ou total, peut faire l'objet d'un retrait. Des **soutiens publics** sont envisageables pour encourager la création des comptes d'épargne: i) des exonérations fiscales sur les retraits; ii) une épargne subventionnée par une augmentation des taux d'intérêts; iii) des contributions gouvernementales aux dépôts; iv) une compensation des paiements ou des retraits dus à des pertes de production ou de revenus. L'un des principaux avantages des comptes d'épargne est que ces fonds sont conservés par les agriculteurs au lieu d'être transférés à une compagnie d'assurance, ce qui peut inciter les exploitants à en bénéficier.

Des **mesures fiscales et de prélèvement** peuvent aussi engendrer une stabilisation des revenus. Si l'on autorise les agriculteurs à répartir leurs revenus sur plusieurs années, ils peuvent réduire leurs quittances d'impôt et compenser les mauvaises années par d'autres meilleures. Il est également possible de réduire les impôts des exploitants agricoles frappés par les risques climatiques, par le marché et par les redevances sanitaires.

Les **versements ad hoc** soulagent les agriculteurs d'un point de vue économique en cas de pertes lourdes. Généralement, la plupart des États membres disposent de provisions pour garantir des versements lors de catastrophes. Les versements ad hoc servent le plus souvent à aider les exploitants à reconstituer le capital qu'ils ont perdu (bâtiments, routes,

équipement, plantations d'arbres) ou le cheptel, si les assurances disponibles ne sont pas en mesure de couvrir les pertes encourues.

La **réassurance** est une forme particulière d'assurance. Les couvertures de réassurance sont proposées aux assureurs qui paient des primes et qui reçoivent des indemnités si leur portefeuille est à risque. Il existe essentiellement deux formes de réassurance: la réassurance facultative et la réassurance obligatoire. Et deux types de dispositifs sont possibles: le contrat proportionnel et le contrat non proportionnel. Face aux grands risques, les réassureurs sont un élément de réponse possible. Leur taille, plus élevée que celle des assureurs, leur permet d'observer une diversification géographique. En outre, ils jouissent d'une facilité d'accès aux marchés financiers et aux investisseurs. Certains instruments peuvent nécessiter le soutien de la réassurance publique, mais avec le temps et grâce à des réserves de stabilisation suffisamment importantes, d'autres peuvent s'en passer.

Le soutien à la gestion des risques dans le secteur agricole

Étant donné que l'aide publique directe en faveur de l'agriculture est en baisse, d'autres instruments provoquant moins de distorsions sur les échanges ont vu le jour. Les subventions aux assurances de l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU) sont considérées comme des mesures faussant les échanges et sont classées dans la boîte orange, à moins, cependant, qu'elles ne remplissent les critères définis à l'annexe 2 de l'accord. Pour qu'une aide aux assurances appartienne à la boîte verte, elle doit respecter les conditions très strictes de l'annexe 2. Concrètement, presque toutes les notifications adressées à l'OMC en matière de soutien aux assurances relèvent de la boîte orange et la majeure partie des pays notifient cette aide en tant que subventions autres que par produit, du moins était-ce le cas jusqu'en 2012.

L'Union européenne dispose d'un cadre réglementaire souple de soutien aux outils de gestion des risques, ce qui lui permet de faire face aux risques agricoles très divers et hétérogènes de l'ensemble des États membres. Ce cadre est délimité par la PAC et par les règles applicables aux aides d'État dans le secteur de l'agriculture.

Dans la **PAC**, avant la dernière réforme pour la période de 2014 à 2020, les possibilités d'aide aux outils de gestion des risques étaient prévues dans le premier pilier. La première possibilité a été établie en 2007, avec la réforme des réglementations par secteur (tout d'abord celui des fruits et des légumes puis celui du vin), qui a autorisé l'introduction de mécanismes de prévention et de gestion des crises, notamment l'aide aux assurances récolte ou l'établissement de fonds de mutualisation. De manière plus ambitieuse, en 2008, le bilan de santé de la PAC réformée élargit la possibilité de soutien aux outils de gestion des risques à tous les secteurs, en établissant une utilisation à hauteur de 10 % des plafonds nationaux pour le régime de paiement unique (article 68 du règlement (CE) n° 73/2009).

Entre 2007 et 2013, les **aides d'État** ont joué un rôle essentiel dans la gestion des risques et des crises. Les aides d'État sont des aides des gouvernements nationaux accordées aux exploitations ou aux sociétés. Comme elles peuvent constituer un obstacle à la concurrence, leur utilisation doit respecter la réglementation européenne conformément aux articles 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Selon la règle générale, l'octroi d'aides d'État est interdit à moins que a) la Commission les autorise en estimant qu'elles sont compatibles avec le marché intérieur, b) que l'aide soit exemptée de la procédure de notification ou c) qu'elle ne constitue pas une aide d'État. Dans le premier cas, l'autorisation donnée à des aides d'État devait être conforme aux **lignes directrices communautaires concernant les aides d'État** dans le secteur agricole. Outre ces orientations, le **règlement d'exemption par catégorie pour**

l'agriculture (ABER)¹ définit les aides exemptées de la procédure de notification en simplifiant celle-ci et en permettant à la Commission de déclarer certaines catégories d'aides comme compatibles. La principale différence entre le recours aux lignes directrices et le recours au règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture est que dans le premier cas, l'aide doit être notifiée à la Commission qui déclare sa compatibilité ou qui la rejette, alors que dans le second, l'État membre est uniquement tenu de déclarer l'aide 10 jours avant son entrée en vigueur, restant responsable, par la suite, de la preuve de sa compatibilité. Enfin, la dernière possibilité est que l'aide ne soit pas considérée comme une aide d'État. Dans cette option, l'aide ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une notification et seul l'État membre peut demander son autorisation. Ces aides relèvent des **règlements "de minimis"**², relatifs aux aides octroyées aux entreprises actives dans la production primaire.

La réforme de la PAC de 2014 représente un changement important du cadre pour le soutien aux outils de gestion des risques. Dans la nouvelle organisation commune des marchés (OCM), les mesures relatives à la prévention et à la gestion des crises (PGC) ont été conservées pour le secteur des fruits et légumes et le secteur vitivinicole. Cependant, les principaux outils de gestion des risques, qui figuraient jusqu'à présent dans le régime des paiements directs, se trouvent aujourd'hui dans le second pilier, dans le règlement relatif au soutien au développement rural³, avec la possible introduction dans les programmes de développement rural (PDR) de diverses mesures établies par les États membres. Le soutien à la gestion des risques selon le second pilier est vu sous l'angle de contributions financières aux primes d'assurance, de fonds de mutualisation et d'un instrument de stabilisation des revenus (ISR). Reconnaisant une exposition toujours croissante aux risques de marché et tenant compte de l'importance d'outils de gestion des risques adaptés au nouveau contexte, l'Union européenne a introduit cet instrument, quoique plutôt sous la forme de fonds de mutualisation que sous la forme d'assurance.

Les mesures définies dans le règlement relatif au développement rural présentent **trois insuffisances majeures**: 1) elles doivent être strictement conformes aux critères établis par la boîte verte de l'OMC; 2) la grande marge de souplesse et la grande liberté de choix permises dans le second pilier pourraient conduire à une mise en œuvre non homogène, non seulement parmi les États membres mais au sein de chacun d'entre eux également; 3) le lancement de nouvelles mesures de gestion des risques dans le budget limité du second pilier impliquerait une réduction du budget alloué à d'autres mesures importantes déjà comprises dans les programmes de développement rural. Néanmoins, inclure le soutien aux outils de gestion des risques dans la nouvelle PAC, même dans le second pilier, comporte certains avantages. Il s'agit là d'une étape modeste, certes, mais importante, qui ouvre la voie vers une nouvelle politique européenne de gestion des risques qui inclurait un cofinancement souple, qui serait respectueuse de la répartition budgétaire et adaptée aux caractéristiques et aux besoins de chaque État membre.

Les règles applicables aux aides d'État ont elles aussi été mises à jour en 2013 dans le cadre de l'initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État de la Commission, parallèlement à la nouvelle politique de développement rural. Les dispositions relatives aux conditions qui régissent la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur se trouvent dans les lignes directrices concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales pour la période 2014-2020⁴. Ces lignes directrices n'envisagent pas spécifiquement les aides destinées aux risques de

¹ Règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission du 17 décembre 2006.

² Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013.

³ Règlement (UE) n° 1305/2013.

⁴ Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01).

marché. Toutefois, si l'on considère le fait que toutes les aides comprises dans la PAC sont compatibles avec le marché intérieur par définition, l'instrument de stabilisation des revenus pourrait bénéficier d'un soutien en vertu du dispositif des aides d'État dans les mêmes conditions que celles définies dans le règlement (UE) n° 1305/2013. Tout comme dans la période de 2007 à 2013, les aides exemptées de procédure de notification sont incluses dans le règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture (ABER)⁵. Le cadre réglementaire pour les aides d'État se caractérise par sa souplesse malgré une configuration commune toujours plus détaillée. Il est à noter, par ailleurs, que sa mise en œuvre se voit facilitée par l'assouplissement des exigences de respect des critères de la boîte verte, toute l'aide octroyée en vertu des nouvelles lignes directrices figurant dans la boîte orange.

Mise en œuvre des outils de gestion des risques par les États membres

L'Union européenne ne dispose pas d'un régime de gestion des risques agricoles harmonisé au niveau européen. Les types et la portée des outils de gestion des risques qui ont été adoptés diffèrent grandement selon les États membres. En outre, le niveau de couverture et de subventions varie considérablement d'un État membre à un autre en raison de programmes régionaux appliqués dans certains d'entre eux. Toute cette complexité, et le fait que peu de chiffres, voire aucun chiffre du tout, ne soit disponible auprès des sources statistiques classiques, rendent très difficile la collecte d'informations sur la situation des outils de gestion des risques dans l'Union européenne. Pour la présente étude, les données ont été tirées de plusieurs sources: des bases de données en ligne, des analyses bibliographiques et des consultations d'experts chaque fois que cela était possible. La collecte s'est surtout centrée sur les informations relatives aux dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre des outils de gestion des risques dans le secteur agricole dans les 28 États membres.

Les recherches ont permis de conclure que les outils de gestion des risques soutenus par la PAC **au cours des années 2007 à 2013 n'ont pas été efficaces**. Premièrement, le recours aux mesures de prévention et de gestion des crises en vertu du premier pilier s'est avéré très limité, 173,47 millions d'euros seulement, pour **le secteur des fruits et des légumes et pour le secteur vitivinicole**. Les raisons générales de ce phénomène sont la petite taille de nombreuses organisations de producteurs, les ressources financières limitées et la lourdeur bureaucratique considérable en cause. Bien qu'un consensus existe sur la nécessité de conserver les mesures PGC, des données disponibles pour la période de 2014 à 2020 laissent penser que les assurances récolte et les fonds de mutualisation continueront de jouer un rôle modeste dans la nouvelle OCM unique. Deuxièmement, les dispositions de **l'article 68** ont davantage retenu l'attention. L'Union européenne a dépensé en faveur de celles-ci 761 millions d'euros entre 2010 et 2013. Cependant, seuls quelques États membres ont fait usage de ces mesures (la France, l'Italie, la Hongrie et les Pays-Bas) et la plupart du temps en faveur des assurances concernant les cultures, les animaux et les végétaux. Généralement, la mise en place des fonds de mutualisation est restée très limitée, en raison d'une complexité inhérente à ce type de mesure et d'une étroitesse du champ d'application de l'aide financière de l'Union européenne, visant uniquement la couverture des coûts administratifs dus à l'établissement des fonds, ce qui limite leur utilisation pratique.

Pour la période **2014 à 2020**, la PAC permet de financer les mesures de gestion des risques en vertu des principes du développement rural du second pilier. Les montants

⁵ Règlement (UE) n°702/2014 de la Commission du 25 juin 2014.

prévus indiquent que les dépenses effectuées en faveur des mesures PGC dans le cadre du second pilier seront **plus élevées que celles du précédent premier pilier relevant de l'article 68**. Les dépenses publiques totales au titre des trois outils de gestion des risques disponibles (assurance, fonds de mutualisation et ISR) atteindront un montant de 2 699,6 millions d'euros, avec un dépassement de plus de 1 700,7 millions (soit 63 %) du budget du second pilier de la PAC. Malgré cela, et bien que les soutiens de la PAC à la gestion des risques agricoles aient augmenté, la part des fonds de la politique agricole commune consacrée aux mesures PGC demeure très faible, **moins de 2 % des fonds du second pilier et 0,4 % du montant total du budget de la PAC pour la période 2014 à 2020**. Si l'on regarde les mesures adoptées par les États membres, on remarque que tous ceux qui avaient eu recours au financement de l'article 68 du premier pilier entre 2007 et 2013 appliqueront les mesures de développement rural du second pilier relatives à la gestion et à la prévention des risques. Par ailleurs, huit États membres (cinq au niveau national et trois au niveau régional) qui n'utilisaient pas l'article 68 adopteront eux-aussi les mesures de gestion des risques du second pilier. Le nombre d'exploitations européennes participant aux mesures de gestion des risques est de 635 000, la plupart en France (près de 495 000). Comme attendu, l'"assurance" est nettement la mesure la plus répandue. En revanche, la mise en place des fonds de mutualisation, et, plus particulièrement, l'ISR, s'avère minime. Actuellement, seuls deux États membres et une région ont décidé d'appliquer le nouvel instrument de stabilisation des revenus.

Tous les États membres ont recours à des aides d'État pour répondre aux situations de crise. En fait, la majeure partie d'entre eux s'appuient exclusivement sur les aides d'État pour leurs aides publiques (mesures ex post consacrées à la gestion des crises) ce qui révèle un usage clairement insuffisant des mesures de gestion (des risques) ex ante. Les États membres dont l'agriculture est très exposée aux risques sont sans surprise ceux qui occupent la première place du classement des dépenses publiques en valeur absolue. Les aides publiques de l'Espagne sont les plus élevées en termes absolus, suivies par celles de l'Italie, de la France, du Royaume-Uni, de la Grèce, de la Pologne et de l'Allemagne. Eu égard au montant de l'aide publique en termes relatifs, soit par rapport à la valeur de la production agricole, Chypre est le pays qui soutient le plus son dispositif de gestion des risques par des aides publiques, devant la Slovaquie et la Grèce. En Grèce et à Chypre, l'assurance est publique et obligatoire. Ainsi, ces résultats permettent de conclure que **le niveau de développement des assurances agricoles dans un État membre est également lié au soutien économique que celui-ci octroie** aux systèmes d'assurance.

Perspectives de soutien à la gestion des risques dans l'agriculture

Rôle des politiques publiques

Il appartient aux gouvernements de combler les lacunes laissées par le secteur privé et de créer les conditions d'un environnement favorable au développement des outils privés de gestion des risques. Les politiques publiques sont possibles grâce à: a) des mesures réglementaires; b) une aide financière en faveur de divers outils; c) la supervision et la surveillance; d) la réassurance; e) un ciblage.

Dans l'Union européenne, la mise en place de l'ensemble d'outils doit être opérée sous le couvert des législations nationales et des **cadres réglementaires**. Les différentes dispositions ne doivent pas entraîner de distorsions des marchés ou faire pencher la balance en faveur de quelques exploitants.

Certains outils peuvent être soutenus au niveau européen ou national par divers mécanismes, chacun nécessitant des subventions et une surveillance propres. Pour les gouvernements, le **coût financier** des outils de gestion des risques dépend de la souscription des agriculteurs à divers produits et à diverses options de couverture. Les

gouvernements pourraient allouer le budget disponible pour chaque instrument ex post, selon l'acceptation et la demande relatives des agriculteurs. Cependant, les produits d'assurance et de gestion des risques étant difficiles à vendre, le fait qu'une subvention octroyée à une certaine prime soit subordonnée au budget final disponible pour qu'elle soit aidée serait un facteur de complexité important supplémentaire pour les exploitants. Par conséquent, les gouvernements doivent garantir de la flexibilité dans les mécanismes de soutien qu'ils proposent et ils gagneraient à transférer une partie des risques à des fournisseurs de services de réassurance publics ou privés.

Les assurances ne peuvent pas être légalement mises à disposition sans imposer des frais destinés à couvrir les provisions adéquates, les réserves et la **réassurance**. Nombreux sont ceux qui affirment que les besoins en réassurance sont élevés dans le secteur des assurances agricoles car les risques sont systémiques. Il s'agit là d'une question d'ordre technique, qui dépend du niveau de diversification des risques; du degré de mise en commun des risques; et de l'existence ou non de régimes de coassurance, notamment. Un dernier point est celui du rôle que joue l'Union européenne dans son offre de réassurance conjointement avec la participation des États membres aux régimes nationaux de réassurance ou indépendamment de celle-ci. En raison d'un développement encore immature et disparate de l'assurance agricole et des fonds de mutualisation dans l'ensemble des États membres, cette option nécessiterait une analyse juridique et technique approfondie, et n'est pour l'instant pas disponible. De plus, il **reste à établir clairement** la valeur ajoutée que représenterait pour l'Union européenne une implication dans un régime de réassurance et de fonds de mutualisation, quels qu'ils soient.

Les gouvernements devraient créer **des agences capables de garantir des inspections et une surveillance** rigoureuses dans le but d'empêcher les défaillances financières et les faillites, les malversations et les abus. Les agriculteurs doivent être assurés que leurs produits sont vendus au prix qui convient et que leurs dommages sont évalués comme il se doit. Il incombe aux gouvernements de compléter les connaissances agronomiques, climatologiques et vétérinaires des services d'inspection des assurances et des autorités réglementaires de l'administration.

Le **ciblage** repose sur le fondement théorique de l'exposition aux différents risques selon la production, le type d'exploitation ou d'exploitant ou bien la zone de l'exploitation. À l'heure actuelle, des productions diverses ou des zones d'exploitation différentes (par exemple des zones montagneuses) sont susceptibles de présenter, ou présentent réellement, des niveaux variables d'exposition au risque, ce qui justifie ce type de ciblage. À cela s'ajoute le fait que le ciblage pourrait trouver sa raison d'être d'un point de vue politique ou social dans l'aide apportée à certains types d'exploitations ou à certaines catégories d'agriculteurs, grâce à l'octroi d'un soutien supplémentaire aux exploitations ou aux agriculteurs ciblés qui souscrivent à une assurance récolte ou animal ou bien qui créent un fonds de mutualisation.

Un modèle de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux

Les exploitants agricoles font face à plusieurs sortes de risques que l'on peut présenter brièvement comme suit: 1) les risques liés à la production et dus aux variations climatiques, aux maladies animales et aux organismes nuisibles aux végétaux et 2) les risques liés aux marchés et dus aux changements dans les conditions des marchés, notamment les variations de prix et leur volatilité croissante.

Au sein de ces deux catégories, il est possible de rendre compte de différents niveaux de dommages, du plus bas au plus élevé: Les pertes légères "normales" (moins de 30 % du rendement ou des recettes ou revenus) et les pertes lourdes (plus de 30 % du rendement ou des recettes ou revenus). On pourrait croire que le volume et la portée des pertes seraient corrélés de manière négative, c'est-à-dire que les pertes les plus importantes ne

concerneraient qu'un nombre restreint d'agriculteurs. Tel n'en est pas toujours le cas cependant. En effet, dans certains États membres, par exemple, le risque de sécheresse peut être élevé, et lorsqu'une période de sécheresse prolongée s'installe, ses répercussions peuvent être d'une grande ampleur, touchant un nombre très important d'exploitants (risque systémique). En termes généraux, les risques liés au marché ou à des maladies animales contagieuses graves sont plus systémiques que les risques liés aux rendements. C'est la raison pour laquelle **les assurances de protection des recettes ou des revenus sont plus risquées et moins intéressantes pour les compagnies d'assurance.**

Le système de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux repose sur le principe que différents niveaux de risque peuvent être gérés par différents acteurs, par l'intermédiaire de différents outils, et par différentes méthodes de financement. La condition préalable essentielle au système de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux est la garantie d'un équilibre et d'une uniformité de l'ensemble du système grâce à la compatibilité entre les différents niveaux (soit entre les divers acteurs impliqués et les outils servant pour chaque niveau) et à la cohérence avec d'autres mesures politiques afin d'éviter de dissuader les acteurs concernés de gérer le niveau correspondant.

Les deux premiers niveaux peuvent être définis comme des **risques normaux** que les agriculteurs devraient gérer. Le premier d'entre eux correspond au niveau de risque le plus bas et devrait être géré **sur le site de l'exploitation**. Le **deuxième** correspond au niveau supérieur de risque et devrait être géré par des organisations de producteurs, des coopératives ou par d'autres formes d'action collective. En matière de risques de marché (prix bas ou faibles revenus, hausse subséquente des prix de production), le principal outil devrait être la **gestion de l'offre** (par exemple un retrait de la production ou le stockage privé). Ce niveau devrait être considéré comme un outil de prévention de crise accessible aux organisations de producteurs (OP). Les deuxième et troisième niveaux devraient faire l'objet d'une gestion privée, sans aide publique directe.

Le **troisième niveau** correspondrait à des risques plus élevés liés au rendement et devrait être géré au moyen d'**assurances récolte ou de fonds de mutualisation**: pour les pertes légères de rendement (moins de 30 %), sans ou avec l'aide publique (les aides d'État), mais pour les pertes lourdes de rendement (plus de 30 %), avec les aides d'État ou les subventions aux primes de la PAC (second pilier), puisqu'elles sont compatibles avec la boîte verte.

Le **quatrième niveau** correspondrait à des **risques** plus élevés **liés aux recettes ou revenus** et devrait être géré par l'intermédiaire d'assurances, de fonds de mutualisation ou bien de comptes d'épargne. Les risques légers (c'est-à-dire des pertes de recettes ou revenus inférieures à 30 %) pourraient être gérés grâce à des assurances ou à des fonds de mutualisation avec le soutien d'aides d'État ou de la PAC (option non disponible à l'heure actuelle). Les risques graves (soit des pertes de recettes ou revenus supérieures à 30 %) pourraient également faire l'objet d'un soutien de la PAC ou d'aides d'État, relevant de la boîte verte. Dans les deux cas, les comptes d'épargne seraient constitués à partir de bénéfiques fiscaux et donc financés par les États membres.

Le **cinquième niveau** correspond au niveau de risque le plus élevé, soit une **crise** de revenus due à une crise de la production (due au climat, à la santé animale ou aux organismes nuisibles aux végétaux), à une crise des marchés ou bien aux deux. La crise est souvent provoquée par des pertes de recettes ou de revenus lourdes et massives, subies par des agriculteurs d'un secteur ou d'une région bien déterminés. L'intervention et le financement publics devraient constituer, dans la gestion de la crise, l'ultime recours de gestion du risque agricole. Dans l'Union européenne, cette intervention pourrait se traduire par: la réserve de crise; les dispositifs de sécurité de la PAC (achats d'intervention, financement de stockages privés ou retraits); des paiements ad hoc et les fonds

vétérinaires. Pour garantir aux agriculteurs une gestion saine des risques, surtout pour les troisième et quatrième niveaux, il est essentiel d'établir des règles claires et transparentes pour l'intervention publique européenne du cinquième niveau (gestion de la crise).

Selon notre proposition, les niveaux 1 et 2 (les risques normaux) devraient être gérés et financés principalement de manière privée, par des agriculteurs, individuellement, ou par des organisations d'agriculteurs. Les niveaux 3 et 4 (les risques cessibles) devraient être gérés et financés par les exploitants avec un soutien public (partenariat des secteurs privé et public). Le niveau 5 devrait être géré et financé en majeure partie par le secteur public (gestion de la crise par des interventions ex post).

Toutes ces actions et toutes ces aides à la gestion des crises et des risques devraient faire l'objet d'une coordination dans un cadre commun global et cohérent. Pourtant, aujourd'hui, des limitations et des barrières existent à chacun des niveaux, qui empêchent le bon fonctionnement des mécanismes de gestion des crises et des risques. Le manque de connaissance et une formation professionnelle insuffisante conjuguées à une capacité de gestion limitée chez les agriculteurs, le faible niveau des aides à l'investissement et le rôle des paiements directs qui affectent le comportement et l'attitude des exploitants face aux risques sont les principaux obstacles au développement d'une gestion des risques plus importante et plus efficace **sur les sites des exploitations**.

Des outils de gestion et de **prévention des crises** efficaces seraient d'une très grande utilité. Ils limiteraient les conséquences économiques et environnementales des crises. Cependant, la réglementation en vigueur dans l'Union européenne ne fournit pas d'outils pertinents pour mettre en place des mesures efficaces de prévention des crises des marchés puisqu'il existe des obstacles qui empêchent que les organisations de producteurs (OP) et leurs associations adaptent leur production à la demande en termes de quantité et de qualité, à moins qu'ils n'y soient explicitement autorisés par la Commission, et ce pour une durée limitée. Des règles appropriées sont nécessaires et possibles. L'OCM devrait explicitement permettre des actions préventives sous le contrôle des autorités compétentes, afin d'éviter des abus de position dominante.

Jusqu'à présent, la politique agricole européenne a rendu possible le recours à des instruments de soutien pour couvrir les risques de production grâce à un **cadre souple**, en comptant sur les aides de la PAC ou sur les aides d'État. Ce cadre a permis la création de modèles d'assurance agricole opérationnels et viables dans certains États membres, adaptés à leurs spécificités, et répondant efficacement aux demandes des exploitants. Il n'est donc pas nécessaire ni conseillé d'introduire des changements dans ce cadre ni de proposer de nouveaux mécanismes de couverture des risques susceptibles de freiner ou d'empêcher le fonctionnement correct des modèles existants.

Néanmoins, l'exposition grandissante des propriétés agricoles à la volatilité croissante des marchés justifie un renforcement desdits mécanismes. Il s'agit d'une question qui s'inscrit dans le débat actuel plus vaste sur l'avenir du régime des paiements directs, en particulier les paiements de base liés à l'objectif de soutien des revenus. Certes, le régime des paiements directs n'avait pas été conçu dans le but de stabiliser les revenus des agriculteurs, cependant les paiements entraînent bel et bien une stabilité même s'ils sont entièrement dissociés des baisses de revenus des exploitants. Certains arguments fondés sur des questions d'équité et de légitimité viennent ébranler la logique du régime des paiements directs, en remettant en question leur avenir, au moment où l'on s'apprête à débattre d'un nouveau budget pour l'Union européenne.

Par ailleurs, au vu des inégalités de répartition entre les États membres, les régions, les secteurs et les exploitations agricoles, au cours des années à venir, les pressions s'accroîtront en faveur d'une réforme de ce régime. Dans ce scénario, le **possible rôle**

des outils servant à gérer les risques de marché prend tout son sens. Quelques aspects méritent l'attention.

Tout d'abord, **le renforcement des instruments devrait évoluer progressivement** à partir des mesures actuelles de la PAC. Comme il a déjà été précisé, les outils de gestion des risques du marché tels que définis dans le second pilier devraient être considérés comme une réussite relative. L'admissibilité et l'élargissement de ces programmes à tous les secteurs est un progrès notable, mais le second pilier ne prévoit pas les mécanismes les plus appropriés. Le soutien de ces instruments devrait coexister, dans le cadre de la PAC, de manière coordonnée avec les outils prévus pour empêcher, gérer et limiter les crises des marchés, dans un cadre transparent autorisant notamment des réponses automatiques.

Deuxièmement, le remplacement du régime actuel des paiements directs par une aide aux régimes de stabilisation des revenus, par des assurances, par des fonds de mutualisation ou par des comptes d'épargne, **devrait se faire au bénéfice de tous les agriculteurs, et non pas au seul bénéfice de ceux qui sont admissibles aux paiements directs de base.** Ce serait une avancée supplémentaire vers une PAC plus centrée sur les marchés, et cela stimulerait la coresponsabilité de la gestion des risques de toutes les exploitations agricoles. Il conviendrait de mettre progressivement en place cette mesure, en commençant par le remplacement de tout ou partie des droits aux paiements de base par un menu commun d'options en faveur d'outils de stabilisation des revenus admissibles pour tous les agriculteurs. Ce scénario implique **deux types de réformes**: une réforme progressive et une transformation radicale.

Option A: La réforme progressive

Dans cette optique, un large éventail d'options permettra la mise en place des nouveaux outils. Il s'agirait d'un dispositif semblable à celui prévu dans les dispositions de l'article 68 pour la période de 2007 à 2013. Les États membres désireux de lancer la mise en œuvre des instruments de stabilisation des revenus pourraient le faire grâce à la totalité ou grâce à une partie de leurs paiements directs ou bien en utilisant les aides d'État. Cela permettrait d'avancer dans la bonne direction et mettrait en lumière l'efficacité et la validité de ces instruments.

Cette option autoriserait l'élaboration de systèmes nationaux de gestion et de conception en évitant une redistribution immédiate et massive des fonds européens. Par ailleurs, il deviendrait possible de tenir compte de la variété des modèles d'assurance agricole qui existent dans l'Union européenne et des gains d'efficacité que supposent la création de bases de données nécessaire à l'évaluation des pertes des agriculteurs, les systèmes de contrôle et les vérifications nécessaires pour combattre la fraude (informations asymétriques).

Option B: La réforme radicale

Ce scénario implique que l'Union institue une politique de réduction des "paiements de base". Il est à noter que les "paiements de base" subissent d'ors et déjà (de manière interne et externe) les processus de convergence et qu'un possible taux uniforme européen entraîne, en fait, une baisse de cette catégorie de paiement. Quoi qu'il en soit, d'autres paiements directs, en particulier le paiement "vert", seront maintenus.

La mise en place d'instruments de stabilisation des revenus progressera parallèlement à la réduction du paiement. Les fonds qui en résulteront permettront la constitution d'un budget spécifique à chaque État membre afin de soutenir une **large palette d'instruments de stabilisation des revenus**, notamment un fonds de mutualisation national destiné à faire face aux situations de crise. Cette palette comprendrait différents instruments capables de répondre aux caractéristiques des modèles de gestion des risques mis en place dans chaque État membre, en particulier les assurances, les fonds de mutualisation et les comptes d'épargne. À cet égard, il convient de souligner que des changements substantiels dans la réglementation européenne en matière de finances seraient nécessaires étant donné que l'aide apportée à certains instruments supposerait la mise en place de mesures fiscales. Une possibilité est d'envisager un montant équivalent de mesures budgétaires et fiscales en tant que soutien de cofinancement national, (en suivant le régime national d'aide actuel où les mesures fiscales sont reconnues comme des aides d'État en calculant leur montant équivalent) et l'inclure dans le cadre des éventuelles mesures de cofinancement.

Au début, seuls les bénéficiaires des paiements directs profiteraient de ces instruments. Les petits exploitants pourraient se voir exclus de la mesure puisque la mise en œuvre des outils de gestion des risques nécessite des connaissances et la tenue de fichiers de production et de bilans comptables ni disponibles ni abordables dans de nombreux cas pour les exploitations de petite taille. Progressivement, à mesure que les paiements directs de base disparaîtraient, d'autres exploitants pourraient bénéficier de ces outils. Une variante serait l'émission en faveur de chaque bénéficiaire de paiements directs d'un "coupon" d'un montant égal à la réduction du paiement. Pendant la phase de démantèlement des paiements, l'exploitant se servirait de ce coupon pour souscrire à n'importe quel outil compris dans la palette.

Certains éléments sont indispensables pour une **gestion efficace des crises** par la Commission européenne. Le premier est le **renforcement de la transparence des**

marchés et un plus grand nombre de données statistiques relatives à la structure du secteur. Le second est la mise à disposition d'un **budget souple et suffisant**, non constitué par la réserve de crise actuelle, le troisième étant la mise en place de mécanismes automatiques et transparents permettant de lancer des actions au niveau de la Commission.

Conclusions

- 1) **Les risques doivent impérativement être classés selon différents niveaux**, en fonction des degrés de sévérité, de leur nature systémique et selon un axe allant du risque normal au risque catastrophique. Chaque instrument trouverait ainsi sa place sur une pyramide de niveaux où apparaîtraient des canaux de communication des risques entre eux, pour leur transfert, leur partage ou leur mise en commun. La précision des délimitations des niveaux permettra d'asseoir la pyramide sur des bases plus saines en rendant possible des partenariats efficaces des secteurs privé et public. Ainsi, le secteur privé se verra en mesure de s'emparer de créneaux et d'en créer de nouveaux afin de proposer des outils de gestion des risques de valeur aux producteurs.
- 2) **L'Union européenne ne dispose pas d'un régime de gestion des risques agricoles harmonisé au niveau européen**. Les types et la portée des outils de gestion des risques qui ont été adoptés diffèrent grandement selon les États membres. En outre, le niveau de couverture et de subventions varie considérablement d'un État membre à un autre en raison de programmes régionaux appliqués dans certains d'entre eux.
- 3) Chaque État membre a combiné les options d'aide financière prévues dans la PAC selon sa propre stratégie en donnant la priorité à certains instruments plutôt qu'à d'autres. Cela correspond, pour chaque État membre, à l'expérience qu'il a de certains instruments, à la culture et aux traditions des agriculteurs ainsi qu'à la compétitivité et à l'innovation dont a fait preuve le secteur privé, soit le secteur bancaire, des assurances et de la finance, pour les promouvoir. Toute méthode éventuelle d'élaboration d'**une nouvelle réforme de la PAC devrait permettre aux États membres de se fier à leurs propres systèmes et à leurs propres instruments, en les aidant à améliorer ceux-ci et à les diffuser** sans remettre en question ceux qui se montrent efficaces et qui ont rendu de précieux services aux agriculteurs.
- 4) Il est souhaitable que **les risques assurables des marchés soient couverts par des instruments mis à disposition par la voie du privé**. Ceux-ci pourraient être subventionnés ou offerts au prix du marché par des institutions financières ou des compagnies d'assurance. À l'avenir, les compagnies d'assurance devraient ajouter aux garanties vendues à des taux subventionnés (conformes aux exigences de la boîte verte) des couvertures, des polices et des franchises moins importantes, toutes au prix du marché. Le secteur privé a toute la latitude pour innover et offrir des garanties et des couvertures intégrées ou associées à d'autres produits.
- 5) Jusqu'à présent la **PAC 2014-2020 n'a fait que définir l'instrument de stabilisation des revenus (ISR)**, et les principes d'un fonds de mutualisation, pour proposer des compensations aux pertes de revenus supérieures à 30 %. Dans la réforme à venir, les risques de marché peuvent aussi être couverts par des revenus subventionnés ou de assurances de protection des revenus.
- 6) Des défis se profilent, liés à un élargissement des couvertures destiné à inclure les risques de marché, qui, en l'absence de marchés à options et de futurs marchés représentatifs, ne peut que se fonder sur les **données comptables de chaque exploitant en particulier ou sur des indicateurs de revenus**.

- 7) **Les besoins en réassurance peuvent s'avérer importants et coûteux.** Les organismes publics (compagnies publiques de réassurance ou fonds de calamités) peuvent se trouver dans l'obligation soit de proposer des contrats pour des crises très graves, des catastrophes ou des risques systémiques soit de les assumer. Des ouvertures existent pour la création de partenariats de réassurance ou de coassurance efficaces entre les secteurs public et privé. Il est possible de limiter la participation des gouvernements et leurs dépenses budgétaires occasionnelles en: a) générant des réserves de stabilisation suffisamment importantes constituées directement pas les exploitants ou par l'intermédiaire d'une majoration des frais d'assurance; b) en rendant obligatoires les contributions des agriculteurs ou des compagnies d'assurance aux réserves de stabilisation, en réduisant de manière significative la sélection adverse; et en c) créant des sections spécifiques à différents secteurs ou types de risques, dans la structure des réserves, ce qui favoriserait grandement la mise en commun et la coassurance.
- 8) À moins que les fonds de mutualisation et l'ISR n'engendrent des réserves importantes, et même dans cette hypothèse, **des services de réassurance ou d'autres méthodes de transfert des risques associés aux compensations résultant de graves crises des marchés ou sanitaires leur seront nécessaires.** Par conséquent, il est souhaitable que les instruments reposent sur une assise la plus large possible et attirent des exploitants agricoles de régions diverses. Cela vient compliquer la gestion des outils mais réduit considérablement les besoins en réassurance.
- 9) Parce qu'ils offrent une protection contre les pertes de revenus, **l'ISR et les assurances de protection des revenus, sont très éloignés de l'expérience acquise par les États membres et leur mise en place constitue un réel défi.** Un obstacle en particulier, qui concerne les polices d'assurance récolte, réside dans la difficulté à élargir les couvertures et y inclure la variabilité des prix des moyens de production et des prix à la production et garantir que la solidité des calculs des primes, les mécanismes de gestion des sinistres et de réassurance ne soient pas menacés.
- 10) Compte tenu de la décision de proposer des outils de gestion des risques élargis et plus efficaces, **il est nécessaire de créer des systèmes d'alerte précoce pour les marchés agricoles, afin de prévenir, gérer et faire face aux crises des marchés.** La nouvelle OCM unique laisse une grande marge de manœuvre à la Commission et offre, donc, suffisamment de flexibilité pour pouvoir répondre à toute question pertinente précise.
- 11) **Des mesures budgétaires et fiscales peuvent aussi engendrer une stabilisation des revenus.** Si l'on autorise les agriculteurs à répartir leurs revenus sur plusieurs années, ils peuvent réduire leurs quittances d'impôt et compenser les mauvaises années par d'autres meilleures. Inversement, un régime budgétaire national déséquilibré, qui, par exemple, favorise systématiquement les investissements au détriment de l'épargne, peut promouvoir les premiers de manière excessive lors des bonnes années et réduire la résilience des exploitants au cours des mauvaises années.
- 12) **Définir des indicateurs de revenus ou de recettes fiables** en vue de la création d'ISR et d'autres assurances de protection des recettes ou des revenus est un défi de taille pour les États membres et pour une large proportion d'agriculteurs européens. L'expérience acquise par les États membres reste insuffisante pour pouvoir tirer des conclusions sur les bonnes pratiques et recommander des principes de définition spécifiques.
- 13) Les paiements ad hoc continuent de représenter des montants significatifs pour certains d'entre eux. Pourtant, il serait bon a) qu'**aucun risque assurable ne soit**

jamais compensé par ce type de paiement; b) que, si des assurances ou d'autres instruments n'étaient pas accessibles pour les exploitants, l'admissibilité à des paiements ad hoc soit **conditionnée par une participation préalable des agriculteurs à des fonds de mutualisation, à des ISR ou à des programmes d'assurance.** La coresponsabilité et l'autonomie des agriculteurs en seraient accrues.

- 14) **Les organisations de producteurs (OP) et leurs associations (AOP) devraient être autorisées à mettre en œuvre une prévention efficace des crises.** Le règlement (UE) n° 1308/2013 en vigueur ne met pas à disposition les outils adéquats et opportuns pour l'application de mesures efficaces de prévention des crises des marchés. Les questions fondamentales sont liées au renforcement réel du pouvoir des OP et AOP à garantir l'adéquation de la production à la demande en termes de quantité et de qualité. Les règles actuelles, dans la pratique, constituent des obstacles majeurs à l'organisation d'une véritable prévention des crises.
- 15) La **réserve de crise** actuellement constituée n'atteint pas son objectif. Les crises des marchés agricoles sont généralement imprévisibles bien qu'on puisse raisonnablement supposer qu'elles ne surviennent pas tous les ans. Dans le budget, le principe d'annualité ne fournit pas la souplesse qui serait nécessaire. En dehors de celui-ci, **l'épargne constituée au cours d'une année pourrait servir pour une autre année de la période du programme si besoin était.**

Recommandations

- 1) Des règles communes sont à établir pour définir le fonctionnement des nouveaux ISR, des assurances agricoles et des fonds de mutualisation. À l'heure actuelle, tous ces instruments et toutes ces initiatives font l'objet de législations nationales. De ce fait, il est probable qu'elles donnent lieu à des pratiques irrégulières, à des subventionnements indirects en faveur des entités qui proposent ou élaborent ces outils et, potentiellement, à des distorsions des marchés. Il est donc recommandé que la **Commission européenne coordonne et harmonise des normes communes pour le recours à des outils de gestion des risques recevant l'aide publique, en formulant une recommandation et en s'appuyant sur les organismes nationaux de réglementation et de contrôle.**
- 2) **Un observatoire européen des marchés agricoles (OEMA) devrait être créé** qui tirerait profit, d'une part, de l'expérience positive de l'observatoire européen du marché du lait et, d'autre part, du tableau de bord des marchés que la Commission publie régulièrement. L'OEMA devrait apporter les informations de marché pertinentes mises à jour pour accroître la transparence des marchés.
- 3) **Un dispositif d'alerte précoce devrait voir le jour** avec, comme objectif, le lancement d'actions et de mesures relevant de la gestion des crises sur un mode automatique et transparent. Celui-ci devrait reposer sur des critères objectifs, prendre en considération l'évolution des importations (et des exportations) ou des prix des marchés en établissant des comparaisons par rapport à des périodes de référence. La création de ce dispositif devrait être suivie d'un accord conjoint entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen établissant la façon dont la Commission devrait agir et réagir une fois l'alerte activée et les règles financières applicables. Il conviendrait que la Commission présente des rapports à intervalle régulier sur le fonctionnement du dispositif d'alerte.
- 4) **Des données statistiques sur la structure de l'ensemble du secteur sont indispensables.** Jusqu'à présent, des études structurelles sur l'agriculture européenne ont régulièrement été menées, même en période de pression budgétaire. Cependant,

les données statistiques sur les autres acteurs de ce secteur restent limitées. Il est nécessaire de disposer d'analyses détaillées sur la structure de l'ensemble de la chaîne pour élaborer une politique globale en matière de gestion des risques.

- 5) **Les organisations de producteurs (et leurs associations) devraient être en mesure de "garantir l'adéquation de la production à la demande, en termes de quantité et de qualité" de manière efficace** afin de proposer des prix raisonnables aux consommateurs et d'assurer un niveau de vie acceptable à leurs membres. Elles devraient être autorisées à retirer leurs productions du marché, de façon coordonnée et à des conditions bien définies, pour constituer des stocks ou bien inciter leurs membres à réduire leur production. Il est recommandé que les autorités compétentes contrôlent ces types de réponses au marché pour garantir que la concurrence ne soit pas limitée et que les intérêts des consommateurs soient préservés. Une vérification des prix du marché en temps réel devrait aider les autorités compétentes à contrôler les comportements en matière de prix et à détecter un contrôle excessif du marché.
- 6) Une manière d'organiser la transition de la PAC 2014-2020 à la PAC suivante serait **d'accorder des bons aux agriculteurs, qui pourraient servir à souscrire à des instruments de gestion des risques (fonds de mutualisation, ISR et assurances)**, dans l'éventualité où la décision est prise de réduire les paiements directs et d'utiliser la partie dégagée pour financer les instruments de stabilisation des revenus ou les assurances de protection des revenus. Les paiements directs de chaque exploitant agricole baisseraient d'un pourcentage donné qui serait proposé à l'agriculteur sous forme d'un coupon qu'il pourrait utiliser dans des outils de gestion des risques approuvés. Cependant, ce dispositif nécessite d'autres réflexions et une analyse plus poussée pour être applicable sous forme de solutions concrètes.
- 7) Une **réserve de crise en dehors du budget** (telle que proposée par la Commission et soutenue par le Parlement européen) devrait être mise en place pour permettre de faire face à des événements imprévus. Il conviendrait de le faire lors des prochaines perspectives financières, ou mieux encore, lors de l'examen à mi-parcours du cadre en cours.
- 8) **Les États membres devraient être soumis à l'obligation de notifier leurs dispositions fiscales et budgétaires**, avec les ajustements, à intervalle régulier, à la Commission, qui publierait une synthèse à l'aide de rapports européens sur les mesures et les dispositions transmises. Par ailleurs, il conviendrait que la Commission organise un échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques fiscales entre les États membres, et adopte des recommandations à cette fin. Il deviendrait possible de prendre en considération ces dispositions fiscales et budgétaires et de satisfaire les exigences de cofinancement des États membres.
- 9) La Commission européenne devrait soumettre à des appels d'offres **l'évaluation de l'efficacité, du fonctionnement et de la pénétration des instruments mis en place par les États membres** pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020. De telles études devraient permettre d'élargir les expériences et d'aider les États membres, la Commission, le Parlement européen et le Conseil à mieux définir les éléments les plus performants et la façon dont les instruments peuvent être améliorés.
- 10) **Le renforcement des capacités et les programmes de formation**, notamment certaines formations professionnelles pour apprendre à évaluer les risques, devraient être **plus précisément** envisagés **dans le cadre des programmes de développement rural du second pilier et des programmes soutenus par le Fonds social européen**, dans l'optique d'accroître les qualifications et les aptitudes des exploitants en matière de gestion des risques.

- 11) Toutes les mesures liées à la gestion des crises et des risques devraient être définies **de manière intégrée et coordonnée à l'intérieur d'un cadre cohérent au sein de la PAC.**

1 INTRODUCTION: CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS

Au moment où la nouvelle politique agricole commune (PAC) a été négociée, les milieux scientifique et politique s'accordaient à dire que l'agriculture de l'Union européenne allait devoir faire face à des niveaux indéterminés d'incertitude dans toutes ses composantes majeures. Alors que la communication de 2001 de la Commission sur la gestion des risques (Commission européenne, 2001) avait lancé les discussions sur la nécessité de créer de nouveaux instruments et de renforcer ceux déjà disponibles, ce n'est qu'au moment de la réforme à mi-parcours de 2008 que la Commission a confirmé cet objectif politique au moyen de mesures et de méthodes précises.

Comme cette étude le montrera clairement, la PAC 2014-2020 a marqué le début d'une nouvelle ère pour l'Union européenne en matière de création et de mise en place de nouveaux outils de gestion des risques, chacun bénéficiant d'un niveau de soutien à peu près identique. Toutefois, **chaque État membre a conçu sa propre vision des risques encourus par les agriculteurs** et adopté sa propre méthode de soutien ou opéré ses propres choix parmi les solutions que le marché propose. C'est pourquoi la PAC 2014-2020 devait trouver un équilibre entre la poursuite des objectifs de la politique commune et la mise en place des aides sous leurs différentes modalités et la possibilité pour chaque État membre de conserver ce qui fonctionne et d'élaborer son propre système.

De plus, la PAC devait bien sûr conserver une marge de manœuvre discrétionnaire pour ce qui est des mesures d'intervention sur le marché et de gestion des crises imprévues. La condition d'un régime diversifié de trois cultures pour pouvoir bénéficier du paiement lié à la composante écologique a peut-être encouragé les exploitants à disposer de revenus plus variés, même si les exploitations de grande et de moyenne taille observaient déjà des rotations de trois cultures ou plus.

En termes de risques sanitaires pour les végétaux et les animaux, il est clair que les risques pour l'ensemble des agriculteurs de l'Union européenne se sont accrus, puisque les contrôles aux frontières ne peuvent pas empêcher l'agriculture européenne de pâtir des mauvaises herbes, des organismes nuisibles, des vecteurs biologiques, organismes pathogènes ou des virus provenant d'autres régions. Nombre d'entre eux se sont montrés rapidement résistants aux traitements, alors que la communication "Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides" (COM(2006) 372 final) et le règlement (CE) n° 1107/2009 sur l'approbation de substances actives et de produits phytosanitaires rendent la mise sur le marché de nouveaux produits de plus en plus difficiles.

Le projet de l'Union européenne "Income Stabilisation" établit sans équivoque que **l'exposition aux risques des exploitations agricoles de l'Union européenne diffère grandement d'un État membre à un autre et d'un type d'exploitation à un autre** (Meuwissen et al., 2008). Généralement, les sites d'élevage fortement capitalisés sont ceux qui présentent l'exposition relative aux risques la plus élevée tandis que des exploitations moins productives qui ont recours à des systèmes pluviaux sont les moins exposées. En outre, et pour illustrer ces différences, le niveau de tolérance et de la perception des risques face à la volatilité extrême des marchés implique des variations de prix supérieures à 25 % d'une semaine à l'autre pour les producteurs de tomates fraîches, à 20 % pour les éleveurs de bétail laitier et à 10 % pour les producteurs de blé (Assefa et al., 2016). Les stratégies varient considérablement d'un secteur à l'autre également: les exploitants agricoles ont tendance à choisir des stratégies de survie, en réduisant les coûts et la production; les grossistes et les transformateurs optent pour des stratégies d'adaptation pour stabiliser les marges, et les détaillants cherchent à garantir un approvisionnement continu de produits de qualité pour leurs consommateurs (*ibid.*).

Il apparaît donc clairement que l'agriculture de l'Union européenne englobe une grande variabilité d'exploitations, d'agriculteurs, de secteurs, de conditions naturelles et de gouvernements nationaux ou régionaux qui interagissent avec les méthodes et les règles établies par la PAC. Au vu des éléments susmentionnés, la question se pose, en 2016, de savoir quels mécanismes de gestion des risques inclure dans le modèle de la PAC à partir de 2017 (au moment d'un possible examen à mi-parcours) ou de 2020 (à la fin du cadre pluriannuel 2014-2020 actuellement en cours).

Cette étude se propose d'examiner les dispositifs d'application des dispositions du règlement (UE) n° 1305/2013 relatives à la gestion des risques, adoptés par les États membres et soumis à la Commission en 2014.

Le présent document **entend**:

- 1) présenter un état des lieux général de la gestion des risques telle qu'elle apparaît dans les programmes de développement rural pour la période 2014 à 2020 soumis par les États membres (ou les régions);
- 2) comparer les outils de gestion des risques mis en place pour permettre de mieux comprendre leur portée, leur conception, leurs limites et leur possible efficacité;
- 3) suggérer de futures évolutions pour la PAC en rapport avec la gestion des risques dans le but de mieux gérer les incertitudes qui entourent les revenus et la volatilité des marchés.

L'approche suivie aux fins de l'analyse apparaît dans la description de la structure du présent rapport qui comporte six chapitres, introduction comprise.

Le chapitre 2 décrit tout d'abord les principaux outils de gestion des risques en fonction de 15 facteurs différents, puis propose un examen détaillé des points suivants: les assurances, les fonds de mutualisation, les comptes d'épargne, les paiements ad hoc et les mesures budgétaires. La dernière section du chapitre est consacrée à l'étude des effets des besoins en réassurance et des défis qu'ils posent et des méthodes employées pour soutenir certains instruments.

Le chapitre 3 analyse, dans un premier temps, les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et présente les conditions que les mesures de soutien doivent respecter pour être réputées appartenir à la "boîte verte". Par la suite, deux sections donnent, pour commencer, une "Vision historique: le cadre institutionnel avant 2014", puis, le nouveau cadre institutionnel d'aide à la gestion des risques agricoles.

Le chapitre 4 regroupe les données détaillées de la mise en œuvre des outils de gestion des risques par les États membres, pour les périodes de 2007 à 2013 et de 2014 à 2020. Ce chapitre est accompagné d'un recueil de fiches sur les États membres pour lesquels des informations ont pu être recueillies et analysées (annexe).

Le chapitre 5 résume les chapitres précédents et présente quelques perspectives de soutien à la gestion des risques dans le secteur agricole. À cet égard, certains points cruciaux y sont abordés, comme le rôle et les fondements d'une politique publique; la nécessité d'une réglementation; l'aide financière en faveur d'une variété d'outils; les besoins en réassurance; la supervision et la surveillance; un modèle de classement des risques par niveaux; les obstacles à la mise en place d'une gestion efficace des risques agricoles; le besoin d'une prévention des crises efficace; les perspectives prévues pour les outils de gestion des risques dans l'Union européenne, les options de ciblage pour ces instruments; le rôle que doit jouer la Commission européenne dans une gestion des crises adaptée et prévisible et les défis que cela suppose, et enfin, la cohérence au niveau des politiques.

Enfin, le chapitre 6 apporte des conclusions et des recommandations.

Cette étude est également accompagnée d'une annexe comportant un recueil de fiches sur les États membres pour lesquels des informations ont pu être recueillies et analysées.

2 LES INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- Chacun des instruments pris en considération dans la PAC 2014-2020 présente ses propres caractéristiques, ses propres effets possibles et ses propres besoins en matière de réglementation.
- Certains instruments peuvent nécessiter le soutien de la réassurance publique, mais avec le temps et grâce à des réserves de stabilisation suffisamment importantes, d'autres peuvent s'en passer.
- La nécessité existe de coordonner, et peut-être harmoniser, le cadre réglementaire national établi pour les nouveaux outils.
- L'instrument de stabilisation des revenus (ISR) requiert que soient mesurés les revenus des exploitations, soit directement par l'intermédiaire des impôts et des registres comptables, soit par celui d'indicateurs. Globalement, l'agriculture de l'Union européenne n'est pas prête pour une mise en place d'un ISR qui s'appuierait sur les mesures directes des revenus des agriculteurs.
- Les besoins en réassurance n'ont pas été évalués, mais plus les risques sont étendus et plus la portée géographique d'un instrument est vaste, plus les coûts de la réassurance par unité en matière d'exposition au risque et de primes de risque sont bas.

2.1 Description des instruments de gestion des risques

Comme pour toute autre entreprise, gérer une exploitation agricole est une activité à risques. Les agriculteurs en sont conscients et ont l'habitude de conserver et de gérer une partie de leurs risques. Avoir une exploitation agricole implique de prendre de nombreuses décisions, dans l'incertitude, dans le but ultime d'augmenter les bénéfices et d'essayer d'en vivre. Alors qu'en théorie il est possible d'élaborer un modèle d'évaluation des risques qui prenne en considération toutes les sources et leurs corrélations pour une exploitation donnée, très peu d'agriculteurs effectuent des évaluations formelles dans le but de revoir l'exposition aux risques qui est la leur et le profil qui leur est propre. Des telles tâches nécessitent en effet des compétences professionnelles, de solides connaissances arithmétiques et de nombreuses données. Même si ces conditions sont réunies, et que des évaluations de risques sont menées à bien, l'éventualité demeure qu'un événement imprévu aux conséquences négatives importantes survienne.

Il existe des risques propres à une ferme, tandis que d'autres sont spécifiquement associés à la culture des céréales, à l'élevage, à des situations géographiques et aux marchés où sont fixés les prix correspondants. Pour un exploitant agricole, gérer efficacement les risques qu'il encourt, c'est pouvoir faire les bons choix en matière d'investissement et produire les denrées pour lesquelles il offre un avantage comparatif.

Les exploitants agricoles européens ont pu constater une augmentation significative du nombre et de la portée des catégories d'outils de gestion des risques mis à leur disposition. Par conséquent il est utile de définir ces instruments **selon diverses caractéristiques de conception**, soit:

- i. offrir une protection contre des dangers précis ou bien contre des variations dans le rendement des récoltes ou contre les pertes de revenus des exploitations de polyculture
- ii. supposer un transfert des risques ou des régimes de partage des risques, ou les deux
- iii. garantir une couverture limitée ou illimitée pour des pertes exceptionnelles
- iv. comprendre des couvertures modulables ou uniques
- v. nécessiter une réassurance publique ou privée, ou des dispositifs mixtes
- vi. permettre une mise en commun horizontale des risques ou uniquement un lissage du flux de revenus pour des comptes individuels
- vii. incorporer des risques de marché ou uniquement des risques de production
- viii. nécessiter des mesures de rendement ou de pertes de production sur site ou uniquement des indicateurs
- ix. nécessiter des analyses actuarielles et statistiques ou pouvoir être créés sans bases de données vastes et détaillées
- x. permettre un classement par niveaux et une segmentation des risques ou non
- xi. nécessiter un grand nombre de souscripteurs ou utilisateurs pour bénéficier de la mise en commun des risques et pouvoir être créés à partir d'un processus individuel et au coup par coup

Dans le tableau 1, toutes les familles d'instruments pris en considération dans la PAC ou potentiellement utilisés par les États membres sont définies à partir de plusieurs politiques, et de caractéristiques agricoles ou d'exploitations. Dans les sections suivantes, chaque outil est présenté de manière plus détaillée, avec ses obstacles intrinsèques et ses possibles avantages.

Tableau 1. Cadre théorique servant à définir les outils de gestion des risques

	Assurance de protection des récoltes	Assurance de protection des revenus	Fonds de mutualisation	Paiements Ad hoc	Comptes d'épargne	Mesures fiscales ou de prélèvements
1. Subventions						
• Aux agriculteurs	indirectement	indirectement	Oui	Oui	Oui	Oui
• Aux intermédiaires	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
2. Rôle des gouvernements nationaux						
• Fournisseur d'outils	En partie	En partie	Non	Oui	Non	Oui
• Réassurance	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
• Réglementaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
• Réassureur de dernier recours	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
3. Rôle de la Commission européenne						
• Fournisseur actif	Non	Non	Non	Non	Non	Non
• Réassurance	Non	Non	Non	Non	Non	Non
• Réglementaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
• Réassureur de dernier recours	Possible	Possible	Possible	Oui, catastrophe	Non	Non
4. Rôle du secteur privé						
• Créateur d'outils	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
• Fournisseur d'outils	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
• Transfert de risques	Oui	Oui	Faible	Non	Non	Non
5. Difficultés de mise en œuvre	Fortes	Très fortes	Modérées	Faibles	Faibles	Faibles
6. Couvre des pertes exceptionnelles	Potentielleme nt	Potentielleme nt	Improbable		Non	Non
7. Effet de distorsion des marchés	Faible	Faible	Non		Non	Non
8. Compatible avec:	Comptes d'épargne Fonds de mutualisation Prélèvements Contrats à terme	Prélèvements Contrats à terme	Assurance	Assurance	Assuranc e	
9. Possibilité d'harmonisation dans l'Union européenne	Oui	Potentielleme nt	Potentielleme nt	Potentielleme nt	Difficile	Difficile
10. Compatible avec l'OMC	Oui, avec des réserves	Oui, avec des réserves	Oui, avec des réserves	Oui, avec des réserves	Oui	Oui

11. Spécifique à un secteur	Oui	Oui	Éventuellement	Non	Non	Non
12. Spécifique à une région	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
13. Spécifique à une catégorie d'exploitation agricole	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui
14. Compréhension de l'exploitant	Forte	Faible	Faible	Forte	Très forte	Forte
15. Informations asymétriques	Fortes	Fortes	Modérées	Modérées	Non	Modérées

Source: Réalisation propre

2.2 Principaux instruments: les assurances, les fonds de mutualisation, les comptes d'épargne, les paiements ad hoc et les mesures fiscales

2.2.1 Assurances

Une police d'assurance est un contrat en vertu duquel un assuré (l'exploitant) paye une prime et reçoit des indemnités d'une compagnie d'assurance en cas de pertes dues à des risques spécifiques. Pour que les primes soient abordables, les compagnies d'assurance doivent pouvoir compenser les risques en regroupant des agriculteurs aux profils de risque différents. Cependant, des primes à un prix correct devraient s'appuyer sur les dommages attendus de chaque exploitant. Les assurances devraient permettre aux agriculteurs de transférer leurs risques à un tiers.

Pour qu'un risque soit assurable certaines conditions doivent être réunies: a) l'indépendance entre assurés et entre les risques couverts; b) les pertes ne devraient pas être catastrophiques ou d'une ampleur telle qu'aucune compagnie ne puisse garantir les indemnités; c) les pertes doivent pouvoir être mesurées et être accidentelles ou involontaires; et d) les primes doivent être abordables (OCDE, 2011). Certaines de ces conditions doivent être satisfaites pour combattre les problèmes d'asymétrie d'information: sélection adverse (seuls les agriculteurs à hauts risques achètent une assurance) ou risque moral (au vu de la protection garantie par l'assurance, les exploitants fournissent moins d'efforts pour éviter le dommage). Les compagnies doivent mettre au point des techniques et des stratégies pour limiter de tels comportements, mais l'assurance agricole, au fil du temps, a montré que cela n'était pas chose simple.

L'assurance la plus répandue est l'assurance récolte pour péril unique qui couvre des risques bien définis, en général la grêle ou le gel. Cette catégorie d'assurance est moins sujette aux problèmes de risque moral ou de sélection adverse. Les assurances contre la perte de rendement de récoltes couvrent tous les risques associés aux rendements mais elles doivent faire face à des difficultés plus grandes en raison d'une asymétrie d'information plus forte, de la nature systémique des risques (c'est-à-dire que de nombreux agriculteurs sont touchés en même temps) et des coûts de transaction (Bielza et al., 2008; OCDE, 2011).

L'assurance récolte a été créée et mise en place selon des **modalités** différentes:

- exigence d'évaluations sur site à partir de rendements par zone ou à partir d'indicateurs
- couverture des pertes par champ ou pour l'ensemble de l'exploitation (en compensant les mauvais résultats de certains champs par les bons résultats des autres)
- avec ou sans franchise, ou un minimum de pertes indemnisables
- avec des couvertures pour risque unique ou risques multiples ou des couvertures pour pertes de rendement dues à un risque climatique quel qu'il soit
- compensation des pertes de qualité ou de quantité ou uniquement des rendements physiques réduits

Les assurances de protection des revenus et des recettes sont moins courantes, excepté aux États-Unis et au Canada, mais elles ont fait l'objet d'une attention croissante au cours de ces dernières années. Tout comme pour les assurances de protection du rendement, la mise en place des assurances commerciales couvrant les risques liés à la production et aux prix est limitée par la nature systémique des risques de marché, en particulier l'existence de tendances à la baisse des prix.

En raison d'une corrélation négative entre prix et quantités (des rendements et une production plus élevés entraînent généralement une baisse des prix), l'assurance de protection des revenus peut s'avérer utile lorsque ces deux risques sont forts). Un avantage supplémentaire de cette corrélation est que ces assurances sont susceptibles d'être plus rentables qu'une assurance de protection du rendement. Cependant, ce rapport entre prix et production peut également être positif, si une production locale en baisse ne peut pas influencer sur le niveau de prix global. Elle peut aussi être irrégulière à cause de spécificités régionales non prises en considération par le marché, de bulles et de crises financières (déconnexion des prix par rapport à la production de base) ainsi qu'à cause de tendances globales (stocks, qui sont de la production conservée). C'est pourquoi les assureurs ont besoin de disposer d'une compréhension précise de la fixation des rendements et des prix. Parce que ces deux éléments sont liés, les assureurs doivent comprendre l'élasticité par rapport aux prix de chaque production pour être en mesure d'établir leurs primes. Ils doivent en outre pouvoir observer les futurs prix de vente sur le marché pour être capables d'anticiper les futurs prix effectifs.

Un autre facteur de baisse des primes des assurances de protection des revenus ou recettes est que, le plus souvent, les agriculteurs produisent plusieurs cultures et/ou élèvent plusieurs types d'animaux (ils ont même des activités variées en dehors de l'exploitation). La théorie financière veut qu'un "portefeuille" d'activités conduise mécaniquement à une réduction des risques supportés par l'exploitant: des revenus en baisse dans une activité peuvent être compensés par des revenus en hausse dans une autre. Encore une fois, cette diversification devrait résulter en des primes moins élevées que dans le cas où l'on envisage des polices d'assurance séparées pour chaque production (Bielza et Garrido, 2009).

Parmi **les assurances couvrant les risques de marché** (risques liés à la production et aux prix simultanément), on peut distinguer plusieurs catégories:

- **L'assurance de protection des revenus**: elle couvre la valeur attendue des ventes (rendement et prix attendus). Une indemnité est versée si le revenu effectif (calculé comme le produit d'une quantité vendue par son prix) baisse en dessous d'un seuil garanti, soit en raison d'une diminution des rendements soit d'une chute des prix). Les sources des risques sont climatiques, essentiellement, et l'évolution

des prix dépend de celle des marchés mondiaux entre la période des récoltes et la période des plantations.

- **Assurance de protection des revenus ou des marges:** Ces deux catégories couvrent les baisses de revenus ou de marges (calculées en tant que valeur des revenus moins les dépenses d'exploitation). L'article 39 du règlement (UE) n° 1305/2013 propose la définition suivante: "on entend par «revenus», la somme des recettes que l'agriculteur obtient du marché, y compris toute forme de soutien public, déduction faite des coûts des intrants". Il est possible d'appliquer cette définition des revenus à la marge brute. Ces assurances sont plus difficiles à concevoir en raison de l'incertitude supplémentaire qui pèse sur les coûts d'exploitation. En outre, les asymétries d'information se montrent dans certains cas très accentuées puisque les revenus et les recettes dépendent de la gestion des exploitations.

L'introduction d'assurances de protection des revenus ou recettes comporte des **avantages** immédiats en comparaison avec les assurances récolte:

- Les premières peuvent sembler plus intéressantes aux exploitants car elles protègent les revenus ou les recettes de l'ensemble de l'exploitation tandis que les secondes ne couvrent que des produits spécifiques et le bétail. Elles offrent une meilleure protection contre les risques liés au rendement et aux prix que les contrats d'assurance portant séparément sur plusieurs récoltes car elles prennent en considération une diversification à l'échelon de l'exploitation. Par conséquent les assurances de protection des revenus ou recettes tiennent compte d'un effet "naturel" de mise en commun des rendements des productions de l'exploitation, ce qui se répercute sur le calcul des primes. Néanmoins, par définition, cet instrument de couverture n'inclut pas la diversification hors site (par exemple d'autres sources de revenus), qui est plus liée au comportement de l'agriculteur.
- La mise en commun des risques au sein de chaque exploitation et entre les agriculteurs est également supposée diversifier le portefeuille des compagnies d'assurance en faisant disparaître le risque individuel associé à chaque producteur. À un niveau global, cette mise en commun dans le portefeuille des assureurs peut aussi réduire les inégalités entre exploitants (Finger et El Benni, 2014).
- Du point de vue des politiques publiques, l'assurance de protection des revenus ou recettes est à même de remplacer les outils précédemment utilisés et qui, peu à peu, disparaissent. Sont particulièrement concernés les instruments de stabilisation des prix tels que les quotas, les paiements directs ou les subventions aux intrants agricoles. De tels contrats rapidement mis en place pourraient se substituer à ces précédents supports. Toutefois, comme l'illustre la situation aux États-Unis et au Canada (en comparaison avec l'Union), des polices d'assurance peuvent être plus délicates à mettre en œuvre dans un système dont la gouvernance est à plusieurs niveaux (Union, États membres, régions), et ce en raison de questions financières.

Comme le souligne Cordier (2014), la conception des polices d'assurance nécessite des données précises. Les régimes d'assurance d'avant-garde élaborés au fil des ans par certains États membres (France, Italie et Espagne) ouvrent la voie à de futures améliorations étant donné que les assureurs ont déjà collecté des informations détaillées auprès d'agriculteurs déjà assurés. Le lancement des assurances de protection des revenus ou recettes ne sera possible que si les assureurs vont plus loin. Surtout, ils doivent obtenir des données précises de leurs clients, comme leurs revenus ou recettes réels et recueillir des informations sur la corrélation des pertes parmi les différents produits. Par ailleurs, les assureurs doivent combiner les données de rendements individuelles avec les tendances des prix globaux pour faire face à l'incertitude globale. Dans ce contexte, les méthodes

appliquées pour le traitement des mégadonnées permettront de cibler des primes et des indemnités avec précision.

L'instauration d'assurances de protection des revenus est synonyme de défis importants qui concernent d'autres instruments (notamment les fonds de mutualisation).

2.2.2 Fonds de mutualisation

Les fonds de mutualisation classiques reposent sur le principe de la constitution de réserves financières à partir des contributions des participants, pouvant donner lieu à des retraits par les membres en cas de graves pertes de revenus. L'idée de base, commune aux assurances, est de répartir le risque entre un groupe de membres, avec, en outre, la possibilité pour les fonds de mutualisation d'offrir une mise en commun efficace des risques, sur la durée, au moyen d'engagements à long terme.

Un fonds de mutualisation peut être considéré, globalement, comme une forme de fonds d'épargne de précaution commun, organisé, destiné à lisser des revenus sur la durée. Par rapport à l'assurance agricole classique, la portée du risque moral est fortement limitée par la nature de l'accord mutuel selon lequel le groupe participant est lié par un principe de solidarité et par le fait que l'engagement soit à long terme. La connaissance partagée de l'exposition individuelle au risque des agriculteurs engagés dans le contrat, en outre, aplanirait les difficultés de sélection adverse.

Ces fonds de mutualisation peuvent bénéficier de **différentes formes de soutien public**, parmi lesquelles: i) la contribution à un capital de démarrage; ii) des abattements gouvernementaux sur des contributions annuelles au fonds; iii) des compensations de paiements versés aux agriculteurs; iv) des incitations fiscales à des dépôts de fonds. Des problèmes semblables en matière de soutien au capital de démarrage ou aux compensations faites aux agriculteurs, constatés pour les comptes d'épargne, méritent d'être mentionnés pour cet outil également. Si le soutien repose sur les compensations déclenchées en cas de pertes, des incertitudes en termes de taille et de délai des dépenses apparaissent car une inconnue existe non seulement au niveau du nombre des bénéficiaires possibles mais aussi au niveau de la probabilité de la survenue de l'événement indésirable.

Si, à la place, le soutien repose sur des versements proportionnels et annuels au fonds, des montants élevés du capital peuvent être immobilisés si l'événement indésirable n'a pas lieu et si des conditions souples de retrait ne sont pas mises en place.

Cependant, dans l'Union européenne, le soutien aux fonds de mutualisation pour des phénomènes climatiques défavorables, pour des maladies animales ou des végétaux, des infestations parasitaires et des incidents environnementaux ou aux outils de stabilisation des revenus **se limite aux coûts administratifs de création de ces fonds et aux montants versés en tant que contributions financières aux agriculteurs**, aucune contribution issue d'un fonds public n'étant accordée en faveur du capital social initial⁶. Pour cette raison, puisqu'une partie du soutien sera octroyée après la survenue de la perte, des limites ou des conditions doivent être fixées dans le but de contrôler les dépenses publiques.

L'efficacité d'un fonds de mutualisation dépend de l'accumulation de réserves suffisantes auxquelles les cultivateurs pourront faire appel en cas de pertes. Les fonds peuvent provenir d'épargnes constituées pendant les années au cours desquelles les rendements d'une exploitation sont plus élevés.

⁶ Articles 38 et 39 du règlement (UE) n° 1305/2013.

Toutefois, le recours au capital du fonds pourrait être freiné par le caractère systémique du risque, en particulier si cette option doit être considérée en tant qu'outil de réduction du besoin de l'assistance ad hoc en cas de catastrophes. En cas de dommages graves et diffus provoqués par des phénomènes climatiques défavorables, un grand nombre de membres de ces fonds de mutualisation serait affecté, surtout si la portée du fonds se limite au producteur d'un produit donné ou à des producteurs d'une région donnée. Le caractère systémique des risques peut être particulièrement problématique dans la première phase d'activité d'un fonds de mutualisation lorsque le capital constitué est insuffisant pour couvrir simultanément les pertes subies par de nombreux participants. Une solution possible à ce problème peut être une réassurance par le secteur public, offerte par un État membre, en faveur du fonds, en particulier dans les premiers temps de son activité. **La réassurance pourrait couvrir les pertes excessives** du capital accumulé du fonds, de sorte que, parallèlement à l'augmentation du capital du fonds, la couverture de la réassurance diminuerait progressivement. Aucune réassurance ne serait plus nécessaire au moment où le fonds de capital atteint son niveau maximal.

En plus d'utiliser des réserves internes, un fonds de mutualisation pourrait accéder au crédit si nécessaire. Dans la mesure où les membres du fonds sont capables conjointement d'apporter des garanties élevées à l'établissement de prêt, les fonds de mutualisation pourraient contribuer à favoriser l'accès au crédit et à en réduire les coûts par rapport à ce que chaque membre, séparément, pourrait obtenir.

Jusqu'à présent, on a avancé l'hypothèse que le fonds maintenait intégralement l'exposition au risque. Cependant, la possibilité de transférer une partie de l'exposition au risque du fonds à d'autres est susceptible d'augmenter considérablement le potentiel de gestion de ce risque par le fonds, surtout dans le contexte d'une gestion des risques de catastrophes naturelles, lorsque la sévérité potentiellement élevée du dommage est liée à la nature systémique du risque. Ce transfert peut se faire, comme souvent, soit par une assurance soit par une titrisation, pour laquelle l'existence de fonds de mutualisation peut s'avérer très avantageuse en comparaison à l'action isolée d'agriculteurs.

Le fonds pourrait acheter une couverture d'assurance commerciale contre les risques les plus susceptibles de menacer un grand nombre de ses membres. Comparé à une couverture souscrite individuellement, un fonds de mutualisation offrirait une plus grande capacité de négociation face aux compagnies d'assurance (contribuant ainsi à réduire certaines des lacunes de répartition liées à la présence de subventions d'assurance que nous avons mentionnées dans la section précédente), et grâce à l'internalisation des coûts de surveillance, il pourrait faire baisser les primes de manière notable par l'acceptation de franchises plus élevées notamment.

Une autre forme éventuelle de transfert des risques du fonds est la **titrisation de son exposition** par l'intermédiaire de contrats spécifiques qui pourraient être vendus sur des marchés hors cote de produits financiers dérivés, de la même façon qu'avec les obligations "catastrophes" susmentionnées. Tandis que les agriculteurs disposent de possibilités très nombreuses de recourir aux marchés financiers pour couvrir leurs risques, les obstacles les plus courants aujourd'hui semblent être la taille minimale nécessaire pour accéder efficacement à ceux-ci et les compétences professionnelles requises pour les exploiter de manière rentable. L'acquisition des capacités professionnelles nécessaires pour agir sur les marchés financiers va probablement au-delà de celles d'un seul exploitant, et l'exposition des agriculteurs au risque pourrait ne pas suffire pour justifier une titrisation. De ce point de vue, la mutualité pourrait être un moyen efficace de justifier à la fois l'acquisition des services professionnels requis et l'obtention de la dimension décisive pour la titrisation.

Les fonds de mutualisation régionaux et/ou sectoriels pourraient jouer un rôle essentiel dans la mesure où ils peuvent rassembler les risques individuels des membres, les

grouper et les placer sur un marché financier plus vaste grâce aux compagnies d'assurance, aux courtiers et à d'autres intermédiaires. À cet égard, d'autres formes d'aide publique aux organisations d'agriculteurs visant à leur donner une capacité de couverture supérieure à celle offerte par les instruments traditionnels, tel que les contrats à terme sur les marchés de gré à gré et sur les marchés organisés, pourraient être hautement avantageuses. Elles pourraient prendre la forme de:

- la création du cadre institutionnel nécessaire pour que les organisations d'exploitants puissent opérer sur les marchés financiers;
- une contribution financière en faveur de la création d'unités de gestion des risques au sein d'associations de producteurs déjà existantes ou récentes; et
- l'accès aux formations requises.

Une difficulté majeure pour la création de fonds de mutualisation pourrait être le manque d'incitations suffisantes pour garantir une participation des agriculteurs, surtout là où les traditions et les expériences en matière de mutualité sont minimales. Ces outils doivent compter sur la confiance de leurs membres. On peut considérer la confiance comme un effet induit par les relations à long terme entretenues par des membres d'une communauté. Néanmoins, des mesures d'incitation pourraient être nécessaires pour encourager les exploitants agricoles à déposer des fonds dans des fonds de mutualisation plutôt que sur des comptes d'épargne personnels. Le partage des risques qui caractérise les fonds de mutualisation pourrait ne pas suffire en tant qu'incitation, même si celui-ci se voit en partie renforcé par la réassurance publique. Des mesures plus efficaces d'encouragement pourraient provenir d'une valorisation des taux d'intérêt perçus sur des dépôts effectués sur les fonds.

Les fonds de mutualisation sont courants aux Pays-Bas depuis les années 1990, la plupart du temps liés à des phénomènes météorologiques extrêmes et aux maladies animales, et cette expérience peut s'avérer utile pour définir les défis que constitue leur mise en place dans l'Union européenne, en particulier pour définir les facteurs qui expliquent la participation des agriculteurs. Selon Meuwissen et al. (2013), l'un des freins communs au succès des fonds de mutualisation est la difficulté à attirer une quantité déterminante de membres et les questions non financières sont en grande partie à l'origine de ce problème. Une faible perception des risques, en partie due à l'existence de programmes gouvernementaux de prévention des risques et le manque de confiance dans la solidité financière des fonds de mutualisation apparaissent comme des facteurs déterminants de leur succès aux Pays-Bas.

Un fonds de mutualisation diffère d'une assurance en ce qu'il regroupe les exploitants agricoles selon leur production et leur région, tandis que les assurances administrées par des gouvernements et des assureurs s'adressent à toutes les catégories d'agriculteurs.

À ce propos, il convient de mentionner l'**organisme français FMSE** (*Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale*), qui est le seul fonds de mutualisation officiel français dont la visée est d'indemniser les agriculteurs touchés par des crises sanitaires et environnementales, surtout par des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux. Sa création a été rendue possible après des modifications de la réglementation de l'Union européenne en matière de fonds de mutualisation et de compensation de pertes agricoles d'ordre sanitaire. Le FMSE comporte une section commune à tous les agriculteurs et des sections spécifiques à certains secteurs, et permet ainsi un ciblage des risques propres à un secteur donné grâce à des sections de comptes constitués par des contributions d'exploitants spécialisés. Il convient de faire remarquer que 65 % des frais d'indemnisation peuvent être restitués par le gouvernement français (25 %) et par l'Union européenne (75 %) en vertu des règlements en vigueur. La participation au FMSE est obligatoire, ce qui permet une large mise en commun des

risques, l'absence d'effets de sélection adverse, et, par conséquent, une baisse des primes (voir l'**encadré 1**).

Encadré 1. Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE)

Le FMSE (*Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale*) est le seul fonds de mutualisation officiel français dont la visée est d'offrir des indemnités aux agriculteurs touchés par des crises sanitaires et environnementales, surtout par des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux. Sa création a été rendue possible après des modifications de la réglementation de l'Union européenne en matière de fonds de mutualisation et d'indemnisation de pertes agricoles d'ordre sanitaire.

L'adhésion au **FMSE est obligatoire pour tous les exploitants concernés par des productions agricoles** (bétail, élevage, production laitière, apiculture, récoltes), ce qui permet une mise en commun maximale pour les agriculteurs et l'absence d'asymétries d'information. Cependant, certaines activités comme le service agricole, l'exploitation forestière, l'aquaculture, l'équitation, l'élevage d'animaux domestiques, la chasse et la pêche ne sont pas représentés au FMSE.

Le FMSE est organisé en "sections":

- Une section commune à tous les exploitants. Elle compense des pertes générales ou des sinistres éventuels qui ne relèvent pas d'une section spécialisée. Elle peut aussi contribuer à financer les sections spécialisées.
- Plusieurs sections spécialisées pour certains secteurs de production. Ces sections couvrent les risques associés à une production précise, et garantissent des indemnités aux agriculteurs frappés par un sinistre. Chaque section administre son propre budget de manière à indemniser ses propres souscripteurs. En outre, elles prévoient des cahiers des charges pour lutter contre les maladies, réduire leur survenue et optimiser la récupération.

Les risques susceptibles d'être couverts par le FMSE comprennent:

- les risques de maladie répertoriés dans les listes officielles de l'Union européenne: Décision 2000/29/CE du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux et décision 2009/470/CE relatives à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire.
- les risques environnementaux dus à des pollutions, des émissions accidentelles de polluants, des incendies.

Il est financé en premier lieu par des exploitants selon les règles suivantes:

- Tous les agriculteurs doivent payer 20 euros par an, ce montant étant prélevé par la "Mutualité sociale agricole", organisme responsable de la sécurité sociale des exploitants agricoles.
- Les sections spécialisées prélèvent des fonds supplémentaires selon la taille et la spécialisation.

Enfin, il convient de faire remarquer que 65 % des frais d'indemnisation peuvent être restitués par le gouvernement français (25 %) et par l'Union européenne (75 %) en vertu des règlements en vigueur. Concrètement, ces montants sont garantis par le FNGRA.

La participation obligatoire au FMSE rend possible une mise en commun élargie, ce qui permet d'éviter la sélection adverse et de faire baisser les primes payées par les agriculteurs.

2.2.3 Comptes d'épargne

Les comptes d'épargne peuvent apporter un complément aux assurances, et peuvent même les remplacer (Ramirez et Colson, 2013). Le principe est le suivant: Un agriculteur peut supporter à lui seul ou assumer une partie de son risque en ayant recours à l'épargne de précaution. Chaque année, les agriculteurs peuvent faire un dépôt (une partie de leur revenu annuel) sur un compte spécial qui garantit des versements d'intérêts. Si nécessaire, un dépôt, partiel ou total, peut faire l'objet d'un retrait. Les comptes d'épargne constituent un outil de gestion des risques défini à partir de la compensation des risques (une contrepartie) sur la durée, pas entre exploitations ou entre exploitants.

Des soutiens publics sont envisageables pour encourager la création des comptes d'épargne: i) des exonérations fiscales sur les retraits; ii) une épargne subventionnée par une augmentation des taux d'intérêts; iii) des contributions gouvernementales aux dépôts; iv) une compensation des paiements ou des retraits dus à des pertes de production ou de revenus.

Une controverse existe autour du moment où doit avoir lieu l'apport gouvernemental: lors du dépôt ou bien lors du déclenchement des indemnisations. Dans le premier cas, les agriculteurs connaissent d'avance le montant de l'apport gouvernemental chaque année et peuvent prendre des décisions d'une manière plus efficace, cependant, si les conditions de retrait ne sont pas souples, de grandes parts du capital peuvent rester sur les comptes, amoindrissant son rôle d'instrument de stabilisation des revenus. Par ailleurs, toujours dans cette option, des conditions liées à l'apport maximal annuel sont requises. Si, en revanche, l'apport gouvernemental est effectué au moment de l'indemnisation des pertes, les incertitudes liées à la somme et au délai des dépenses publiques augmentent, en faisant baisser les incitations à la participation.

D'autres difficultés découlent du coût financier du soutien. Les revenus agricoles pouvant être instables, l'épargne individuelle peut être à son tour incertaine et entraîner une variation des coûts gouvernementaux au fil des ans.

Le besoin existe également d'inclure l'épargne dans le cadre général de la gestion des risques. Étant donné que les primes d'assurance et l'épargne de précaution peuvent être en concurrence au niveau d'une exploitation agricole, il est nécessaire de définir ces stratégies comme étant complémentaires en cas de sinistre. Une option serait de réserver l'épargne de précaution à la couverture de pertes légères et l'assurance à la couverture de pertes lourdes. Dans tous les cas, la question des paiements obligatoires doit faire l'objet d'une réflexion, surtout pour les exploitations qui prévoient des investissements ou pour celles qui rencontrent des difficultés.

L'incitation à l'épargne de précaution mérite une attention particulière. À l'heure actuelle, une expérience est en cours dans certains États membres (notamment en France), sans toutefois avoir gagné en popularité en raison de caractéristiques trop rigides (non obligatoires mais dont la souplesse est limitée), de l'existence d'autres options et de l'absence d'intégration à l'assurance récolte classique.

L'un des **principaux avantages** des comptes d'épargne est que ces fonds sont conservés par les agriculteurs au lieu d'être transférés à une compagnie d'assurance qui verse une indemnité uniquement si certaines conditions sont remplies. Cet argument peut inciter les agriculteurs à avoir recours à un tel instrument, surtout s'ils estiment que le coût de leur assurance est trop élevé en comparaison avec ses possibles avantages. Cet outil peut également venir remplacer des polices d'assurance quand des conditions d'assurabilité ne sont pas réunies (marchés spécifiques, difficultés à calculer une prime, corrélation de pertes). Les comptes d'épargne incitent à une vision de la gestion des risques à long terme par rapport aux polices d'assurance qui doivent être renouvelées chaque année.

Le mécanisme des comptes d'épargne offre une solution aux asymétries d'information, en particulier le risque moral. En effet, en cas d'urgence, les fonds débloqués sont ceux de l'exploitant. Celui-ci se voit donc fortement encouragé à prendre soin de son exploitation de sorte à éviter tout coût supplémentaire lié au sinistre puisqu'il risque son propre argent. Cependant, les agriculteurs vulnérables peuvent ne pas choisir ce mode de couverture des risques, à moins qu'il ne soit obligatoire. Ce peut être fait en pratique en obligeant les exploitants à recourir à des épargnes spécifiques lorsqu'ils assurent leurs récoltes ou bien lorsqu'ils empruntent. Les jeunes agriculteurs, les agriculteurs dont l'installation est récente comme les agriculteurs âgés (à la retraite) méritent une attention particulière car leurs stratégies de production et leurs situations financières diffèrent de celles des autres exploitants.

Si le gouvernement décide de contraindre les agriculteurs à mettre de l'argent de côté, la difficulté réside dans la question de savoir si une exploitation dispose de revenus suffisamment importants pour le faire ou s'il est nécessaire qu'il modifie la structure de ses coûts de production. De tels dispositifs d'épargne ne doivent pas ajouter d'autres risques aux risques classiques d'exploitation. Les paiements annuels effectués par l'exploitant doivent aussi prendre en compte le niveau de risque de son activité, c'est-à-dire la dispersion des pertes et l'occurrence des risques. Toutes proportions gardées, les exploitants vulnérables doivent épargner plus d'argent que les exploitants qui le sont moins.

Conditions de retrait et limites du solde

Le déclenchement du retrait des fonds peut être semblable à celui des polices d'assurance de protection des revenus et doit être conforme aux **exigences de la boîte verte de l'OMC**. Pour cela, il faut établir un seuil pour la baisse des revenus supérieur à 30 % des revenus moyens annuels des trois années précédentes et des indemnités de paiements pour un montant inférieur à 70 % de la perte des revenus. Ce modèle offre une couverture contre les fortes baisses de revenus mais peut réduire l'intérêt que présente le programme puisque la probabilité d'occurrence est faible et que l'agriculteur ne percevra pas la nécessité de débloquer son capital.

Une autre possibilité est d'envisager les comptes d'épargne comme une couverture de protection contre les faibles pertes de revenus qui serait complétée par d'autres instruments mis en place pour couvrir les pertes importantes. Dans ce cas, il convient d'observer une souplesse dans les conditions de retrait, même si elles ne respectent pas les exigences de la boîte verte de l'OMC.

Pour éviter que de grandes parts de capital ne soient détenues dans les fonds, il est possible de bloquer les cotisations si ceux-ci atteignent un plafond. Une autre possibilité est d'établir des retraits obligatoires une fois le solde parvenu à des niveaux déterminés ou bien lorsqu'il est suffisamment élevé pour couvrir, au plus, des pertes maximales d'une année. Il convient également de définir les conditions à appliquer pour obliger les agriculteurs à avoir recours aux fonds en cas de besoin.

Les comptes d'épargne bénéficient d'une aide au **Canada** depuis de nombreuses années, avec un partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En vertu du cadre 2 Cultivons l'avenir prévu jusqu'en 2018, le programme AgriInvest propose une protection contre les légères baisses de marges. En effet, l'objectif est de couvrir les fluctuations allant de 85 % à 100 % par rapport aux marges de référence. Le dispositif fonctionne comme un compte individuel où les participations de chacun sont limitées à 1,5 % par an des ventes nettes admissibles (ANS) et sur lequel le gouvernement verse un montant identique. Aux fins du programme, le montant total des ANS est plafonné, ce qui limite les contributions gouvernementales. Des

limites existent également pour ce qui est du solde des comptes afin d'éviter que de grandes parts de capital soient immobilisées. Les dépôts des producteurs sont exempts de taxes sur les retraits. Le dernier programme a amélioré la souplesse des retraits et aucun déclenchement n'existe pour accéder aux fonds. Les retraits peuvent se faire à tout moment et servir à des investissements sur site (Antón et al., 2011).

2.2.4 Mesures fiscales ou de prélèvements

Des mesures fiscales et de prélèvement peuvent aussi engendrer une stabilisation des revenus. Si l'on autorise les agriculteurs à répartir leurs revenus sur plusieurs années, ils peuvent réduire leurs quittances d'impôt et compenser les mauvaises années par d'autres meilleures. Il est également possible de réduire les impôts des exploitants agricoles frappés par les risques climatiques, par le marché et par les redevances sanitaires.

En France, le dispositif de prélèvements du secteur agricole offre aux exploitants une autre possibilité de faire face aux conséquences des variations de revenus et de rendements. La "*dotation pour aléas*" (DPA) permet d'administrer un compte d'épargne de précaution essentiellement prévu pour gérer les risques de niveau faible. Dans la pratique, les agriculteurs mettent de côté une part déductible de leurs revenus. En 2012 ont été introduits un plafond annuel de 27 000 euros et un maximum de 150 000 pour le calcul de la différence positive. Les montants épargnés sont capitalisés au fil du temps et peuvent être utilisés au cours des 7 années suivantes après avoir été mis de côté pour permettre de lisser les revenus de l'exploitant. Les agriculteurs peuvent aussi avoir recours à la DPA pour payer leurs primes d'assurance récoltes ou pour une couverture des dégâts matériels. Des restrictions de la DPA, et essentiellement son manque de souplesse, ont rendu son usage impopulaire parmi les exploitants malgré de nombreuses réformes.

Étant donné que les mesures fiscales ou de prélèvements font baisser les quittances d'impôt, elles devraient être considérées comme des mesures soutenues par le gouvernement et impliquant des subventions indirectes. Actuellement, elles ne figurent ni parmi les catégories de l'OMC ni dans les **régimes des aides d'État de l'Union européenne**.

2.2.5 Paiements ad hoc

Par définition, les paiements ad hoc soulagent les agriculteurs d'un point de vue économique en cas de pertes lourdes. Généralement, la plupart des États membres disposent de provisions pour garantir des paiements ad hoc lors de catastrophes.

Les paiements ad hoc servent le plus souvent à aider les exploitants à reconstituer le capital qu'ils ont perdu (bâtiments, routes, équipement, plantations d'arbres) ou le cheptel, si les assurances disponibles ne sont pas en mesure de couvrir les pertes encourues. Les paiements ad hoc ont été remplacés par des prêts à des conditions privilégiées, des exonérations fiscales ou par une baisse des cotisations à la sécurité sociale. L'Union possède des règles d'intervention très strictes pour l'aide financière aux États membres aux fins des paiements ad hoc en cas de catastrophes (Bielza et al., 2008).

2.3 Difficultés d'une évaluation correcte des revenus et des recettes des agriculteurs

Une difficulté majeure pour les assurances de protection des recettes et des revenus et, plus généralement, pour les outils de stabilisation est de mesurer les recettes ou les revenus attendus ou garantis d'une part et les recettes ou revenus réels d'autre part. Ce peut être fait au niveau régional (au niveau des départements comme aux États-Unis dans

le cadre du dispositif de protection des marges et des recettes) ou au niveau de l'exploitation.

Si l'évaluation est menée à bien au niveau régional, le problème du risque moral peut être moindre. Cependant, une exploitation peut être exposée à un dommage particulier affectant son rendement, qui ne coïncide pas avec une baisse régionale des revenus ou des marges. Dans ce cas, une couverture supplémentaire offrant une protection individuelle pour les recettes ou les récoltes devrait être mise en place.

Au niveau d'une exploitation, le revenu attendu peut être calculé à partir des données historiques de la ferme. Alors que les rendements attendus peuvent provenir de tendances historiques (ces informations existent dans les États membres où l'assurance liée aux rendements a évolué au fil du temps), les coûts escomptés nécessitent des budgets de récolte. Il est presque impossible de prédire les prix et les estimations sont généralement issues des marchés à terme concernés. La détermination du revenu réel repose en grande partie sur les données fournies par l'agriculteur⁷. Dans ce contexte, il peut s'avérer pertinent de tenir compte des asymétries d'information. En effet, l'exploitant peut décider du niveau d'informations qu'il souhaite révéler à son assureur, partant du principe que celles-ci peuvent changer au fil du temps. Par exemple, la rotation des cultures est une décision annuelle qui peut évoluer en fonction des prix de vente. L'exploitant peut aussi se montrer désireux d'influer sur ses recettes ou son revenu de référence en se servant des variations des inventaires ou de certains chiffres comptables comme les amortissements.

Le recours aux indicateurs

Il est possible de remédier au manque de données dans le calcul des pertes des exploitations au moyen d'indicateurs. L'article 37 du règlement (UE) n° 1305/2013 sur l'aide aux assurances cultures ouvre la voie vers un recours à des indicateurs pour mesurer l'étendue de pertes, et, plus particulièrement, à des indicateurs biologiques (quantité de perte de biomasse) ou à des indicateurs équivalents pour les pertes de rendements établis au niveau d'une exploitation, au niveau local, régional ou national, ou bien à des indicateurs météorologiques (y compris des quantités de pluie et des températures) établis au niveau local, régional ou national. L'article 38, portant sur les fonds de mutualisation, envisage également l'utilisation d'indicateurs pour le calcul des productions annuelles de l'exploitant. La méthode de mesure doit aussi respecter les exigences de l'OMC. À cet égard, le paragraphe 8 de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de l'OMC établit que l'aide publique **ne peut être utilisée que pour compenser les pertes réelles de chaque exploitant pris séparément**. Par conséquent, les systèmes qui ont recours aux indicateurs peuvent être réputés compatibles avec la boîte verte de l'OMC uniquement dans la mesure où l'indicateur reflète une approximation satisfaisante et appropriée des pertes de production de l'exploitant en question et dans la mesure où il n'est pas lié à des tendances de marché.

Les indicateurs rendent possible l'évaluation des pertes grâce à un indice commun pour une surface donnée dans le but de définir des déclenchements et des indemnités en fonction de la perte subie par rapport à l'indice de référence. Celui-ci constitue une option moins coûteuse que les évaluations des exploitations et les évaluations sur site. Ils sont utiles dans le cas de risques systémiques et tout à fait appropriés à des surfaces homogènes.

L'archétype des instruments dissociés des rendements et des prix d'exploitations individuelles est l'assurance liée aux rendements par surface, qui s'appuie sur un indice

⁷ Les problèmes liés aux données sur les revenus, en particulier le manque de qualité des informations pour chaque exploitation individuelle et relatives à l'instabilité des revenus de l'ensemble de la ferme sont également mis en lumière par Hill et Bradley (2015).

cumulé qui ne peut pas être influencé par un exploitant quel qu'il soit. L'exploitant ne déclare qu'une superficie cultivée (la surface et la production) de manière à payer une prime et à recevoir une indemnité si l'indice de surface baisse en dessous d'un seuil donné. Le même principe s'applique pour les assurances de protection des revenus par surface. Le défi majeur est de relier l'indemnité potentielle au dommage réel de sorte à limiter le risque de base. Aujourd'hui, l'assurance liée à des indicateurs n'est pas répandue dans l'Union européenne, principalement en raison de l'hétérogénéité des productions et des conditions climatiques. Par conséquent, la création d'un indicateur de récolte commun à tous les agriculteurs d'une même région semble délicate. Par ailleurs, aucune surcompensation n'est autorisée par la réglementation européenne actuelle et cette éventualité ne peut être totalement exclue par un recours à des indicateurs.

Du fait que les paiements découplés de l'Union sont établis en fonction d'une mesure objective telle la superficie cultivée, il est peut-être possible de subventionner des polices d'assurance de la même façon. Ainsi, les distorsions au sens où l'entend l'OMC seraient évitées (voir ci-dessus). Cependant, il conviendrait que les subventions soient associées à la souscription d'une assurance pour la surface considérée et à une surveillance étroite de la corrélation entre superficie cultivée et pertes.

Pour élaborer l'indice il faudrait aussi prendre en considération les pertes absolues et les pertes relatives. Par exemple, un événement climatique peut conduire à la destruction de l'ensemble d'une production (notamment dans le cas de fruits). La récolte, dans ce cas, est perdue et l'exploitant a besoin d'une indemnisation immédiate. Si la récolte n'est pas entièrement détruite, l'agriculteur peut vendre la part restante de sa production et recevoir une indemnité. Si l'activité peut reprendre au cours de la saison (par exemple pour le bétail), l'exploitant devrait recevoir une indemnisation uniquement pour la durée de l'interruption. Ce montant pourrait comprendre les intérêts versés qu'un agriculteur ne peut prendre en charge sans aucune vente.

Coûts de production avec le "Contrat socle" français (assurance de base)

Le contrat socle est une sorte d'assurance cultures de base récemment lancée en France (voir l'**encadré 2**). Celui-ci utilise une grille de notation pour évaluer la couverture minimale, qui vise à indemniser les coûts de production de la production perdue (et non pas la valeur du marché, régulièrement indemnisée au moyen de l'assurance classique). La grille est fixée chaque année par la Chambre d'agriculture et par des experts et validée par le Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA). Il s'agit d'une méthode qui permet de faire face aux difficultés que présente une mesure directe de la composante des coûts d'un exploitant dans la mise en place d'une assurance.

Encadré 2. Le "Contrat socle" d'assurance française

Le "Contrat socle" est une sorte d'assurance cultures de base. La nouvelle police devrait remplacer in fine l'assurance multirisques actuelle qui couvre les effets de conditions météorologiques défavorables. Elle devrait par ailleurs limiter l'action du FNGRA.

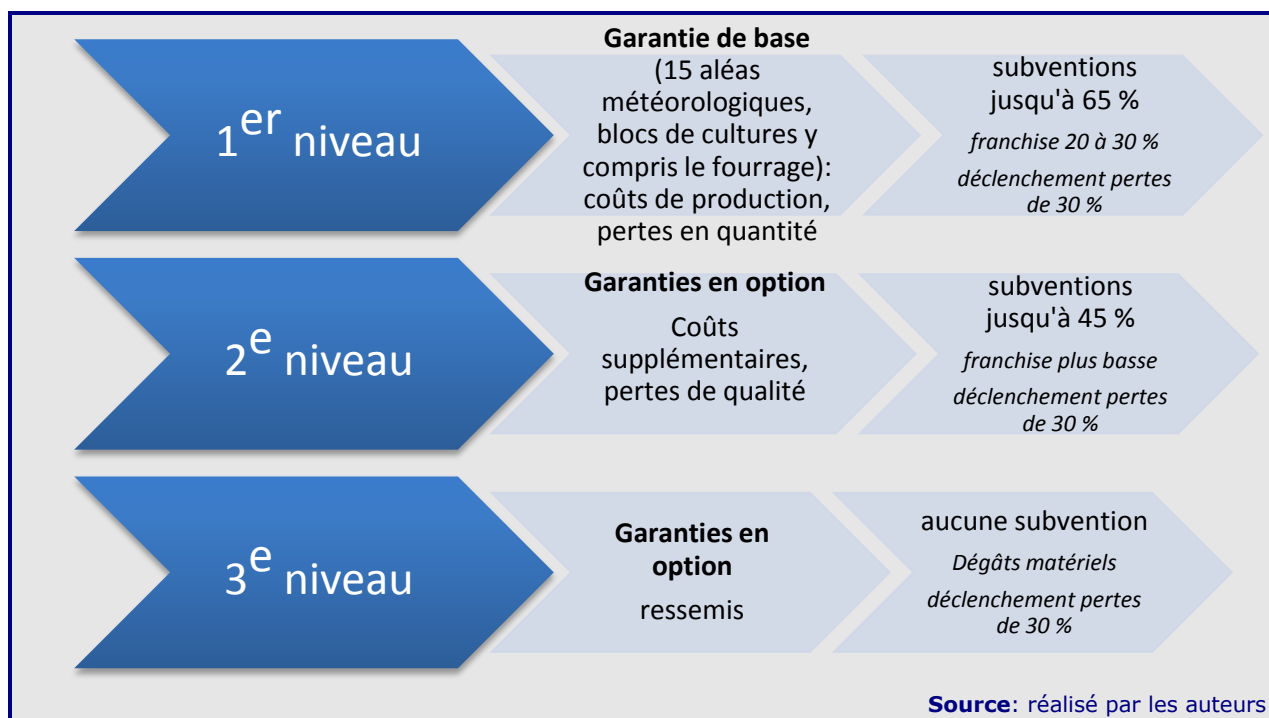
La structure de base d'un "Contrat socle" est la suivante:

- un premier niveau de couvertures protège des pertes de production (dépenses fixes et variables) à l'échelon de la récolte. Le déclenchement est situé à 30 % des pertes alors que la franchise s'élève à 30 % des pertes (excepté pour les prairies, 25 %, voir ci-dessous). Si toutes les productions sont assurées, la franchise peut baisser jusqu'à 20 %. Conformément à la réglementation de l'Union européenne, ce premier niveau est subventionné à un taux de 65 %.
- un deuxième niveau protège des pertes liées au rendement à l'échelon de l'exploitation ou de la récolte, en complétant le premier niveau, notamment au moyen d'un taux pour la franchise abaissé à 25 %. Ce niveau peut être adapté, cependant les subventions restent plafonnées à un taux de 45 %.
- un troisième niveau non subventionné propose des garanties supplémentaires, telles que des variations des prix ou des pertes de qualité.

Les principales caractéristiques d'un "contrat socle" sont les suivantes:

- 15 aléas météorologiques sont couverts: La grêle, le gel, les basses températures, les températures excessives, la sécheresse, les coups de chaleur, les coups de soleil, le manque de rayonnement solaire, des précipitations excessives, des fortes pluies, une humidité excessive, les tempêtes, les tourbillons, les vents de sable, le poids de la neige ou du givre. Toutes les productions sont concernées, y compris les prairies, pour la première fois, dans le but de couvrir les pertes de fourrage (voir ci-dessous).
- Le capital assuré est calculé comme le produit de la moyenne olympique ou le rendement moyen des trois dernières années par un prix unitaire. Ce prix correspond au coût total de production tel que les dépenses d'exploitation (entrants chimiques notamment) et les dépenses fixes (coûts de la mécanisation). La valeur du capital assuré peut être augmentée par stratégie, pour annuler les effets de la franchise de 30 %.
- Les coûts de production suivent une grille de notation, fixée chaque année par la Chambre d'agriculture et par des experts, et validée par le CNGRA. Le prix assuré ne peut pas être supérieur à celui-ci. Aucune garantie n'est proposée sur les rendements et les prix de vente avec le premier niveau.
- les blocs de cultures sont assurés simultanément, notamment les grandes cultures, l'arboriculture et la viticulture.
- les souscripteurs peuvent bénéficier de certains avantages: Un rabais maximal de 50 % pour les jeunes exploitants et la possibilité d'avoir recours à la DPA (partie de leurs revenus exonérée d'impôt).
- Selon la fiche d'information de Groupama, la prime d'une police d'assurance pour les grandes cultures s'élèverait autour de 28 euros par hectare sans subvention, contre 36 euros par hectare tel qu'actuellement avec une assurance multirisques classique (-22 %). Le coût atteindrait quelques 10 euros par hectare après subvention.

Graphique 1. Synthèse de la structure et des caractéristiques du "Contrat socle"



L'activation de l'ISR en Italie

La réforme de la PAC de 2014 a rendu possible l'aide aux couvertures de protection contre les risques de marché au moyen d'un ISR sous forme de fonds de mutualisation. La mise en place d'ISR est synonyme de nombreux défis à relever parmi lesquels l'évaluation des revenus n'est pas le moindre. Jusqu'à présent, très peu d'États membres ont envisagé son application, l'Italie fait partie de ces exceptions. Son activation nécessite des mesures de réglementation spécifiques pour imposer des obligations directes de comptabilité et de documentation à ses membres et permettre ainsi de déterminer les revenus des activités. Ces obligations, bien entendu, seront simplifiées autant que possible, par une exploitation des technologies de l'information chaque fois qu'elles sont utilisées dans les cas où la tenue d'une comptabilité et des transmissions aux fonds existent.

Pour réduire le nombre de fautes graves, ou de comportements opportunistes liés aux déclarations de revenus commises par des exploitants à partir de documents comptables et de règles d'administration du fonds, les participants devraient faire l'objet d'un système de contrôle général. Il sera ainsi possible de détecter des anomalies en vue d'une vérification. Il s'avère nécessaire de déterminer des références adéquates pour la vérification des informations, en plus de disposer de la documentation requise attestant des déclarations de l'agriculteur.

En termes d'exploitation, il est indispensable de contrôler les diverses composantes des revenus pour chaque exploitation membre adhérent à la mesure de stabilisation, tel qu'établi par la Commission à l'article 39 du règlement (**encadré 3**). Plus précisément, les variables sujettes à l'analyse sont les recettes, les paiements de l'Union, les stocks et les coûts d'achat des matières premières. Par conséquent, il faut prêter attention à la façon dont ceux-ci sont déterminés et aux possibles éléments qui méritent une vérification croisée dans les déclarations des agriculteurs relatives à ces variables économiques.

Cependant, il conviendrait de ne pas oublier que la raison d'être de l'ISR est de stabiliser les revenus des fermes prises séparément et qui agissent seules au bénéfice de ceux qui subissent une perte importante. Pour cette raison, il est impossible de reconstituer des

fichiers de revenus en utilisant des données standardisées sans obliger les activités à une précision par rapport aux références, laquelle devrait être entourée d'une certaine liberté afin que soit prise en considération l'extrême variabilité propre au secteur agricole.

Outre les contrôles susmentionnés, qui peuvent se faire à un niveau individuel, c'est-à-dire par la transmission de rapports de données effectuée par les exploitants eux-mêmes, des contrôles plus généraux fonctionnant comme des "alertes" sont également envisageables.

Pour ces vérifications, en particulier pour les phénomènes météorologiques, le recours à des indicateurs météorologiques pour chaque zone (comme c'est déjà le cas pour l'assurance) est possible afin de mesurer la fréquence et la magnitude des événements indésirables et prévoir les possibles conséquences en termes de contraction des revenus des exploitations concernées. Une méthode similaire peut être adoptée pour des crises sanitaires, avec l'aide d'informations complètes, présentées dans les bulletins des diverses régions, et relatives aux maladies végétales et à la santé animale. Par ailleurs, pour les crises des marchés, des enquêtes menées par des organismes tels que l'ISMEA, où figurent des références très utiles en matière de cours des produits de bases et de coûts des principaux entrants, peuvent être utilisées. Enfin, des éléments pour le dernier type d'événements (blessure ou décès) peuvent provenir des travaux d'organismes de sécurité sociale (INPS, *The Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*, organisme national de sécurité sociale de l'Italie), INAIL, *The Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro*, l'organisme pour la santé publique et la sécurité au travail et l'ENPAIA, *the Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e per gli Impiegati in Agricoltura*, l'organisme chargé des prestations de la sécurité sociale du secteur agricole.

Les informations découlant des références de comparaison utilisées dans les déclarations des exploitants et les "alertes" relatives aux événements qui représentent de possibles facteurs de diminution des revenus pour des zones et des secteurs en particulier pourraient aider à définir un échantillon de contrôle destiné à un examen annuel conçu à partir d'une évaluation des risques et dont le fonds pourrait se servir pour opérer des vérifications, notamment des inspections sur site.

Encadré 3: Cadre réglementaire nécessaire à la mise en place de l'instrument de stabilisation des revenus (ISR)

L'instauration de l'ISR en Italie a tenu compte de la nécessité d'élaborer un cadre réglementaire pour rendre possible son fonctionnement. Conformément au règlement (UE) n° 1305/2013; la disponibilité du fonds peut résider en :

- a) le paiement des contributions de chacun des membres;
- b) les sommes déboursées par les banques sous forme d'hypothèques ou d'autres prêts garantis par le fonds pour l'autorisation des versements compensatoires;
- c) les contributions d'entités privées quelles qu'elles soient;
- d) les contributions telles que visées à l'article 36, paragraphe 1, points b) et c), du règlement (UE) n° 1305/2013;
- e) les indemnités des assurances;
- f) les revenus financiers issus de la gestion financière du capital versé.

Chaque fonds doit adopter des statuts indiquant nécessairement:

- 1) la fonction sociale de la gestion du fonds de mutualisation;
- 2) les procédures régissant l'établissement du fonds de mutualisation et les organes représentant celui-ci;
- 3) le but du fonds de mutualisation et la mention expresse qu'il s'agit d'un organisme à but non lucratif;
- 4) la durée du fonds de mutualisation ne devrait pas être inférieure à cinq ans.

En outre, la gestion du fonds unique, ex ante et aux fins de sa reconnaissance par les autorités compétentes, doit adopter la réglementation qui convient, qui peut porter sur:

- a) le mode de participation des membres individuels au fonds et la référence aux critères d'admissibilité;
- b) les méthodes de gestion et d'administration du fonds avec la référence spécifique aux exigences de disposer de comptes séparés pour le fonds de mutualisation par rapport à toute autre activité pour ce qui est de la gestion des mouvements financiers d'entrée et de sortie et des rapports établis sur ces mouvements;
- c) l'identification des entités qui dirigent le fonds de mutualisation;
- d) l'obligation de restituer, pour les exploitants, toute indemnisation indûment payée y compris les taux d'intérêt à partir de la date de réception de l'indemnisation;
- e) l'indication du compte bancaire détenteur du dépôt des exploitants;
- f) la durée du fonds de mutualisation, qui ne doit pas être inférieure à cinq ans;
- g) l'affiliation minimale au fonds, par exemple qui ne doit pas être inférieure à trois ans pour éviter que des revenus négatifs en cours ne soient comptabilisés dans la moyenne olympique de l'année suivante d'une manière qui fasse baisser le revenu 'moyen net', faisant diminuer l'incitation pour les années qui suivent;
- h) la méthode et le délai de paiement des cotisations annuelles;
- i) les critères généraux de détermination des pertes économiques ou des fortes baisses de revenus et le montant correspondant des indemnités à verser aux agriculteurs inscrits, avec la mention expresse, pour les mêmes raisons, des modalités d'accès aux avantages, article 36, paragraphe 1, points b) et c), du règlement (UE) n° 1305/2013
- j) les restrictions à l'octroi d'indemnités et motifs d'exclusion de celui-ci;
- k) l'obligation de déclaration par les membres individuels concernant l'établissement en leur faveur de toute indemnisation perçue en vertu d'autres dispositions légales ou transactions issues d'assurances privées;
- l) les méthodes et le délai d'exécution, par le directeur du fonds, l'obligation d'établir des rapports;
- m) l'interdiction pour un membre individuel de céder le contrat d'affiliation et l'accord de couverture mutuelle annuelle;
- n) les procédures et les délais associés aux successions et appliqués dans les rapports entre agriculteurs et fonds de mutualisation, la clause de résiliation qui prévoit la résiliation des liens dans le cas de la perte d'un membre, ou dans le cas d'une absence de respect ou d'un manque de loyauté envers les obligations de déclaration par un membre en vertu du contrat et conformément à ces dispositions.

2.4 Réassurance

La réassurance est une forme particulière d'assurance. De nombreuses sortes de contrats de réassurance existent, élaborés au fil des ans par le secteur solide de la réassurance, qui opère sur le plan international en laissant une empreinte profonde dans le monde agricole. L'assurance agricole ne peut exister sans la réassurance. La seconde oblige la première à respecter les normes et les bonnes pratiques.

Les marchés de la réassurance auront inévitablement des effets considérables sur la place que tiendront les assurances agricoles et les fonds de mutualisation dans l'agriculture européenne pour la période en cours et celle du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Les couvertures de réassurance sont proposées aux assureurs qui paient des primes et qui reçoivent des indemnités si leur portefeuille est à risque. Les assureurs peuvent aussi titriser leurs portefeuilles sur les marchés financiers, cependant cette

technique a montré certaines limites à la suite de la crise financière (risque de contrepartie).

Pour l'instant, **seul un nombre restreint d'États membres offre une réassurance publique aux assureurs œuvrant sur leur territoire.** Cette situation est compréhensible si l'on considère l'engagement que la réassurance suppose de la part des gouvernements. Une réassurance publique, en effet, peut garantir toutes les pertes d'un assureur au-delà d'un seuil donné. Dans le contexte actuel, en raison de fortes contraintes budgétaires, ce risque n'est pas simple à assumer pour des gouvernements nationaux, alors que le lancement de nouveaux produits comme des assurances de protection des revenus ou recettes constituerait une forte motivation pour les assureurs.

Certains régimes, y compris celui de l'Espagne (**encadré 4**), de la Turquie et de la Corée ont, en plus de la réassurance, des **dispositifs de groupements de coassurance.** *"Un groupement est un accord de coopération entre un certain nombre de compagnies agissant sur un marché spécifique,..., avec l'idée d'obtenir un équilibre dans les résultats de l'activité dérivant des membres du groupement"*. (p. 21, Fundación Mapfre, 2013). Dans un groupement de coassurance, les membres assument des risques ayant fait l'objet d'un accord au sein de la structure du groupement. Les membres cèdent les risques au groupement, et, en retour, reçoivent une part de toute l'activité organisée par le groupement conformément au système de répartition. Les groupements sont créés pour soulager la capacité d'un marché ou d'un pays face aux risques pouvant susciter de fortes demandes d'indemnisation très nombreuses. Habituellement, la coassurance réduit la nécessité de céder des risques aux assureurs, et si les membres du groupement ont un poids significatif sur le marché, elle peut mener à un plus grand professionnalisme et atténuer le risque d'une détérioration de la qualité des services due à une concurrence excessive.

Encadré 4: Le régime de réassurance dans l'assurance agricole en Espagne

Le *Consortio de Compensación de Seguros* (CCS) espagnol est une compagnie de réassurance publique. Il dispose d'une section spécialisée dans l'assurance agricole et offre des services de réassurance au dispositif de coassurance qui intègre toutes les compagnies d'assurance (23) proposant des polices subventionnées. Après l'adoption de la loi sur l'assurance agricole en 1978, il a fallu attendre presque 15 ans avant que le CCS ne devienne autonome et n'ait plus besoin des contributions occasionnelles extraordinaires du budget du gouvernement. Depuis 1993, il a constitué une réserve de stabilisation qui garantit déjà une capacité de réassurance suffisante pour répondre aux nécessités de l'ensemble du régime national d'assurance agricole. La section agricole du CCS a rétrocédé occasionnellement une partie de ses risques aux marchés internationaux de réassurance, mais au cours des 8 dernières années, cela n'a pas été possible. 2012 a été la pire année dans l'histoire de l'assurance agricole, avec plus de 800 millions d'euros d'indemnités, et le régime a pu facilement couvrir toutes les compensations, en effectuant des retraits des réserves de stabilisation pour un montant d'environ 120 millions d'euros, qui avaient atteint un maximum de 850 millions d'euros en 2011. La réserve reposait sur une majoration des primes de réassurance obligatoire applicable à toutes les polices vendues comprises dans le régime subventionné. Lorsque la réserve du CCS parvenait à certains niveaux, la majoration baissait. À l'heure actuelle, la prime de réassurance payée par l'intermédiaire de cette majoration obligatoire pour toutes les primes subventionnées est de 36 millions d'euros, environ 5 % de toutes les primes commerciales subventionnées vendues.

L'assurance agricole espagnole dispose aujourd'hui d'une réassurance publique autonome et indépendante, qui repose sur les polices que paient les agriculteurs mais qui a nécessité des injections occasionnelles de capital provenant du budget du gouvernement au cours de ses deux premières décennies de fonctionnement.

La corrélation des pertes est un facteur qui limite les possibilités de mise en commun des risques. C'est habituellement le cas des catastrophes naturelles qui peuvent affecter tous les exploitants d'une zone donnée (par exemple une tempête ou des inondations). Cependant la libéralisation des marchés des produits de base accentue sans aucun doute le problème dans les cas où la réassurance commence à pratiquer des polices d'assurance de protection des revenus. Les variations de prix touchent tous les agriculteurs, et donc leurs assureurs, simultanément, générant par là même une sorte de "risque systémique". Un assureur n'est pas capable de couvrir des risques de la bonne façon s'il ne peut effectuer de mise en commun. La conséquence est qu'il transfère le risque aux exploitants (aucune couverture), qu'il le partage avec d'autres assureurs (groupements de coassurance) ou avec des réassureurs.

Face aux grands risques, les réassureurs sont un élément de réponse possible. Leur taille, plus élevée que celle des assureurs, leur permet d'observer une diversification géographique. Par exemple, les réassureurs peuvent mettre en commun plusieurs risques de l'Union. Ils peuvent aussi mettre en commun les risques agricoles de l'Union européenne avec ceux de l'Amérique ou de l'Asie. En outre, ils jouissent d'une facilité d'accès aux marchés financiers et aux investisseurs.

Il existe essentiellement deux formes de réassurance:

- **La réassurance facultative**, négociée séparément pour chaque police devant être réassurée et achetée normalement par les compagnies qui effectuent la cession pour les risques individuels non couverts ou insuffisamment couverts, dans le cadre de traités de réassurance. Elle est plus coûteuse mais il est plus facile d'établir son prix.

- **Le traité de réassurance** signifie que la compagnie cédante et le réassureur négocient et signent un contrat de réassurance dans lequel le réassureur couvre la part déterminée de toutes les polices émises par la compagnie cédante:
 - Obligatoire (réassurance de tous les contrats)
 - Facultative-obligatoire (toutes les compagnies d'assurance choisissent les risques à réassurer)

En fonction de la manière dont les risques sont partagés, **deux types de dispositifs** de réassurance existent:

- **Proportionnel**, où le réassureur assume un pourcentage des primes et des demandes d'indemnisation ayant fait l'objet d'un accord. Une forme classique de réassurance est la "quote-part". Celle-ci suppose que l'assureur et le réassureur fixent un pourcentage de partage de la couverture, qui comprend les primes et les indemnités. Habituellement, les réassureurs plafonnent leur niveau d'intervention pour se protéger eux-mêmes de pertes élevées. L'assureur souhaitant aller au-delà doit trouver un autre réassureur; s'il ne le fait pas, il reste exposé aux pertes supérieures au seuil.
- **Non proportionnel**, où le réassureur assume une partie des demandes d'indemnisation du cédant uniquement si un seuil déterminé est atteint (souvent fixé en fonction du coefficient de perte). La réassurance "en excédent de pertes" prend en charge les demandes d'indemnisation qui dépassent un certain montant assumé par l'assureur. Ce type d'intervention protège l'assureur de pertes lourdes, jusqu'à un plafond négocié avec le réassureur.

Ce dernier peut ne pas se trouver en mesure de couvrir des risques élevés si l'étendue des pertes est trop importante. Deux raisons expliquent ce fait. La première est que, en général, les réassureurs sont des compagnies privées qui ont besoin de protéger leur activité et leurs actionnaires de pertes élevées. La seconde est que si les réassureurs proposent des garanties étendues, les primes peuvent s'avérer non abordables pour les assureurs. Par conséquent, de très grandes pertes ne peuvent pas être couvertes par le biais de la réassurance. Cette situation impliquerait de s'adresser aux marchés financiers, dans le cadre de ce qu'on appelle une "titrisation", à condition que les investisseurs soient intéressés par les portefeuilles des réassureurs.

Ainsi, la réassurance publique apparaît comme étant un facteur clé du développement des polices d'assurance agricoles. En tant qu'"assureurs de dernier recours", les gouvernements demeurent la seule entité capable d'offrir un filet de sécurité à l'ensemble du système, depuis les agriculteurs jusqu'aux réassureurs. Cependant ce mécanisme suppose:

- Une réglementation spécifique pour contrôler la viabilité du système et éviter des asymétries d'information en cascade qui conduiraient à un recours trop fréquent à la réassurance publique. Un filet de sécurité européen peut être mis en place pour protéger les gouvernements qui se trouvent dans l'obligation de supporter des pertes gigantesques. Il convient de rappeler que les primes d'assurance sont payées par les agriculteurs aux assureurs et par les assureurs aux réassureurs avant chaque saison pour échapper aux asymétries d'information, ce qui exclut toute autre source de financement privé dans le cas de pertes catastrophiques. Dans cette hypothèse, seule une solidarité publique, par le biais des contribuables, peut s'appliquer. Bien que les pertes agricoles ne soient pas nécessairement aussi élevées que des pertes bancaires, tel qu'on a pu l'observer récemment, leurs conséquences peuvent se montrer tout aussi graves pour les assureurs, et pour les gouvernements chargés de leur couverture. La réforme structurelle bancaire en cours dans l'Union européenne pourrait servir d'exemple pour ce qui peut être fait: mettre en place un fonds consacré aux pertes agricoles dues aux catastrophes écologiques et instaurer une surveillance des assureurs responsables de la gestion des risques agricoles;

- engager des dépenses supplémentaires pour mettre en œuvre le système. Deux options se présentent. La première implique que les gouvernements nationaux garantissent une réassurance sans coût pour les (ré) assureurs privés. Dans ce cas de figure, et si nécessaire, le coût des pertes excessives est supporté par les contribuables. Il s'ensuivrait que le montant des primes d'assurance payées par les agriculteurs se verrait réduit de manière significative par le fait qu'aucune conséquence d'un risque systémique ne serait incluse. La seconde suppose que les exploitants, et donc les (ré) assureurs privés, doivent contribuer à la réassurance publique au moyen d'une surprime. Ce coût supplémentaire peut représenter une forte dissuasion envers l'assurance, ce qui serait contreproductif. Quel que soit l'hypothèse, la question est décisive, même avec les systèmes d'assurance cultures actuels qui ne couvrent que les rendements, car elle conditionne le lancement de produits d'assurance innovants par les compagnies d'assurance.

3 LE SOUTIEN À LA GESTION DES RISQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- L'Union européenne dispose d'un cadre réglementaire souple de soutien aux outils de gestion des risques, ce qui lui permet de faire face aux risques agricoles très divers et hétérogènes de l'ensemble des États membres. Ce cadre est délimité par la PAC et par les règles applicables aux aides d'État dans le secteur de l'agriculture.
- Pour la période 2014 à 2020, les possibilités d'aide aux instruments de gestion des risques sont prévues dans le premier pilier uniquement pour les fruits, les légumes et le vin, et dans le second pilier ou bien dans les aides d'État pour tous les secteurs.
- Il existe une différence majeure entre les aides définies dans le second pilier et les aides d'État. Dans le premier cas, l'aide doit être classée en fonction du système de la boîte verte conformément aux règles de l'OMC, alors que les aides d'État permettent un type de soutien relevant de la boîte orange.
- Actuellement, dans l'Union européenne, la seule option d'aide à la couverture contre les risques de marché réside dans les fonds de mutualisation. Il s'agit là d'une limitation importante, car elle exclut d'autres possibilités comme l'assurance de protection des revenus ou recettes ou des comptes d'épargne qui ont fait leur preuve au Canada et aux États-Unis et qui sont destinés à couvrir les risques de marché.
- La prise en considération des instruments de gestion des risques dans le second pilier constitue un frein à sa mise en place du fait de limites budgétaires et d'une hétérogénéité dans son application. La création d'une politique de gestion des risques et des crises cohérente et globale, avec des instruments dans les deux piliers, devient par conséquent plus difficile.

3.1 Les règles de l'OMC

Étant donné que l'aide publique directe en faveur de l'agriculture est en baisse, d'autres instruments provoquant moins de distorsions sur les échanges ont vu le jour. C'est le cas de l'assurance, qui a connu une croissance des derniers temps dans de nombreux pays, et plus particulièrement aux États-Unis (Glauber, 2015; ICTSD, 2015). Du fait que les aides considérables apportées ont mis en lumière l'expansion de ce secteur partout dans le monde, il est aujourd'hui soumis à la discipline de l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU).

Les subventions à l'assurance sont considérées dans ledit accord comme des mesures de distorsion et relèvent de la boîte orange si elles ne respectent pas les critères établis à l'annexe 2 de l'accord autorisant que des mesures figurent dans la boîte verte pour ne pas apparaître comme des mesures entraînant une distorsion des échanges. L'annexe 2 comporte deux paragraphes relatifs à l'assurance: le paragraphe 7 consacré à l'assurance de protection des revenus et aux programmes de filet de sécurité pour les revenus, et le paragraphe 8 consacré à l'assurance en cas de catastrophe naturelle, y compris l'assurance cultures.

Pour les assurances de protection des revenus et les programmes de sécurité pour les revenus, trois critères sont à inclure dans la boîte verte:

- a) *La perte de revenus doit être supérieure à 30 % du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenus nets (hors paiements quels qu'ils soient provenant du même régime ou d'un régime similaire) au cours des trois années précédentes ou bien une moyenne olympique de cinq ans.*
- b) *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 à bénéficier de cette aide.*
- c) *Le montant de tout versement de ce genre sera uniquement fonction du revenu; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur; ni des prix, du marché intérieur ou internationaux, s'appliquant à cette production; ni des facteurs de production utilisés.*

Dans le cas d'une participation financière gouvernementale dans les régimes d'assurance cultures en cas de catastrophes naturelles, les conditions sont les suivantes:

- a) *Il est nécessaire que les autorités gouvernementales reconnaissent formellement qu'une catastrophe naturelle ou similaire s'est produite ou est en train de se produire.*
- b) *Les pertes doivent dépasser 30 % de la moyenne de la production pour les trois années précédentes ou une moyenne olympique de cinq ans.*
- c) *Il convient que les paiements ne soient appliqués qu'en lien avec des pertes de revenus, de bétail, de terres ou d'autres facteurs de production, dues à la catastrophe naturelle en question.*
- d) *Les versements ne compenseront pas plus du coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future.*

Par ailleurs, lorsqu'un producteur reçoit des paiements au cours de la même année en vertu d'une assurance de protection des revenus, des programmes de filet de sécurité pour les revenus ou d'une assistance en cas de catastrophe naturelle, y compris des assurances cultures, la totalité de ces paiements devra être inférieure à 100 % de la perte totale du producteur.

Ces conditions très strictes sont synonymes d'**obligations très contraignantes à respecter pour qu'une aide à l'assurance soit réputée appartenir à la boîte verte**. Concrètement, presque toutes les notifications adressées à l'OMC en matière de soutien aux assurances relèvent de la boîte orange et la majeure partie des pays notifient cette aide en tant que subventions autres que par produit, du moins était-ce le cas jusqu'en 2012⁸⁹. Ladite notification permet de considérer que l'aide *de minimis*, si elle n'excède pas 5 % de la valeur totale de la production agricole d'un pays, n'est pas prise en compte dans le calcul de la mesure globale de soutien (MGS), le montant total sujet aux engagements de réduction (Smith and Glauber, 2012).

En cours de négociation au cycle de Doha pour le développement, certaines propositions ont été avancées dans le but d'assouplir les contraintes. Le projet révisé de modalités pour l'agriculture (OMC, 2008) constitue le dernier document de support pour la révision de l'AACU et l'obtention de nouveaux engagements. En matière de soutien à l'assurance, l'unique modification est prévue au paragraphe 8 sur l'assurance cultures. Ces propositions tiennent compte du besoin d'une reconnaissance formelle de catastrophe uniquement pour

⁸ Les dernières notifications de soutien intérieur pour 2011 et 2012 de l'Union, des États-Unis et du Canada sont: Notifications de l'OMC [G/AG/N/EU/26](#) et [G/AG/N/EU/20](#) (UE); Notifications de l'OMC [G/AG/N/USA/100](#) et [AG/N/USA/93](#) (USA); Et notifications de l'OMC [G/AG/N/CAN/104](#) et [G/AG/N/CAN/105](#) (Canada).

⁹ Les États-Unis ont commencé à notifier leurs aides à l'assurance cultures spécifiques à un produit en 2012 (Glauber, 2015).

les paiements directs liés à des désastres, et du remplacement de la période d'évaluation des pertes par une *période démontrée comme actuariellement appropriée*, bien que le seuil fixé à 30 % des pertes soit conservé. Quoiqu'il en soit, il ne s'agissait pas d'une proposition très ambitieuse, et ses chances d'être adoptée à court et moyen terme sont faibles. Lors de la dixième conférence ministérielle qui s'est tenue à Nairobi, le 19 décembre (OMC, 2015), aucune référence n'a été faite au cadre dont il est question.

En d'autres termes, bien qu'en théorie l'AACU encourage le recours à des mesures impliquant une distorsion moins importante des échanges comme les assurances, les contraintes imposées par l'annexe 2 pour relever des programmes de la boîte verte semblent peu adaptées aux dispositifs d'assurance les plus modernes.

3.2 Vision historique: Le cadre institutionnel avant 2014

Les questions des mécanismes de soutien en matière de gestion des risques et d'assurance agricole ont été mises en lumière par la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003, au moment où, en vertu d'un accord du Conseil, la Commission s'est vu chargée d'étudier des mesures spécifiques pour gérer les risques, les crises et les catastrophes naturelles auxquels est susceptible d'être confrontée l'agriculture.

Auparavant, à l'occasion d'un travail préparatoire de la réforme, en janvier 2001, la Commission européenne a publié un **document de travail sur les outils de gestion des risques agricoles**, où une attention particulière était portée à l'assurance¹⁰, qui traitait des possibilités que pourrait offrir l'application de politiques de gestion des risques au niveau de l'Union européenne. Dans ses conclusions, ce document faisait valoir que des solutions en matière d'assurances destinées à faire face aux risques liés à une hausse de la production et liés aux prix devaient être élaborées au niveau des États membres. La recommandation s'appuyait sur les variations des besoins des exploitants d'un État membre à l'autre et d'une région à l'autre et la diversité des systèmes agricoles existants en matière de couverture, de complexité et d'engagement de l'État. Ce document soulignait l'importance des paiements directs de la PAC pour la gestion des risques des agriculteurs et celle du dispositif des aides d'État pour que les États membres puissent apporter des réponses aux exploitants encourageant des risques toujours croissants. Cependant, il y était également question de la nécessité d'étudier la pertinence d'un engagement plus fort de l'Union européenne dans la mise en place d'un système d'assurance, lequel serait à deux conditions: a) les instruments seraient adaptés au cadre de la PAC; B) des fonds financiers suffisants seraient disponibles.

Après le mandat du Conseil de l'année 2003, en 2005, une **communication¹¹ de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole** présentait une analyse des différents instruments pouvant être mis en place dans la PAC. Elle traitait du soutien aux assurances contre les catastrophes naturelles, des fonds de mutualisation et des outils proposant une couverture de base contre les crises des revenus. Sans opter pour un outil plutôt qu'un autre, et précisant que l'instauration d'un nouvel instrument ne devait pas faire obstacle au fonctionnement d'un outil déjà en place dans certains États membres tel l'assurance cultures, il y était souligné que tout instrument devait être compatible avec les règles de l'OMC et ne pas fausser la concurrence entre les États membres.

¹⁰ CE (2001), Risk management tools for EU agriculture, with special focus on insurance (Outils de gestion des risques pour l'agriculture de l'Union européenne, en particulier les assurances), document de travail, Bruxelles.

¹¹ Communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole (COM(2005)74 final).

Probablement à cause de la diversité et de l'hétérogénéité des risques agricoles auxquels doivent se confronter les États membres et à cause des difficultés rencontrées pour choisir un outil commun de gestion de ces risques, le document, dès le départ, opte pour un cadre commun souple permettant aux pays de l'Union d'accorder un soutien optionnel à certains instruments. Ainsi, le cadre légal qui régit l'aide publique à ces derniers se voit **délimité par la PAC et par les règles de la Communauté qui sont applicables aux aides d'État pour le secteur agricole.**

Dans la PAC, avant la dernière réforme pour la période de 2014 à 2020, les possibilités d'aide aux outils de gestion des risques étaient prévues dans le premier pilier. La première possibilité a été établie en 2007, avec la réforme des réglementations par secteur (tout d'abord celui des **fruits et des légumes** puis celui du **vin**), qui a autorisé l'introduction de mécanismes de prévention et de gestion des crises, notamment l'aide aux assurances récolte ou l'établissement de fonds de mutualisation.

De manière plus ambitieuse, en 2008, le bilan de santé de la PAC réformée élargit la possibilité de soutien aux outils de gestion des risques à tous les secteurs, en établissant une utilisation à hauteur de 10 % des plafonds nationaux pour le régime de paiement unique. En vertu de l'**article 68 du règlement (CE) n° 73/2009**, ce montant pouvait être alloué à diverses mesures, notamment:

- a) *sous forme de contributions au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux conformément aux conditions prévues à l'article 70;*
- b) *sous forme de contributions à des fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales et d'incidents environnementaux, conformément aux conditions prévues à l'article 71.*

L'article 70 fixe les conditions d'octroi du soutien financier aux primes d'assurance destinées à couvrir les pertes provoquées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales ou des infestations parasitaires. Par conséquent, le soutien ne peut être accordé que pour des pertes dues à des événements qui détruisent plus de 30 % de la production annuelle moyenne de l'exploitant des trois années précédentes ou une moyenne de trois ans pour les cinq années précédentes et ne dépassant pas 65 % de la prime d'assurance, 75 % étant cofinancés par l'Union et 25 % par les États membres.

De manière identique, l'article 71 définit les conditions de soutien des fonds de mutualisation conçus pour couvrir les pertes résultant d'une épidémie de maladie animale ou végétale ou résultant d'un incident environnemental. La contribution financière ne doit pas excéder 65 % du coût, soit a) *les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, répartis sur une période maximale de trois ans;* b) *le remboursement du capital et des intérêts afférents à des emprunts commerciaux contractés par le fonds aux fins du paiement des indemnités aux agriculteurs;* ou c) *les montants prélevés sur le capital de base du fonds de mutualisation pour payer les indemnités octroyées aux agriculteurs.* Comme pour les primes d'assurance, la contribution financière aux fonds de mutualisation était cofinancée à raison de 25 % par les États membres et de 75 % par l'Union.

Ainsi, le bilan de santé était l'occasion de définir les caractéristiques d'une politique commune de gestion des risques aidée par la PAC même si **ses avancées se sont avérées très limitées** (Cordier, 2014; ECA, 2013).

Le cadre des aides d'État pour la période 2007 à 2013

Les règles sur les aides d'État ont offert une autre option que la PAC pour l'aide à la gestion des risques. Les aides d'État sont une aide des gouvernements nationaux accordée aux exploitations ou aux sociétés. Comme elles peuvent constituer un obstacle à la

concurrence, leur utilisation doit respecter la réglementation européenne conformément aux articles 107, 108 et 109, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.¹²

L'article 107, paragraphe 1, dispose que *"sont incompatibles avec le marché, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions"* établissant leur incompatibilité avec le marché intérieur. Néanmoins, le même article spécifie les motifs justifiant la compatibilité des aides d'États avec le marché intérieur. Parmi ceux-ci: a) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. b) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. L'article 108 établit la procédure pour déclarer leur compatibilité avec le marché intérieur et pour garantir le respect des règles par les États membres. L'article 109 établit que le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut adopter des règles d'application des articles 107 et 108.

L'autorisation des aides d'État devait respecter les **lignes directrices communautaires concernant les aides d'État** dans le secteur agricole, qui, pour la période 2007 à 2013¹³, considéraient que les pertes dues à des conditions météorologiques défavorables pouvaient être assimilées à une catastrophe naturelle dans le cas de dommages s'élevant à un taux de 30 % de la production normale. En outre, ces lignes reconnaissaient l'importance des assurances en tant qu'outil de gestion des risques, en établissant qu'*"il faudra encourager les agriculteurs à souscrire à des assurances dans toute la mesure du possible. Par conséquent, à partir d'un certain moment, l'indemnisation pour mauvaises conditions climatiques devra être réduite pour les agriculteurs qui n'ont pas souscrit à une assurance pour le produit concerné. La Commission pourra uniquement lever cette exigence si un État membre peut démontrer de façon convaincante que, malgré tous les efforts raisonnables déployés, aucune assurance financièrement accessible pour un type donné d'événement ou de produit n'est disponible."* Ces orientations définissent également la compatibilité des aides dans le cas des maladies animales et végétales et des subventions aux primes d'assurance en faveur de la production primaire (agriculteurs). En vertu de ce cadre réglementaire, les subventions ne pouvaient pas être supérieures à 80 % ou 50 % du coût de l'assurance, correspondant à la couverture pour les pertes les plus lourdes comparables à des catastrophes naturelles, et les indemnités ne pouvaient pas compenser plus de 100 % de la perte des revenus.

Outre ces orientations, et conformément à l'article 109, le **règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture (ABER)**¹⁴ définit les aides exemptées de la procédure de notification en simplifiant celle-ci et en permettant à la Commission de déclarer certaines catégories d'aides comme compatibles. Parmi celles-ci figurent les aides octroyées pour remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles, ainsi que celles en faveur du paiement de primes d'assurance aux mêmes conditions que dans les lignes directrices.

Le Tableau 2 présente les possibilités d'aide en faveur des divers instruments de gestion des risques du cadre réglementaire avant 2014.

¹² Précédemment art. 87, 88 et 89 du traité CE.

¹³ Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (JO C 319 du 27.12.2006, p. 1).

¹⁴ Règlement (UE) n° 1857/2006.

Tableau 2. Soutien de l'Union à la gestion des risques avant 2014

		Assurance cultures, animaux et végétaux		Fonds de mutualisation	
		Intensité du soutien (%)	Pertes (%)	Intensité du soutien (%)	Pertes (%)
Pilier 1	Légumes-fruits	80 ⁽¹⁾	>30	10/8/4 % ⁽³⁾	
		50 ⁽²⁾	<30	5/4/2 % ⁽⁴⁾	
	Vin	80 ⁽¹⁾	>30		
		50 ⁽²⁾	<30		
	Article 68	65	>30	65	>30
	Lignes directrices concernant les aides d'État	80 ⁽¹⁾	>30		
50 ⁽²⁾		<30			
Règlement ABER	80 ⁽¹⁾	>30			
	50 ⁽²⁾	<30			

(1): Phénomènes climatiques défavorables assimilés à une catastrophe naturelle

(2): Autres pertes dues aux phénomènes climatiques, aux maladies animales, végétales, aux infestations des végétaux

(3): Proportion de la contribution des organisations de producteurs au fonds de mutualisation au cours de la première, deuxième et troisième année de son fonctionnement pour les États membres ayant adhéré à l'Union après 2003

(4): Proportion de la contribution des organisations de producteurs au fonds de mutualisation au cours de la première, deuxième et troisième année de son fonctionnement pour les autres États membres

Source: réalisé par les auteurs

Le nouveau cadre institutionnel de soutien à la gestion des risques dans le secteur agricole

3.3 Le nouveau cadre institutionnel de soutien à la gestion des risques dans le secteur agricole

La PAC pour la période 2014 à 2020

La réforme de la PAC de 2014 représente un changement important pour le cadre de soutien aux outils de gestion des risques, en raison de la suppression de la possibilité de soutenir les outils de gestion des risques du premier pilier, même si les dispositions prévues pour les secteurs des fruits et des légumes et du vin ont été conservées dans l'organisation commune des marchés (OCM)¹⁵. Les principaux outils de gestion des risques, qui existaient jusqu'à présent dans le dispositif des paiements directs, ont été transférés dans le second pilier au sein du règlement relatif au soutien au développement rural¹⁶, avec la possible introduction dans les **programmes de développement rural (PDR)** de diverses mesures établies par les États membres. Ce transfert a des conséquences significatives pour l'élaboration des politiques de gestion des risques de la PAC. Bien que **leur utilisation demeure facultative** pour les États membres, **les règles financières et les contraintes budgétaires du second pilier limitent leur mise en place.**

Le soutien à la gestion des risques est défini par les articles 36 et 39 du règlement. L'article 36 définit trois possibilités de soutien:

- a) *les participations financières pour le paiement des primes d'assurance concernant les cultures, les animaux et les végétaux qui couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs et causées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales, des infestations parasitaires ou un incident environnemental;*

¹⁵ Règlement (UE) n° 1308/2013.

¹⁶ Règlement (UE) n° 1305/2013.

- b) *les participations financières aux fonds de mutualisation en vue du paiement de compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'une maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires ou d'un incident environnemental;*
- c) *un instrument de stabilisation des revenus, sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus.*

L'article 37 établit les conditions de soutien aux assurances **cultures, animaux et végétaux**. Ainsi, l'aide est limitée à 65 % du coût de la police et aux pertes supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur des trois années précédents (ou une moyenne olympique de cinq ans). Une nouveauté est l'autorisation à recourir à des indicateurs, à partir de données biologiques ou climatiques, pour quantifier les pertes et déterminer la perte réelle de chaque exploitant pour une année donnée.

Le soutien aux fonds de mutualisation figure à l'article 38 où il est spécifié que *les participations financières ne peuvent concerner que: a) les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, répartis de manière dégressive sur une période maximale de trois ans; b) les montants prélevés sur le fonds de mutualisation pour payer les indemnités octroyées aux agriculteurs. En outre, la contribution financière peut porter sur les intérêts afférents aux emprunts commerciaux contractés par le fonds de mutualisation aux fins du paiement de l'indemnité financière aux agriculteurs en cas de crise.* Il convient de faire remarquer que les fonds publics ne peuvent pas servir à la constitution du capital social initial du fonds. L'aide est également limitée à 65 % des coûts admissibles et à des pertes supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne de l'exploitant. Une nouveauté de cette réglementation est l'élargissement du champ d'application des fonds de mutualisation pour qu'ils puissent offrir une couverture contre les phénomènes climatiques défavorables et pas uniquement contre les maladies animales et végétales et les incidents environnementaux.

Un autre élément nouveau est la possibilité d'aider un **instrument de stabilisation des revenus** (ISR), tel qu'établi à l'article 39. Reconnaisant une exposition toujours croissante aux risques des marchés et tenant compte de l'importance d'outils de gestion des risques adaptés au nouveau contexte, l'Union européenne a introduit cet instrument, quoique plutôt sous la forme de fonds de mutualisation que sous la forme d'assurance. Comme pour les assurances et les fonds de mutualisation, l'aide n'est octroyée que lorsque la baisse des revenus *dépasse 30 % du revenu annuel moyen de l'agriculteur concerné au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, et les paiements compensent moins de 70 % de la perte de revenu au cours de l'année où le producteur devient admissible au bénéfice de cette aide.* Les revenus sont définis comme la somme des recettes que l'agriculteur obtient du marché, y compris toute forme de soutien public, déduction faite des coûts des intrants. La compensation financière ne peut concerner que: a) les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, répartis de manière dégressive sur une période maximale de trois ans; b) *les montants prélevés sur le fonds de mutualisation pour payer les indemnités octroyées aux agriculteurs. En outre, la contribution financière peut porter sur les intérêts afférents aux emprunts commerciaux contractés par le fonds de mutualisation aux fins du paiement de l'indemnité financière aux agriculteurs en cas de crise. Aucune participation de fonds publics n'est accordée au capital social initial.* L'aide est limitée à 65 % des coûts admissibles.

Dans la nouvelle organisation commune des marchés, la possibilité d'aide aux outils de gestion des crises a été conservée pour le secteur des fruits et légumes et le secteur

vitivinicole. Pour les **fruits et les légumes**, il est possible d'inclure dans les programmes opérationnels mis en place par les organisations de producteurs (OP) des mesures d'aide pour les coûts administratifs d'établissement des fonds de mutualisation et des assurances récoltes destinées à couvrir les pertes dues aux catastrophes naturelles, aux phénomènes climatiques défavorables, aux maladies ou aux infestations parasitaires. Tout comme pour la période précédente, le soutien aux assurances ne doit pas être supérieur à 80 % de la prime en cas de pertes résultant de phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à des catastrophes naturelles et à 50 % dans d'autres cas. En ce qui concerne les fonds de mutualisation, le financement de l'Union est disponible dans les 3 premières années du fonctionnement du fonds de mutualisation et couvre 10 %, 8 % puis 4 % des dépenses dans les États membres ayant adhéré à l'Union après 2003 et 5 %, 4 % puis 2 % pour les autres.

Pour le **secteur vitivinicole**, les mesures de gestion des risques peuvent faire partie des programmes de soutien créés par les États membres producteurs de vin. Pour les fonds de mutualisation, l'article 48 établit que leur but est d'assister les producteurs dans leur volonté de s'assurer eux-mêmes contre les fluctuations du marché, ce qui comprend les risques dus aux prix, pas uniquement la variabilité de la production. Pourtant, aucune indication n'apparaît dans le règlement délégué¹⁷. Il est possible d'octroyer le soutien sous forme d'aide temporaire et dégressive pour couvrir les coûts administratifs des fonds. Pour les assurances, l'article 49 spécifie qu'elles devraient couvrir les pertes occasionnées par des catastrophes naturelles, des phénomènes climatiques défavorables, des maladies ou des infestations parasitaires. Le soutien ne doit pas être supérieur à 80 % de la prime en cas de pertes résultant des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à des catastrophes naturelles et à 50 % dans d'autres cas.

Le nouveau cadre des aides d'État

Les règles applicables aux aides d'État ont elles aussi été mises à jour en 2013 dans le cadre de l'initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État de la Commission, parallèlement à la nouvelle politique de développement rural.

Comme pour la période 2007 à 2013, et conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la règle générale veut que l'octroi d'aides d'État soit interdit à moins que a) la Commission les autorise en estimant qu'elles sont compatibles avec le marché intérieur, b) que l'aide soit exemptée de la procédure de notification ou c) qu'elle ne soit pas une aide d'État.

Les dispositions relatives aux conditions qui régissent la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur se trouvent dans les lignes directrices concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020¹⁸. Contrairement à la nouvelle PAC, les nouvelles lignes directrices proposent des règles et des dispositions plus détaillées de soutien à la gestion des crises. Ainsi elles comprennent des aides en faveur de la gestion des risques et des crises en prenant en compte:

- a) les aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou des événements extraordinaires** Une des conditions à remplir pour respecter la compatibilité avec le TFUE est que l'événement doit être formellement reconnu en tant que catastrophe naturelle ou en tant qu'événement exceptionnel et

¹⁷ Règlement délégué (UE) n° 612/2014 du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil par la modification du règlement (CE) n° 555/2008 de la Commission en ce qui concerne de nouvelles mesures dans le cadre des programmes d'aide nationaux dans le secteur vitivinicole.

¹⁸ Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01).

qu'il doit exister un lien causal direct entre l'événement et le dommage. L'aide, soit toutes celles reçues en vertu des polices d'assurance y compris les paiements, doit être limitée à 100 % des coûts admissibles. Ceux-ci peuvent comprendre les dommages matériels subis par les actifs et les pertes de revenus provenant de la destruction totale ou partielle de la production et des moyens de production.

- b) les aides destinées à compenser les dommages causés par des phénomènes météorologiques défavorables pouvant être assimilés à une calamité naturelle** Des conditions identiques à celles que devaient précédemment respecter les aides pour être compatibles avec le TFUE s'appliquent: a) l'événement doit être formellement reconnu en tant qu'événement climatique défavorable semblable à une catastrophe naturelle et b) il doit exister un lien causal direct entre l'événement défavorable et le dommage. L'aide est limitée à 80 % du coût admissible, et peut aller jusqu'à 90 % pour les zones confrontées à des contraintes naturelles. De plus, l'aide octroyée doit être réduite de "50 %, sauf si elle est accordée à des bénéficiaires qui ont souscrit une assurance couvrant au moins 50 % de leur production annuelle moyenne ou des revenus liés à la production ainsi que les risques climatiques statistiquement les plus fréquents dans l'État membre ou la région concernés, pour lesquels une couverture d'assurance est prévue. Une dérogation à cette condition n'est possible que si un État membre peut démontrer de façon convaincante que, malgré tous les efforts raisonnables déployés, aucune assurance financièrement accessible couvrant les risques climatiques statistiquement les plus fréquents dans l'État membre ou la région concernés n'était disponible au moment où les dommages se sont produits."
- c) les aides visant à compenser les coûts de la prévention, du contrôle et de l'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles pour les végétaux et aides visant à compenser les dommages causés par des maladies animales et des organismes nuisibles pour les végétaux** Ces aides sont autorisées "*dans le cadre d'un programme public, établi au niveau de l'Union, au niveau national ou régional pour prévenir, surveiller ou éradiquer la maladie animale ou l'organisme nuisible pour les végétaux en cause, ou de mesures d'urgence imposées par l'autorité publique compétente, ou de mesures destinées à éradiquer ou contenir des organismes nuisibles pour les végétaux, mises en œuvre par la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté*". L'intensité de l'aide (y compris tous les paiements reçus par le bénéficiaire) est limitée à 100 % des coûts admissibles.
- d) les aides pour les animaux trouvés morts** Dans ce cas, l'aide doit être d'un taux maximal de 100 % du coût de l'enlèvement des animaux trouvés morts et d'un taux maximal de 75 % du coût occasionné par leur destruction. Pour les aides financées par des cotisations ou par des contributions obligatoires, ou s'il existe une obligation d'effectuer le test EST, l'aide peut être octroyée à un taux de 100 % du coût de l'enlèvement ou de la destruction.
- e) les aides destinées à remédier aux dommages causés par des animaux protégés** L'aide peut représenter jusqu'à 100% des coûts admissibles.
- f) les aides destinées à couvrir le paiement de primes d'assurance** Est compris le coût des primes d'assurance destinées à couvrir les dommages liés à des calamités naturelles ou à des événements extraordinaires, des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales et des organismes nuisibles pour les végétaux, des incidents environnementaux, l'enlèvement et la destruction d'animaux trouvés

morts et des dommages causés par des animaux protégés. L'intensité de l'aide doit être inférieure à 65 % du coût de la prime d'assurance, à l'exception des aides concernant l'enlèvement et la destruction des animaux trouvés morts, pour lesquelles l'intensité de l'aide ne doit pas dépasser 100 % du coût de la prime d'assurance, en ce qui concerne les primes d'assurance relatives à l'enlèvement des animaux trouvés morts, et 75 % du coût de la prime d'assurance, en ce qui concerne les primes d'assurance relatives à la destruction des animaux trouvés morts. Contrairement aux lignes directrices précédentes, il n'existe pas de condition relative au seuil des pertes liées à la production et devant être indemnisées, cette aide étant incluse dans la boîte orange.

- g) les aides aux contributions financières à des fonds de mutualisation** Celles-ci considèrent les fonds de mutualisation constitués dans le but d'indemniser des dommages provoqués par des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à une calamité naturelle, des maladies animales et des organismes nuisibles pour les végétaux et/ou des dommages causés par des incidents environnementaux. Les contributions financières ne peuvent porter que sur des montants payés par le fonds de mutualisation en tant que compensation financière et l'aide doit être limitée à 65 % des coûts admissibles. Tout comme pour les assurances, il n'existe pas de condition relative au seuil des pertes liées à la production et devant être indemnisées, cette aide étant incluse dans la boîte orange.

Si l'un État membre souhaite accorder certaines des aides précédentes, il doit le notifier à la Commission et attendre son autorisation avant de les déclencher.

Par ailleurs, par définition, toutes les aides comprises dans la PAC sont compatibles avec le marché intérieur. Ainsi, même si une aide n'est pas spécifiquement envisagée dans les lignes directrices, un État membre pourrait la mettre en place en suivant la même procédure. Il en résulte que l'ISR pourrait être aidé dans le cadre des aides d'État aux mêmes conditions que celles règlement (UE) n° 1305/2013.

Les aides exemptées de la procédure de notification relèvent du **règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture (ABER)**¹⁹, qui déclare certaines catégories d'aide des secteurs agricole et forestier compatibles avec le marché intérieur. Parmi lesquelles figurent: a) les aides destinées à compenser les dommages causés par des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à une calamité naturelle, b) les aides visant à couvrir les coûts de prévention et d'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux, ainsi que de lutte contre ces maladies et organismes et les aides destinées à remédier aux dommages causés par des maladies animales ou des organismes nuisibles aux végétaux et c) les aides en faveur du paiement des primes d'assurance, aux mêmes conditions que celles établies par les lignes directrices relatives aux aides d'État. Cependant, ce règlement n'envisage pas l'aide en faveur de contributions financières aux fonds de mutualisation.

La principale différence entre le recours aux lignes directrices et le recours au règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture est que dans le premier cas, l'aide doit être notifiée à la Commission qui déclare sa compatibilité ou qui la rejette, alors que dans le second, l'État membre est uniquement tenu de déclarer l'aide 10 jours avant son entrée en vigueur, restant responsable, par la suite, de la preuve de sa compatibilité.

Enfin, une autre possibilité est que l'aide ne soit pas considérée comme une aide d'État. Dans cette option, l'aide ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une notification et seul l'État membre peut demander son autorisation. Ces aides relèvent des **règlements "de**

¹⁹ Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014.

minimis²⁰, relatifs aux aides octroyées aux entreprises actives dans la production primaire. Le montant maximal de l'aide, pour la période 2014 à 2020, est limité à 15 000 euros par bénéficiaire sur toute période de trois exercices fiscaux, et le montant cumulé est limité à un plafond national équivalent à 1 % de la production annuelle de l'État membre. Ces limites restreignent le recours à cette aide comme soutien aux mesures de gestion des risques même si elle a été mise en place de manière occasionnelle pour compenser une insuffisance de fonds financiers accordés initialement. C'est ce qui s'est passé en France en 2014, lorsque le budget initial alloué aux assurances récoltes s'est avéré insuffisant par rapport aux besoins. Le gouvernement français a alors décidé d'ajouter des paiements *de minimis* pour combler cette différence²¹.

Le Tableau 2 présente les possibilités d'aide en faveur des divers instruments de gestion des risques du cadre réglementaire pour la période 2014 à 2020. Une différence majeure apparaît entre les aides définies dans le second pilier et les aides d'État. Dans le premier cas, les subventions peuvent être classées en fonction du système de la boîte verte, alors que les aides d'État peuvent relever également de la boîte orange.

Tableau 3. Soutien à la gestion des risques pour la période 2014-2020

		Assurance cultures, animaux et végétaux		Fonds de mutualisation		Instrument de stabilisation des revenus	
		Intensité du soutien (%)	Pertes (%)	Intensité du soutien (%)	Pertes (%)	Intensité du soutien (%)	Pertes (%)
Pilier 1	Légumes-fruits	80 ⁽¹⁾	>30	10/8/4 % ⁽³⁾	-	-	-
		50 ⁽²⁾	<30	5/4/2 % ⁽⁴⁾			
	Vin	80 ⁽¹⁾	>30				
		50 ⁽²⁾	<30				
Pilier 2		65	>30	65	>30	65	>30
Lignes directrices concernant les aides d'État		65	-	65	>30	65	>30
Règlement ABER		65	-	-	-	-	-

(1): Phénomènes climatiques défavorables assimilés à une calamité naturelle

(2): Autres pertes dues aux phénomènes climatiques, aux maladies animales, végétales, aux infestations des végétaux

(3): Proportion de la contribution des organisations de producteurs au fonds de mutualisation au cours de la première, deuxième et troisième année de son fonctionnement pour les États membres ayant adhéré à l'Union après 2003

(4): Proportion de la contribution des organisations de producteurs au fonds de mutualisation au cours de la première, deuxième et troisième année de son fonctionnement pour les autres États membres

Source: réalisé par les auteurs

Forces et faiblesses du nouveau cadre réglementaire

Le nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne en faveur du soutien public aux outils de gestion des risques offre un éventail d'options, soit par l'intermédiaire de la PAC soit par l'intermédiaire des aides d'État, susceptibles d'être aménagées en fonction du contexte propre à chaque État membre.

²⁰ Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013.

²¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031276523>

Cependant, il présente certaines faiblesses synonymes de contraintes sévères pour la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques cohérente et adaptée aux nouvelles conditions du marché. Les nouvelles mesures définies dans le règlement relatif au développement rural présentent **deux insuffisances majeures**. Tout d'abord, elles doivent être strictement conformes aux critères établis par la **boîte verte de l'OMC**. En effet, cette exigence restreint leur application à la seule couverture de pertes graves pouvant être considérées comme catastrophiques pour une exploitation. De plus, l'importance donnée au respect de ces conditions, au vu de la grande liberté de manœuvre dont dispose l'Union à cet égard, jette un doute sur les réelles intentions de l'engagement de l'Union vers un cadre commun efficace en matière de gestion des risques agricoles et, en particulier, des risques de marché. Il nous faut prendre en considération le fait que jusqu'à 2007, la MGS de l'Union était de 17 % du plafond global (Butault et al., 2012) et qu'il est probable que les réformes ultérieures aient fixé ce chiffre à un taux encore plus bas.

La seconde faiblesse concerne **son inscription au second pilier**, avec une grande souplesse et de nombreuses modalités pour l'application des mesures. Le fait que les mesures de gestion des risques figurent dans les programmes de développement rural (PDR), qui dépendent de gouvernements régionaux dotés de leur propre capacité financière dans de nombreux cas, peut conduire à une mise en place inégale, non seulement d'un État membre à l'autre mais aussi au sein même de chacun d'entre eux, avec l'apparition de conditions hautement contrastées. Par ailleurs, au vu de la réduction du budget global du second pilier, le lancement de nouvelles mesures de gestion des risques pourrait occasionner une baisse du budget alloué à d'autres mesures traditionnellement incluses dans les PDR. Il apparaît aussi que cette inscription au second pilier ne vient pas non plus encourager une politique européenne de gestion des risques et des crises globale et cohérente, puisque les instruments liés aux marchés tels des mesures de prévention, des filets de sécurité et des mesures de crises appartiennent au premier pilier et que les instruments liés à la gestion de la production et aux risques de marché figurent dans le second.

Néanmoins, inclure le soutien aux outils de gestion des risques dans la nouvelle PAC, même dans le second pilier, comporte certains avantages. Il s'agit là d'une étape modeste, certes, mais importante, qui ouvre la voie vers une nouvelle politique européenne de gestion des risques qui inclurait un cofinancement souple, qui serait respectueuse de la répartition budgétaire et adaptée aux caractéristiques et aux besoins de chaque État membre. Le cadre réglementaire pour les aides d'État se caractérise par sa souplesse malgré une configuration commune toujours plus détaillée. Il est à noter, par ailleurs, que sa mise œuvre se voit facilitée par l'assouplissement des exigences de respect des critères de la boîte verte, toute l'aide octroyée en vertu des nouvelles lignes directrices figurant dans la boîte orange. Néanmoins, il demeure insuffisant quant aux possibilités de couverture liée aux risques de marché, en particulier, pour ce qui est des assurances.

4 MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES PAR LES ÉTATS MEMBRES

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- **L'Union européenne ne dispose pas d'un régime de gestion des risques agricoles harmonisé au niveau européen.** Les outils de gestion des risques adoptés par les États membres, pour certains par l'intermédiaire de programmes au niveau régional, diffèrent considérablement d'un point de vue de leur type et de leur portée.
- Les outils de gestion des risques que la PAC a aidés au cours des années 2007 à 2013 n'ont pas été très efficaces. Premièrement, le recours aux mesures de prévention et de gestion des crises en vertu du premier pilier s'est avéré très limité pour les secteurs des fruits et des légumes et pour le secteur vitivinicole. Les dispositions de l'article 68 ont bénéficié de plus d'attention, mais de la part d'un petit nombre d'États membres seulement et, principalement, dans le cadre des assurances cultures, animaux et végétaux. Généralement, la mise en place de fonds de mutualisation est restée très limitée.
- Pour la période 2014 à 2020, la PAC permet de financer les mesures de gestion des risques en vertu des principes du développement rural du second pilier. Les montants prévus indiquent que les dépenses effectuées en faveur des mesures PGC dans le cadre du second pilier seront plus élevées que celles du précédent premier pilier et relevant de l'article 68. Cependant, la part des fonds de la PAC allouée aux mesures PGC demeure négligeable, plus de 0,4 % du budget total de la PAC 2014-2020. S'ajoute à cela que l'adoption du nouvel "instrument de stabilisation des revenus" disponible en vertu du second pilier de la PAC devrait, selon les prévisions, être très circonscrite, deux États membres et une région seulement ayant prévu d'y avoir recours.
- Tous les États membres de l'Union se servent des aides d'État pour répondre aux situations de crise. En fait, la majeure partie d'entre eux s'appuient exclusivement sur les aides d'État pour leurs aides publiques (mesures ex post consacrées à la gestion des crises) ce qui révèle un usage clairement insuffisant des mesures de gestion (des risques) ex ante. Les États membres dont l'agriculture est très exposée aux risques sont sans surprise ceux qui occupent la première place du classement des dépenses publiques en valeur absolue.

4.1 Mise en œuvre des outils de gestion des risques entre 2007 et 2013

Au vu des nombreuses différences que l'on constate entre les États membres, non seulement du point de vue des risques agricoles auxquels ils doivent faire face mais aussi du point de vue des situations économiques et juridiques qui les caractérisent, **l'Union ne dispose pas d'un dispositif de gestion des risques agricoles harmonisé au niveau européen.** Les programmes nationaux, élaborés dans les limites étroites qu'autorise la réglementation en matière d'aides d'État agricoles, coexistent avec d'autres instruments mis en place horizontalement au sein de la PAC. Les types et la portée des outils de gestion des risques qui ont été adoptés diffèrent grandement selon les États membres. En outre, le niveau de couverture et de subventions peut varier considérablement d'un État membre à un autre en raison de programmes régionaux appliqués dans certains d'entre eux (Bielza et al., 2008). Toute cette complexité, et le fait que peu de chiffres, voire aucun chiffre du

tout, ne soit disponible auprès des sources statistiques classiques, rendent très difficile la collecte d'informations sur la situation des outils de gestion des risques dans l'Union européenne. Pour la présente étude, plusieurs sources ont servi au recueil des données: des bases de données en ligne, des analyses bibliographiques et des consultations d'experts chaque fois que cela était possible. La collecte s'est surtout centrée sur les informations relatives aux dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre des outils de gestion des risques dans le secteur agricole dans les 28 États membres. La présente section expose les principales constatations relatives à la **période 2007 à 2013**. Celle-ci comporte une répartition des outils de gestion des risques mis en place en vertu de la PAC et des outils de gestion des risques mis en œuvre dans le cadre des aides d'État.

4.1.1 Dans le cadre de la PAC

Pour la période 2007 à 2013, la PAC envisage la possibilité de soutenir les instruments de gestion des risques en vertu des principes du premier pilier. La nouvelle organisation commune des marchés (OCM) pour les fruits et les légumes et pour le secteur du vin a permis l'introduction des mécanismes de prévention et de gestion des crises, y compris les assurances récoltes et l'aide à l'établissement des fonds de mutualisation. Par ailleurs, dans le premier pilier, l'application de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 autorise les États membres à octroyer des paiements directs aux exploitants sous forme de contributions à des assurances cultures, animaux et végétaux et à des fonds de mutualisation, pour combattre les maladies animales, végétales et les incidents environnementaux.

4.1.1.1 1^{er} pilier: Organisation commune des marchés

Secteur des fruits et légumes

Les défis que le marché pose au secteur des fruits et des légumes frais ont toujours été une source de préoccupation en raison de leur aptitude limitée au stockage (il s'agit de denrées périssables) et de la variabilité élevée de leur prix à la production. La réforme de l'organisation commune des marchés de 2007 pour les fruits et les légumes²² a été la première à inclure dans les programmes opérationnels des organisations de producteurs (OP) des mesures de gestion directe des crises des marchés. L'objectif était d'augmenter l'intérêt des producteurs pour ces organisations et réduire les risques liés aux prix et à la commercialisation grâce à des ventes groupées dans le temps, l'espace et les possibilités d'écoulement (Petriccione et al., 2011). Les organisations de producteurs qui mettent en œuvre les mesures de prévention et de gestion des crises (PGC) peuvent recevoir jusqu'à 4,6 % de la valeur de la production mise sur le marché grâce à des contributions de l'Union, soit 0,5 % de plus que ce qu'elles perçoivent d'ordinaire. Les mesures PGC que les organisations de producteurs sont autorisées à appliquer sont les suivantes:

- les retraits du marché;
- la récolte en vert ou la non-récolte des fruits et légumes;
- la promotion et la communication;
- les actions de formation;
- l'assurance des récoltes;
- la participation aux frais administratifs pour la constitution de fonds de mutualisation.

²² Règlement (CE) n° 1182/2007 du 26 septembre 2007 et le règlement (CE) n° 1234/2007 du 22 octobre 2007.

Pour rendre ces mesures applicables et efficaces, les autorités nationales doivent adopter des modalités et inclure celles-ci dans leur stratégie nationale en faveur de programmes opérationnels viables. Selon le rapport que la Commission européenne a récemment publié, la mise en œuvre des mesures relatives aux organisations de producteurs, aux fonds opérationnels et aux programmes opérationnels dans le secteur des fruits et des légumes depuis la réforme de 2007 (Commission européenne, 2014a), **le recours aux mesures PGC est très restreint** (35,6 millions d'euros; 2,8 % de la moyenne totale annuelle des dépenses), et concerne principalement les assurances récoltes (soit une moyenne annuelle des dépenses de 13,9 millions d'euros pour 67 organisations de producteurs), la promotion et la communication (soit 11,9 millions d'euros pour 60 organisations de producteurs) et le retrait de la production (soit 8,3 millions d'euros pour 73 organisations de producteurs). Ce rapport présente des données datant pour la plupart de 2010 et présente donc un intérêt limité pour l'analyse des conséquences de la réforme de 2007. Néanmoins, ces données révèlent que les mesures PGC n'ont pas été suffisamment utilisées.

Les informations recueillies dans les rapports d'évaluation des États membres sur leurs stratégies nationales en faveur de programmes opérationnels viables confirment dans l'ensemble ces constatations. Le **tableau 4**, qui inclut les dépenses allouées aux assurances récoltes et aux fonds de mutualisation pour les secteurs des fruits et des légumes et le secteur du vin pour la période 2007 à 2013, montre que seuls huit États membres (la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Italie, Chypre, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni) ont fait usage des fonds de la PAC pour soutenir les mesures PGC dans le secteur des fruits et des légumes, et que le total des dépenses correspondant est très peu élevé, de l'ordre de 36,44 millions d'euros entre 2008 et 2011.

Tableau 4. Dépenses liées aux assurances récoltes et aux fonds de mutualisation pour le secteur des fruits et des légumes et pour le secteur du vin

EM UE	Valeur (Mio EUR)		
	Fruits et légumes ^[1]	Vin ^[2]	Totaux
Belgique	4,87	-	4,87
Bulgarie	-	3,26	3,26
République tchèque	0,25	-	0,25
Allemagne	11,44	6,86	18,31
France	0,00	1,18	1,18
Italie	11,90	115,13	127,04
Chypre	0,29	0,59	0,88
Pays-Bas	7,00	-	7,00
Autriche	0,32	-	0,32
Portugal	-	7,81	7,81
Roumanie	0,00	1,49	1,49
Slovaquie	-	0,72	0,72
Royaume-Uni	0,36	-	0,36
Totaux	36,44	137,04	173,47

Remarque: Le tableau ne comprend que les États membres dont les dépenses sont positives. Le signe "-" indique que les données ne sont pas disponibles.

Source: réalisé par les auteurs à partir des données de la Commission européenne, [1] DG Agriculture et développement rural, fichiers par pays pour le secteur des fruits et des légumes (2008-2011) et [2] statistiques de la DG AGRI, département vitivinicole (2009-2013).

Il convient de souligner que dans l'ensemble des États membres **les fonds de mutualisation n'ont pas fait l'objet d'une grande attention** car 1) leur accessibilité et leur contenu ne sont pas clairement définis, 2) le champ d'application de l'aide financière de l'Union européenne est étroit; en effet, celui-ci vise uniquement la couverture des coûts administratifs dus à l'établissement des fonds, ce qui limite leur utilisation pratique. Par conséquent, le montant réel du total des dépenses de l'Union, c'est-à-dire 36,44 millions d'euros, ne correspond qu'aux assurances récoltes. Comme il ressort du **tableau 4**, l'Italie et l'Allemagne sont les pays à y avoir eu le plus recours, en termes financiers, avec, respectivement, 11,9 millions d'euros et 11,4 millions d'euros de dépenses. Certaines organisations de producteurs en France, en Roumanie, en Autriche, en République tchèque ou à Chypre ont utilisé les programmes d'assurances récoltes mais pour une valeur que l'on peut considérer comme négligeable. D'autres États membres dotés d'un régime d'assurance très élaboré, comme l'Espagne, n'ont même pas inclus l'assurance récoltes dans leur stratégie nationale en faveur des programmes opérationnels. En ce qui concerne l'Espagne, l'aide publique pour les assurances cultures provient essentiellement des aides d'État.

Secteur vitivinicole

Confirmant la volonté d'opérer des changements dans le secteur des fruits et légumes, le Conseil des ministres a adopté au mois d'avril 2008 une réforme profonde du marché vitivinicole européen²³. Des mesures de prévention et de gestion des crises ont été introduites dans les programmes nationaux de soutien (NSP) dans le but de favoriser une méthode responsable de gestion des situations de crises. Elles comprennent des mesures d'aide permanentes (promotion, récolte en vert, fonds de mutualisation, et assurances récoltes) et temporaires (distillation de crise). L'analyse menée par Sardone et al. (2012) conclut qu'un **montant réduit de ressources a été alloué** aux mesures PGC dans le secteur du vin (soit 1 016,6 millions entre 2009 et 2013). La mesure la plus concernée a été l'aide à la promotion avec 708,4 millions d'euros (soit 70 % des dépenses totales). Les autres mesures PGC n'ont joué qu'un rôle secondaire dans les programmes nationaux de soutien (assurances récoltes, récolte en vert et distillation de crise).

Le **tableau 4** fait apparaître les dépenses liées aux fonds de mutualisation et aux assurances récoltes engagées par les États membres de l'Union européenne entre 2009 et 2013 pour le secteur vitivinicole. Ces données, tirées des statistiques de la DG AGRI département vitivinicole, sont issues de l'application, en termes financiers, de l'OCM pour le secteur du vin par l'intermédiaire des programmes nationaux de soutien. On remarque que les dépenses totales de l'Union pour les mesures PGC s'élève à 137,04 millions d'euros, dont 115,13 millions (soit 85 % du total des dépenses) reviennent à l'Italie. L'Italie peut être considérée comme un cas exceptionnel, étant donné qu'elle a décidé d'appliquer l'ensemble des mesures d'intervention sur les marchés que l'OCM autorisait, excepté les fonds de mutualisation, avec une implication élevée pour la région du sud de l'Italie (Gaeta et Corsinovi, 2014). D'autres États membres comme la Bulgarie, l'Allemagne, la France, Chypre, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie ont également adopté des mesures PGC, mais le montant de l'aide octroyée, en termes financiers, est très faible. Ainsi, à l'exception de l'Italie, le constat d'ensemble est que les PGC n'ont pas bénéficié d'une grande attention pour le secteur du vin, tout comme c'était le cas avec le secteur des fruits et des légumes. Jusqu'en 2013, aucun État membre n'a alloué de fonds au soutien de l'établissement de fonds de mutualisation. Les assurances cultures ont suscité un intérêt croissant entre 2007 et 2013. Néanmoins, leur rôle n'a été que limité.

²³ Règlement (CE) n° 479/2008 du 29 avril 2008.

4.1.1.2 Article 68 du règlement (CE) n° 73/2009

Le bilan de santé de la PAC de 2008²⁴ a rendu possible l'élargissement du champ d'application des mesures PGC. Tel qu'expliqué au chapitre 3, l'article 68 autorise les États membres à allouer jusqu'à 10 % de l'enveloppe dont ils disposent pour les paiements directs à des mesures de gestion des risques, y compris des contributions aux assurances cultures, animaux et végétaux (conformément aux conditions établies à l'article 70), et à des fonds de mutualisation pour des maladies animales, végétales et des incidents environnementaux (conformément aux dispositions de l'article 71).

Le **tableau 5** présente une synthèse des dépenses engagées par les États membres dans le financement d'assurances et de fonds de mutualisation en vertu de l'article 68 entre 2010 et 2013. Ces données proviennent de la Cour des comptes européenne (CCE, 2013). À l'exception de ce rapport, aucune documentation offrant une présentation détaillée des dépenses effectuées ou une évaluation de leur efficacité n'est disponible.

Tableau 5. Dépenses engagées en faveur d'assurances et de fonds de mutualisation en vertu de l'article 68 (2010 à 2013)

EM UE	Valeur (Mio EUR)		
	Assurance	Fonds de mutualisation	Totaux
France	350	84	434
Italie	280	0	280
Hongrie	15	0	15
Pays-Bas	32	0	32
Totaux	677	84	761

Remarque: Le tableau ne comprend que les États membres dont les dépenses sont positives.

Source: réalisé par les auteurs à partir de données de la Cour des comptes européenne (CCE, 2013).

Comme présenté au **tableau 5**, l'Union a dépensé 761 millions d'euros entre 2010 et 2013 en provisions pour les assurances et les fonds de mutualisation en vertu de l'article 68. Seuls quelques États membres ont eu recours à ces provisions: la France, l'Italie, la Hongrie et les Pays-Bas. Parmi ceux-ci, la France est l'État membre qui a le plus haut niveau de dépenses, soit 434 millions d'euros (c'est-à-dire 57 % des dépenses totales de l'Union), elle est suivie par l'Italie dont les dépenses s'élèvent à 280 millions d'euros (37 %).

Si l'on se penche sur le type de mesures appliquées (assurances ou fonds de mutualisation), on peut remarquer que les **paiements pour les assurances ont servi bien plus que les paiements pour les fonds de mutualisation**. Alors que les contributions aux assurances ont atteint 677 millions d'euros dans l'EU-28 (89 % du total), les contributions aux fonds de mutualisation n'étaient que de 84 millions d'euros (11 %).

Là encore, la France a été l'État membre à avoir le plus utilisé les contributions financières pour le paiement des primes d'assurance cultures et le seul à avoir mis en place des fonds de mutualisation en vertu de l'article 68. En France, l'article 68 a remplacé la mesure nationale équivalente en matière d'assurance, multipliant par deux, presque, les contributions françaises. Le rapport de la CCE (2013), cependant, souligne que le niveau élevé de l'aide utilisée en France en faveur des mesures liées aux assurances n'a eu que peu d'incidences concrètes, et ne s'est traduit que par une très petite hausse du

²⁴ Règlement (CE) n° 73/2009 du 19 janvier 2009.

pourcentage de terres assurées et du nombre de contrats souscrits. On peut y voir la conséquence d'une charge de travail administratif lourde associée à la mise en place de ces mesures. Par ailleurs, il convient de prendre en considération le fait que le taux des aides était fixé à 65 % de la part admissible de la prime (soit le maximum autorisé par la législation européenne) mais il ne concernait que les primes d'assurance récoltes (végétaux).

En Italie, un budget annuel d'environ 70 millions d'euros entre 2010 et 2013 s'est vu alloué au soutien des assurances en vertu de l'article 68. Ce montant peut sembler élevé, en effet, il comprend 30 % des contributions publiques annuelles au marché italien des assurances agricoles subventionnées (Dell'Aquila and Cimino, 2012). Malgré la force du dispositif italien, la CCE (2013) y voit des dysfonctionnements importants. Ce sont principalement 1) un système de contrôle peu efficace, reposant sur des intermédiaires (par exemple les organisations de producteurs) et sans contrôle des assureurs ou des bénéficiaires finaux, 2) le fait que les valeurs assurées soient fixées par les bénéficiaires sans référence aux valeurs passées de production ou à d'autre forme de justification, et 3) la nécessité d'effectuer des recouvrements en raison de paiements d'aide antérieurs à des paiements de primes d'assurance. En général, plus d'efforts devraient être faits en faveur de la coexistence de produits d'assurance classiques avec le développement de fonds de mutualisation (CCE, 2013). Dans la plupart des États membres de l'UE, une législation nationale efficace autorisant le soutien à l'établissement et au fonctionnement de fonds de mutualisation fait encore défaut.

4.1.2 Aides d'État dans le secteur agricole

Une autre manière de soutenir la mise en œuvre d'outils de gestion des risques est d'utiliser les fonds relatifs aux aides d'État dans le secteur agricole. Les aides d'État sont des paiements accordés par les gouvernements à des exploitations agricoles ou à des entreprises déterminées, en vertu de règles spécifiques établies aux articles 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le principe est que les aides d'État garantissent une concurrence libre, une allocation efficace des ressources et un bon fonctionnement du marché intérieur (c'est-à-dire qu'elles n'affectent pas les conditions des échanges de manière contraire à l'intérêt commun). Les conditions et les critères en vertu desquels les aides agricoles sont réputées compatibles avec les règles du TFUE sont définis dans les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier. Parmi les catégories d'aide acceptées figurent les aides pour compenser des pertes causées par des catastrophes naturelles ou des circonstances exceptionnelles, des phénomènes climatiques ou météorologiques "ordinaires" défavorables, des maladies animales ou végétales et les aides en faveur des paiements de primes d'assurance.

Le **Tableau 6** montre les dépenses en aides d'État liées aux mesures de gestion des crises et des risques de 2007 à 2013. Les données comprennent les chiffres pour les 28 États membres de l'UE et les quatre catégories d'aides susmentionnées: 1) les aides pour compenser des pertes causées par des catastrophes naturelles, 2) des phénomènes climatiques ou météorologiques défavorables, 3) des maladies animales ou végétales et 4) les aides en faveur des paiements de primes d'assurance. Ces données proviennent de la DG Concurrence, en particulier des statistiques sur les dépenses en aides d'État liées au secteur agricole.

Tableau 6. Dépenses en aides d'État liées à des mesures de gestion des crises et des risques (2007 à 2013)

EM UE	Valeur (millions EUR)				Totaux
	Catastrophes naturelles	Phénomènes météorologiques défavorables	Maladies animales et végétales	Primes d'assurance	
Belgique	-	22,4	163,2	-	185,6
Bulgarie	10,5	19,3	2,0	1,1	32,9
République tchèque	18,2	0,4	131,7	78,7	229
Danemark	-	-	61,0	-	61
Allemagne	233,3	16,2	557,9	0,9	808,3
Estonie	0	-	4,9	0,0	4,9
Irlande	100,3	4,0	206,9	-	311,2
Grèce	152,9	991,1	-	-	1 144
Espagne	29,5	225,0	283,9	2 123,0	2 661,4
Italie	610,9	934,3	396,7	66,4	2 008,3
Croatie ^[1]	-	-	-	-	
Italie	60,5	414,8	232,6	941,0	1 648,9
Chypre	42,6	68,2	15,5	28,7	155
Lettonie	-	0,6	2,4	3,6	6,6
Lituanie	2,7	43,9	2,2	40,4	89,2
Luxembourg	-	10,3	3,3	8,6	22,2
Hongrie	30,1	91,1	112,2	-	233,4
Malte ^[2]	-	-	-	0,0	
Pays-Bas	0,2	14,8	195,4	0,5	210,9
Autriche	10,7	2,5	28,8	250,2	292,2
Pologne	148,5	189,4	395,4	203,3	936,6
Portugal	0,1	117,7	-	0,0	117,8
Roumanie	609,8	0,7	30,5	16,2	657,2
Slovénie	11,9	12,8	62,7	46,6	134
Slovaquie	5,6	3,9	8,7	9,3	27,5
Finlande	0,3	16,3	10,5	-	27,1
Suède	185,1	-	112,5	-	297,6
Royaume-Uni	2,7	1,0	1 241,6	-	1 245,3
Total (UE-28)	2 266,4	3 200,7	4 262,5	3 818,5	13 548,1

Remarque: Le signe "-" indique que les données ne sont pas disponibles. [1] [2] Les données pour la Croatie et Malte n'ont pas été trouvées.

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne, DG Concurrence (dernière mise à jour le 1.12.2015).

Tel que l'indique le **Tableau 6**, la plupart des États membres se servent des aides d'État pour soutenir les mesures de gestion des crises et des risques dans le secteur agricole. Les dépenses totales de tous les États membres de l'UE s'élèvent à 13 548,1 millions d'euros pour la période 2007 à 2013. Celles-ci ne concernent qu'un petit nombre d'États membres. Huit États membres seulement (l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni) représentent

82 % du total. Parmi ceux-ci, l'Espagne, l'Italie et la France sont ceux qui accordent le plus d'aides avec 20 %, 15 % et 12 % du total des dépenses respectivement.

Du point de vue des catégories de ces aides, le **Tableau 6** montre que les aides versées pour compenser des pertes causées par des maladies animales, végétales ou des organismes nuisibles aux végétaux sont les plus élevées, en termes monétaires, soit un total des dépenses pour l'UE de 4 262,5 millions d'euros, viennent ensuite les paiements pour les primes d'assurance (3 818,5 millions d'euros) puis les aides pour les phénomènes climatiques et météorologiques défavorables (3 200,7 millions d'euros).

Les provisions pour compenser les pertes causées par des catastrophes naturelles (notamment les séismes, les avalanches, les glissements de terrain et les inondations) constituent un montant de 2 266,4 millions d'euros (seuls 17 % des dépenses totales en aides d'État de l'UE). La Roumanie et la France sont les États membres qui ont le plus eu recours aux aides d'État pour indemniser les exploitants des dommages subis en raison de catastrophes naturelles, respectivement 625,2 millions d'euros et 609,8 millions d'euros. La Roumanie est connue pour être l'État membre le plus en proie aux inondations en Europe. Les fortes pluies du printemps et de l'été 2005 et 2006 ont provoqué les inondations les plus graves que la Roumanie ait connues en 50 ans, occasionnant des pertes humaines et des dommages considérables sur des milliers d'hectares de terres agricoles. C'est peut-être ce qui explique le montant élevé des aides d'État utilisées par la Roumanie en 2007, 617,7 millions d'euros dans la catégorie "catastrophes naturelles ou événements extraordinaires". La France a elle aussi subi des inondations presque chaque année. Entre 2009 et 2011, elle a octroyé 453,5 millions d'euros pour faire face aux crues soudaines locales, pour la plupart dans le sud-est de la France. Il convient de faire remarquer qu'en 2013 certains États membres ont alloué des indemnités supplémentaires pour remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles. C'est le cas de l'Allemagne, qui a consacré 128,3 millions d'euros d'aides d'État pour faire face aux inondations de la région de Saxe-Anhalt. Les inondations de 2013, et la portée des dommages en résultant, ont été classées en Allemagne et dans d'autres États membres voisins comme l'Autriche, la Hongrie, l'Italie et la République tchèque comme des catastrophes naturelles.

Pour ce qui est des aides destinées à compenser les pertes causées par des maladies animales ou végétales, le **Tableau 6** indique que le Royaume-Uni est l'État membre qui a le plus eu recours à cette catégorie d'aide (1 241,6 millions d'euros, exclusivement alloués aux provisions contre les maladies animales). La crise de la maladie de la vache folle qui a frappé le Royaume-Uni puis l'ensemble de l'UE entre 1986 et 1996 explique ce chiffre. Depuis 2001, le Royaume-Uni a alloué des aides d'États de l'UE à des petites et moyennes entreprises œuvrant dans le secteur des bovidés, des ovins et des caprins pour compenser les pertes causées par des maladies animales, c'est-à-dire résultant de l'abattage obligatoire de troupeaux affectés par l'encéphalopathie spongiforme transmissible. L'Allemagne, la France, la Pologne et l'Espagne ont également fait usage des aides d'États pour des indemnités en raison de maladies animales ou végétales, mais à un degré moindre qu'au Royaume-Uni. Dans tous ces États membres, ces fonds destinés à combattre les maladies animales constituent l'essentiel des aides. Celles prévues pour couvrir les pertes causées par des maladies végétales ne représentent que 6 % des dépenses totales au sein de cette catégorie d'aide.

Si l'on se penche sur la catégorie "paiement en faveur des primes d'assurance" et si l'on regarde les chiffres du **Tableau 6**, on constate que l'Espagne et l'Italie sont de loin les États membres qui consacrent le plus de dépenses en aides d'États, respectivement 2 123 millions d'euros et 941 millions d'euros. L'Espagne à elle seule représente 56 % des dépenses totales de l'UE en faveur des primes d'assurance. En effet, celle-ci est dotée d'un système d'assurance très élaboré qui bénéficie d'un soutien public important (Bielza et

Garrido, 2009). Il n'est donc pas surprenant que le montant des aides d'État accordées par l'Espagne pour soutenir les primes d'assurance soit très élevé, de l'ordre de 300 millions d'euros annuels. L'Italie dispose aussi d'un système d'assurance très subventionné, soutenu par le "*Fondo di Solidarietà Nazionale in Agricoltura*" (FSN). Toutefois, les contributions italiennes aux aides d'État pour les paiements des régimes d'assurances entre 2007 et 2013 ont été contrastées, passant de 12,7 millions d'euros en 2007 à 212,4 millions d'euros en 2008.

Enfin, dans la catégorie d'aides pour les phénomènes climatiques et météorologiques défavorables, la Grèce, la France et l'Italie à elles trois comptent pour la plus grande part des dépenses, avec, respectivement, 991,1 millions d'euros (31 % du total), 934,3 millions d'euros (29 %) et 414,8 millions d'euros (13 %) (voir le **Tableau 6**). Ces trois États membres sont des États membres méditerranéens confrontés à un niveau élevé d'exposition et de vulnérabilité aux risques climatiques, ce qui explique leur recours fréquent aux aides d'État pour couvrir les pertes de revenus causées par des phénomènes climatiques et météorologiques défavorables "ordinaires".

Le **Tableau 7** montre les dépenses totales en aides d'État de l'UE liées aux mesures de gestion des crises et des risques de 2007 à 2013. Globalement, on remarque que les aides d'État de l'UE pour la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole ont légèrement diminué à partir de 2007, c'est-à-dire au moment où se déclenchait la crise financière mondiale.

Tableau 7. Total des dépenses en aides d'État liées aux mesures de gestion des crises et des risques (2007 à 2013)

	Valeur (millions EUR)							Totaux
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Catastrophes naturelles	849,7	195,3	365,9	283	172,4	113,9	295,8	2 276
Phénomènes météorologiques défavorables	637,2	809,0	743,6	173,6	387,9	368,2	81,2	3 200,7
Maladies animales et végétales	742,7	709,4	682,9	667,2	524,8	482,3	453,2	4 262,5
Primes d'assurance	387,1	683,5	531,3	611,2	553,2	538,5	513,7	3 818,5
Totaux	2 616,7	2 397,2	2 323,7	1 735	1 638,3	1 502,9	1 343,9	13 557,7

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne, DG Concurrence (dernière mise à jour le 1.12.2015).

Le **Tableau 7** montre que le montant des aides d'État octroyées au niveau de l'Union européenne est passé de 2 616,7 millions d'euros en 2007 à 1 343,9 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 50 % environ. Cette diminution du niveau des aides est visible au niveau de l'ensemble des mesures de gestion des crises et des risques considérées, à l'exception des primes d'assurance. Le cas le plus frappant étant l'aide destinée à compenser les pertes causées par des conditions météorologiques défavorables (-90 %).

4.1.3 Typologie des États membres

La présente section analyse la progression de la mise en place des mesures de gestion des crises et des risques bénéficiant de subventions publiques dans le secteur agricole de l'UE-28 entre 2007 et 2013. Une synthèse des données recueillies apparaît au **Graphique 2** et au **Tableau 8**. Le **Graphique 2** classe les États membres en fonction du type de soutien public utilisé pour financer les mesures de gestion des crises et des risques: aides de la PAC et aides d'État. Les aides de la PAC sont par ailleurs réparties en un premier groupe d'aides

octroyées en vertu des organisations communes du marché pour les secteurs des fruits et des légumes et du vin et en un second groupe d'aides octroyées en vertu de l'article 68. Les aides d'État sont à leur tour réparties en deux catégories: les **mesures d'aides ex ante**, globalement les paiements de primes d'assurance et les **mesures d'aides ex post**, c'est-à-dire les indemnisations liées aux conséquences de catastrophes naturelles, des phénomènes météorologiques défavorables, et de maladies animales et végétales.

Graphique 2. Type de fonds public (aides de la PAC ou aides d'État) utilisé par les États membres pour la gestion des crises et des risques entre 2007 et 2013

		AIDE DE LA PAC			
		Oui		Non	
EM		Ex ante OCM (Fruits et légumes, vitivinicole) (Assurances, fonds de mutualisation)	Ex ante Article 68 (Assurances, fonds de mutualisation)		
AIDES D'ÉTAT	Oui	Ex ante (Assurance)	BG, CZ, DE, FR, IT, CY, NL, AT, RO, SK	FR, IT, NL	ES, LV, LT, LU, PL, SI
		Ex post (Catastrophes naturelles, conditions météorologiques défavorables et maladies)	BE, BG, CZ, DE, FR, IT, CY, NL, AT, PT, RO, SK, UK	FR, IT, HU, NL	IE, EL, ES, LV, LT, LU, PL, SI, FI, SE
	Utilisation	Ex post (Uniquement les maladies)			DK, EE

Note 1: (BE) Belgique, (BG) Bulgarie, (CZ) République tchèque, (DK) Danemark, (DE) Allemagne, (EE) Estonie, (IE) Irlande, (EL) Grèce, (ES) Espagne, (FR) France, (IT) Italie, (CY) Chypre, (LV) Lettonie, (LT) Lituanie, (LU) Luxembourg, (HU) Hongrie, (NL) Pays-Bas, (AT) Autriche, (PL) Pologne, (PT) Portugal, (RO) Roumanie, (SI) Slovénie, (SK) Slovaquie, (FI) Finlande, (SE) Suède, (UK) Royaume-Uni. La Croatie (HR) et Malte (MT) ne figurent pas dans le graphique car les données n'ont pas été trouvées.

Note 2: La couleur jaune correspond au recours exclusif aux aides de la PAC; rose clair, recours aux aides ex ante et aux aides de la PAC; rose foncé, recours aux aides ex post et aux aides de la PAC; bleu clair, recours aux aides ex ante sans aides de la PAC; bleu foncé, recours aux aides ex post sans aides de la PAC; vert, aucune aide de la PAC et recours très limité aux aides d'État.

Source: Réalisation personnelle

Le Tableau 8 montre les dépenses publiques engagées par les États membres en faveur des mesures de gestion des crises et des risques entre 2007 et 2013. Il inclut les 28 États membres de l'UE et tous les types de mesures ex post et ex ante.

Tableau 8. Dépenses publiques pour les mesures de gestion des crises et des risques dans l'UE-28 entre 2007 à 2013

EM UE	<i>Ex post</i> Gestion des crises		<i>Ex ante</i> Gestion des risques		Totaux	
	Indemnisations ^[1]	Assurance	Fonds de mutualisation		Valeur (en millions d'EUR)	%
	Aides d'État (en millions d'EUR)	PAC (en millions d'EUR)	Aides d'État (en millions d'EUR)	PAC (en millions d'EUR)		
Belgique	185,6	4,87	-	0	190,47	1,3
Bulgarie	31,8	3,26	1,1	0	36,16	0,2
République tchèque	150,3	0,25	78,7	0	229,25	1,6
Danemark	61	0	-	0	61	0,4
Allemagne	807,4	18,3	0,9	0	826,6	5,7
Estonie	4,9	-	0	0	4,9	0,0
Irlande	311,2	-	-	0	311,2	2,1
Grèce	1 144	-	-	0	1 144	7,9
Espagne	538,4	0	2 123	0	2 661,4	18,4
Italie	1 941,9	351,18	66,4	84	2 443,48	16,9
Croatie ^[2]	-	-	-	-	0	0,0
Italie	707,9	407,03	941	0	2 055,93	14,2
Chypre	126,3	0,88	28,7	0	155,88	1,1
Lettonie	3	-	3,6	0	6,6	0,0
Lituanie	48,8	-	40,4	0	89,2	0,6
Luxembourg	13,6	-	8,6	0	22,2	0,2
Hongrie	233,4	15	-	0	248,4	1,7
Malte ^[3]	-	-	0	-	0	0,0
Pays-Bas	210,4	39	0,5	0	249,9	1,7
Autriche	42	0,32	250,2	0	292,52	2,0
Pologne	733,3	-	203,3	0	936,6	6,5
Portugal	117,8	7,81	0	0	125,61	0,9
Roumanie	641	1,49	16,2	0	658,69	4,5
Slovénie	87,4	-	46,6	0	134	0,9
Slovaquie	18,2	0,72	9,3	0	28,22	0,2
Finlande	27,1	0	-	0	27,1	0,2
Suède	297,6	0	-	0	297,6	2,1
Royaume-Uni	1 245,3	0,36	-	0	1 245,66	8,6
Totaux (UE-28)	9 729,6	850,48	3 818,5	84	14 482,58	100

Remarque: Le signe "-" indique que les données ne sont pas disponibles. [1] Paiements d'indemnisations pour des pertes causées par des catastrophes naturelles, des conditions météorologiques défavorables et des maladies végétales et animales. [2][3] Les données pour la Croatie et pour Malte sont indisponibles.

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne.

4.1.3.1 États membres utilisant des mesures de gestion de crises ex post

Tableau 8, tous les États membres de l'UE ont utilisé des paiements d'indemnisation ex post (aides d'État) pour remédier à des dommages causés par des catastrophes naturelles, des phénomènes météorologiques défavorables ou des maladies végétales ou animales entre 2007 et 2013. Jusqu'ici, la Commission européenne ne disposait que de très peu d'instruments pour faire face aux crises par l'intermédiaire d'aides directes²⁵. Cela, ajouté aux déficits budgétaires, a obligé la majeure partie des États membres à recourir aux aides d'État pour répondre aux situations de crise.

Le tableau 8 montre que l'UE a dépensé 9 729,6 millions d'euros dans des mesures ex post de gestion de crises, soit 67 % du total de ses dépenses en gestion des crises et des risques entre 2007 et 2013. Certains États membres comme le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, la Finlande et la Suède, (voir encadrés vert et bleu foncé du **Graphique 2**), n'ont utilisé que le soutien public pour financer les mesures ex post de gestion des crises. Parmi eux, il convient de remarquer que le Danemark et l'Estonie ont eu recours à un très faible montant de soutien public au cours de la période en question, 61 millions d'euros et 4,9 millions d'euros respectivement, l'intégralité ayant été consacrée à l'indemnisation des producteurs pour des pertes causées par des maladies animales. La Grèce, le cinquième État membre à dépenser le plus en faveur de mesures de gestion des crises et des risques (presque 8 % du total), a alloué 1 144 millions d'euros en indemnités pour des catastrophes naturelles ou des phénomènes météorologiques défavorables. La Suède a réparti son soutien public (297,6 millions d'euros) en paiements pour des catastrophes naturelles et en paiements pour des maladies. L'Irlande et la Finlande ont utilisé respectivement 311,2 millions d'euros et 27,1 millions d'euros dans les trois mesures de gestion des crises dont il est question (les catastrophes naturelles, les phénomènes météorologiques défavorables et les maladies animales et végétales.)

4.1.3.2 États membres utilisant des mesures de gestion de crises ex post et ex ante

- **Avec un soutien ex ante ciblé sur les secteurs des fruits et des légumes et vitivinicole**

Tel qu'indiqué au **Graphique 2** (encadré gauche rose foncé), treize États membres de l'UE, soit la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la France, l'Italie, Chypre, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni, ont associé des mesures ex post de gestion des crises avec des mesures de gestion des risques ex ante ciblées sur les secteurs des fruits et des légumes et les secteurs du vin. La Belgique, la République tchèque, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni ont soutenu les primes d'assurance des secteurs des fruits et des légumes alors que la Bulgarie, la France, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie ont fait de même pour le secteur du vin. L'Allemagne, l'Italie et Chypre ont financé des primes d'assurance à la fois pour le secteur des fruits et des légumes et pour les secteurs du vin.

Tel qu'expliqué ci-dessus, à la **section 4.1.1.1**, le montant du soutien public octroyé à la mise en place de mesures de gestion des risques en vertu de l'OCM des secteurs des fruits et légumes et du secteur vitivinicole s'est avéré très faible (173,47 millions d'euros dans l'UE entre 2007 et 2013). C'est pourquoi, afin de garantir une couverture plus large, la plupart des États membres de l'UE présentant des mesures ciblées sur les

²⁵ Depuis 2002, l'UE est dotée du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), instrument de la politique régionale. Il a été utilisé dans 24 États membres lors de 70 catastrophes allant des inondations aux incendies de forêt en passant par les tremblements de terre, les tempêtes et la sécheresse. Pour de plus amples informations veuillez consulter http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/solidarity-fund/

secteurs des fruits et des légumes et sur les secteurs du vin mettent périodiquement en place des mesures supplémentaires ex ante de gestion des risques en vertu de l'article 68 ou bien des aides d'État. La Belgique, le Portugal et le Royaume-Uni ont été les seuls à avoir subventionné les primes d'assurance en se servant exclusivement des aides de la PAC pour le secteur des fruits et des légumes et pour le secteur du vin. Cependant, dans ces trois États membres, les dépenses liées aux programmes d'assurance représentent un montant très faible comparé à celui des dépenses liées aux mesures de gestion des crises. Au Royaume-Uni, le quatrième État membre à avoir le plus engagé de dépenses dans des mesures de gestion des risques et des crises (soit 8,6 % du total, voir le **Tableau 8**), la majorité des aides sont consacrées aux indemnités des producteurs pour des pertes causées par des maladies animales.

- **Avec un soutien ex ante limité pour tous les secteurs**

L'encadré rose foncé de droite du **Graphique 2** inclut les États membres qui ont choisi d'élargir leur soutien aux mesures de gestion des risques à tous les secteurs agricoles en vertu de l'article 68. Il s'agit de la France, de l'Italie, de la Hongrie et des Pays-Bas.

Comme expliqué à la **section 4.1.1.2**, la France et l'Italie ont été de très loin ceux qui ont le plus eu recours aux dispositions relatives à la gestion des risques de l'article 68, la France étant le seul État membre à avoir mis en place des fonds de mutualisation. Le **Tableau 8** permet de remarquer que la France et l'Italie sont aussi les États membres où les dépenses publiques en termes absolus sont les plus élevées. Pour la période considérée (de 2007 à 2013), la France se situe au deuxième rang pour les dépenses totales de l'UE et l'Italie au troisième rang, avec, respectivement, 2 443,48 millions d'euros (presque 17 % du total) et 2 055,93 millions d'euros (14,2 %).

- **Avec un soutien ex ante élargi**

Cette catégorie englobe les États membres qui utilisent des aides d'État pour leur soutien aux primes d'assurance. Ceux-ci apparaissent dans les encadrés de couleur rose clair et bleu clair du **Graphique 2**.

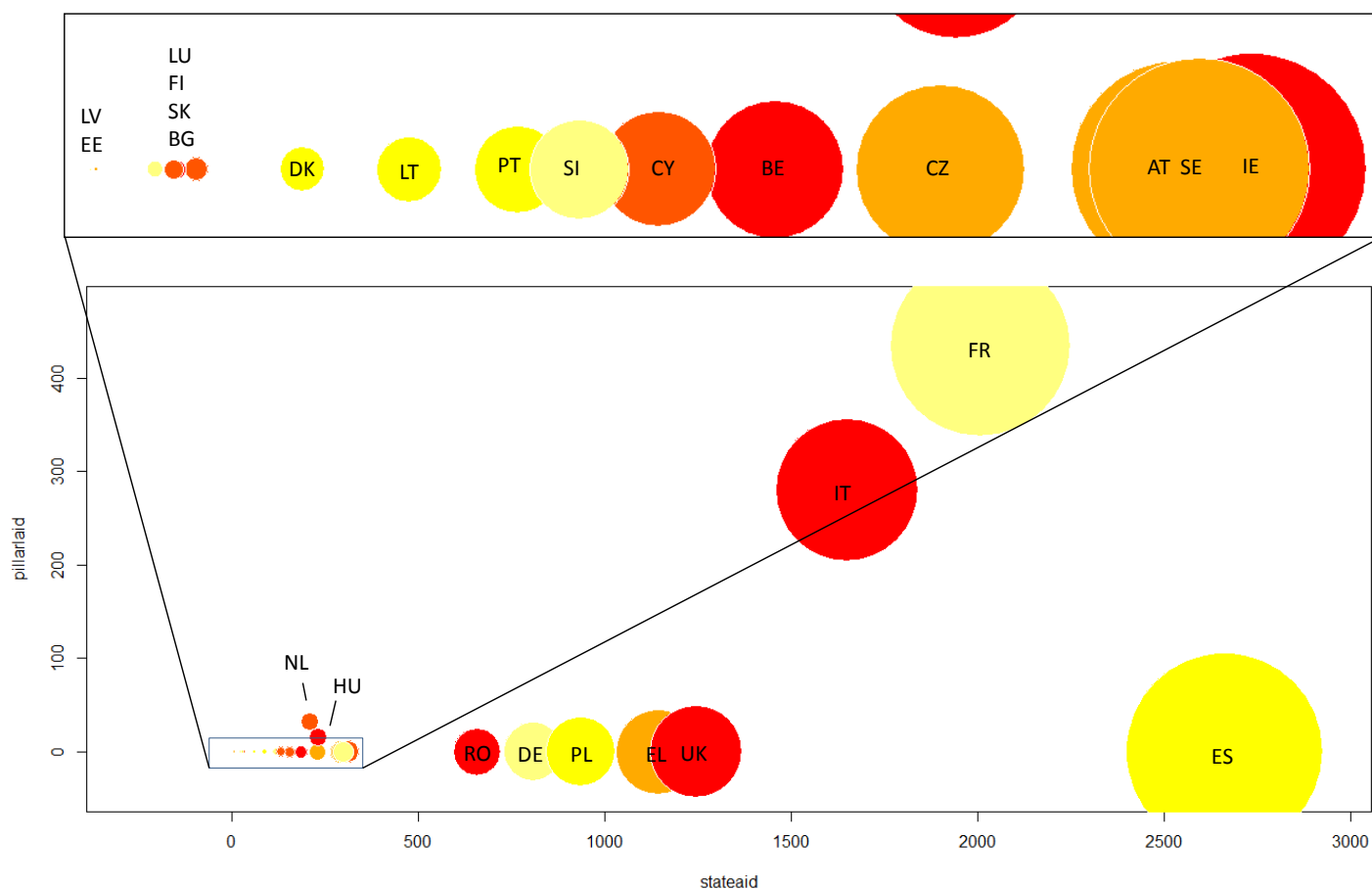
L'Espagne, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, la Slovénie (voir encadré bleu clair du **Graphique 2**) se sont servi à la fois des aides d'État ex ante (des paiements en faveur de primes d'assurance) et des aides d'État ex post (des indemnités pour des conditions météorologiques défavorables et pour des maladies animales et végétales) dans leur soutien à l'application de mesures de gestion des risques sans le soutien supplémentaire des aides de la PAC quelles qu'elles soient. Parmi ces États membres, l'Espagne et la Pologne se placent en tête en matière de soutien public. Il convient de remarquer, en outre, qu'entre 2007 et 2013 l'Espagne a utilisé 2 661,4 millions d'euros (soit 18,4 % du total) et la Pologne 936,6 millions d'euros (soit 6,5 %), ce qui les situe aux premier et sixième rangs du point de vue des dépenses publiques de l'UE en termes absolus. L'Espagne consacre la plus grosse part de ses dépenses aux primes d'assurance. Les dépenses de la Pologne en faveur des mesures de gestion des risques sont, quant à elles, réparties de manière plus égale entre les indemnités pour des maladies animales et végétales et des phénomènes météorologiques défavorables et les paiements en faveur des primes d'assurance.

Les autres États membres de cette catégorie, [la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la France, l'Italie, Chypre, les Pays-Bas, l'Autriche, la Roumanie et la Slovaquie, (voir encadrés de couleur rose clair du Graphique 2)] figurent aussi dans les catégories précédentes en raison d'un recours conjoint aux aides de la PAC avec des aides d'État ex post et ex ante.

Enfin, il convient de souligner que, d'après le **Graphique 2** (voir encadrés en jaune), aucun État membre n'utilise exclusivement les aides de la PAC (soit des OCM soit au titre de l'article 68) pour soutenir la mise en place de mesures de gestion des risques agricoles. Tous les États membres de l'Union qui se servent de la PAC utilisent aussi une aide d'État, sous une forme ou une autre, ex ante ou ex post.

Afin de compléter le panorama du soutien sous forme d'aides publiques, les auteurs proposent une analyse quantitative de la répartition des aides en matière de gestion des risques. Celle-ci est présentée au Graphique 3 et montre les aides relatives à la production agricole des États membres. Les données sur lesdites productions proviennent d'Eurostat, soit de la production du secteur agricole en 2013 aux prix de base.

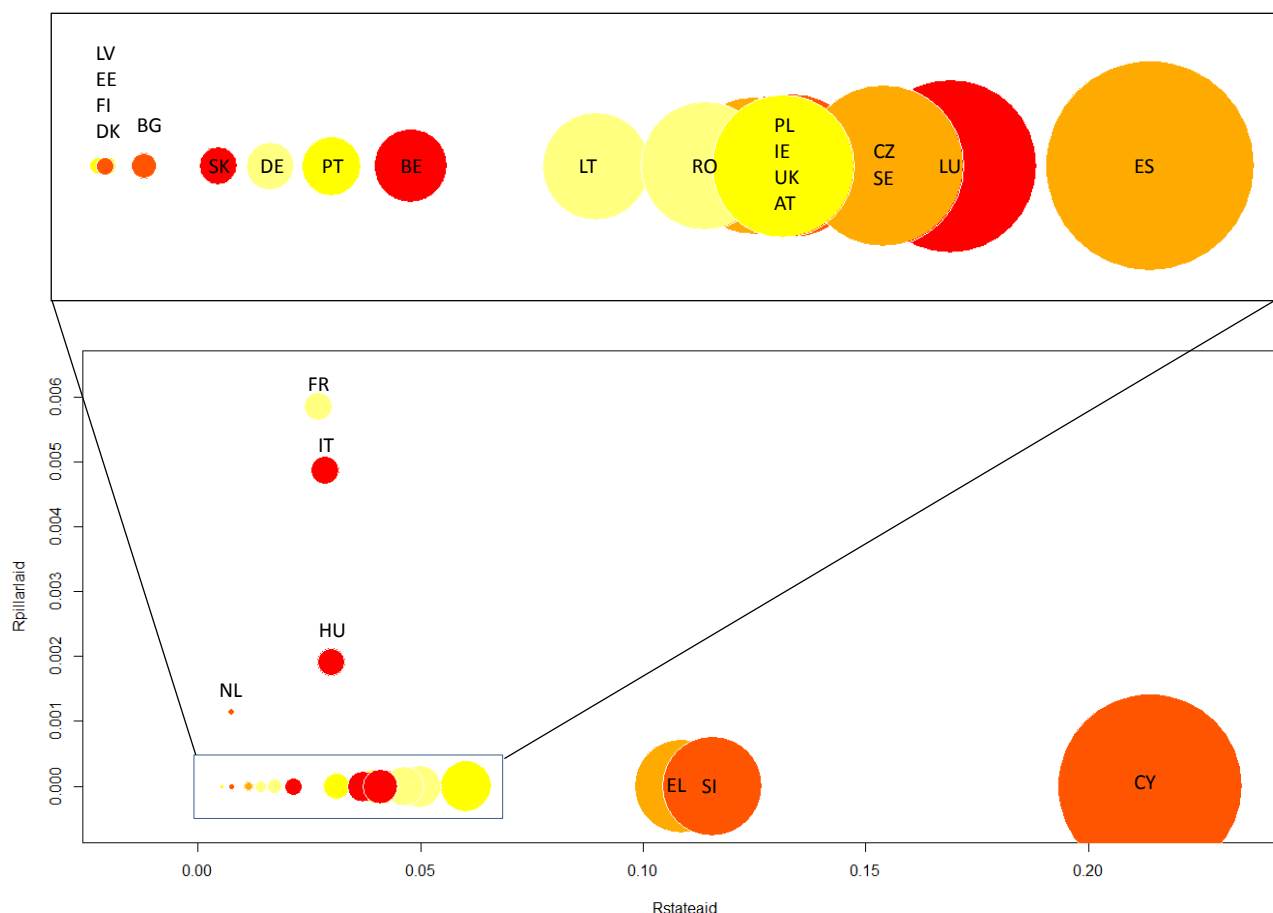
Graphique 3. Répartition entre États membres (en millions d'euros) des aides à la gestion des risques en termes absolus pour la période 2007 à 2013. Les aides du pilier 1 apparaissent sur l'axe vertical et les aides d'État sur l'axe horizontal



Remarque: Les données des mesures de soutien de l'OCM ne figurent pas dans ce graphique en raison de certaines données indisponibles; (BE) Belgique, (BG) Bulgarie, (CZ) République tchèque, (DK) Danemark, (DE) Allemagne, (EE) Estonie, (IE) Irlande, (EL) Grèce, (ES) Espagne, (FR) France, (IT) Italie, (CY) Chypre, (LV) Lettonie, (LT) Lituanie, (LU) Luxembourg, (HU) Hongrie, (NL) Pays-Bas, (AT) Autriche, (PL) Pologne, (PT) Portugal, (RO) Roumanie, (SI) Slovénie, (SK) Slovaquie, (FI) Finlande, (SE) Suède, (UK) Royaume-Uni. La Croatie (HR) et Malte (MT) ne figurent pas dans le graphique en raison de données indisponibles.

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne (DG Concurrence, DG Agriculture et développement rural) et d'Eurostat.

Graphique 4. Répartition entre les États membres des aides à la gestion des risques en termes relatifs par rapport à la production du secteur agricole aux prix de base. Les aides du pilier 1 apparaissent sur l'axe vertical et les aides d'État sur l'axe horizontal



Remarque: Les données des mesures de soutien de l'OCM ne figurent pas dans ce graphique en raison de certaines données indisponibles; (BE) Belgique, (BG) Bulgarie, (CZ) République tchèque, (DK) Danemark, (DE) Allemagne, (EE) Estonie, (IE) Irlande, (EL) Grèce, (ES) Espagne, (FR) France, (IT) Italie, (CY) Chypre, (LV) Lettonie, (LT) Lituanie, (LU) Luxembourg, (HU) Hongrie, (NL) Pays-Bas, (AT) Autriche, (PL) Pologne, (PT) Portugal, (RO) Roumanie, (SI) Slovénie, (SK) Slovaquie, (FI) Finlande, (SE) Suède, (UK) Royaume-Uni. La Croatie (HR) et Malte (MT) ne figurent pas dans le graphique en raison de données sont indisponibles.

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne (DG Concurrence, DG Agriculture et développement rural) et d'Eurostat.

Le **Graphique 3** nous permet d'observer qu'un groupe d'États membres (dont la France et l'Italie) a recours à des mesures du premier pilier (article 68) pour soutenir des aides publiques à la gestion des risques. En ce qui concerne la Hongrie et les Pays-Bas, ce recours aux mesures du premier pilier s'avère limité. En revanche une majorité d'États membres s'appuient exclusivement sur les aides d'État pour leurs aides publiques à la gestion des risques (l'Espagne, le Royaume-Uni, la Grèce, la Pologne, l'Allemagne et en particulier l'Autriche). En volumes absolus, les aides publiques de l'Espagne sont les plus élevées en termes absolus, suivies par celles de l'Italie, de la France, du Royaume-Uni, de la Grèce, de la Pologne et de l'Allemagne. Les États membres méditerranéens doivent faire face à une variabilité des risques climatiques, des rendements et des revenus plus élevée que ceux d'Europe centrale où ces risques sont d'un niveau faible. Selon Bielza et al. (2008), cela explique en grande partie pourquoi l'Espagne, l'Italie et la France occupent le haut du classement en termes de dépenses en gestion des risques et des crises.

Pour ce qui est du montant de l'aide publique à la gestion des risques en termes relatifs, c'est-à-dire les aides publiques par rapport à la valeur de la production agricole, le **Graphique 3** met en lumière une baisse, en termes relatifs, de l'importance des mesures du premier pilier et une augmentation de l'importance des mesures liées aux aides d'État. En outre, les dispositifs de gestion des risques bénéficiant du soutien le plus significatif sont ceux de Chypre (15,52 %) et de la Slovaquie (10,54 %). Le soutien public est le suivant pour les États membres ci-après: Grèce (9,43 %), Espagne (5,97 %), Luxembourg (4,99 %), République tchèque (4,53 %), Royaume-Uni (4,10 %), Autriche (4,06 %), Italie et Pologne (3,33 %), Lituanie (3,03 %), Hongrie (2,8 %), Irlande (2,73 %), France (2,47 %), Belgique (2,15 %), Suède (1,75 %), Portugal (1,73 %) et Allemagne (1,23 %). La Slovaquie, les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande, l'Estonie, la Bulgarie, la Lettonie et la Roumanie présentent un taux bien inférieur à 1 % de la valeur de la production agricole pour les aides publiques en faveur de la gestion des risques. La Grèce et Chypre, où l'assurance est publique et obligatoire, arrivent en première et troisième position en matière d'aides publiques octroyées par l'intermédiaire de mesures PGC pour 1 euro de production agricole. Ainsi, ces résultats permettent de conclure que le niveau de développement des assurances agricoles dans chaque État membre est également lié au soutien économique que celui-ci octroie aux systèmes d'assurance (Bielza et al., 2008).

Pour ce qui est du montant de l'aide publique à la gestion des risques en termes relatifs, c'est-à-dire les aides publiques par rapport à la valeur de la production agricole, le **Graphique 4** met en lumière une baisse, en termes relatifs, de l'importance des mesures du premier pilier et une augmentation de l'importance des mesures liées aux aides d'État. En outre, les dispositifs de gestion des risques bénéficiant du soutien le plus significatif sont ceux de Chypre (15,52 %) et de la Slovaquie (10,54 %). Le soutien public est le suivant pour les États membres ci-après: Grèce (9,43 %), Espagne (5,97 %), Luxembourg (4,99 %), République tchèque (4,53 %), Royaume-Uni (4,10 %), Autriche (4,06 %), Italie et Pologne (3,33 %), Lituanie (3,03 %), Hongrie (2,8 %), Irlande (2,73 %), France (2,47 %), Belgique (2,15 %), Suède (1,75 %), Portugal (1,73 %) et Allemagne (1,23 %). La Slovaquie, les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande, l'Estonie, la Bulgarie, la Lettonie et la Roumanie présentent un taux bien inférieur à 1 % de la valeur de la production agricole pour les aides publiques en faveur de la gestion des risques. La Grèce et Chypre, où l'assurance est publique et obligatoire, arrivent en première et troisième position en matière d'aides publiques octroyées par le biais de mesures PGC pour 1 euro de production agricole. Ainsi, ces résultats permettent de conclure que le niveau de développement des assurances agricoles dans chaque État membre est également lié au soutien économique que celui-ci octroie aux systèmes d'assurance (Bielza et al., 2008).

4.2 Prévisions pour la mise en place des outils de gestion des risques pour la période 2014 à 2020

4.2.1 Dans le cadre de la PAC

4.2.1.1 1^{er} pilier: Organisation commune des marchés

Secteur des fruits et légumes

La nouvelle OCM adoptée en 2013²⁶ a conservé les possibilités de soutien aux mesures de gestion et de prévention des crises grâce aux fonds de l'UE pour les secteurs des fruits et des légumes et pour le secteur du vin. Les assurances cultures et le soutien à l'établissement des fonds de mutualisation peuvent continuer à exister au sein des programmes opérationnels des organisations de producteurs. Les caractéristiques et les objectifs de ces mesures, présentées à la section 3, demeurent également inchangés. **Le Tableau 9** montre les dépenses prévues en matière d'assurances récoltes et de fonds de mutualisation pour les secteurs des fruits et des légumes et le secteur du vin pour la période 2014 à 2020.

Tableau 9. Dépenses prévues en matière d'assurances récoltes et de fonds de mutualisation pour le secteur des fruits et des légumes et pour le secteur du vin (2014 à 2020)

EM UE	Valeur (millions EUR)	
	Fruits et légumes	Vin ^[1]
Allemagne	-	5,11
Italie	0	110,14
Chypre	-	0,96
Portugal	-	28,42
Roumanie	-	1,53
Slovaquie	-	0,92
Totaux	-	147,08

Remarque: Le tableau ne comprend que les États membres dont les dépenses sont prévues. Le signe "-" indique que les données ne sont pas disponibles.

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne, [1] Données: 2014 à 2018, à partir des statistiques et des données de la DG Agriculture et développement rural pour le secteur du vin.

Comme le montre le Tableau 9, les engagements budgétaires déclarés au titre des assurances récoltes et des fonds de mutualisation en vertu du premier pilier pour le secteur des fruits et des légumes ne sont pas complets. Il est très difficile de savoir quelles mesures spécifiques ont été prévues par les organisations de producteurs pour la période 2014 à 2020, car les informations ne sont publiées qu'une fois parvenue à terme la période de déclaration. Seule l'Italie, dans son programme de développement régional pour la période 2014 à 2020, a annoncé qu'aucun financement ne serait alloué pour couvrir les primes d'assurance et soutenir l'établissement des fonds de mutualisation. Petriccione et al. (2011) indique que la majorité des organisations de producteurs soutiennent le maintien des mesures PGC au sein des programmes opérationnels, perçus comme des mécanismes fondamentaux de garantie de la compétitivité et de la croissance du secteur des fruits et des légumes. Toutefois, comme cela a été le cas lors de la dernière période de la

²⁶ Règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013.

PAC (2007 à 2013), la mise en place de ces mesures PGC devrait se faire très lentement, voire sans aucun résultat pour ce qui est des fonds de mutualisation.

Selon le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre des dispositions relatives aux organisations de producteurs, aux fonds opérationnels et aux programmes opérationnels dans le secteur des fruits et des légumes depuis la réforme de 2007 (Commission européenne, 2014a), une explication possible à ce recours très limité aux mesures PGC serait la petite taille de nombreuses organisations de producteurs. Les petits volumes de produits que représentent ces organisations de producteurs de faible envergure et le peu de moyens financiers mis à leur disposition rendent les mesures PGC actuelles "inefficaces ou simplement non attrayantes". Une autre raison à cette utilisation peu importante des PGC est la somme considérable de lourdeurs bureaucratiques qu'elles supposent, la procédure et l'adoption de ces mesures étant extrêmement délicates et complexes. Petriccione et al. (2011) fait remarquer que les acteurs du secteur des fruits et des légumes ainsi que les organisations de producteurs reconnaissent l'utilité et le bien-fondé de la conservation de ces mesures, néanmoins ils se montrent sceptiques quant à leur efficacité. La plupart des organisations de producteurs regrettent la complexité grandissante de ces mesures et le niveau inadapté des aides de l'UE. Elles réclament, en particulier, des instruments plus puissants et en plus grand nombre pour créer un filet de sécurité performant (qui comprenne des programmes de stabilisation de recettes ou de revenus), des aides pour améliorer la concentration de l'approvisionnement pour les fruits et les légumes et une plus grande disponibilité financière des fonds pour l'ensemble des mesures.

Melo (2015) critique ce faible recours aux mesures PGC dans un secteur tel que celui des fruits et des légumes où les crises de marché sont récurrentes, et il met en garde la Commission européenne contre le fait que le dispositif actuel des PGC peut s'avérer insuffisant pour gérer des crises à grande échelle dues à des problèmes sanitaires (tel qu'en 2011, avec l'infection à *Escherichia coli*) et à des tensions politiques (comme l'embargo russe.) En fait, le programme d'intervention d'urgence sur les marchés des fruits et des légumes périssables, adopté par la Commission en raison de l'embargo russe d'août 2014 et élargi à la fin de l'année 2016²⁷, vient confirmer qu'une amélioration des mesures PGC est nécessaire. Tenant compte de la disponibilité des ressources au sein des fonds opérationnels des organisations de producteurs et du fait qu'il soit possible de financer l'assurance par d'autres mesures de la PAC, Petriccione et al. (2011) recommande de limiter le soutien aux assurances à la seule couverture des risques qu'encourent ces organisations vis-à-vis de la réduction de la production commercialisée par leurs membres. De plus, Petriccione et al. (2011) conseille d'assouplir les limites financières pour autoriser une variation dans le temps du fonds de dotation des PGC au sein du fonds opérationnel, en fonction des besoins réels d'intervention et pour étudier la possibilité de créer des fonds de sécurité au sein des organisations de producteurs, selon une méthode semblable à celle du programme Agristability mis en place par le Canada²⁸. Celui-ci pourrait être particulièrement utile au transfert de risques et à la stabilisation dans le temps des ressources financières.

Secteur vitivinicole

Les données extraites des statistiques sur le secteur du vin, de la DG Agriculture et développement rural de la Commission européenne, révèlent que le recours aux assurances

²⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/219_en.htm

²⁸ Le programme Agristability canadien est un dispositif qui, se fondant sur les marges, garantit un soutien au revenu lorsqu'un producteur connaît de fortes pertes de revenus. Pour plus d'informations sur le fonctionnement de ce programme, voir AAFC (2012), Antón et al. (2011), OCDE (2011), et <http://www.agr.gc.ca/fra/?id=1291990433266>

récoltes et aux fonds de mutualisation dans le secteur du vin pour la période 2014 à 2020 devrait être très restreint et ne concerner que quelques États membres, à savoir l'Italie, le Portugal, la Roumanie, l'Allemagne, Chypre et la Slovaquie (voir le **Tableau 9**). L'Italie se distingue avec, pour le vin, des niveaux supérieurs de dépenses en faveur des mesures liées aux assurances récoltes (110 millions d'euros attendus pour la période 2014 à 2018). Les données de la Commission européenne (Commission européenne, 2014b) montrent que l'Italie a déjà consacré 30,2 millions d'euros aux assurances récoltes pour le vin en 2014. Dans son analyse des prévisions budgétaires de l'UE pour la période 2014 à 2018 communiquées à la Commission européenne (DG AGRI) au début du mois d'août 2013, Gaeta et Corsinovi (2014) confirme que le budget engagé en faveur des mesures PGC reste très faible et virtuellement inchangé. Les provisions européennes pour les assurances récoltes devraient s'élever à 29,503 millions d'euros par an environ (soit 147,515 millions d'euros entre 2014 et 2018) alors qu'aucun État membre ne prévoit d'allouer des ressources pour des fonds de mutualisation.

Les raisons de cette faible mise en œuvre des mesures PGC (en particulier les assurances récoltes et les fonds de mutualisation) sont semblables à celles précédemment exposées pour le secteur des fruits et des légumes: le peu de ressources et la possibilité de financer ces mesures PGC au moyen d'autres dispositifs de la PAC. À moins de repenser leurs objectifs et leurs caractéristiques, il est probable que les assurances récoltes et les fonds de mutualisation continueront à ne jouer qu'un rôle secondaire dans l'OCM. Renforcer leur lien avec le fonctionnement des organisations de producteurs (c'est-à-dire inciter les organisations de producteurs à mettre en place des mesures de gestion des risques) pourrait permettre de conserver ces mesures. Sardone et al. (2012) propose également d'introduire des activités de compréhension du marché pour aider à anticiper des crises possibles et à intervenir dans les meilleurs délais et d'une façon efficace.

4.2.1.2 2^e pilier: Règlement relatif au soutien au développement rural

Connu comme le "second pilier" de la PAC, le programme de développement rural de l'Union européenne vise à donner "aux zones rurales de l'Union européenne les moyens de relever les défis et de saisir les possibilités, de nature très variée qui les attendent au XXI^e siècle"²⁹. Comme expliqué plus en détails dans la **section 3**, les instruments de gestion des risques font maintenant partie du second pilier et, par conséquent, relèvent du règlement (UE) n° 1305/2013, la gestion des risques appartenant au développement rural. Les politiques spécifiques de gestion des risques sont mises en œuvre au niveau national et/ou régional. Leur application est optionnelle pour les États membres. Trois outils sont disponibles pour la gestion des risques: 1) les "assurances cultures, animaux et végétaux", 2) les "fonds de mutualisation" et 3) "l'instrument de stabilisation des revenus" (en vertu des articles 36 à 39, à la place de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009. Voir la **section 3** pour une description détaillée.

La nouveauté des outils disponibles réside dans l'introduction d'un instrument de stabilisation des revenus. La Commission européenne a proposé un outil de stabilisation des revenus au vu des questions posées par la volatilité croissante des revenus agricoles après les réformes de la PAC de 2013 (Meuwissen et al., 2011). Ces mêmes auteurs ont pressenti des difficultés dans la mise en place de ces instruments, liées aux asymétries d'information et à l'existence d'autres outils pas encore totalement maîtrisés. Même s'il est vrai que les informations sur les dépenses attendues en faveur de la gestion des risques ne sont pas toutes disponibles, on constate toutefois que l'utilisation de l'instrument de stabilisation des revenus est très peu répandue.

²⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_fr.htm

Au **Tableau 10** sont regroupées les informations disponibles relatives aux mesures de gestion des risques inscrites dans les programmes de développement rural pour la période 2014 à 2020. Ces données sont difficiles à obtenir car la procédure d'approbation des programmes de développement rural des États membres est longue, à cela s'ajoute le fait que réunir les informations n'est pas chose aisée. Par ailleurs, les données que l'on obtient sont des prévisions de dépenses.

Tableau 10. Dépenses prévues en faveur des mesures de gestion des risques dans le cadre des programmes de développement rural (2014 à 2020).

	Primes d'assurance	Fonds de mutualisation	Instrument de stabilisation des revenus	TOTAUX (millions EUR)	Contribution UE (%)
Belgique - Flandre	5,1	0	0	5,1	63
Espagne Castille-León	0	0	14	14	53
France	540,7	60	0	600,7	97,85
Croatie	57	0	0	57	85
Italie	1 396,8	97	97	1 590,8	45
Lettonie	10	0	0	10	68
Lituanie	17	0	0	17	85
Hongrie	76,3	0	19	95,3	82
Malte	2,5	0	0	2,5	75
Pays-Bas	54	0	0	54	27
Portugal - Métropole	50	0	0	50	82
- Açores	2,4	0	0	2,4	85
- Madère	0,8	0	0	0,8	82
Roumanie	0	200	0	200	85
Totaux	2 212,6	357	130	2 699,6	63

Remarque: Le tableau ne comprend que les États membres dont les dépenses sont prévues.

Source: Réalisation personnelle à partir des données de la Commission européenne, fichiers par pays de la DG Agriculture et développement rural, pour la période 2014 à 2020, relatifs au développement rural (dernière mise à jour le 20.1.2016).

Tel qu'il apparaît au **Tableau 10**, 12 États membres appliquent les mesures PGC, 9 au niveau national (IT, FR, RO, HU, HR, NL, LT, LV et MT), et 3 MS au niveau régional (PT-métropole, ES-Castille et León, BE-Flandre, PT-Açores, et PT-Madère). Les données obtenues montrent clairement que l'Italie et la France arrivent en tête pour les dépenses prévues (1 591 millions d'euros et 600 millions d'euros respectivement). Elles sont suivies, pour les dépenses programmées, par la Roumanie (200 millions d'euros), puis loin derrière par la Hongrie, le Portugal, la Croatie et les Pays-Bas (avec un montant situé entre 95 et 54 millions d'euros). Viennent alors, avec des montants très faibles, la Lituanie, l'Espagne (en Castille et León), la Lettonie, la Flandre (Belgique) et Malte avec des niveaux de dépenses allant de 17 à 2,5 millions d'euros environ. La Grèce et la Bulgarie, de leur côté, ont renoncé à ces mesures (Kantor Group, 2015). Il convient de remarquer que, pour la période 2014 à 2020, la France a saisi la chance que donnait la Commission européenne de transférer du premier pilier au second pilier les crédits liés à la gestion des risques. Ce

choix a été motivé par la plus grande souplesse et le plus grand choix de mesures qu'offre ce nouveau cadre (assurances cultures, fonds de mutualisation.) Le second pilier autorise, en effet, un programme pluriannuel, qui permet une meilleure visibilité à l'égard des outils de gestion des risques, tout en conservant les composantes essentielles des instruments déjà existants tels les assurances cultures.

La dotation annuelle au titre du Feader que la France consacre à la gestion des risques devrait baisser entre 2015 et 2020 (2015, 120,13 millions d'euros; 2016, 112,8 millions d'euros; 2017, 100,12 millions d'euros; 2018, 100,12 millions d'euros; 2019, 87,45 millions d'euros; 2020, 80,13 millions d'euros)³⁰, alors que les besoins devraient augmenter. Les montants prévus sont donc susceptibles d'être insuffisants pour pourvoir au taux maximal de subventions de 65 % en faveur des polices d'assurances cultures et aux autres engagements pris au titre du FNGRA. Dans ce contexte, il est possible que la France doive profiter de l'année 2017 pour transférer des crédits supplémentaires du premier au second pilier.

La répartition des mesures de gestion des risques montre une préférence pour l'assurance (soit la mesure 17.1 du programme de développement rural). Sur les 12 États membres qui soutiennent la gestion et la prévention des risques du second pilier, 10 y ont recours à l'exception de l'Espagne et de la Roumanie. L'Espagne est déjà dotée d'un système d'assurance très élaborée qui repose sur les mesures d'aides d'État. L'utilisation très répandue des mesures en faveur des assurances s'explique, notamment, par le fait qu'elles demeurent l'instrument le plus souvent mis en place, dans la continuité de la période précédente.

Les fonds de mutualisation (aussi connus sous le nom de "mesure 17.2") est l'outil choisi par la Roumanie, l'Italie et la France. Les dépenses les plus élevées sont celles de la Roumanie (200 millions d'euros), le niveau de dépenses pour l'Italie et la France se situant en dessous d'un montant de 100 millions d'euros pour la période concernée.

L'instrument de stabilisation des revenus (la mesure 17.3) fait, lui, l'objet d'une mise en œuvre dans trois États membres: l'Italie (près de 100 millions), la Hongrie (19 millions) et la région espagnole de Castille et León (14 millions). En Castille et León, il s'agissait au départ d'une mesure destinée exclusivement à soutenir les exploitations de vaches laitières. Cependant, après consultation de la DG AGRI, elle a été élargie à d'autres secteurs (Kantor Group, 2015). L'Italie est le seul État membre qui s'apprête à répartir sa gestion des risques en vertu du second pilier entre les trois mesures (17.1, 17.2 et 17.3).

Les dépenses publiques totales au titre des trois outils (assurance, fonds de mutualisation et ISR) atteindront un montant de 2 699,6 millions d'euros, avec un dépassement de plus de 1 700,7 millions (soit 63 %) du budget du second pilier de la PAC. Ces 1 700,7 millions d'euros comptent pour moins de 2 % des fonds du second pilier et 0,4 % du total du budget 2014-2020, ce qui veut dire que l'aide de la PAC en faveur de la gestion des risques reste très réduite.

Le **Tableau 11** présente le nombre d'exploitations agricoles aidées par des outils de gestion des risques de l'UE en vertu du programme de développement rural pour la période 2014 à 2020. En outre, il donne les pourcentages des exploitations couvertes par des mesures de gestion des risques.

³⁰ Programme français de gestion des risques et d'assistance technique. Le Feader et le ministère français de l'Agriculture. Disponible à l'adresse: <http://agriculture.gouv.fr>

Tableau 11. Nombre et pourcentages d'exploitations agricoles aidées par des outils de gestion des risques de l'UE en vertu du second pilier pour la période 2014 à 2020

	Nombre estimé d'exploitations bénéficiaires			GÉNÉRAL	% d'exploitations couvertes
	Primes d'assurance	Fonds de mutualisation	Instrument de stabilisation des revenus		
Belgique - Flandre	1 300	0	0	1 300	5
Espagne Castille-León	0	0	950	950	0,97
France	97 000	398 000	0	495 000	95,91
Croatie	8 300	0	0	8 300	3,54
Italie	80 000	5 000	5 000	90 000	5,55
Lettonie	4 000	0	0	4 000	4,92
Lituanie	1 450	0	0	1 450	0,75
Hongrie	10 500	0	4 500	15 000	3,10
Malte	1 500	0	0	1 500	11,97
Pays-Bas	1 300	0	0	1 300	1,8
Portugal - Métropole	785	0	0	785	0,28
- Açores	150	0	0	150	1,11
- Madère	350	0	0	350	2,57
Roumanie	0	15 000	0	15 000	0,39
Totaux	206 635	418 000	10 450	635 085	

Remarque: Le tableau ne comprend que les États membres dont les dépenses sont prévues.

Source: Réalisation personnelle à partir de données de la Commission européenne, programmes de développement rural des États membres pour la période 2014 à 2020.

Tel que le montre le **Tableau 11**, le nombre attendu d'exploitations agricoles soutenues par des outils de gestion des risques de l'UE au titre du second pilier s'élève à 635 000 environ pour toute l'Union européenne. Les fonds français de mutualisation (398 000), le système d'assurance français également (97 000) et le système d'assurance italien (80 000) sont les mesures les plus importantes et celles dont l'effet est le plus remarquable sur le nombre d'exploitations aidées. Viennent ensuite les fonds roumains de mutualisation (15 000) et les mesures d'assurance de la Hongrie (10 500).

Quant au nombre d'exploitations aidées, les écarts entre les États membres sont élevés. En effet, la différence est énorme entre le pourcentage d'agriculteurs français aidés en vertu des mesures du second pilier, soit 96 %, et le pourcentage des agriculteurs portugais de la métropole bénéficiaires du même soutien, soit 0,28 %. L'écart entre la France et les autres États membres qui la suivent est lui aussi très marqué. Parmi ceux-ci, Malte a le pourcentage d'exploitations aidées le plus élevé, environ 12 %. Le nombre considérable d'exploitants concernés de la France peut s'expliquer par le fait que la mesure relative aux fonds de mutualisation est obligatoire pour tous les agriculteurs et que la plupart des grandes organisations agricoles font partie de tels fonds (Kantor Group, 2015.)

4.2.2 Aides d'État dans le secteur agricole

Le recours aux aides d'État pour soutenir la mise en place des outils de gestion des risques se maintiendra probablement au cours de la période 2014 à 2020. Le **Tableau 12** inclut les données sur les aides pour compenser 1) des pertes causées par des catastrophes naturelles, 2) des phénomènes climatiques ou météorologiques défavorables, 3) des maladies animales ou végétales et 4) les aides en faveur des paiements de primes d'assurance, pour les 28 États membres. Ces données proviennent de la DG Concurrence, en particulier des statistiques sur les dépenses en aides d'État liées au secteur agricole (aide agricole par objectif).

Tableau 12. Total des dépenses en aides d'État liées aux mesures de gestion des crises et des risques (2014)

EM UE	Valeur (millions EUR)				Totaux
	Catastrophes naturelles	Phénomènes météorologiques défavorables	Maladies animales et végétales	Primes d'assurance	
Belgique	-	0	14,5	-	14,5
Bulgarie	0	2	1,8	0,3	4,1
République tchèque	0	-	2,2	11,7	13,9
Danemark	0	-	12,8	-	12,8
Allemagne	80,3	0	104	-	184,3
Estonie	-	-	0	0	0
Irlande	0	-	23,9	-	23,9
Grèce	4	1,7	-	-	5,7
Espagne	0	0	3,5	219,7	223,2
France	46,1	10,5	1	0,1	57,7
Croatie ^[1]	-	-	-	-	-
Italie	18,2	20	27,1	123,8	189,1
Chypre	1,3	-	1,4	3,8	6,5
Lettonie	-	-	0	-	0
Lituanie	-	-	1,8	2,1	3,9
Luxembourg	-	0	0,1	1,5	1,6
Hongrie	8,5	0,6	19,5	-	28,6
Malte ^[2]	-	-	-	-	-
Pays-Bas	0	-	19,7	0,4	20,1
Autriche	0,7	17,7	4,2	41,9	64,5
Pologne	1,8	3,6	72,1	38,6	116,1
Portugal	-	0	-	0	0
Roumanie	-	-	0	7	7
Slovénie	0	5,3	6,3	3	14,6
Slovaquie	0	0	2	0	2
Finlande	0	1,4	0,2	-	1,6
Suède	-	-	10,3	-	10,3
Royaume-Uni	-	0,2	151,5	-	151,7
Total (UE-28)	160,9	63	479,9	453,9	1 157,7

Remarque: Le signe "-" indique que les données ne sont pas disponibles. [1] [2] Les données pour la Croatie et Malte sont indisponibles.

Source: Réalisation personnelle partir des données de la Commission européenne, DG Concurrence (dernière mise à jour le 28.2.2016).

Tel que l'indique le **Tableau 12**, la plupart des États membres ont continué à se servir des aides d'État en 2014 pour soutenir les mesures de gestion des crises et des risques dans le secteur agricole. Le total des dépenses liées aux aides d'État pour l'ensemble de l'Union européenne en 2014 représente un montant de 1 157,7 millions d'euros, ce qui est moins que le montant des dépenses effectuées au cours de l'année précédente (1 343,9 millions d'euros en 2013, voir le **Tableau 7**). Ce chiffre vient confirmer la tendance à la baisse des dépenses en aides d'État au titre des mesures de gestion des crises et des risques amorcée entre 2007 et 2008 au moment où la crise financière a éclaté. Le tableau de bord des aides d'État pour 2015³¹ corrobore lui aussi cette chute annuelle des aides d'État de l'UE pour le secteur agricole. Alors qu'en 2014, le total était de 7 600 millions d'euros, celui de 2008 représentait 10 875 millions d'euros. Les aides d'État en faveur des mesures de gestion des risques pour l'agriculture en 2014 (soit 1 157,7 millions d'euros) ne comptent que pour 15 % du total de 7 600 millions d'euros d'aides d'État dépensés pour le développement rural et l'agriculture, et pour 0,01 % du produit intérieur brut de l'Union européenne.

Trois États membres seulement (l'Estonie, la Lettonie et le Portugal) n'ont pas utilisé d'aides d'État en 2014 pour appliquer les mesures ex ante ou ex post. Les autres États membres ne se sont pas servi des provisions pour les aides d'État, comme l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Pologne, la France et l'Autriche notamment qui représentent 85 % des dépenses totales. Ainsi, comme c'était déjà le cas au cours de la période précédente (2007 à 2013), les dépenses en aides d'État pour 2014 ne concernent qu'un petit nombre d'États membres. L'Espagne, l'Italie et l'Allemagne sont ceux qui y ont eu le plus recours en 2014 avec, respectivement, 19,3 %, 16,5 % et 16 % du total des dépenses. En ce qui concerne l'Italie, les aides d'État en 2014 (189,1 millions d'euros) se sont avérées bien moindres que pour l'année 2013 (250 millions d'euros). Cette diminution des dépenses en aides d'État devrait se poursuivre pour la période 2014 à 2020, car, et c'est la principale raison, la plupart des fonds pour la gestion des crises et des risques du secteur agricole pour 2014 à 2020 ont été prévus au budget au titre du second pilier (1 590,8 millions d'euros). Si l'on se fonde sur l'hypothèse que les dépenses totales pour la période 2014 à 2020 (dans le cadre de la PAC et des aides d'État), selon les prévisions, resteront identiques à celles de la période 2007 à 2013, soit de l'ordre de 2 000 millions d'euros, il reste peu de marge pour les aides d'État³². De plus, il convient de remarquer que la France ne fait plus partie des trois États membres en tête du classement des dépenses pour les aides d'État. En effet, elle tente à l'heure actuelle de s'orienter vers des mesures de prévention s'inscrivant dans la nouvelle PAC et d'éviter de trop avoir recours aux aides d'État. Cependant, certains éléments décisifs pourraient pousser la France à davantage utiliser ces aides entre 2014 et 2020.

- La France souhaite élargir le champ d'application des assurances récoltes dans le but de réduire l'étendue des risques non assurables dont l'indemnisation nécessite des aides d'État. Toutefois, le budget pour les subventions en faveur de l'assurance récoltes prévu au sein du second pilier est limité (540 millions d'euros pour la période 2014 à 2020, voir le **Tableau 10**). Par ailleurs, 113 millions d'euros ont déjà été dépensés par la France en 2014 (1/5 du montant total inscrit au budget pour 7 ans). Cela laisse supposer que le montant des aides d'État continuera à s'accroître aussi longtemps qu'il existera de fortes contraintes budgétaires. En outre, certains fonds pourraient passer du

³¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

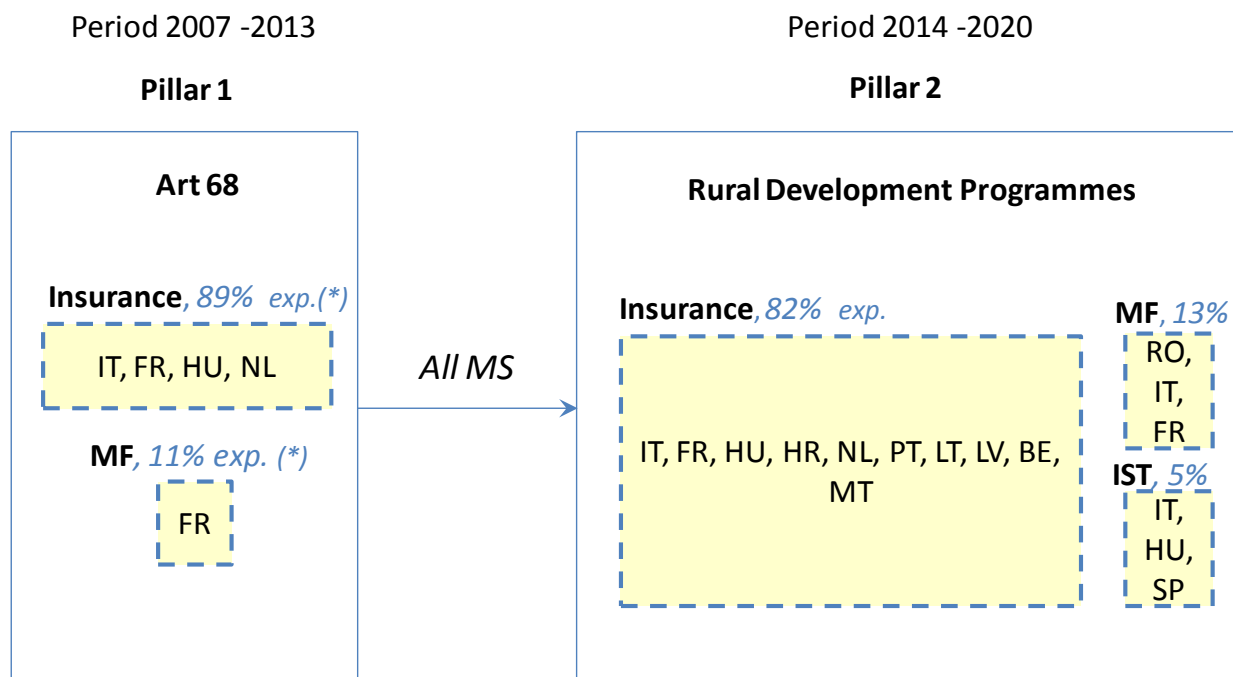
³² Pour la période 2014 à 2020, l'Italie a inscrit à son budget 110,14 millions d'euros au titre du premier pilier et 1 590,8 millions d'euros au titre du second pilier, essentiellement sous forme de primes d'assurance même si le nouvel ISR bénéficie d'une attention croissante. Si l'on regarde le total des dépenses pour toute la période 2014 à 2020, soit 2 000 millions d'euros, il ne reste que 300 millions d'euros pour les aides d'État. Sur les 300 millions d'euros que représentent ces aides, 189,1 millions d'euros ont déjà été dépensés en 2014.

premier pilier au second pilier après 2017, afin d'augmenter les paiements de la PAC servant à subventionner les assurances.

- La réglementation européenne autorise uniquement les subventions destinées à la "couverture des coûts administratifs dus à l'établissement des fonds de mutualisation et des montants versés en tant que contributions financières aux agriculteurs". Par conséquent, les aides d'État peuvent prévaloir dans le financement ex post de crises majeures (comme une pandémie) que les fonds de mutualisation ne pourraient pas assumer. Il s'agit là d'une question cruciale pour la France car la portée du FMSE s'étend (de plus en plus de productions et d'aléas sont concernés), la contribution de l'UE est restreinte (60 millions d'euros pour la période concernée) et sur une période importante, aucun élément d'information n'est disponible.

Du point de vue des catégories de ces aides, le **Tableau 12** montre que les aides versées pour compenser des pertes causées par des maladies animales, végétales ou des organismes nuisibles aux végétaux sont les plus élevées, en termes monétaires, soit un total des dépenses pour l'UE de 479,9 millions d'euros pour 2014, suivis de près par les paiements pour les primes d'assurance (453,9 millions d'euros) puis les aides pour les catastrophes naturelles (160,9 millions d'euros) et les phénomènes météorologiques et climatiques défavorables (63 millions d'euros). Ces chiffres sont semblables aux résultats obtenus pour la période précédente (2007 à 2013). En matière d'aides pour compenser les pertes causées par les maladies animales et végétales, le Royaume-Uni est toujours l'État membre qui se sert le plus de cette catégorie (151,5 millions d'euros en 2014), suivi par l'Allemagne (104 millions d'euros). Pour ce qui est des "paiements pour les primes d'assurance", l'Espagne et l'Italie sont de loin ceux dont les dépenses sont les plus élevées en aides d'État, respectivement 219,7 millions d'euros et 123,8 millions d'euros en 2014. Quant aux provisions pour couvrir les pertes causées par les catastrophes naturelles, l'Allemagne et la France sont en tête des indemnisations pour des dommages subis en raison de tempêtes et de tremblements de terre de faible intensité en 2014, avec, respectivement, 80,3 millions d'euros et 46,1 millions d'euros. Enfin, dans la catégorie des aides pour compenser des "pertes causées par des phénomènes climatiques et météorologiques défavorables", l'Italie et l'Autriche représentent la plus grande part de dépenses, c'est-à-dire 20 millions d'euros et 17,7 millions d'euros, respectivement.

Graphique 5. Transfert des dépenses en faveur des mesures de gestion des risques agricoles du premier pilier (article 68, 2007-2013) au second pilier (programmes de développement rural, 2014-2020)



Remarque: MS signifie "État membre"; MF "Fonds de mutualisation"; IST "Instrument de stabilisation des revenus". BE: Belgique, SP: Espagne, FR: France, HR: Croatie, IT: Italie, LV: Lettonie, LT: Lituanie, HU: Hongrie, MT: Malte, NL: Pays-Bas, PT: Portugal, RO: Roumanie. États membres dans l'ordre de leur niveau de dépenses. Le tableau ne comprend que les États membres ayant des mesures prévues. (*) Comptabilisés à l'aide des données disponibles, de 2010 à 2013.

Source: Réalisation personnelle

4.2.3 Changements dans la typologie des États membres

La présente analyse porte essentiellement sur les transferts des mesures de gestion des risques agricoles du premier pilier (article 68, 2007-2013) au second pilier (programmes de développement rural, 2014-2020). La présente étude ne porte pas sur les mesures de gestion des risques de l'OCM pour le secteur des fruits et des légumes et le secteur du vin du premier pilier. En effet, les dépenses pour les secteurs susmentionnés sont très faibles et le fonctionnement et l'adoption des mesures de gestion des risques de l'OCM pour la période 2014-2020 devraient rester inchangés. Certes, les mesures de l'OCM liées aux risques pour les secteurs des fruits et des légumes et le secteur vitivinicole du premier pilier se poursuivent, toutefois le total des dépenses qu'elles représentent est peu significatif (au total, pour la période 2007 à 2013, elles s'élèvent à 173,47 millions d'euros). Le **Graphique 5** montre les changements dans la typologie des États membres du point de vue des transferts des dépenses liées à la gestion des risques de l'article 68 (premier pilier) aux programmes de développement rural (second pilier).

4.2.3.1 États membres qui ont eu recours à l'article 68 (premier pilier) au cours de la période 2007 à 2013

Si nous nous penchons sur la typologie des États membres pour la période 2014 à 2020, nous remarquons que tous ceux qui ont eu recours au financement de l'article 68 du premier pilier entre 2007 et 2013 (l'Italie, la France, la Hongrie et les Pays-Bas) utiliseront les nouvelles mesures des programmes de développement rural du second pilier relatives à

la gestion des risques et à la prévention des crises. Ainsi, les politiques ex ante pour la gestion des risques seront toujours appliquées dans ces (4) États membres. La quantité des dépenses augmente de manière significative, en grande partie en raison de l'Italie et de la France (les dépenses pour l'Italie passent de 280 millions d'euros à 1 590,8 millions d'euros et, pour la France, de 434 millions d'euros à 600,7 millions d'euros). Alors qu'en vertu de l'article 68, seule la France a utilisé l'outil des fonds de mutualisation, son usage au titre du second pilier concerne à la fois la France et l'Italie. Pour ce qui est de l'instrument de stabilisation des revenus (ISR), ce nouvel outil est inclus dans les programmes de développement rural de l'Italie et de la Hongrie.

Le montant des dépenses de ces (4) États membres compte pour 87 % du total des dépenses PGC du second pilier.

4.2.3.2 États membres qui n'ont pas eu recours à l'article 68 (premier pilier) au cours de la période 2007 à 2013

D'autres États membres qui, auparavant, ne se servaient pas de l'article 68 auront recours aux mesures PGC au titre des programmes de développement rural. Tel qu'indiqué au Graphique 5, les nouveaux États membres à se servir des mesures PGC sont la Roumanie (200 millions d'euros), la Croatie (57 millions d'euros), le Portugal (pour sa métropole, les Açores et Madère, réunissant des dépenses prévues pour 53 millions d'euros), la Lituanie (17 millions d'euros), la région de Castille et León (Espagne) (14 millions d'euros), la Lettonie (10 millions d'euros), la Belgique (uniquement pour la Flandre, avec des dépenses prévues de 5,7 millions d'euros) et, enfin, Malte (2,5 millions d'euros). La somme de leurs dépenses représente les 13 % restants du total. La Roumanie est, de loin, l'État membre qui a le plus consacré de dépenses en gestion des risques de ce groupe.

Il convient de souligner qu'elle est la dernière à avoir adopté la mesure des "fonds de mutualisation". En Roumanie, le nouvel instrument concernera surtout les pertes causées par des phénomènes climatiques défavorables, qui ne sont pas couvertes par des compagnies d'assurance (sécheresse, gel hivernal et inondations). Un autre nouveau venu, mais dont les dépenses sont moins élevées, est la région de Castille et León (Espagne) qui opte pour l'instrument de stabilisation des revenus.

4.2.3.3 Utilisation et répartition des différents outils

Jusqu'à présent, si l'on compare les mesures PGC prévues, au titre du second pilier (ex ante), aux aides d'État (ex post) de la période précédente, il apparaît que les dépenses au titre du second pilier demeurent bien plus basses que celles liées aux mesures ex post. Seule l'Italie a dépensé davantage en mesures PGC au titre du second pilier qu'en mesures d'aides d'État ex post. Cependant, si l'on compare les dépenses au titre de l'article 68 du premier pilier, les dépenses prévues pour les mesures PGC au titre du second pilier seront bien plus importantes. Ainsi, alors que les dépenses en vertu de l'article 68 réalisent un total de 761 millions d'euros de 2010 à 2013, les dépenses prévues pour les mesures PGC du second pilier sont plus que 200 % supérieures au titre du second pilier.

En ce qui concerne les instruments PGC, et ce comme au cours de la période précédente, les "**primes d'assurance** cultures, animaux et végétaux" constituent clairement la mesure la plus répandue. Parmi les États membres qui ont adopté des instruments de gestion des risques dans leurs programmes de développement rural, seules l'Espagne (qui possède le système d'assurance le plus élaboré s'appuyant surtout sur les aides d'État) et la Roumanie n'ont pas soutenu les primes d'assurance.

Les "**fonds de mutualisation**" ont retenu l'attention de la Roumanie, de l'Italie et de la France. L'entrée de la Roumanie, avec 200 millions d'euros de dépenses en fonds de mutualisation, est significative. Elle est suivie par l'Italie et la France pour moins que la

moitié de son budget. La France seulement avait déjà consacré des aides aux fonds de mutualisation.

On constate une situation similaire pour l'"**instrument de stabilisation des revenus**". Au moment de la rédaction du présent rapport, l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) sera mis en œuvre par l'Italie (97 millions d'euros), la Hongrie (19 millions d'euros) et la région de Castille et León (Espagne) pour 14 millions d'euros. D'autres États membres peuvent décider de retarder l'adoption de ce type de mesures. Ainsi, le ministère français de l'agriculture envisage d'introduire un outil de stabilisation des revenus, ce qui aurait plusieurs conséquences selon le Programme national de gestion des risques et assistance technique 2014-2020 (PNGRAT):

- le chevauchement d'outils existants, comme les assurances récoltes et les fonds de mutualisation;
- des délais longs pour l'évaluation des pertes des revenus ou recettes;
- un risque moral élevé;
- une incidence budgétaire conséquente: selon les données de 2011 de la Commission européenne, les indemnités qui seraient versées au moyen d'un instrument de stabilisation des revenus se situeraient entre 500 et 600 millions d'euros par an. Ce montant correspond à peu près à la valeur totale des subventions de l'UE consacrées aux dispositifs de gestion des risques jusqu'en 2020;
- outre cette somme, la valeur des indemnités semble imprévisible et très volatile. Il pourrait en résulter des difficultés de gestion budgétaire pour les assureurs, lesquelles, à leur tour, entraîneraient des problèmes de réassurance publique.

En France, la question de la stabilisation des revenus agricoles fera peut-être l'objet d'un nouvel examen, selon l'évolution de la réglementation et des ressources financières.

5 PERSPECTIVES DE SOUTIEN À LA GESTION DES RISQUES DANS L'AGRICULTURE

PRINCIPALES CONSTATATIONS

- La création d'instruments de gestion des risques nécessite, outre un soutien direct, l'établissement de cadres réglementaires qui permettent d'éviter les distorsions de marché.
- Les gouvernements doivent garantir de la flexibilité dans les mécanismes de soutien qu'ils proposent et ils gagneraient à transférer une partie du risque à des fournisseurs de services de réassurance publics ou privés. Il reste à établir clairement la valeur ajoutée que représenterait pour l'Union européenne une implication dans un régime de réassurance et de fonds de mutualisation, quels qu'ils soient.
- Les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs peuvent être organisés en différents niveaux selon leur degré de sévérité et leur nature systémique ou non. Chaque niveau devrait être géré au moyen d'instruments et de financement différents.
- Les paiements directs font baisser la variabilité des revenus, augmentent le revenu total d'une exploitation et impliquent une diminution du niveau de risque qui conditionne l'attitude et le comportement de l'agriculteur face à ce dernier. Ils jouent un rôle dissuasif au détriment d'une gestion des risques sur site plus efficace.
- Les règles actuelles de prévention des crises ne sont ni efficaces ni efficientes. Les actions menées par les organisations de producteurs devraient être autorisées par l'OCM et surveillées par les autorités compétentes. Il conviendrait qu'elles soient plus automatiques, plus souples et davantage orientées vers les marchés, qu'elles puissent intervenir à temps et ne pas entraîner de coût pour l'UE ni pour les budgets nationaux.
- La mise en place des nouveaux instruments de gestion des risques liés aux marchés devrait se faire plus progressivement et en adéquation avec les modèles d'assurance existant dans les États membres. Elle nécessite, au préalable, une souplesse budgétaire et d'importantes études techniques. Même si leur conception et leur gestion est plus efficace au niveau national, un cadre réglementaire européen d'envergure leur est indispensable.
- Le rôle de l'UE dans la gestion des crises devrait être clairement spécifié par une mise à disposition d'outils performants et de règles d'action transparentes et automatiques. La conception d'un système d'alerte qui reposerait sur des critères objectifs pourrait servir de déclencheur pour ces diverses actions.

5.1 Rôle des politiques publiques

Bielza et al. (2008) regroupe les États membres de l'UE en deux catégories: d'une part, ceux qui soutiennent intensément les assurances agricoles et, d'autre part, ceux dont les marchés d'assurances agricoles sont strictement privés mais qui s'appuient sur les paiements ad hoc pour indemniser les exploitants agricoles en cas de lourdes pertes et de crises (épidémies, sécheresses ou inondations). Que les gouvernements suivent une voie plutôt qu'une autre, ils ont la responsabilité d'aider les agriculteurs à faire face à de grosses

perles de récoltes ou à des épizooties. Dans l'Union européenne, il semble n'y avoir que deux façons d'affronter les risques climatiques ou les épidémies. Aujourd'hui, alors qu'un consensus existe autour du fait que les paiements ad hoc devraient être l'exception plutôt que la règle, il apparaît à chacun, par ailleurs, qu'il est nécessaire d'améliorer la préparation aux risques et de renforcer les stratégies proactives.

Il appartient aux gouvernements de combler le vide laissé par le secteur privé et de créer les conditions d'un environnement favorable au développement des outils privés de gestion des risques. La réglementation de la PAC ne définit que des dispositions minimales quant aux outils que les États membres peuvent soutenir et établit les paramètres qui déclenchent les compensations financières et les régimes d'indemnisation.

Les politiques publiques sont possibles grâce à: a) des mesures réglementaires; b) une aide financière en faveur de divers outils; c) la supervision et la surveillance; d) la réassurance; e) un ciblage des politiques.

5.1.1 Raisons d'être d'une intervention des pouvoirs publics

Une intervention des pouvoirs publics en faveur de la mise en place d'outils de gestion des risques est justifiée à deux égards: par l'existence d'une défaillance du marché et d'importants frais d'entrée d'une part, et d'autre part, d'une insuffisance de mise en commun des risques au départ³³. Un troisième argument pourrait être que les gouvernements devraient "pousser" les agents économiques, c'est-à-dire les agriculteurs, à se protéger et à éviter des faiblesses cognitives dans leur compréhension des probabilités et des risques. La création d'options par défaut qui encouragent des décisions anticipatoires et de prudence devrait augmenter la propension des agriculteurs à élaborer des stratégies responsables d'autodéfense. Il pourrait s'agir d'un renouvellement automatique des polices d'assurance ou bien de l'obligation d'acheter une assurance afin d'être admissible à des paiements ad hoc qui couvrent des dommages non inclus dans les polices. Le secteur privé trouverait plus d'intérêt à créer des produits de gestion des risques aptes à compléter ceux déjà proposés ou subventionnés par le gouvernement.

Une manière évidente de stimuler un secteur est de le subventionner de manière sélective, en partant du principe que le gouvernement ne devrait pas participer à l'élaboration et à la vente de ses services. L'analyse ci-après étudie d'autres méthodes possibles.

Défaillance du marché et importants frais d'entrée

Les outils de gestion des risques ne peuvent pas être proposés sans être accompagnés de mécanismes solides et fiables de transfert de risques. Par définition, à tout paiement imprévu résultant d'un processus aléatoire doit correspondre un budget pour imprévus disponible dans un délai court. Indépendamment du fait qu'un paiement soit versé par une agence publique ou bien par une société privée, les fonds alloués à l'indemnisation doivent bien provenir d'une entité.

Le fait que le secteur des assurances agricoles soit restreint et limité dans les États membres qui ne subventionnent pas les primes est le signe que la seule façon de l'agrandir et de l'élargir est de lui apporter un soutien direct ou indirect par l'intermédiaire d'une participation et de subventions du gouvernement.

Toutefois, il est possible de réduire le coût induit par le fait de devoir se tenir prêt à faire face à un grand nombre de paiements imprévus grâce à une forte mise en commun des

³³ Une analyse des arguments en faveur d'une action publique en réponse aux risques et à l'incertitude dans le secteur agricole figure dans Gohin (2012).

risques et à des mécanismes performants de transfert de risques. Ces deux méthodes supposent que les outils aient une large assise, que les primes de risque présentent des prix corrects et que les mécanismes contractuels soient établis conformément aux normes du secteur des finances et des assurances.

Ainsi, dans la recherche d'un public agricole le plus large possible à qui offrir des services d'assurance et des services financiers, **le gouvernement a peut-être un rôle essentiel à jouer, par des subventions, la création de conditions favorables et par le recueil de données statistiques.** Des formations professionnelles pour les actuaires, pour les experts de la finance et de la banque et pour les fonctionnaires portant sur les aspects naturels et agronomiques, et des formations pour les spécialistes agronomes et les experts en climat portant sur les notions actuarielles doivent être prévues. Les agriculteurs et les organisations de producteurs doivent eux aussi être formés pour comprendre les produits et être capables de faire les bons choix. La formation professionnelle et l'éducation tertiaire ont ici un rôle déterminant à jouer.

Encadré 5. Le Fonds national français agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE)

Le FMSE (Fonds national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnementale) est le seul fonds de mutualisation officiel français dont la visée est d'offrir des indemnités aux agriculteurs touchés par des crises sanitaires et environnementales, surtout par des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux. Sa création a été rendue possible après des modifications de la réglementation de l'Union européenne en matière de fonds de mutualisation et d'indemnisation de pertes agricoles d'ordre sanitaire.

L'adhésion au FMSE est obligatoire pour tous les exploitants concernés par des productions agricoles (bétail, élevage, production laitière, apiculture, récoltes), ce qui permet une mise en commun maximale pour les agriculteurs et l'absence d'asymétries d'information. Cependant, certaines activités comme le service agricole, l'exploitation forestière, l'aquaculture, l'équitation, l'élevage d'animaux domestiques, la chasse et la pêche ne sont pas représentées au FMSE.

Le FMSE est organisé en "sections":

- Une section commune à tous les exploitants. Elle compense des pertes générales ou des sinistres éventuels qui ne relèvent pas d'une section spécialisée. Elle peut aussi contribuer à financer les sections spécialisées.
- Plusieurs sections spécialisées pour certains secteurs de production. Ces sections couvrent les risques associés à une production précise, et garantissent des indemnités aux agriculteurs frappés par un sinistre. Chaque section administre son propre budget de manière à indemniser ses propres souscripteurs. En outre elles prévoient des cahiers des charges pour lutter contre les maladies, réduire leur survenue et optimiser la récupération.

Les risques susceptibles d'être couverts par le FMSE comprennent:

- Les risques de maladie répertoriés dans les listes officielles de l'Union européenne: Décision 2000/29/CE du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux et décision 2009/470/CE relatives à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire.
- Les risques environnementaux dus à des pollutions, des émissions accidentelles de polluants, des incendies.

Il est financé en premier lieu par des exploitants selon les règles suivantes:

- Tous les agriculteurs doivent payer 20 euros par an, ce montant étant prélevé par la Mutualité sociale agricole, organisme responsable de la sécurité sociale des exploitants agricoles.
- Les sections spécialisées prélèvent des fonds supplémentaires selon la taille et la spécialisation.

Enfin, il convient de faire remarquer que 65 % des frais d'indemnisation peuvent être restitués par le gouvernement français (25 %) et par l'Union européenne (75 %) en vertu des règlements en vigueur. Concrètement, ces montants sont garantis par le FNGRA.

La participation obligatoire au FMSE rend possible une mise en commun élargie, ce qui permet d'éviter la sélection adverse et de faire baisser les primes payées par les agriculteurs.

Mise en commun des risques insuffisante

La mise en commun des risques est favorisée par l'introduction d'un plus grand nombre de risques non corrélés dans un système commun. Ce peut être fait en élargissant l'ensemble de risques non assurables, ce qui nécessite des évaluations techniques précises et de solides services statistiques. Par ailleurs, en ajoutant les secteurs et les couvertures qui sont admissibles aux subventions, les compagnies d'assurance et de réassurance regroupent plus de risques et réduisent les coûts des primes. Une mise en commun des risques plus efficace peut être associée à des régimes obligatoires. L'obligation pour les assureurs espagnols de faire payer une majoration de réassurance pour la réassurance publique en est un premier exemple (*Consortio de Compensación de Seguros*, voir l'**Encadré 4**). Le FMSE français (*Fonds national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnementale*) en est un second exemple.

5.1.2 Mesures réglementaires

Dans la PAC 2014-2020, la mise en place de l'ensemble des outils doit être opérée sous le couvert des législations nationales et des cadres réglementaires. Tel est le cas pour les comptes d'épargne, les fonds de mutualisation, les assurances et les mesures fiscales et de prélèvements. Chaque État membre possède une législation propre sur laquelle s'appuyer pour élaborer les outils de gestion des risques, notamment l'ISR. Par conséquent, les différentes dispositions ne doivent pas entraîner de distorsions des marchés ou faire pencher la balance en faveur de quelques exploitants.

En Europe, le secteur des assurances est bien structuré, même s'il s'agit d'un secteur réduit pour ce qui est de l'agriculture, et il garantit que toutes les initiatives nationales suivent des régimes d'aides équivalents. Cependant, aucune disposition réglementaire n'existe sur le rôle de la réassurance publique, situation qui pourrait potentiellement générer des distorsions de marché dans le secteur.

Pour que l'assurance agricole connaisse une expansion dans une perspective européenne, par opposition à une échelle purement nationale, il deviendra **inévitabile d'harmoniser certains aspects**. Par exemple, alors que la réglementation établit que les polices d'assurance peuvent recevoir des subventions selon un pourcentage donné, aucune précision n'indique si cela inclut toutes les composantes des primes (prime, réassurance, frais d'acquisition, marge de détaillants etc.). Cela a donné lieu, notamment, à une récente réglementation espagnole par les autorités compétentes sur le réexamen de la structure et des subventions du système d'assurance agricole publique.

En 2013, la Commission espagnole pour les marchés et la concurrence a revu plusieurs aspects liés au cadre réglementaire et à la mise en place institutionnelle des systèmes d'assurance agricole. Le fait que toutes les compagnies d'assurance doivent vendre des polices d'assurances subventionnées équivalentes à un exploitant donné au même prix a retenu l'attention de la Commission. Après un examen approfondi du cadre dont disposent les compagnies en matière de réassurance, du rôle des compagnies de réassurance publique (voir l'**Encadré 4**) et des droits et des devoirs des agriculteurs et des compagnies d'assurance, elle a statué et donné les recommandations suivantes: a) que le système bénéficie d'un vaste effet de mise en commun des risques, qui pourrait être menacé si l'on autorise une concurrence entre les compagnies par le biais des prix des polices; b) qu'il existe une solidarité conséquente et un lissage des revenus chez les agriculteurs, d'un secteur à l'autre et d'une région à l'autre; c) que les dommages de tous les exploitants soient évalués indépendamment et de manière équitable par des experts très spécialisés et très bien formés; que la branche du gouvernement, la ENESA, (organisme espagnol d'assurance agricole) et l'association des agriculteurs assurent que la composante privée du système (les compagnies et le dispositif de coassurance) soit correctement inspectée et contrôlée; d) qu'une rupture de l'équilibre de ce système, par plus de concurrence au

niveau des prix entre compagnies d'assurance, compromettrait l'universalité du dispositif entre les régions, les zones de production et les secteurs, et avec elle, le vaste effet acquis de mise en commun des risques. Cependant, la commission a demandé que les subventions soient appliquées uniquement sur les composantes des primes de réassurance et sur les frais de sécurité, laissant de côté les autres éléments tels les frais administratifs, d'acquisition et les marges, qui restent ouverts à la concurrence entre les compagnies. Cela suppose que les compagnies ne rivalisent pas par le biais des polices aux conceptions et aux taux différents, ce qui est assuré par Agroseguro et la ENESA (sous la supervision de la direction générale des assurances et du CCS, la réassurance publique) mais par le biais d'autres composantes qui sont ajoutées aux primes commerciales.

5.1.3 Aide financière en faveur de divers outils

Certains outils peuvent être soutenus au niveau européen ou national par divers mécanismes, chacun nécessitant des subventions et une surveillance propres. L'assurance agricole peut recevoir des subventions par l'introduction de rabais sur les primes commerciales et le remboursement des compagnies qui les vendent hors subvention. Pour cela, un partage conjoint des bases de données entre les compagnies d'assurance et le gouvernement, notamment des caractéristiques des exploitants, est nécessaire. Il faut également que les détaillants en assurance aient accès à la documentation qui autorise un exploitant à souscrire une ou plusieurs subventions de primes, qu'ils la contrôlent et puissent en disposer. Souvent, plusieurs subventions de primes pourraient être appliquées à un seul détenteur de police d'assurance (un jeune agriculteur, une femme, un collectif de souscripteur etc.). Les assureurs peuvent recevoir une aide à la réassurance soit par des subventions pour les primes de réassurance soit en étant capable de transférer les risques à un réassureur public.

Les **fonds de mutualisation** peuvent bénéficier de subventions pour couvrir les coûts d'établissement ou même recourir à des programmes publics pour recevoir des paiements pour une partie ou l'intégralité des indemnités résultant des pertes. Tel qu'expliqué à la **section 4**, il existe des différences importantes de financement d'un instrument à l'autre et d'un budget à l'autre.

Pour les gouvernements, le **coût financier** des outils de gestion des risques dépend de la souscription des agriculteurs à divers produits et à diverses options de couverture. Les gouvernements pourraient allouer le budget disponible pour chaque instrument ex post, selon l'acceptation et la demande relatives des agriculteurs. Cependant, les produits d'assurance et de gestion des risques étant difficiles à vendre, le fait qu'une subvention octroyée à une certaine prime soit subordonnée au budget final disponible pour qu'elle soit aidée serait un facteur de complexité important supplémentaire pour les exploitants. Cela vaut également pour les contributions gouvernementales destinées à financer les pertes des fonds de mutualisation. Si ces fonds ne peuvent pas prévoir les budgets que les gouvernements mettront à disposition en cas de pertes, la porte est grande ouverte aux provisions inadéquates, aux malversations et aux faillites.

Par conséquent, les gouvernements doivent garantir de la flexibilité dans les mécanismes de soutien qu'ils proposent et ils gagneraient à transférer une partie des risques à des fournisseurs de services de réassurance publics ou privés.

5.1.4 Ciblage des instruments de gestion des risques

Le ciblage repose sur le fondement théorique de l'exposition aux différents risques selon la production, le type d'exploitation ou d'exploitant ou bien la zone de l'exploitation. À l'heure actuelle, des productions diverses ou des zones d'exploitation différentes (par exemple des zones montagneuses) sont susceptibles de présenter, ou présentent réellement, des niveaux variables d'exposition au risque, ce qui justifie ce type de ciblage. À cela s'ajoute le

fait que le ciblage pourrait trouver sa raison d'être d'un point de vue politique ou social dans l'aide apportée à certains types d'exploitations ou à certaines catégories d'agriculteurs, grâce à l'octroi d'un soutien supplémentaire aux exploitations ou aux agriculteurs cible qui souscrivent à une assurance récolte ou animal ou bien qui créent un fonds de mutualisation³⁴.

Les possibilités de ciblage dépendent des outils de gestion des risques. Certains instruments, comme l'assurance de protection des revenus ou l'assurance cultures ou animaux et les fonds de mutualisation peuvent être propres à certaines productions, sous-secteurs ou zones d'exploitations tandis que d'autres, comme les comptes d'épargne, ne devraient pas l'être. Les mesures fiscales et de prélèvements peuvent être propres à un certain type d'exploitation ou d'exploitant. Quant à l'utilisation des marchés à terme, elle est toujours spécifique à un produit de base. (Voir **Tableau 1** au **Chapitre 2**)

Ciblage par production et par sous-secteur

Dans le cas de l'assurance et des fonds de mutualisation, la question du ciblage en fonction d'une récolte ou des animaux dépend du type de risque couvert. Si le risque couvert est celui de la production, un ciblage sur une récolte en particulier ou sur des animaux déterminés est pertinent et recommandé. Cependant, si le risque couvert est lié au marché ou s'il associe rendement et prix, c'est-à-dire des pertes de revenus significatives, dans ce cas, la préférence pour une récolte ou des animaux précis devient moins évidente.

L'exposition à des risques différents du secteur de production³⁵ justifie une application ciblée et hétérogène des outils de gestion des risques, de sorte que les incitations à participer à des régimes de couverture dans les secteurs confrontés à des risques plus élevés devraient être plus conséquentes (Bureau et Mahé, 2015). La PAC, telle qu'elle est en vigueur actuellement, le permet pour les secteurs des fruits et des légumes et pour le secteur du vin (voir **Chapitre 3**). La grande volatilité des prix spécifique aux fruits et aux légumes, les difficultés de stockage et un soutien public moindre (PAC) pour ces secteurs constituent les trois principaux arguments en faveur d'outils plus solides dans ce sous-secteur que dans ceux où le stockage est possible et où les fluctuations naturelles du rendement et la volatilité des prix sont moins spectaculaires. Toutefois, les raisons ici avancées ne s'appliquent pas tout à fait au secteur vitivinicole car celui-ci n'est pas sujet à des fluctuations extrêmes de rendement. En effet, il peut être stocké (Bureau et Mahé, 2015).

Pour les risques de marché, un avantage du ciblage sur des récoltes ou des animaux des assurances ou des fonds de mutualisation couvrant des pertes de revenus est qu'il devient plus facile de constituer les bases de données nécessaires aux calculs des primes d'assurance ou des contributions au fonds et d'assurer le bon fonctionnement de ces deux outils. L'inconvénient d'un ciblage sur une gestion du risque lié aux revenus peut être sa faible rentabilité. Pour un agriculteur donné, le coût d'une assurance qui couvre l'ensemble de ses recettes ou d'un fonds de mutualisation est inférieur au coût cumulé d'une assurance ou d'un fonds de mutualisation qui couvrirait chaque animal et/ou chaque récolte de l'exploitation. Cela s'explique par l'effet de réduction des risques qu'autorise une diversification des cultures (théorie du choix de portefeuille). Il conviendrait toutefois de ne pas sous-estimer la complexité relative à la conception et au fonctionnement des assurances de protection des revenus ou des fonds de mutualisation au niveau d'une

³⁴ Par exemple, le système espagnol d'assurance octroie des incitations à la souscription d'assurance collective.

³⁵ Cordier (2014) a estimé la valeur du risque (seuil d'inventures bas associé à une probabilité de 5 %) pour un certain panel d'exploitations et il a conclu qu'elle présentait d'importants écarts selon les secteurs, notamment 14 000 euros pour des récoltes de fruits et légumes et 16 900 euros pour les principales cultures.

exploitation (pour une combinaison de récoltes et d'animaux différents). En outre, le ciblage offre plus de liberté et de souplesse aux agriculteurs pour gérer les risques de marché (assurance de protection des revenus ou fonds de mutualisation).

Dans le cas d'une gestion des risques liés aux revenus, il s'avère parfois impossible de cibler l'assurance ou le fonds de mutualisation en fonction des productions, à cause des difficultés rencontrées pour répartir les coûts de fonctionnement entre les différentes récoltes ou animaux de l'exploitation. Par conséquent, les instruments doivent jouer au niveau d'une ferme, ce qui ajoute à la complexité liée à leur conception et à leur fonctionnement.

Ciblage par zone d'exploitation

Cibler les assurances ou les fonds de mutualisation en fonction des zones d'exploitation est intéressant et faisable dans la mesure où certaines zones présentent une exposition aux risques plus élevée que d'autres en raison de conditions écologiques et météorologiques particulières (notamment les zones agricoles montagneuses). Les exploitants situés dans ces zones pourraient bénéficier d'une aide plus grande pour la gestion de leurs risques en plus de leurs allocations.

Ciblage par type d'exploitation ou d'exploitant

Cibler les assurances ou les fonds de mutualisation en fonction de la taille ou de la nature des exploitations (petites parcelles privées ou exploitations professionnelles moyennes ou grandes) est techniquement possible. Cependant, il s'agit d'une mesure difficile à mettre en œuvre puisqu'il faut pour cela définir et surveiller les exploitations que l'on cible. Le risque existe alors d'un mauvais ciblage (comment définir ce qu'est une petite parcelle privée et ce qu'est une exploitation professionnelle moyenne ou grande?). Outre ces raisons, la question de ce type de ciblage se pose non seulement du point de vue de la gestion des risques mais aussi du point de vue politique.

Une option serait d'accorder une aide au ciblage pour des assurances de protection des revenus ou des fonds de mutualisation pour aider les exploitants de parcelles privées à gérer les risques de marché. Néanmoins, l'application de ce seul critère social pourrait avoir des conséquences négatives pour les exploitants professionnels et les exploitations de grande taille. On peut arguer qu'une aide au ciblage pour les assurances de protection des revenus ou les fonds de mutualisation en faveur des exploitants professionnels ou des grandes ou moyennes exploitations peut venir se substituer aux actuels paiements de base. De plus, le rôle que joue la taille de l'exploitation dans l'indemnisation potentielle de l'ISR n'est pas très clair. La question n'a été que très peu étudiée. El Benni et al. (2015) souligne qu'en Suisse la taille croissante des exploitations pourrait entraîner une diminution du risque relatif lié aux revenus et, d'après les prévisions, les exploitations de grande taille devraient se trouver moins exposées à de lourdes pertes de revenus. D'autres auteurs, Vrolijk et Poppe (2008), ont montré que la volatilité des revenus des exploitations est fonction de leur structure financière. Généralement, les exploitations de l'Europe du Nord, relativement plus grandes et davantage capitalisées, sont plus exposées à la détresse financière et aux risques que les exploitations plus petites et moins industrielles d'Europe du Sud. En effet, ces dernières sont plus exposées aux effets du climat et leurs exploitants se montrent plus prudents lorsqu'il s'agit de s'endetter que les exploitants d'Europe du Nord. À partir des données du RICA, ces auteurs ont conclu qu'"il y a un lien fort entre la taille d'une exploitation et sa capacité à faire face à une crise externe" (Vrolijk et Poppe, p. 51).

On peut également cibler les outils de gestion des risques sur les jeunes exploitants, même si des agriculteurs plus âgés sont plus aptes à empêcher des pertes lourdes (El Benni et al., 2015) et si le ciblage ne repose pas sur des différences d'exposition aux risques mais sur

des critères politiques. La même constatation vaut pour le ciblage en fonction du type d'exploitations comme les coopératives et d'autres catégories où il s'appuie sur des critères d'efficacité (coûts plus faibles pour une assurance collective que pour une assurance individuelle)³⁶.

5.1.5 Réassurance

Un défi majeur à relever pour le soutien aux outils de gestion des risques, notamment les assurances, les fonds de mutualisation et les ISR, est le fait que l'aide gouvernementale est conditionnée par l'adoption de ces instruments et que les indemnités sont donc incertaines. Les assurances ne peuvent pas être légalement mises à disposition sans imposer des frais destinés à couvrir les provisions adéquates, les réserves et la réassurance. Nombreux sont ceux qui affirment que les besoins en réassurance sont élevés dans le secteur des assurances agricoles car les risques sont systémiques. Il s'agit là d'une question d'ordre technique, qui dépend du niveau de diversification des risques; du degré de mise en commun des risques; et de l'existence ou non de régimes de coassurance, notamment.

Dans la plupart des pays où l'assurance agricole a connu un certain niveau d'expansion (les États-Unis, le Canada, l'Espagne, la France, l'Italie, la Corée et le Mexique), le secteur public propose soit des services de réassurance intégrale (États-Unis) soit des garanties pour certains niveaux de risques (Espagne).

Certes, offrir une réassurance publique pourrait aider les assureurs et d'autres compagnies privées à élaborer de nouveaux instruments, cependant il est souhaitable d'envisager les points suivants:

- une réassurance publique devrait couvrir le niveau de risque le plus élevé, et se situer à un échelon supérieur par rapport à la coassurance privée et à la réassurance ordinaires;
- les comptes de stabilisation ou les réserves devraient être constitués par les assureurs pour faire baisser ou disparaître entièrement le besoin de réassurance publique;
- la réassurance publique devrait peut-être être supprimée selon un programme prédéfini s'appuyant sur des réserves existantes et sur d'autres mécanismes de stabilisation déjà en place.

Un dernier point est celui du rôle que joue l'Union européenne dans son offre de réassurance conjointement avec la participation des États membres aux régimes nationaux de réassurance ou indépendamment de celle-ci. En raison d'un développement encore immature et disparate de l'assurance agricole et des fonds de mutualisation dans l'ensemble des États membres, cette option nécessiterait une analyse juridique et technique approfondie, et n'est pour l'instant pas actuelle.

De plus, il reste à établir clairement la valeur ajoutée que représenterait pour l'Union européenne une implication dans un régime de réassurance et de fonds de mutualisation, quels qu'ils soient.

5.1.6 Supervision et surveillance

Les gouvernements devraient créer des agences capables de garantir des inspections et une surveillance rigoureuses dans le but d'empêcher les défaillances financières et les faillites, les malversations et les abus. Les agriculteurs doivent être assurés que leurs

³⁶ Comme précédemment précisé (note de bas de page 35) le système espagnol d'assurance octroie des incitations à la souscription d'assurance collective.

produits sont vendus au prix qui convient et que leurs dommages sont évalués comme il se doit. Il incombe aux gouvernements de compléter les connaissances agronomiques, climatologiques et vétérinaires des services d'inspection des assurances et des autorités réglementaires de l'administration.

De plus, une surveillance et l'analyse des effets et des fonctions des ISR et des fonds de mutualisation sont indispensables si l'on veut en améliorer les performances. Pour ce faire, il convient de dépasser le simple intérêt logique d'une organisation privée destinée à évaluer leurs produits, étant de l'intérêt également des gouvernements de tirer des conclusions de ces valeurs pour les agriculteurs et pour le potentiel de gestion des risques que présentent les produits subventionnés.

Enfin, dans certains États membres, les fonds de mutualisation, les ISR et les produits d'assurance sont supervisés et examinés par des organismes réglementaires différents. Cependant, si les exploitants peuvent choisir entre plusieurs options, ils devraient être capables de les comparer et se voir accorder la même confiance en termes de solvabilité, de liquidité, de vérification, de contrôle de lutte contre les fraudes et de fiabilité des informations. Les dommages liés aux récoltes et aux animaux devraient être évalués selon des critères et des procédures équivalents.

5.2 Modèle de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux

Les exploitants agricoles font face à plusieurs sortes de risques que l'on peut présenter brièvement comme suit: 1) les risques liés à la production et dus aux variations climatiques, aux maladies animales et aux organismes nuisibles aux végétaux et 2) les risques liés aux marchés et dus aux changements dans les conditions des marchés, notamment les variations de prix et leur volatilité croissante.

Au sein de ces deux catégories, il est possible de rendre compte de différents niveaux de dommages, du plus bas au plus élevé: pertes "normales" légères (moins de 30 % du rendement ou des recettes ou revenus) qui, dans le cas de pertes du rendement, peuvent être couvertes par des aides d'État et pertes lourdes (plus de 30 % du rendement ou des recettes ou revenus) qui peuvent également être potentiellement compensées par des mesures de la PAC.

Il est possible d'établir une classification des risques en fonction de leur champ d'application selon leur nature systémique (touchant la majorité des exploitants ou des régions) ou non systémique (touchant uniquement certains exploitants ou certains sites).

Le **Tableau 14** ci-après montre les diverses options de soutien de l'Union européenne dans les cas de risques élevés et de risques faibles liés à la production ou au marché. Il n'existe pas d'aides de la PAC ou d'aides d'État pour soutenir la gestion des risques faibles liés aux recettes ou revenus.

Tableau 13. Options de soutien aux risques agricoles

	Risque de production	Risque de marché
Perte "normale" légère (moins de 30 % des revenus)	Aides d'État	Non disponible
Pertes lourdes (plus de 30 % des revenus)	PAC Aides d'État	PAC Aides d'État

Source: Réalisation personnelle

Le **Tableau 13** montre les diverses options de soutien de l'Union européenne dans les cas de risques élevés et de risques faibles liés à la production ou au marché. Il n'existe pas d'aides de la PAC ou d'aides d'État pour soutenir la gestion des risques faibles liés aux recettes ou revenus.

Tableau 14. Options de soutien aux risques agricoles

	Risque de production	Risque de marché
Perte "normale" légère (moins de 30 % des revenus)	Aides d'État	Non disponible
Pertes lourdes (plus de 30 % des revenus)	PAC Aides d'État	PAC Aides d'État

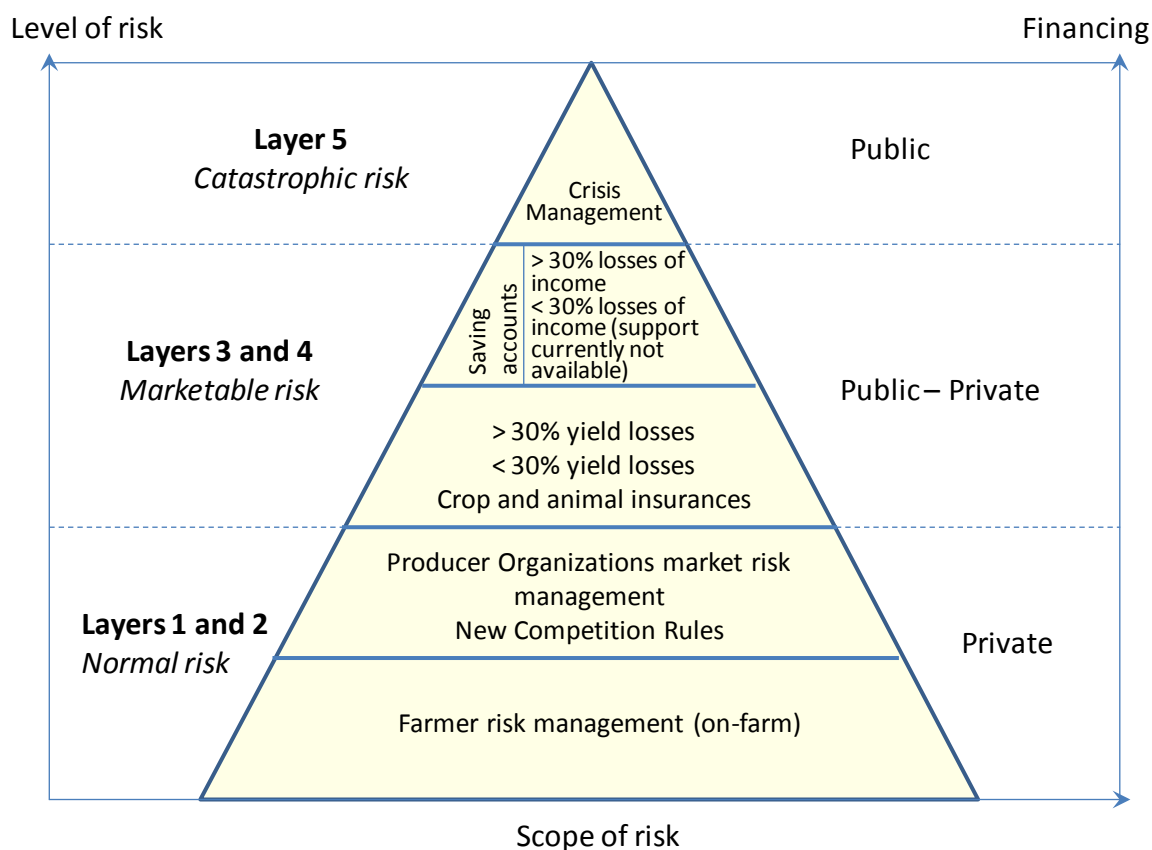
Source: Réalisation personnelle

On pourrait croire que le volume et la portée des pertes seraient corrélés de manière négative, c'est-à-dire que les pertes les plus importantes ne concerneraient qu'un nombre restreint d'agriculteurs. Tel n'en est pas toujours le cas cependant. En effet, dans certains États membres, par exemple, le risque de sécheresse peut être élevé, et lorsqu'une période de sécheresse prolongée s'installe, ses répercussions peuvent être d'une grande ampleur, touchant un nombre très important d'exploitants (risque systémique). En termes généraux, les risques liés aux marchés ou à des maladies animales contagieuses graves sont plus systémiques que les risques liés aux rendements. C'est la raison pour laquelle les assurances de protection des recettes ou des revenus sont plus risquées et moins intéressantes pour les compagnies d'assurance.

Le système de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux repose sur le principe que différents niveaux de risques peuvent être gérés par différents acteurs, par l'intermédiaire de différents outils, et par différentes méthodes de financement. La condition préalable essentielle au système de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux est la garantie d'un équilibre et d'une uniformité de l'ensemble du système grâce à la compatibilité entre les différents niveaux (soit entre les divers acteurs impliqués et les outils servant pour

chaque niveau) et à la cohérence avec d'autres mesures politiques afin d'éviter de dissuader les acteurs concernés de gérer le niveau correspondant. Le système par niveaux est décrit au **Graphique 6**.

Graphique 6. Modèle de gestion des risques agricoles à plusieurs niveaux



Source: Réalisation personnelle

Les **deux premiers niveaux** peuvent être définis comme des risques normaux que les agriculteurs devraient gérer³⁷. Le premier d'entre eux correspond au niveau de risque le plus bas et devrait être géré sur le site de l'exploitation par le recours au maintien, à l'adaptation et à la diversification des cultures et des productions animales; les contrats avec les transformateurs; les stratégies de commercialisation et les marchés à termes et à options.

Le **deuxième** correspond au niveau supérieur de risque et devrait être géré par des organisations de producteurs, des coopératives ou par d'autres formes d'action collective. En matière de risques de marché (prix bas ou faibles revenus, hausse subséquente des prix de production), le principal outil devrait être la régulation de l'offre (par exemple un retrait de la production ou le stockage privé). Ce niveau devrait être considéré comme un outil de prévention de crise accessible aux organisations de producteurs (OP) et qui permet d'empêcher une volatilité extrême des prix. La première difficulté que pose sa mise en

³⁷ Le document OCDE (2012), *Gestion des risques en agriculture Évaluation et conception des politiques* définit trois niveaux de risques: le risque normal, soit fréquent mais sans provoquer de pertes lourdes et susceptible d'être géré par les agriculteurs; les risques cessibles ou assurables, pour lesquels des outils du marché peuvent être créés et les risques catastrophiques, associés à une faible récurrence et à des dommages importants ou à des pertes globales au niveau d'un pays ou d'une région.

place est l'interprétation et l'application des règles et des réglementations en matière de concurrence (voir la section 5.4).

Ce premier et deuxième niveau devraient faire l'objet d'une gestion privée, avec un soutien public indirect, par exemple des lieux de stockage privés financés au titre du second pilier ou bien sans soutien public. De plus, afin d'assurer une gestion des risques performante, il serait nécessaire de rendre les marchés plus transparents. Ainsi, il conviendrait de créer un observatoire européen des prix des marchés et d'acquérir des connaissances structurelles plus approfondies du secteur, des exploitants jusqu'aux détaillants.

Le **troisième niveau** correspondrait à des risques plus élevés liés au rendement et devrait être géré au moyen d'**assurances récolte ou de fonds de mutualisation**: pour les pertes légères de rendement (moins de 30 %), sans ou avec l'aide publique (les aides d'État), mais pour les pertes lourdes de rendement (plus de 30 %), avec les aides d'État ou les subventions aux primes de la PAC (second pilier), puisqu'elles sont compatibles avec la boîte verte.

Le **quatrième niveau** correspondrait à des **risques** plus élevés **liés aux recettes ou revenus** et devrait être géré par l'intermédiaire d'assurances, de fonds de mutualisation ou bien de comptes d'épargne. Les risques légers (c'est-à-dire des pertes de recettes ou revenus inférieures à 30 %) pourraient être gérés grâce à des assurances ou à des fonds de mutualisation avec le soutien d'aides d'État ou de la PAC (option non disponible à l'heure actuelle). Les risques graves (soit des pertes de recettes ou revenus supérieures à 30 %) pourraient également faire l'objet d'un soutien de la PAC ou d'aides d'État, relevant de la boîte verte. Dans les deux cas, les comptes d'épargne seraient constitués à partir de bénéfices fiscaux et donc être financés par les États membres. La question des règles fiscales pour les contributions et les retraits des comptes d'épargne est traitée à la section 2. Les troisième et quatrième niveaux devraient s'appuyer sur un partenariat entre le secteur public et le secteur privé et sur un financement à la fois privé et public (partage des risques entre le privé et le public).

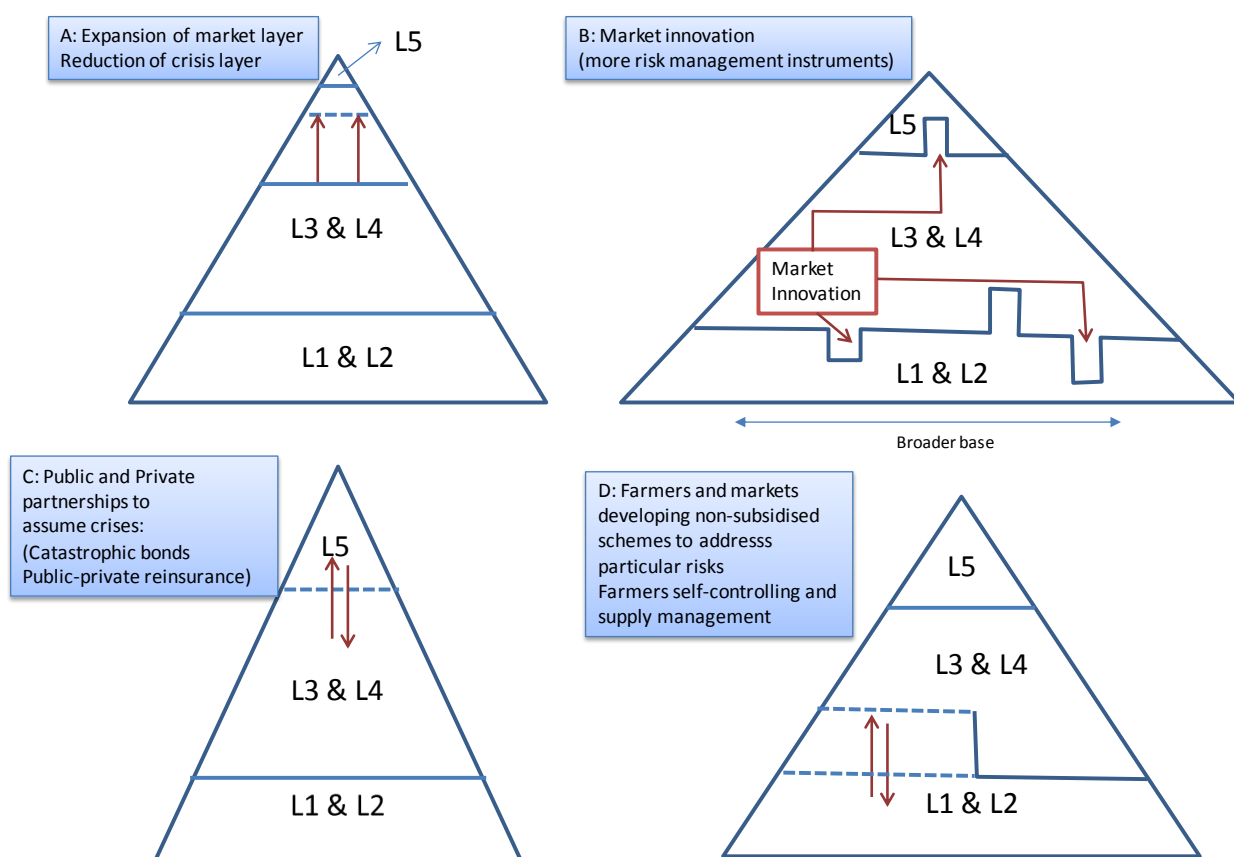
Le **cinquième niveau** correspond au niveau de risque le plus élevé, soit une **crise** de revenus due à une crise de la production (due au climat, à la santé animale ou aux organismes nuisibles aux végétaux), à une crise des marchés ou bien aux deux. La crise est souvent provoquée par des pertes de recettes ou de revenus lourdes et massives, subies par des agriculteurs d'un secteur, ou d'une région, bien déterminé. L'intervention et le financement publics devraient constituer, dans la gestion de la crise, l'ultime recours de gestion du risque agricole. Cela comprend la réserve de crise; les filets de sécurité de l'UE (achats d'intervention, financement de stockages privés ou retraits); des paiements ad hoc et les fonds vétérinaires. Pour garantir aux agriculteurs une gestion saine des risques, surtout pour les troisième et quatrième niveaux, il est essentiel d'établir des règles claires et transparentes pour l'intervention publique européenne du cinquième niveau (gestion de la crise).

Selon notre proposition, les niveaux 1 et 2 (les risques normaux) devraient être gérés et financés principalement de manière privée, par des agriculteurs, individuellement, ou par des organisations d'agriculteurs. Les niveaux 3 et 4 (les risques cessibles) devraient être gérés et financés par les exploitants avec un soutien public (partenariat des secteurs public et privé). Le niveau 5 devrait être géré et financé en majeure partie par le secteur public (gestion de la crise par des interventions ex post).

Il convient d'ajouter une dernière remarque sur la forme et la structure de l'organisation pyramidale à plusieurs niveaux des risques. La taille relative des blocs constitutifs de la pyramide peut évoluer au fil du temps de plusieurs façons :

- a) La base de la pyramide peut s'élargir. Les exploitations ont tendance à être davantage capitalisées et davantage spécialisées. Par conséquent, l'exposition aux risques peut augmenter.
- b) La frontière entre les deux niveaux supérieurs peut être relevée de sorte que les niveaux 3 et 4 couvrent entièrement le champ d'application du niveau 5, à condition qu'une mise en commun des risques suffisante et que des mécanismes de transfert des risques efficace autorisent les outils des niveaux 3 et 4 à assumer des risques qui pouvaient au départ relever du niveau 5.
- c) Il conviendrait de considérer la forme et la structure de cette pyramide comme le reflet d'un processus dynamique, dont les caractéristiques sont susceptibles d'évoluer avec le temps. Le **Graphique 7** propose un panorama des possibles évolutions de ce modèle de risques à plusieurs niveaux. Dans la situation A, la limite entre les niveaux 3 et 4 est relevée, réduisant la portée du niveau 5. Dans la situation B, les innovations du marché, de la base comme du sommet, permettent de créer des couvertures et des outils plus solides et plus vastes. Dans la situation C, les crises du marché sont assumées ou financées par des régimes à la fois publics et privés (par exemple les obligations catastrophes cofinancées par les réassureurs des secteurs public et privé). Dans la situation D, les agriculteurs et leurs organisations élaborent conjointement avec des sociétés du marché différents produits à leurs frais ou ont recours d'eux-mêmes aux contrôles d'approvisionnement du marché.

Graphique 7. Évolution potentielle du modèle de risques par niveaux



Source: Réalisation personnelle

5.3 Obstacles à la mise en place d'une gestion efficace des risques agricoles

Le premier niveau de gestion des risques agricoles s'appuie sur les agriculteurs.

Ceux-ci devraient adopter des stratégies d'atténuation et de gestion des risques sur site, notamment en optant pour les cultures et les animaux appropriés à leur environnement écologique; en diversifiant ses animaux et ses cultures (théorie du choix de portefeuille); par des engagements dans des mécanismes contractuels tout au long de la chaîne alimentaire; en ayant recours à des contrats d'instruments dérivés (à terme et à options), hors cote et de gré à gré³⁸.

Nous avons défini au moins **trois obstacles importants** à une plus grande efficacité de la gestion des risques agricoles sur site.

1. Le premier est le manque de connaissances et l'insuffisance de formation professionnelle parmi les agriculteurs. C'est le cas, surtout, en ce concerne les marchés des produits dérivés et les mécanismes contractuels complexes. Une manière de lever cet obstacle serait un transfert de connaissances grâce à des stages et à des formations professionnelles portant sur la gestion des risques (pilier 2).
2. Le deuxième résulte du fait que la diversification rende la gestion d'une exploitation plus complexe, et qu'elle nécessite des investissements sur site, de stockage et de

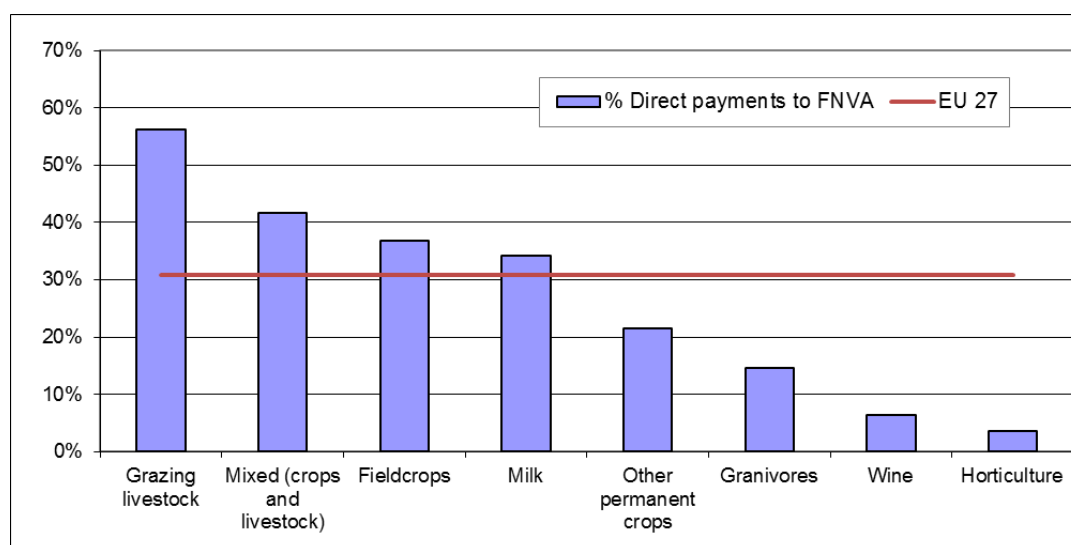
³⁸ Ferenczi (2016) décrit les principaux types de contrats de commercialisation des céréales accessibles aux agriculteurs français: contrat prix du pool, contrat prix spot, contrat à terme et contrat spécifique au débouché.

fabrication. Surmonter ces difficultés demande de renforcer la capacité de gestion des exploitants et de leur apporter un soutien à l'investissement (toujours dans le pilier 2).

3. Le troisième réside dans le dispositif actuel des paiements directs (pilier 1), aussi surprenant que cela puisse sembler, au vu de l'effet majeur de stabilisation des revenus que comportent les paiements directs pour les agriculteurs (Hill et Bradley, 2015). Cela concerne surtout les États membres et les exploitations pour lesquels les paiements directs représentent une part élevée du total des revenus. Selon la Commission européenne (Commission européenne, 2015b), les paiements directs équivalaient à 31 % environ de la VANE³⁹ dans l'UE-27. La part de ces paiements directs dans la VANE était la plus élevée en Finlande (72 %) et en Slovaquie (71 %). Cependant, ils ne comptaient que pour 12 % de la VANE dans les Pays-Bas, signe que l'agriculture hollandaise est davantage orientée sur des secteurs à forte rentabilité et moins dépendante de cet outil, comme l'horticulture, la production laitière, porcine et avicole.

Un autre facteur plus déterminant encore est la fluctuation notable de la part des paiements directs dans les revenus agricoles selon le type d'exploitation, comme le montre le **Graphique 8**. Les paiements directs, en particulier, représentent une part essentielle de la VANE (entre 56 et 42 %) dans le secteur des herbivores (56 %) et pour les exploitations mixtes et des grandes cultures (42 %), conséquence de l'orientation historique de la PAC. En revanche, les subventions ne constituent qu'une part très réduite du revenu total agricole pour le vin (6 %) et les fermes horticoles (4 %). Ces chiffres expliquent pourquoi l'OCM unique (au titre du premier pilier) n'octroie des aides à la gestion des risques que pour ces deux sous-secteurs.

Graphique 8. Part des paiements directs dans les revenus agricoles.



Source: (Commission européenne, 2015b) À partir des données sur la VANE de 2012

Les paiements directs n'ont pas été conçus en tant qu'outil de gestion des risques. D'autant que, n'étant pas liés à la production mais au nombre d'hectares, ils s'avèrent inefficaces. Ils jouent un rôle dissuasif à l'égard d'une gestion des risques sur site plus efficace.

³⁹ La valeur ajoutée nette d'exploitation (VANE) est l'un des principaux indicateurs de revenus pour le secteur agricole.

Étant donné que la variabilité des revenus, et par là même, le niveau de risque seront réduits, des exploitants moins prudents auront tendance à limiter leur diversification et à se spécialiser davantage, ce qui aura des effets néfastes sur l'environnement. Les paiements directs découplés ne dépendent pas du rendement ni des prix du marché (ils correspondent à un montant fixe de revenus ajouté aux revenus établis en fonction du marché). Ils augmentent donc le revenu total de l'exploitation (effet de richesse) avec des conséquences sur l'attitude et le comportement d'un agriculteur face aux risques.

Faire baisser le niveau de risque suppose une diminution des incitations en faveur de l'adoption de stratégies de gestion des risques sur site (moins d'incitations à la diversification, aux contrats à terme etc.), en faveur des investissements et en faveur d'une hausse de la production⁴⁰.

5.4 Le besoin d'une prévention des crises efficace au sein de l'OCM

Le secteur agricole européen va devoir faire face à des situations climatiques et à des crises de marché encore plus extrêmes et incertaines dans le futur. Les secondes résulteront d'une interaction plus grande entre les marchés agricoles mondiaux et les marchés européens, d'une part, et des retombées de l'évolution des marchés de l'énergie, de l'agriculture et des produits de base, d'autre part.

Des outils de gestion et de prévention des crises efficaces seraient d'une très grande utilité. Ils limiteraient les conséquences économiques et environnementales de ces crises. Les régimes d'assurance et les fonds de mutualisation seraient économiquement plus accessibles aux agriculteurs, plus faciles à gérer pour les compagnies d'assurance et plus acceptables pour les autorités publiques si un financement public ou un dispositif de réassurance publique étaient créés.

Fruit de plusieurs compromis et faisant suite à un long processus de négociations, le règlement en vigueur (UE) n° 1308/2013 n'offre pas d'outils pertinents pour la mise en œuvre de mesures efficaces de prévention des crises du marché. Les craintes majeures sont liées aux articles 152 et 222 du règlement (UE) n° 1308/2013 portant **organisation commune des marchés** (OCM) des produits agricoles⁴¹.

Article 152

L'article 152 considère que l'un des buts des organisations de producteurs peut être d'"assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de quantité et de qualité". Ce pourrait être un bon point de départ pour une réelle politique de prévention des crises. Cet article provient d'un ancien règlement applicable au secteur des fruits et légumes. Son champ d'application a été élargi à tous les secteurs agricoles dans la PAC 2014-2020.

Du point de vue de la politique de concurrence, la seule analyse officielle qui existe sur la réglementation sur les fruits et légumes est l'avis de l'autorité française de la concurrence du 7 mai 2008⁴², qui concluait que ce règlement était "*une large dérogation aux règles communes de concurrence*". Le Conseil de la concurrence français déclarait qu'"il est favorable à ce que les producteurs de fruits et légumes s'organisent afin de renforcer leur puissance de marché face aux distributeurs et réduisent le caractère aléatoire de l'offre, sous réserve qu'ils conservent une réelle autonomie dans leur politique de prix."

⁴⁰ C'est une des raisons pour laquelle certains auteurs, Bureau et Gohin, 2009, Skully, 2009, considèrent que les paiements directs actuels ne sont pas complètement découplés de la production.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1308>

⁴² http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=255&id_article=904

Puis il précise que *"le ministère de l'Agriculture et de la Pêche souhaite adapter le schéma national d'organisation de la filière afin de renforcer la position des producteurs sur le marché. Le système envisagé prévoit deux catégories d'AOP: des AOP de commercialisation concentreraient davantage l'offre et des AOP de gouvernance renforceraient le pilotage des actions par produit (campagnes de promotion, dates d'arrivée à maturité des produits, estimation des volumes, etc.). (...) L'Organisation commune de marché autorise sans doute les échanges d'information sur les volumes et les prix afin de limiter le caractère aléatoire de l'offre dû aux spécificités du secteur (forte dépendance de la production aux aléas climatiques, absence de stock lié au caractère périssable des denrées)."*

En d'autres termes, selon les autorités de concurrence françaises, les *échanges d'information sur les volumes et les prix entre les organisations de producteurs* et au sein des *AOP de gouvernance* sont compatibles avec le règlement de 2008 sur les fruits et légumes à l'origine de l'article 152 de l'OCM unique.

Cette possibilité doit être comprise à la lumière de la possibilité explicitement prévue (même avec un financement à certaines conditions et dans certaines limites) pour les organisations de producteurs et leurs associations de retirer des produits du marché dans le but de conserver un équilibre sur les marchés.

Ce qui pourrait signifier par conséquent que **les organisations de producteurs (et/ou leurs associations) pourraient mettre en place des stockages privés, effectuer des retraits de production ou faire des échanges d'information sur les prix et les volumes.**

La limite est également explicite pour l'autorité française de la concurrence: *"Le Conseil (français) ne pourrait accepter des pratiques consistant à manipuler directement les prix, qui revêtiraient un caractère anti-concurrentiel."* Même cette question n'est pas tout à fait claire. C'est pourquoi la Cour de cassation française a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne après la session du 8 décembre 2015 pour clarifier la portée de la dérogation aux règles générales de concurrence qui peuvent être résumées ainsi: *"assurer que la production soit adaptée à la demande, en termes de quantité et de qualité"* (Cour de cassation, 2015).

Article 222

On peut considérer que l'article 152 vient contredire l'article 222 malgré le fait que, alors que la clause 131 établit explicitement que le règlement vise *"au renforcement de la position qu'occupent les producteurs dans la chaîne alimentaire"*, l'article 222 habilite la Commission à autoriser les organisations de producteurs et leurs associations à intervenir sur le marché mais uniquement *"durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés."* Deux des principales conditions demandées par l'autorité de régulation sont, d'abord, que la Commission adopte un acte d'exécution qui deuxièmement, ne serait applicable que *"si la Commission a déjà adopté l'une des mesures visées"* telles qu'une intervention sur le marché, des stockages privés et des retraits du marché.

Cela pourrait signifier que les organisations de producteurs et leurs associations, en règle générale, ne peuvent pas opérer d'intervention sur le marché à moins qu'elle ne soit explicitement autorisée par la Commission européenne et limitée dans la durée. Cette disposition a fait l'objet d'un développement par la Commission dans ses lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures⁴³.

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2015%3A431%3AFULL>

La communication de la Commission de 1990

Il y a quelques années, la Commission, dans sa position, montrait davantage d'ouverture à l'égard des dispositifs privés de gestion. Dans sa communication du 26 octobre 1990 (CEC, 1990) au Conseil sur les organisations et les accords établissant des liens entre les différentes catégories du secteur agricole, elle déclarait:

"Plus récemment, dans l'exposé des motifs joint à ses propositions pour les prix de 1987/88, la Commission a déclaré que l'introduction d'instruments institutionnels plus souples pour soutenir les marchés ne vise pas à remplacer l'ordre par l'anarchie mais stimuler l'établissement de nouvelles structures dont la préparation et le fonctionnement seront tels que les exploitants agricoles pourront y jouer un rôle plus actif."

La Commission a déclaré qu'elle était prête, dans certaines circonstances, à encourager une tendance à la création de liens contractuels entre le secteur agricole et la transformation, en particulier sous la forme d'accords intersectoriels. Elle a souligné que le but n'était pas de créer quelque chose de toutes pièces étant donné qu'il existait déjà des modèles satisfaisants dans la Communauté, mais qu'il existait un besoin de faire un pas dans cette direction.

Étant donné que les outils de soutien aux marchés deviennent plus souples, la Commission réaffirme le point de vue selon lequel, dans certains secteurs, des mécanismes souples de concertation et de coopération entre les divers types d'activités impliquées dans la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles devraient également être élaborés.

Une telle structure devrait permettre de corriger la dispersion de l'offre qui est endémique dans certains secteurs de produits agricoles. L'établissement de groupements de producteurs, pour certains secteurs et dans certaines régions, a donné de bons résultats. Cependant, la tendance à la concentration de la commercialisation et des activités de transformation, ajoutée aux déséquilibres entre l'offre et la demande qui aujourd'hui prévaut sur certains marchés, suggèrent que la politique relative aux groupements de producteurs devrait être poursuivie par des mesures en soutien à la coopération intersectorielle volontaire au cas où des instruments existants sont insuffisants pour atteindre les objectifs de l'article 39 du traité.

La position du Parlement européen

Dans la même optique, De Castro (2010), qui était président de la commission AGRI pendant les négociations de la PAC 2014-2020, a plaidé en faveur d'instruments du marché pour une gestion et une prévention privées en tant qu'"instruments de marché destinés à apaiser".

Comme souligné par Olper (2014), *"l'idée (soutenue par la commission AGRI et le Parlement européen en session plénière) de M. Dantin était celle de créer et renforcer des instruments qui s'appuieraient sur une gestion privée de l'offre pour augmenter la coordination des divers acteurs, en leur permettant de retirer une production en cas de conditions de commercialisation défavorables."* Voir également Matthews (2012), et Olper et Pacca (2015).

Tel n'est pas le résultat final du processus de codécision, malgré le mandat d'origine du Parlement européen (Parlement européen, 2013). Outre le fait que tout sujet lié aux règles de concurrence soit une question politiquement très sensible, ce résultat décevant peut aussi s'expliquer en partie par sa complexité technique et par *"les asymétries présentes dans les niveaux des ressources internes"*, soulignent Knops et Garrone (2015), au

détriment du Parlement européen et de sa capacité à jouer pleinement son rôle dans le processus de codécision.

Des règles efficaces sont nécessaires et possibles

Par conséquent, les règles en vigueur ne sont pas prévues pour la prévention des crises mais uniquement pour renforcer des mesures de gestion des crises déjà adoptées par la Commission. De toute évidence, une mesure de sauvegarde est nécessaire dans le but, par exemple, de garantir qu'un des objectifs de la PAC, c'est-à-dire d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs, soit pris en considération (Monti, 2003) comme cela a été le cas par le passé dans des cas similaires en Californie.

Aux États-Unis, les organisations de marché créées en vertu de la loi de 1937 sur la commercialisation dans l'agriculture *"sont créées par le secteur pour aider à garantir des marchés stables pour les produits laitiers, les fruits, les légumes et les cultures spécialisées. Chaque organisation et chaque accord sont adaptés aux besoins spécifiques du secteur. Les organisations de marché constituent un instrument réglementaire contraignant pour l'ensemble du secteur d'une zone géographique donnée, une fois approuvées par les producteurs et le ministre de l'agriculture. Les accords de commercialisation ne sont contraignants que pour les prestataires qui signent l'accord"*. Les organisations de marché peuvent être suspendues temporairement ou de manière permanente par le gouvernement fédéral si elles portent atteinte aux intérêts des consommateurs ou si elles sont estimées ne pas être nécessaires⁴⁴. Il apparaît donc que le contrôle de l'offre des organisations de marché est autorisé mais sous la menace sérieuse d'une suspension par le gouvernement fédéral.

Comme nous l'avons vu, les règles actuelles sont bureaucratiques et inefficaces.

Ci-après, l'exemple d'un autre dispositif possible:

Un groupe de producteurs céréaliers, de coopératives et de commerçants pourraient convenir de lancer conjointement un stockage privé allant jusqu'à (10) millions de tonnes, si les prix du marché baissent en dessous d'une certaine cible (par exemple 130 % du prix d'intervention pour le blé). Si les prix revenaient au niveau (160 %) du même prix d'intervention, ils seraient obligés de commencer à mettre la récolte sur le marché. L'annonce de l'accord réduirait en soi la spéculation excessive et la volatilité sur le marché. Dans le cas d'une mise en œuvre, cette mesure atténuerait les conséquences des variations (souvent très rapides) des prix du marché, en stabilisant les revenus des producteurs céréaliers et de viande, d'une part, et des consommateurs, d'autre part.

Au mois de janvier 2016, nous avons pu voir la plus grande coopérative laitière d'Europe, Friesland Campina, proposer à ses membres jusqu'à la mi-février une incitation pour qu'ils n'augmentent pas leur production de lait. *"Comme l'a communiqué Agra-Europe, les agriculteurs ont reçu une indemnisation de 2,00 euros par 100 kilogrammes pour des livraisons inférieures ou égales au volume de leur approvisionnement de la semaine du 13 au 17 décembre, soit l'équivalent d'une prime de revenus de 5 %, a déclaré la coopérative. La proposition fait suite à une augmentation de 3,9 % des livraisons de lait dans toute l'UE au cours des 10 mois écoulés jusqu'à la fin du mois d'octobre, par rapport à la même période un an plus tôt"*⁴⁵. Pourquoi ne pas autoriser une initiative similaire, coordonnée de

⁴⁴ Voir la disposition relative à la suspension des organisations de marché: pommes de terre irlandaises cultivées dans les états du Sud-Est des États-Unis <http://www.regulations.gov/#!documentDetail;D=AMS-FV-11-0027-0003>

⁴⁵ <http://www.agra-net.com/agra-europe/meat-livestock/dairy/cut-back-eus-biggest-dairy-co-op-urges-farmers-502634.htm?CTR=DNART>

façon plus élargie entre les principaux acheteurs de lait européen? Contrairement à ce qui a été avancé dans certaines critiques, un tel dispositif encouragerait les agriculteurs à adopter une stratégie davantage centrée sur les marchés, en leur permettant d'adapter leur production, dans des limites clairement définies.

L'OCM devrait explicitement permettre cette mesure sous le contrôle des autorités compétentes, afin d'éviter des abus de position dominante. Il conviendrait qu'elle soit automatique, souple et vise davantage les marchés, qu'elle puisse intervenir à temps "pour apaiser les marchés" et ne pas entraîner de coût pour l'UE ni pour les budgets nationaux. S'ils souhaitaient la mettre à profit, les producteurs et leurs organisations bénéficieraient d'un instrument de plus, qui les rendrait plus responsables et réactifs aux changements des prix du marché.

5.5 Perspectives pour les outils de gestion des risques dans l'Union européenne

Parmi les outils de gestion des risques publiquement soutenus (assurances, fonds de mutualisation et comptes d'épargne), il convient de distinguer ceux qui offrent des couvertures liées aux risques de production et ceux qui visent la couverture des risques de marché. Jusqu'à présent, la politique européenne a rendu possible le recours à des instruments de soutien pour couvrir les risques de production grâce à un **cadre souple**, en comptant sur les aides de la PAC ou sur les aides d'État. Ce cadre a permis la création de modèles d'assurance agricole opérationnels et viables dans certains États membres, adaptés à leurs spécificités, et répondant efficacement aux demandes des exploitants. Il n'est donc pas nécessaire ni conseillé d'introduire des changements dans ce cadre ni de proposer de nouveaux mécanismes de couverture des risques susceptibles de freiner ou d'empêcher le fonctionnement correct des modèles existants.

Toutefois, l'exposition croissante des exploitations à la volatilité grandissante des marchés agricoles (Garrido et al., 2016; OCDE-FAO, 2015) justifie le renforcement de mécanismes de couverture des risques de marché. Il s'agit d'une question qui s'inscrit dans le débat actuel plus vaste sur l'avenir du régime des paiements directs, en particulier les **"paiements de base"** liés à l'objectif de soutien des revenus. Certes le régime des paiements directs n'avait pas été conçu dans le but de stabiliser les revenus des agriculteurs, cependant les paiements entraînent bel et bien une stabilité même s'ils sont entièrement dissociés des baisses de revenus des exploitants (Bureau et Witzke, 2010). Certains arguments fondés sur des questions d'équité et de légitimité viennent ébranler la logique du régime des paiements directs, en remettant en question leur avenir, au moment où l'on s'apprête à débattre d'un nouveau budget pour l'Union européenne.

Par ailleurs, au vu des inégalités de répartition entre les États membres, les régions, les secteurs et les exploitations agricoles, au cours des années à venir, les pressions s'accroîtront en faveur d'une réforme de ce régime. Dans ce scénario, le rôle potentiel des outils servant à gérer les risques de marché prend tout son sens. Quelques aspects méritent l'attention.

⁴⁶ En raison des crises prolongées des secteurs des produits laitiers et de la viande de porc, la France a récemment proposé un accord comportant de nouvelles mesures européennes de soutien du marché visant à aider les producteurs de lait et de porc confrontés à des prix extrêmement bas. Certaines de ces propositions comprennent un dispositif d'aide au stockage privé pour la viande de porc et la mise en place d'un mécanisme de "crédit à l'exportation" européen. Ces mesures seront débattues lors de la prochaine réunion du Conseil agricole à la mi-mars 2016. Pour plus d'informations sur cette proposition d'accord, voir http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2016/02/ST_5892_2016_INIT_EN.pdf

Tout d'abord, **le renforcement des instruments devrait évoluer progressivement** à partir des mesures actuelles de la PAC. Comme il a déjà été précisé, les outils de gestion des risques du marché tels que définis dans le second pilier devraient être considérés comme une réussite relative⁴⁷. L'admissibilité et l'élargissement de ces programmes à tous les secteurs est un progrès notable, mais le second pilier ne prévoit pas les mécanismes les plus appropriés. Le soutien de ces instruments devrait coexister, dans le cadre de la PAC, de manière coordonnée avec les outils prévus pour empêcher, gérer et limiter les crises des marchés, dans un cadre transparent autorisant notamment des réponses automatiques.

Deuxièmement, la substitution du régime actuel des paiements directs par une aide aux régimes de stabilisation des revenus, par des assurances, par des fonds de mutualisation ou par des comptes d'épargne, **devrait se faire au bénéfice de tous les agriculteurs**, et non pas au seul bénéfice de ceux qui sont admissibles aux paiements directs de base. Ce serait une avancée vers une PAC plus centrée sur les marchés, et cela stimulerait la coresponsabilité de la gestion des risques de toutes les exploitations agricoles. Il conviendrait de mettre progressivement en place cette mesure, en commençant par le remplacement de tout ou partie des droits aux paiements de base par un menu commun d'options en faveur d'outils de stabilisation des revenus admissibles pour tous les agriculteurs. Ce scénario implique deux types de réformes: la première progressive et la seconde radicale.

Option A: la réforme progressive

Dans cette optique, un large éventail d'options permettrait la mise en place des nouveaux outils. Il s'agirait d'un dispositif semblable à celui prévu dans les dispositions de l'article 68 pour la période de 2007 à 2013. Ce scénario s'appuie sur le même principe de menu adopté par les dernières réformes de la PAC, en particulier par la réforme après 2014. Les États membres désireux de lancer la mise en œuvre des instruments de stabilisation des revenus pourraient le faire grâce à la totalité ou grâce à une partie de leurs paiements directs ou bien en utilisant les aides d'État. Cela permettrait d'avancer dans la bonne direction et mettrait en lumière l'efficacité et la validité de ces instruments.

Cette option autoriserait l'élaboration de systèmes de gestion de conception nationale en évitant une redistribution immédiate et massive des fonds européens. Par ailleurs, il deviendrait possible de tenir compte de la variété des modèles d'assurance agricole qui existent dans l'Union européenne et des gains d'efficacité que supposent la création de bases de données nécessaires à l'évaluation des pertes des agriculteurs, les systèmes de contrôle et les vérifications nécessaires pour combattre la fraude (informations asymétriques).

⁴⁷ Voir <http://www.farm-europe.eu/travaux/how-to-tackle-price-and-income-volatility-for-farmers-an-overview-of-international-agricultural-policies-and-instruments/#.Vpzqit2MOR4> et <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-energy-environment-subcommittee/inquiries/parliament-2015/price-volatility-agricultural-resilience/?platform=hootsuite>

Option B: la réforme radicale

Ce scénario implique que l'UE institue une politique de réduction des "paiements de base". Il est à noter que les "paiements de base" subissent d'ores et déjà (de manière interne et externe) les processus de convergence et qu'un possible taux uniforme européen entraîne, en réalité, une baisse de cette catégorie de paiement. Quoi qu'il en soit, d'autres paiements directs, en particulier le paiement "vert", seront maintenus.

La mise en place d'instruments de stabilisation des revenus progressera parallèlement à la réduction du paiement. Les fonds qui en résulteront permettront la constitution d'un budget spécifique à chaque État membre afin de soutenir une **large palette d'instruments de stabilisation des revenus**, notamment un fonds de mutualisation national destiné à faire face aux situations de crise. Cette palette comprendrait différents instruments capables de répondre aux caractéristiques des modèles de gestion des risques mis en place dans chaque État membre, en particulier les assurances, les fonds de mutualisation et les comptes d'épargne. À cet égard, il convient de souligner que des changements substantiels dans la réglementation européenne en matière de finances seraient nécessaires étant donné que l'aide apportée à certains instruments supposerait la mise en place de mesures fiscales. Une possibilité est d'envisager un montant équivalent de mesures fiscales et de prélèvements en tant que soutien de cofinancement national, (en suivant le régime national d'aide actuel où les mesures de prélèvements sont reconnues comme des aides d'État en calculant leur montant équivalent) et l'inclure dans le cadre des éventuelles mesures de cofinancement.

Au début, seuls les bénéficiaires des paiements directs profiteraient de ces instruments. Les petits exploitants pourraient se voir exclus de la mesure puisque la mise en œuvre des outils de gestion des risques nécessite des connaissances et la tenue de fichiers de production et de bilans comptables non accessibles ni possibles dans de nombreux cas pour les exploitations de petite taille. Progressivement, à mesure que les paiements directs de base disparaîtraient, d'autres exploitants pourraient bénéficier de ces outils. Une variante serait l'émission en faveur de chaque bénéficiaire de paiements directs d'un "coupon" d'un montant égal à la réduction du paiement. Pendant la phase de démantèlement des paiements, l'exploitant se servirait de ce coupon pour souscrire à n'importe quel outil compris dans la palette.

Dans un cas comme dans l'autre, la mise en place d'outils de stabilisation des revenus nécessite une plus grande souplesse budgétaire. Les budgets doivent tenir compte des conditions existantes du marché et des besoins attendus des agriculteurs de recourir à ces instruments. Par conséquent, il conviendrait d'envisager la possibilité de cofinancer ces outils ou de les rendre compatibles avec le cadre des aides d'État.

Quelle qu'en soit l'approche prévue, la réforme exigerait de **respecter une progression et de bénéficier d'expérimentation**. Cette mise en place nécessite d'opérer quelques ajustements et d'introduire certains éléments essentiels: des moyens pour évaluer les pertes de revenus; des bases de données précises; des dispositions fiscales pour certains outils; des moyens de contrôle et de vérification pour éviter des comportements opportunistes et les fraudes; et de nouvelles études et programmes pilotes. Il serait également souhaitable de permettre aux nouveaux instruments de trouver leur place dans le cadre des régimes d'assurance existants et qui fonctionnent déjà à partir de systèmes techniques très détaillés et grâce à des équilibres actuariels délicats. Ceux-ci, de leur côté, s'appuient souvent sur des régimes de coassurance et des mécanismes de réassurance publique et privée. Même si la plupart de ces questions techniques devraient être traitées par les gouvernements nationaux, il est indispensable d'élaborer un cadre réglementaire au niveau de l'UE.

5.6 Les défis à relever pour une gestion des crises adaptée et prévisible et le rôle de la Commission européenne

Tel qu'expliqué par la Commission européenne, *"la nouvelle PAC offre également un filet de sécurité mieux adapté et renforce la capacité de l'UE à gérer les crises. Cela sera possible grâce à des interventions sur le marché pour faire face à de potentielles menaces dues aux perturbations des marchés et grâce à des mesures exceptionnelles plus souples. Une nouvelle réserve de crise (de 400 millions d'euros annuels aux prix de 2011) est établie pour garantir les ressources financières nécessaires en cas de crise, par le biais de retenues sur les paiements directs, et un remboursement aux agriculteurs des montants non utilisés au cours des exercices budgétaires consécutifs."* (Commission européenne, 2013)

L'analyse de l'efficacité des mécanismes actuels de gestion des crises exige donc d'être davantage tournée sur les mesures comprises dans l'OCM et sur les possibilités de la réserve de crise.

5.6.1 OCM

Le règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles comprend les articles majeurs suivants en matière de gestion des crises:

- Seuil de référence (article 7)
- Intervention publique et aide au stockage privé (articles 8 et 21)
- Mesures de prévention des perturbations du marché (article 219)
- Mesures concernant les maladies animales et la perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale (article 220)
- Mesures destinées à résoudre des problèmes spécifiques (article 221)

Ce règlement habilite la Commission à *"réagir efficacement pour prévenir les menaces de perturbations de marchés"* et à prendre les *"mesures d'urgence nécessaires et justifiables pour résoudre des problèmes spécifiques"*. Les garanties sont que ces mesures doivent rester en vigueur, selon l'article dont elles relèvent, *"pour la durée strictement nécessaire"* ou *"pour une période qui n'excède pas douze mois"*.

L'article 219 pourrait être appliqué contre *"des menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses (...) et des circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché, lorsque cette situation (...) est susceptible de se poursuivre ou de s'aggraver"*. L'article 221 traite de *"situations susceptibles d'entraîner une détérioration rapide de la production et des conditions du marché"*.

La mention supplémentaire aux raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées indique que le législateur a souhaité rendre la prévention et la gestion de crise les plus accélérées possible.

Une autre évolution positive dans ce contexte est la progression vers davantage de transparence des marchés, qui a commencé avec l'observatoire européen du marché du lait⁴⁸ et son tableau de bord⁴⁹ mis à jour plusieurs fois par semaine, qui sera suivi par d'autres tableaux de bord pour d'autres produits. L'instrument privé de prévention des crises proposé à la **section 5.4** requiert non seulement des changements dans la réglementation de l'OCM unique mais aussi des informations fiables sur les marchés

⁴⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/index_en.htm

⁴⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/dashboard-dairy_en.pdf

accessibles au public (Deloitte Conseil, 2012). Le document OCDE (2011) a fortement souligné cette question. Un **observatoire européen des marchés agricoles (OEMA)** serait la conclusion logique de ce processus.

La question qui demeure est celle de savoir si la Commission bénéficie encore aujourd'hui des ressources humaines qualifiées suffisantes et d'assez de souplesse interne pour jouer pleinement son rôle dans la prévention et la gestion des crises.

À la lumière des événements passés, et en cas de crises majeures, telles celle de l'*E. coli* et de l'embargo russe, la réponse pourrait être positive si les capacités techniques et de gestion de la Commission sont conservées.

En cas de crises mineures, les procédures internes de la Commission n'autorisent pas de mesures suffisantes, rapides et souples. Cela explique en partie pourquoi les mesures de prévention privée des crises proposées au point 5.4 ont besoin d'un examen attentif.

Dernier point, mais non le moindre, des données statistiques sur la structure de ce secteur sont nécessaires. Jusqu'à présent, des études structurelles sur l'agriculture européenne ont régulièrement été menées. Cependant, les données statistiques sur les autres acteurs de ce secteur restent limitées. À la demande du Parlement européen, en 2012, la Commission a publié une étude globale sur les coopératives agricoles⁵⁰ qui mériterait d'être mise à jour régulièrement. Aucun équivalent n'existe pour le secteur alimentaire ou les détaillants.

5.6.2 La réserve de crise

La nouvelle réserve de crise (de 400 millions d'euros annuels aux prix de 2011) a été annoncée en tant qu'outil "*pour garantir des ressources financières en cas de crise*".⁵¹ Elle est constituée par "*les retenues sur les paiements directs, et un remboursement aux agriculteurs des montants non utilisés au cours des exercices budgétaires consécutifs*".

Elle n'était ni une proposition de la Commission ni le fruit d'une position du Parlement européen. Dans la droite ligne des propositions de Chatellier (2011) formulées dans son rapport au Parlement européen, le but était "*de questionner le principe du cadre financier pluriannuel tout en ayant assez de liberté (réserve budgétaire de sécurité) pour faire face aux situations de crise de la meilleure façon possible*". C'est pourquoi la Commission a proposé la création d'"une réserve pour la gestion des crises agricoles" de 500 millions d'euros **hors budget**. Elle assouplirait la règle d'annuité selon laquelle l'argent non utilisé par l'UE au cours d'une année donnée doit revenir aux États membres.

Les crises des marchés agricoles sont généralement imprévisibles bien qu'on puisse raisonnablement supposer qu'elles ne surviennent pas tous les ans. Dans ce cas, si la réserve est hors budget, l'épargne constituée au cours d'une année pourrait servir pour une autre année de la période du programme si besoin était. Le même raisonnement était développé dans une proposition de la Commission pour le fond de globalisation (Bureau et Mahé, 2015) mais avec plus de succès.

La décision finale sur la question du budget européen a été prise par les chefs d'État et des gouvernements (Little et al., 2013), y compris:

- Une réduction pour toute la période de presque 4 milliards d'euros pour ce qui est du premier pilier de la PAC.
- Étant donné qu'il avait été décidé de ne pas réduire l'enveloppe pour les paiements directs, l'ajustement a été opéré sur les dépenses de marché. Elles représentaient

⁵⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf

⁵¹ Outre cet outil, la Commission européenne dispose d'instruments pour faire face à des crises sanitaires, par l'intermédiaire d'un soutien financier pour éradiquer, contrôler et empêcher les diverses maladies animales. http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/funding/cff/animal_health/emer_measures_en.htm

5,3 % du premier pilier en 2013 et ne compteront que pour 3 % de l'enveloppe déjà en baisse, même en termes nominaux.

- La proposition d'une création de réserve de crise hors budget avait été rejetée et remplacée par une réserve alimentée par un pourcentage du budget pour les paiements directs. Si l'intégralité n'était pas utilisée, les montants restants reviendraient aux bénéficiaires des paiements directs les années suivantes⁵².

L'accord sur le budget a laissé à la Commission européenne peu de marge pour gérer des événements imprévus. Par ailleurs, la réduction du budget de gestion des marchés du premier pilier rend plus probable le recours à la réserve de crise. Et plus encore, son existence peut être utilisée par les États membres pour justifier des réductions supplémentaires dans le budget de gestion du marché lors des négociations budgétaires annuelles. Puisque la part des États membres dans les dépenses de marché financées par la réserve de crise devrait être différente de celle des paiements directs, les résistances de la part des États membres donateurs sont prévisibles surtout s'ils sont déjà des contributeurs nets à l'égard du budget de l'Union.

Cette décision, comme le soulignent De Castro et Di Mambro (2015), *"ne prend pas en considération la nature profonde de la crise moderne des marchés, qui peut être fortement influencée par des facteurs géopolitiques. Le secteur agricole n'est pas toujours directement responsable de la crise."* Tel a été le cas, notamment, lors de l'embargo russe.

Ce qui a été conçu en tant qu'outil supplémentaire pour augmenter la capacité budgétaire et faire face à la crise des marchés agricoles est devenu non seulement une menace de plus pour une gestion des crises européennes efficace, mais aussi une incitation pour les États membres à avoir recours aux aides d'État comme autre outil possible, quand ils le peuvent. Nous n'avons pas besoin d'ajouter que la renationalisation de la gestion de la crise constitue une autre menace pour la cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

5.6.2 Imprévisibilité des interventions publiques

Le règlement OCM unique prévoit une intervention publique⁵³ et un stockage privé⁵⁴. La première n'est prévue que pour certains produits et pour certaines périodes. Elle interviendra pour le blé, le beurre et le lait en poudre et est susceptible d'intervenir pour d'autres produits. En outre, des achats pourront être effectués à un prix fixe ou par des procédures d'appels d'offre. Quant au stockage privé, l'aide est susceptible d'être octroyée pour certains produits et son montant sera décidé au cas par cas.

Parallèlement, l'article 219 habilite la Commission à réagir *"de manière concrète et efficace aux menaces de perturbations de marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché, lorsque cette situation ou ses effets sur le marché sont susceptibles de se poursuivre ou de s'aggraver [...]"* *"[L]a Commission est habilitée à adopter des actes délégués (...) en vue de prendre les mesures nécessaires pour rééquilibrer [...] cette situation de marché, tout en respectant les obligations découlant des accords internationaux conclus conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dès lors que toute autre mesure pouvant être appliquée en vertu du présent règlement apparaît insuffisante. (...) Ces*

⁵² Par exemple, en novembre 2015, la Commission a publié un règlement pour rembourser 410 millions d'euros aux agriculteurs européens déduits des paiements directs de la PAC pour l'année budgétaire 2015 afin de créer la réserve de crise agricole de cette année. http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/238_en.htm

⁵³ Articles 11 à 16.

⁵⁴ Articles 17 et 18.

mesures peuvent, dans la mesure et pour la durée nécessaire pour faire face aux perturbations du marché (...)"

La nouvelle réglementation laisse une grande marge de manœuvre à la Commission et, selon les prévisions, elle devrait offrir suffisamment de flexibilité pour pouvoir répondre à toute question pertinente précise. Bureau and Mahé (2015) souligne à juste titre *"le manque d'indépendance de la Commission vis à vis des pressions politiques dans la gestion des crises"* et que *"ce comportement imprévisible constitue un obstacle majeur à la création de tout instrument de stabilisation des revenus"*. Pour faire face à cette difficulté, le même auteur soutient *"la proposition voulant que les crises soient gérées par une agence indépendante dotée d'un mandat écrit. Un élément fondamental d'un tel mandat serait une définition objective de la notion de perturbations de marché exceptionnelles qui dicterait le recours à la réserve de manière prévisible"*.

Cette proposition est intéressante et il en existe une antérieure, celle de la Banque centrale européenne. Cependant, cette proposition n'est pas réaliste. Premièrement il sera très difficile d'obtenir un accord sur *"une définition objective de la notion de perturbations de marché exceptionnelles."* Deuxièmement les ministres des États membres et leurs représentants seront toujours désireux de jouir d'une certaine marge de manœuvre et de souplesse pour être capables de répondre à tout événement imprévu et les gestionnaires budgétaires seront toujours désireux d'avoir un certain contrôle sur les dépenses.

Une autre solution pourrait être la conception d'un dispositif d'alerte doté de critères objectifs⁵⁵ et s'appuyant sur les tableaux de bord que la Commission publie déjà régulièrement. D'autre part, la négociation d'un accord conjoint entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen établissant la façon dont la Commission devrait agir et réagir une fois l'alerte activée et les règles financières applicables. Il serait possible que la Commission présente des rapports à intervalle régulier sur le fonctionnement du dispositif d'alerte.

5.7 Cohérence politique

Comme souligné par la Commission européenne, *"une meilleure réglementation veut dire concevoir des politiques et des lois pour l'Union européenne qui soient telles qu'elles atteignent leurs objectifs à un coût minimal... Cela est nécessaire pour garantir que les interventions de l'Union respectent les principes fondamentaux de subsidiarité et de proportionnalité, c'est-à-dire agir uniquement lorsque cela est nécessaire et de manière à ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre le problème"* (Commission européenne, 2015a).

Toute nouvelle proposition en faveur d'une mesure de l'Union européenne doit donc respecter en premier lieu ces principes, ce qui signifie démontrer qu'une mesure de l'Union européenne est la façon la plus efficace d'atteindre les objectifs prévus.

En ce qui concerne les objectifs, ils doivent être homogènes et cohérents avec les objectifs généraux de l'Union européenne et, dans le cas précis des propositions agricoles, être cohérents avec les objectifs de la politique agricole commune (PAC). C'est pourquoi la question de l'homogénéité est si pertinente.

C'est pourquoi toute nouvelle initiative de l'UE devrait fortement contribuer à augmenter la compétitivité, créer des emplois et générer une croissance viable comme l'a souligné la

⁵⁵ Par exemple, l'évolution des importations (et des exportations) par rapport à une moyenne olympique de 5 années ou un pourcentage de baisse des prix (et de hausse) par rapport à une moyenne olympique de 5 années.

Commission lorsqu'elle a présenté son train de mesures sur l'économie circulaire.⁵⁶ Pour ce qui est de la PAC, le premier objectif présenté par la Commission dans sa communication de présentation de la PAC à l'horizon 2020 (Commission européenne, 2010) est de *"présERVER durablement le potentiel de la production alimentaire de l'UE"*.

Il ne fait aucun doute que tout instrument nouveau de stabilisation des revenus agricoles ou toute politique nouvelle en la matière aurait des effets positifs sur *"la préservation du potentiel de la production alimentaire"*. Cependant il est moins évident que cela contribuerait dans tous les cas *"à promouvoir un système agricole européen plus durable"*, en raison d'une évolution possible vers un comportement moins prudent des agriculteurs, qui pourrait être induit par le nouvel outil s'il était soutenu publiquement. Ce risque pourrait être réduit.

En parallèle, des pratiques environnementales positives telles que la gestion intégrée des organismes nuisibles aux végétaux, ou l'agriculture biologique contribuent à un système agricole plus viable et plus résilient à moyen et long terme. Elles peuvent, toutefois, présenter plus de risques à court terme ou, du moins, c'est la perception qu'en ont de nombreux agriculteurs (Gent et al., 2011). Aujourd'hui, en Espagne, les producteurs de l'agriculture biologique et les contrats d'assurance collectifs sont admissibles à un taux de soutien public plus élevé. La PAC 2014-2020 prévoit un traitement spécifique pour les jeunes agriculteurs. Une discrimination positive pourrait être envisagée afin d'élaborer un outil homogène. Il s'agit là d'une façon de se servir d'un mécanisme de ciblage à des fins environnementales, renforçant par là même l'objectif de durabilité de la PAC.

⁵⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_fr.htm

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 Conclusions

- 1) **Les risques doivent impérativement être classés selon différents niveaux**, à partir de degrés de sévérité, à partir de leur nature systémique et selon un axe allant du risque normal au risque catastrophique. Chaque instrument trouverait ainsi sa place sur une pyramide de niveaux où apparaîtraient des canaux de communication des risques entre eux, pour leur transfert, leur partage ou leur mise en commun. La précision des délimitations des niveaux permettra d'asseoir la pyramide sur des bases plus saines en rendant possible des partenariats efficaces des secteurs privé et public. Ainsi, le secteur privé se verra en mesure de s'emparer de créneaux et d'en créer de nouveaux afin de proposer des outils de gestion des risques de valeur aux producteurs.
- 2) **L'Union européenne ne dispose pas d'un régime de gestion des risques agricoles harmonisé au niveau européen.** Les types et la portée des outils de gestion des risques qui ont été adoptés diffèrent grandement selon les États membres. En outre, le niveau de couverture et de subventions varie considérablement d'un État membre à un autre en raison de programmes régionaux appliqués dans certains d'entre eux.
- 3) Chaque État membre a combiné les options d'aide financière prévues dans la PAC selon sa propre stratégie en donnant la priorité à certains instruments plutôt qu'à d'autres. Cela correspond, pour chaque État membre, à l'expérience qu'il a de certains instruments, à la culture et aux traditions des agriculteurs ainsi qu'à la compétitivité et à l'innovation dont a fait preuve le secteur privé, soit le secteur bancaire, des assurances et de la finance, pour les promouvoir. Toute méthode éventuelle d'élaboration **d'une nouvelle réforme de la PAC devrait permettre aux États membres de se fier à leurs propres systèmes et à leurs propres instruments**, en les aidant à améliorer ceux-ci et à les diffuser sans remettre en question ceux qui se montrent efficaces et qui ont rendu de précieux services aux agriculteurs.
- 4) Il est souhaitable que **les risques assurables des marchés soient couverts par des instruments mis à disposition par la voie du privé.** Ceux-ci pourraient être subventionnés ou proposés au prix du marché par des institutions financières ou des compagnies d'assurance. À l'avenir, les compagnies d'assurance devraient ajouter aux garanties vendues à des taux subventionnés (conformes aux exigences de la boîte verte) des couvertures, des polices et des franchises moins importantes, toutes au prix du marché. Le secteur privé a toute la latitude pour innover et offrir des garanties et des couvertures intégrées ou associées à d'autres produits.
- 5) Jusqu'à présent, la **PAC 2014-2020 n'a fait que définir l'instrument de stabilisation des revenus (ISR)** et les principes d'un fonds de mutualisation pour proposer des compensations pour les pertes de revenus supérieures à 30 %. **Dans la réforme à venir, les risques de marché peuvent aussi être couverts et aidés par des revenus subventionnés ou des assurances de protection des revenus.**
- 6) Des défis se profilent, liés à un élargissement des couvertures destiné à inclure les risques de marché, qui, en l'absence de marchés à options et de futurs marchés représentatifs, ne peut que **se fonder sur les données comptables de chaque exploitant en particulier ou sur des indicateurs de revenus.**
- 7) Les besoins en réassurance peuvent s'avérer importants et coûteux. Les organismes publics (compagnies publiques de réassurance ou fonds de catastrophes) peuvent se trouver dans l'obligation soit de proposer des contrats pour des crises très graves, des

catastrophes ou des risques systémiques, soit de les assumer. **Il est possible de créer des partenariats de réassurance ou de coassurance efficaces entre les secteurs public et privé.** Il est possible de limiter la participation des gouvernements et leurs dépenses budgétaires occasionnelles: a) en générant des réserves de stabilisation suffisamment importantes constituées directement par les exploitants ou par l'intermédiaire d'une majoration des frais d'assurance; b) en rendant obligatoires les contributions des agriculteurs ou des compagnies d'assurance aux réserves de stabilisation, en réduisant de manière significative la sélection adverse; et c) en créant des sections spécifiques à différents secteurs ou types de risques, dans la structure des réserves, ce qui favoriserait grandement la mise en commun et la coassurance.

- 8) À moins que les fonds de mutualisation et l'ISR n'engendrent des réserves importantes, et même dans cette hypothèse, **des services de réassurance ou d'autres méthodes de transfert des risques associés aux indemnisations** résultant de graves crises des marchés ou sanitaires leur seront nécessaires. Par conséquent, il est souhaitable que les instruments reposent sur une assise la plus large possible et attirent des exploitants agricoles de régions diverses. Cela vient compliquer la gestion des outils mais réduit considérablement les besoins en réassurance.
- 9) Parce qu'ils offrent une protection contre les pertes de revenus, **l'ISR et les assurances de protection des revenus** sont très éloignés de l'expérience acquise par les États membres **et leur mise en place constitue un réel défi.** Un obstacle en particulier, qui concerne les polices d'assurance récolte, réside dans la difficulté à élargir les couvertures et y inclure la variabilité des prix des moyens de production et des prix à la production et garantir que la solidité des calculs des primes, les mécanismes de gestion des sinistres et de réassurance ne soient pas menacés.
- 10) Compte tenu de la décision de proposer des outils de gestion des risques élargis et plus efficaces, il est nécessaire de **créer des systèmes d'alerte précoce** pour les marchés agricoles, afin de prévenir, gérer et faire face aux crises des marchés. La nouvelle OCM unique laisse une grande marge de manœuvre à la Commission et offre, donc, suffisamment de flexibilité pour potentiellement répondre à toute question pertinente précise.
- 11) **Des mesures fiscales et de prélèvement** peuvent aussi engendrer une stabilisation des revenus. Si l'on autorise les agriculteurs à répartir leurs revenus sur plusieurs années, ils peuvent réduire les rentrées fiscales et compenser les mauvaises années par d'autres meilleures. Inversement, un régime fiscal national déséquilibré, qui, par exemple, favorise systématiquement les investissements au détriment de l'épargne, peut promouvoir les premiers de manière excessive lors des bonnes années et réduire la résilience des exploitants au cours des mauvaises années.
- 12) Définir **des indicateurs de revenus ou de recettes** fiables en vue de la création d'ISR et d'autres assurances de protection des recettes ou des revenus est un défi de taille pour les États membres et pour une large proportion d'agriculteurs européens. L'expérience acquise par les États membres reste insuffisante pour pouvoir tirer des conclusions sur les bonnes pratiques et recommander des principes de définition spécifiques.
- 13) Les paiements ad hoc continuent de représenter des montants significatifs pour certains d'entre eux. Pourtant, il serait bon a) qu'aucun risque assurable ne soit jamais compensé par **ce type de paiement;** b) que, si des assurances ou d'autres instruments n'étaient pas accessibles pour les exploitants, l'admissibilité à des paiements ad hoc soit conditionnée par une participation préalable des agriculteurs à

des fonds de mutualisation, à des ISR ou à des programmes d'assurance. La coresponsabilité et l'autonomie des agriculteurs en seraient accrues.

- 14) **Les organisations de producteurs (OP) et leurs associations (AOP)** devraient être autorisées à mettre en œuvre une prévention efficace des crises. Le règlement (UE) n° 1308/2013 en vigueur ne met pas à disposition les outils adéquats et opportuns pour l'application de mesures efficaces de prévention des crises des marchés. Les questions fondamentales sont liées au renforcement réel du pouvoir des OP et AOP à garantir l'adéquation de la production à la demande en termes de quantité et de qualité. Les règles actuelles, dans la pratique, constituent des obstacles majeurs à l'organisation d'une véritable prévention des crises.
- 15) La **réserve de crise actuellement constituée n'atteint pas son objectif**. Les crises des marchés agricoles sont généralement imprévisibles bien qu'on puisse raisonnablement supposer qu'elles ne surviennent pas tous les ans. Dans le budget, le principe d'annualité ne fournit pas la souplesse qui serait nécessaire. En dehors de celui-ci, **l'épargne constituée au cours d'une année pourrait servir pour une autre année de la période du programme si besoin était**.

6.2 Recommandations

- 1) Des règles communes sont à établir pour définir le fonctionnement des nouveaux ISR, des assurances agricoles et des fonds de mutualisation. À l'heure actuelle, tous ces instruments et toutes ces initiatives font l'objet de législations nationales. De ce fait, il est probable qu'elles donnent lieu à des pratiques irrégulières, à des subventionnements indirects en faveur des entités qui proposent ou élaborent ces outils et, potentiellement, à des distorsions des marchés. Il est donc recommandé que **la Commission européenne coordonne et harmonise des normes communes pour le recours à des outils de gestion des risques recevant l'aide publique, en formulant une recommandation et en s'appuyant sur les organismes nationaux de réglementation et de contrôle.**
- 2) **Un Observatoire européen des marchés agricoles (OEMA) devrait être créé** qui tirerait profit, d'une part, de l'expérience positive de l'Observatoire européen du marché du lait et, d'autre part, du tableau de bord des marchés que la Commission publie régulièrement. L'OEMA devrait apporter les informations de marché pertinentes mises à jour pour accroître la transparence des marchés.
- 3) **Un dispositif d'alerte précoce devrait voir le jour** avec, comme objectif, le lancement d'actions et de mesures relevant de la gestion des crises sur un mode automatique et transparent. Celui-ci devrait reposer sur des critères objectifs, prendre en compte l'évolution des importations (et des exportations) ou des prix des marchés en établissant des comparaisons par rapport à des périodes de référence. La création de ce dispositif devrait être suivie d'un accord conjoint entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen établissant la façon dont la Commission devrait agir et réagir une fois l'alerte activée et les règles financières applicables. Il conviendrait que la Commission présente des rapports à intervalle régulier sur le fonctionnement du dispositif d'alerte.
- 4) **Des données statistiques sur la structure de l'ensemble du secteur sont indispensables.** Jusqu'à présent, des études structurelles sur l'agriculture européenne ont régulièrement été menées, même en période de pression budgétaire. Cependant, les données statistiques sur les autres acteurs de ce secteur restent limitées. Il est nécessaire de disposer d'analyses détaillées sur la structure de l'ensemble de la chaîne pour élaborer une politique globale en matière de gestion des risques.
- 5) **Les organisations de producteurs (et leurs associations) devraient être en mesure de "garantir l'adéquation de la production à la demande, en termes de quantité et de qualité" de manière efficace** afin de proposer des prix raisonnables aux consommateurs et d'assurer un niveau de vie acceptable à leurs membres. Elles devraient être autorisées à retirer leurs productions du marché, de façon coordonnée et à des conditions bien définies, pour constituer des stocks ou bien inciter leurs membres à réduire leur production. Il est recommandé que les autorités compétentes contrôlent ces types de réponses au marché pour garantir que la concurrence ne soit pas limitée et que les intérêts des consommateurs soient préservés. Une vérification des prix du marché en temps réel devrait aider les autorités compétentes à contrôler les comportements en matière de prix et à détecter un contrôle excessif du marché.
- 6) Une manière d'organiser la transition de la PAC 2014-2020 à la PAC suivante serait **d'accorder des bons aux agriculteurs, qui pourraient servir à souscrire à des instruments de gestion des risques** (fonds de mutualisation, ISR et assurances), dans l'éventualité où la décision est prise de réduire les paiements directs et d'utiliser la partie dégagée pour financer les instruments de stabilisation des revenus ou les assurances de protection des revenus. Les paiements directs de chaque exploitant

- agricole baisseraient d'un pourcentage donné qui serait proposé à l'agriculteur sous forme d'un coupon qu'il pourrait utiliser dans des outils de gestion des risques approuvés. Cependant, ce dispositif nécessite d'autres réflexions et une analyse plus poussée pour être applicable sous forme de solutions concrètes.
- 7) Une **réserve de crise en dehors du budget** (telle que proposée par la Commission et soutenue par le Parlement européen) devrait être mise en place pour permettre de faire face à des événements imprévus. Il conviendrait de le faire lors des prochaines perspectives financières, ou mieux encore, lors de l'examen à mi-parcours du cadre en cours.
 - 8) **Les États membres devraient être soumis à l'obligation de notifier leurs dispositions fiscales et leurs dispositions en matière de prélèvements** avec les ajustements, à intervalle régulier, à la Commission, qui publierait une synthèse à l'aide de rapports européens sur les mesures et les dispositions transmises. Par ailleurs, il conviendrait que la Commission organise un échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques fiscales entre les États membres, et adopte des recommandations à cette fin. Il deviendrait possible de prendre en considération ces dispositions fiscales et de prélèvements et de satisfaire les exigences de cofinancement des États membres.
 - 9) La Commission européenne devrait soumettre à des appels d'offres l'évaluation de l'efficacité, du fonctionnement et de la pénétration des instruments mis en place par les États membres pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020. De telles études devraient permettre d'élargir les expériences et d'aider les États membres, la Commission, le Parlement européen et le Conseil à mieux identifier les éléments les plus performants et la façon dont les instruments peuvent être améliorés.
 - 10) **Le renforcement des capacités et les programmes de formation**, notamment certaines formations professionnelles pour apprendre à évaluer les risques, devraient être plus précisément envisagés dans le cadre des programmes de développement rural du second pilier et des programmes soutenus par le Fonds social européen, dans l'optique d'accroître les qualifications et les aptitudes des exploitants en matière de gestion des risques.
 - 11) Toutes les mesures liées à la gestion des crises et des risques devraient être **définies** de manière intégrée et coordonnée à l'intérieur d'un cadre cohérent au sein de la PAC.

RÉFÉRENCES

- AAFC – Agriculture and Agri-Food Canada (2012), *Evaluation of Income Stability Tools – AgriStability and AgriInvest*, Office of Audit and Evaluation, ISBN: 978-1-100-21001-8. Disponible à l'adresse suivante: http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/aac-aafc/A22-559-2012-eng.pdf
- Antón J., Kimura S., Martini R. (2011), *La gestion des risques agricoles au Canada*, n° 40, Éditions OCDE. DOI:10.1787/5kghq53d11v6h-fr
- Assefa T.T., Meuwissen M.P.M., Oude Lansink A.G.J.M. (2016), *Price volatility perceptions, management strategies, and policy options in EU food supply chains*, In Garrido A., Brümmer B., M'Barek R., Meuwissen M.P.M., Morales-Opazo C. (Eds.), *Agricultural Markets Instability. Revisiting the Recent Food Crises*, Routledge, New York.
- Bielza Diaz-Caneja M., Conte C.G., Dittmann C., Gallego Pinilla F.J., Stroblmair J. (2008), *Agricultural Insurance Schemes*, JRS Scientific and Technical Studies, European Commission, Joint Research Centre, Luxembourg. Disponible à l'adresse: <http://www.jrc.ec.europa.eu>
- Bielza M., Garrido A. (2009), *Evaluating the potential of whole-farm insurance over crop-specific insurance policies*, Spanish Journal of Agricultural Research 7(1), 3-11.
- Bureau J.C., Gohin A. (2009), *Les politiques de soutien de l'Union européenne: évaluation de leurs effets*, Elbehri A., Sarris A. (Eds.), *Non-distorting farm support to enhance global food production*, FAO, Rome, 141-186. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/012/i1098e/i1098e00.htm>
- Bureau J.C., Mahé P. (2015), *Was the CAP reform a success?* Swinnen J. (Ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), ISBN: 978-1-78348-484-3. Disponible à l'adresse suivante: https://www.ceps.eu/system/files/Political%20Economy%20of%20the%20CAP_Final_small.pdf
- Bureau J.C., Witzke H.P. (2010), *The single payment scheme after 2013: new approach – new targets*, Étude pour la commission sur l'agriculture et le développement rural du Parlement européen, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/IC/2009_38 PE 431.598. Disponible à l'adresse: <http://capreform.eu/wp-content/uploads/2010/05/EST31208.pdf>
- Butault J.P., Bureau J.C., Witzke H.P., Heckelei T. (2012), *Comparative Analysis of Agricultural Support Within the Major Agricultural Trading Nations*, Étude pour la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, Département thématique B: Structural and Cohesion Policies, IP/B/AGRI/IC/2011-068. Disponible à l'adresse suivante: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474544/IPOL-AGRI_ET\(2012\)474544_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474544/IPOL-AGRI_ET(2012)474544_EN.pdf)
- CEC - Commission des Communautés européennes (1990), *Commission Communication to the Council on Organisations and agreements linking different branches within the agricultural sector*. SEC(90) 562 final, Bruxelles.
- Chatellier V. (2011), *Market policy and risk and crisis management instruments in the post 2013 CAP*, Note pour la commission sur l'agriculture et le développement rural, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion. Disponible à l'adresse suivante: <http://prodinra.inra.fr/ft?id={566FC9EB-110D-450A-83E1-0078AAB9D59F}&force=true>

- Cordier J (2014), *Analyse comparative des outils de gestion des risques proposés par le Farm Bill 2014 et la PAC 2014-2020*, Étude pour la commission de l'agriculture et du développement rural, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/IC/2014-044. Disponible à l'adresse suivante: [http://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/BRIE/2015/540375/IPOL_BRI\(2015\)54_0375_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/BRIE/2015/540375/IPOL_BRI(2015)54_0375_FR.pdf)
- Cour de Cassation (2015), *Arrêt n°1056 FS-P+B suite à l'audience publique du 8 décembre 2015*.
- De Castro P. (2010), *European agriculture and new global challenges*. Donzeli editore.
- De Castro P., Di Mambro A. (2015), *Perspective from the European Parliament*, In Swinnen J. (Ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), ISBN: 978-1-78348-484-3. Disponible à l'adresse suivante: https://www.ceps.eu/system/files/Political%20Economy%20of%20the%20CAP_Final_small.pdf
- Dell'Aquila C., Cimino O. (2012), *Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU: A preliminary assessment for Italy through FADN data*, article présenté au 126^e séminaire EAAE, 27-29 juin 2012, Capri, Italie.
- Deloitte Conseil (2012), *Enjeux et perspectives des industries agroalimentaires face à la volatilité du prix des matières premières*, PIPAME, Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques.
- ECAS (Cour des comptes européenne) (2013), *Politique agricole commune: le soutien spécifique au titre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil est-il conçu et mis en œuvre de manière satisfaisante?*, Rapport spécial n° 10/2013 Disponible à l'adresse: <http://eca.europa.eu/fr>.
- El Benni N., Finger R., Meuwissen M.P.M. (2015), *Potential effects of the income stabilization tool (IST) in Swiss agriculture*, *European Review of Agricultural Economics*, 1-28. DOI:10.1093/erae/jbv023
- Commission européenne (2001), *Risk management tools for EU agriculture with a special focus on insurance*, Document de travail, Direction générale de l'Agriculture, Direction A. Economic analyses, forward studies, evaluation. Disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf
- Commission européenne (2010), *La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir* COM(2010)672 final. Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF>
- Commission européenne (2013), *Présentation de la réforme de la PAC 2014-2020*, Disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_fr.pdf
- Commission européenne (2014a), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre des dispositions concernant les organisations de producteurs, les fonds opérationnels et les programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes, en vigueur depuis la réforme de 2007*, Commission européenne, Bruxelles. Disponible à l'adresse: <http://eur-lex.europa.eu/>
- Commission européenne (2014b), *Rapport d'activité annuel, 2014*, Direction générale pour l'agriculture et le développement rural, Commission européenne, Bruxelles. Disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/>

- Commission européenne (2015a), *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats*, Document de travail COM(2015) 215 final. Disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
- Commission européenne (2015b), *EU Farm Economic Overview*, basé sur les données 2012 du Farm Accountancy Data Network (FADN).
- Parlement européen (2013), *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (Règlement OCM unique)*, dénommé "Rapport Dantin" Disponible à l'adresse: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0366&format=XML&language=FR>
- Ferenczi N. (2016), *Mitigating the effects of agricultural price volatility: A European cereal grower's point of view*, In Garrido A., Brümmer B., M'Barek R., Meuwissen M.P. M., Morales-Opazo C. (Eds.), *Agricultural Markets Instability. Revisiting the Recent Food Crises*, Routledge, New York.
- Finger R., El Benni N. (2014), *A note on the effects of the Income Stabilisation Tool on income inequality in agriculture*, *Journal of Agricultural Economics* 65(3), 739-745.
- Fundación Mapfre (2013), *An Introduction to Reinsurance*, Madrid: FUNDACIÓN MAPFRE, Institute of Insurance Sciences.
- Gaeta D., Corsinovi P. (2014), *Economics, governance, and politics in the wine market*, *European Union Developments*, Palgrave Macmillan US, ISBN 978-1-137-39849-9.
- A European cereal grower's point of view, In Garrido A., Brümmer B., M'Barek R., Meuwissen M.P. M., Morales-Opazo C. (Eds.), *Agricultural Markets Instability. Revisiting the Recent Food Crises*, Routledge, New York.
- Gent D.H., De Wolf E., Pethybridge S.J. (2011), *Perceptions of Risk, Risk Aversion, and Barriers to Adoption of Decision Support Systems and Integrated Pest Management: An Introduction*, *Phytopathology* 101(6), 640-643. Disponible à l'adresse: <http://apsjournals.apsnet.org/doi/pdf/10.1094/PHYTO-04-10-0124>
- Glauber J.W. (2015), *Agricultural Insurance and the World Trade Organization*, IFPRI Discussion Paper 1473, Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI). Disponible à l'adresse: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/singleitem/collection/p15738coll2/id/129733>
- Chatellier V. (2012), *Les mécanismes de l'OCM unique et les instruments de gestion des risques dans la nouvelle PAC*, Note pour la commission sur l'agriculture et le développement rural, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/CEI/2011_097/E010/SC1. Disponible à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529067/IPOL_STU\(2014\)529067_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529067/IPOL_STU(2014)529067_FR.pdf)
- Hill B., Bradley B.D. (2015), *Comparaison des revenus des agriculteurs dans les États membres de l'Union*, Étude pour la commission sur l'agriculture et le développement rural, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/IC/2014-68. Disponible à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540374/IPOL_STU\(2015\)540374_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540374/IPOL_STU(2015)540374_FR.pdf)
- ICTSD- International Centre for Trade and Sustainable Development (2015), *The United States 2014 Agricultural Act: From Decoupled Payments to Insurance Schemes*, Country brief, décembre 2015.

- Kantor Group (2015), *Synthesis of ex ante evaluations of rural development programmes 2014-2020, Final Report*, Commission européenne, Direction générale de l'agriculture et du développement rural. DOI: 10.2762/188333. Disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf
- Knops L., Garrone M. (2015), *Co-decision and the CAP: De Castro P., Di Mambro A. (2015), Perspective from the European Parliament*, In Swinnen J. (Ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), ISBN: 978-1-78348-484-3. Disponible à l'adresse: https://www.ceps.eu/system/files/Political%20Economy%20of%20the%20CAP_Final_small.pdf
- Little J., Massot A., Ragonnaud G., Tropea F. (2013), *Conclusions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la PAC*, Étude pour la commission sur l'agriculture et le développement rural du Parlement européen, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/NT/2013_4. Disponible à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/search.html?word=council+conclusions+m](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/search.html?word=council+conclusions+multiannual)
[ultiannual](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/search.html?word=council+conclusions+m)
- Lyon G. (2010), *Rapport sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*. Disponible à l'adresse: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0204&format=XML&language=FR>
- Matthews A. (2012), *More supply management demanded in COMAGRI single CMO report*. Disponible à l'adresse: <http://capreform.eu/more-supply-management-demanded-in-comagri-single-cmo-report/>
- Melo N. (2015), *Rapport sur le secteur des fruits et légumes depuis la réforme de 2007 (2014/2147(INI))*, Parlement européen, Commission sur l'agriculture et le développement rural. Disponible à l'adresse: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2015-0170&format=XML&language=FR>
- Meuwissen M.P.M., Van Asseldonk M., Pietola K., Hardaker B., Huirne R. (2011), *Income insurance as a risk management tool after 2013 CAP reforms?*, article présenté au congrès EAAE de 2011 Congress Change and Uncertainty, du 30 août au 2 septembre 2011, ETH Zurich, Zurich, Suisse.
- Meuwissen M.P., Van Asseldonk M.A., Huirne R.B. (Eds.) (2008), *Income stabilisation in European agriculture: design and economic impact of risk management tools*. Wageningen Academic Publishers, Pays-Bas.
- Meuwissen M.P.M., Assefa T.T., Van Asseldonk M.A.P.M. (2013), *Supporting Insurance in European Agriculture: Experience of Mutuals in the Netherlands*, EuroChoices 12(3), 10-16 décembre.
- Monti M. (2003), *The relationship between CAP and competition policy: Does EU competition law apply to agriculture?*, discours prononcé lors de la conférence COGECA, le 13 novembre 2003, Helsinki. Disponible à l'adresse: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-537_en.htm?locale=en
- OCDE (2011), *Managing risk in agriculture. Policy assessment and design*, OECD Publishing. Disponible à l'adresse: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116146-en>

- OCDE-FAO (2015), *Perspectives agricoles*, 2015, OECD Publishing Paris. Disponible à l'adresse: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5115022e.pdf?expires=1460342400&id=id&accname=guest&checksum=D2BE00E8DEF1482331FE5774B8CB0DF6>
- Olper A. (2014), *An analysis of the European Parliament position on market regulation and the impact of the economic context*. Disponible à l'adresse: <http://www.ceps.eu/system/files/EP%20position%20on%20single%20CMO%20Case%20Study.pdf>
- Olper A., Pacca L. (2015), *The European Parliament's position on market regulation and the impact of the economic context*, In Swinnen J. (Ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), ISBN: 978-1-78348-484-3. Disponible à l'adresse: https://www.ceps.eu/system/files/Political%20Economy%20of%20the%20CAP_Final_small.pdf
- Petriccione G., Dell'Aquila C., Perito M., Solazzo R., Cioffi A., Garcia-Alvarez-Coque J.M. (2011), *The EU fruit and vegetables sector: overview and post 2013 CAP perspective*, Étude pour la commission sur l'agriculture et le développement rural du Parlement européen, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/IC/2010-045. Disponible à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460043/IPOL-AGRI_ET\(2011\)460043_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460043/IPOL-AGRI_ET(2011)460043_EN.pdf)
- Ramirez O.A., Colson G. (2013), *Can We do Better than Crop Insurance? The Case for Farmer Owned Crop Insurance Savings Accounts*, *Choices* 28(3), 1-4.
- Sardone R., Cardinale V., Dell'Aquila C., Doria R., Solazzo R., Coelho A., Montaigne E., Boatto V., Dal Bianco A., Galletto L., Rossetto L. (2012), *The liberalisation of planting rights in the EU wine sector*, Étude pour la commission sur l'agriculture et le développement rural du Parlement européen, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, IP/B/AGRI/IC/2011-006 Disponible à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474535/IPOL-AGRI_ET\(2012\)474535_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474535/IPOL-AGRI_ET(2012)474535_EN.pdf)
- Skully D. (2009), *OECD Policy and distortionary effects: A Review of the evidence*, In Elbehri A., Sarris A (Eds.): *Non-distorting farm support to enhance global food production*, FAO, Rome, 41-94.
- Smith V.H., Glauber J.W. (2012), *Agricultural insurance in developed countries: where have we been and where are we going?*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34 (3), 363-390.
- Vrolijk H., Poppe K. (2008). *Income volatility and income crises in the European Union*. In Meuwissed M.P.M. et al. (Eds). *Income stabilisation in European agricultura. Design and economic impact of risk management tools*. Wageningen Academic Publishers. Pays-Bas, 33-54.
- OMC (2008), *Doc TN/AG/W/4/Rev, Report by the Chairman, H.E. Mr. David Walker, to the Trade Negotiations Committee*, Negotiation Group on Agriculture, World Trade Organization, Committee on Agriculture, Special Session.
- OMC (2015), *Ministerial Declaration and Decisions*, Ministerial Conference Tenth Session, 15-19 décembre, 2015, Nairobi. Disponible à l'adresse: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.pdf

ANNEXES
BELGIUM

Regional support

Flanders and Wallonia Regions

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	4.87						
Fruits & vegetables	4.87						
<i>FLANDERS - Crop insurance</i>			1.54	1.77	1.57		
Wine	0						
<i>Harvest Insurance</i>							
Art. 68	0						
<i>Insurance</i>							
<i>Mutual Funds</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	186						
Art. 107 6 108							
<i>measures</i>							
De minimis							
<i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	186	27.7	36.4	44	27	16.5	15.5
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	19.7		2.3	15.5	1.4	0.5	0
<i>Adverse weather conditions</i>	2.7	0	0	0	0	0	2.7
<i>Animal diseases</i>	162	27.6	34	28.4	25.4	15.9	18.4
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.8	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
<i>Insurance premiums</i>	0	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables							
<i>measures</i>							
Wine							
<i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	5.1						
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>							
Region - <i>FLANDERS</i>					5.14		
<i>% of farms supported</i>					5%		
17.2. <i>Mutual Funds</i>							
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014)							
<i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013)							
<i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	14.5						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	0						
<i>Adverse weather conditions</i>	0						
<i>Animal diseases</i>	14.4						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.1						
<i>Insurance premiums</i>	:						

BULGARIA

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pillar I	3.3							
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine	3.3							
<i>Harvest insurance</i>			0.53	0.57	0.55	0.65	0.97	
Art. 68 <i>measures</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	33							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	33	5.1	13.6	0	0.9	0.9	2.6	9.8
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	11	0	0	0	0	0.6	2	7.9
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	19	5.1	13.6	0	0.6	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	0.3	:	:	:	:	:	:	0.3
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.7	:	:	:	:	:	0.4	1.3
<i>Insurance premiums</i>	1.1	:	:	:	0.3	0.3	0.2	0.3

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine								
<i>Harvest insurance</i>								
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)								
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>								
17.2. <i>Mutual Funds</i>								
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	4.1							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:							
<i>Adverse climatic events</i>	:							
<i>Adverse weather conditions</i>	2							
<i>Animal diseases</i>	0.2							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.6							
<i>Insurance premiums</i>	0.3							

DENMARK
Risk Management Support

National support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	61						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	61	3	1.6	15.9	10.8	9.2	9.9
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	61	3	1.6	15.9	10.8	9.2	9.9
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	12.8						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	12.8						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0						
<i>Insurance premiums</i>	:						

GERMANY

Nat. + Reg. support

Risk Management Support

National, and regions: Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin and Brandenburg, Hesse, Lower Saxony and Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringia

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	18.31							
Fruits & vegetables	11.44							
<i>Harvest insurance</i>		11.44						
Wine	6.863							
<i>Harvest insurance</i>				0.08	1.86	2.2	1.75	0.97
Art. 68								
<i>measures</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	808.3							
Art. 107 6 108								
<i>measures</i>								
De minimis								
<i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	808.3	85.4	130	115	113	97.6	72.8	195
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	105	27.5	32.4	5.9	24.7	10.7	2.8	1
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	128.3	:	:	:	:	:	:	128
<i>Adverse climatic events</i>	16.2	3.4	0	0	0.1	8.7	2.4	1.6
<i>Adverse weather conditions</i>	0	0	0	0	0	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	556	54.5	97.6	107	87.5	77.7	67.6	64.2
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.9	0	0	1.9	0	0	0	0
<i>Insurance premiums</i>	0.9	:	:	:	0.4	0.5	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I	5.11							
Fruits & vegetables								
<i>measures</i>								
Wine	5.11							
<i>Harvest Insurance</i>		0.2	0.12	1.6	1.6	1.6		
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)								
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>								
17.2. <i>Mutual Funds</i>								
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014)								
<i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013)								
<i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	184.3							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	2							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	78.3							
<i>Adverse climatic events</i>	0							
<i>Adverse weather conditions</i>	:							
<i>Animal diseases</i>	104							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0							
<i>Insurance premiums</i>	:							

ESTONIA
Risk Management Support

National support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	4.9						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	4.9	1.3	1.2	0.9	0.8	0	0.7
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0	0	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	4.2	1.3	1.2	0.9	0.8	0	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.7	0	0	0	0	0	0.7
<i>Insurance premiums</i>	0	0	0	0	0	0	0

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	0						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	:						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0						
<i>Insurance premiums</i>	0						

IRELAND

Risk Management Support

National support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
% GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	311.2						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	311.2	29.9	74.2	83.4	47.2	30.2	25.7
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	100	0	33.4	47.4	16.3	3	0.2
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	4	:	:	:	4	0	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	207	29.9	40.8	36	26.9	27.2	25.5
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
% GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	23.9						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	23.9						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:						
<i>Insurance premiums</i>	:						

GREECE
Risk Management Support

National support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	1144						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	1144	129	444	490	35.5	32.1	9.3
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	153	16.3	24	63.8	23.5	22	2.6
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0.1	:	:	:	:	:	0
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	991	112	420	426	12	10.1	6.7
<i>Animal diseases</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	0						
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	5.7						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	4						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	1.7						
<i>Animal diseases</i>	:						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:						
<i>Insurance premiums</i>	:						

SPAIN

Nat. + Reg. support

Risk Management Support

National, and regions: Andalucía, Aragon, Asturias, Basque Country, Canary Islands, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, La Rioja

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Art. 68 <i>measures</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	2661.4							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	2661.4	491	486	392	363	331	317	280
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	29.5	12.8	6.1	7.5	0.4	1.9	0.8	0
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	134.3	46.5	56.5	26	0.9	2.1	2	0.3
<i>Adverse weather conditions</i>	90.7	53.1	18.9	9.5	8.8	0.4	0	0
<i>Animal diseases</i>	203.5	41	37.6	33.5	41.4	24.8	15	10.2
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	80.4	35.2	19.1	13.3	8.1	3.3	0.8	0.6
<i>Insurance premiums</i>	2123	303	348	303	304	299	298	269

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	14							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>								
<i>17.2. Mutual Funds</i>								
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>								
<i>Region - CASTILLA Y LEÓN</i>					14			
<i>0.97% of farms supported for risk management</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	223.2							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:							
<i>Adverse climatic events</i>	0							
<i>Adverse weather conditions</i>	0							
<i>Animal diseases</i>	3.4							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.1							
<i>Insurance premiums</i>	219.7							

FRANCE

Nat. + Reg. support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

		2007-2013						
€ million		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	435.2							
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine	1.20							
<i>Harvest insurance</i>				0.98	0.03	0.19		
Art. 68	434							
<i>Insurance</i>						350		
<i>Mutual Funds</i>						84		
Other Agricultural Aid (State Aid)	2008							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	2008.3	299	263	390	286	363	334	75.8
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	610.9	0	0	164	182	109	93.9	61.8
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	746	:	123	94.2	26.5	252	238	11.9
<i>Adverse weather conditions</i>	188.3	177	8	1.4	2.2	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	395.4	101	97.8	117	74.6	1.2	1.4	2.1
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.3	0.4	0	0.8	0.1	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	66.4	20.2	34	12.1	0.1	:	:	0

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

		2014-2020					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pillar I	0						
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine	0						
<i>Harvest insurance</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	600.75						
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>					540.75		
17.2. <i>Mutual Funds</i>					60		
17.3. <i>Income stabilisation tool (National Plan)</i>					0		
<i>More than 95% of farms supported for risk management, 495000 farms</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	57.7						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	46.1						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	10.5						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	1						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:						
<i>Insurance premiums</i>	0.1						

CROATIA

National support

Risk Management Support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
% GDP

2007-2013								
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Art. 68 <i>measures</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	0							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0	:	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
% GDP

2014-2020								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	57							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>					57			
<i>17.2. Mutual Funds</i>								
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified								
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:							
<i>Adverse climatic events</i>	:							
<i>Adverse weather conditions</i>	:							
<i>Animal diseases</i>	:							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:							
<i>Insurance premiums</i>	:							

ITALY

Nat. + Reg. support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

		2007-2013						
€ million		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	407							
Fruits & vegetables	11.9							
<i>Crop insurance</i>		0	4.91	3.49	3.51			
Wine	115.13							
<i>Harvest insurance</i>					35.3	27.8	32	20
Art. 68	280							
<i>Insurance</i>							280	
<i>Mutual Funds</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	1648.9							
Art. 107 6 108								
<i>measures</i>								
De minimis								
<i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	1649	170	310	218	258	266	177	250
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	12.1	1	2.9	1.6	0.1	4.1	1.9	0.5
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	48.4	:	:	:	:	:	0	48.4
<i>Adverse climatic events</i>	17.6	0	0	1.9	2.4	3.7	6.3	3.3
<i>Adverse weather conditions</i>	397.2	130	62.7	63	24.9	62.5	22.5	31.4
<i>Animal diseases</i>	133.1	15.6	21.7	26.7	21.4	19.3	12.3	16.1
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	99.5	10.5	10.1	8.4	8.9	37.7	6.9	17
<i>Insurance premiums</i>	941	12.7	212	116	200	139	127	133

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

		2014-2020						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I	110.14							
Fruits & vegetables	0							
<i>measures</i>								0
Wine	110.14							
<i>Harvest Insurance</i>		30.2	20	20	20	20		
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	1590.8							
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>								1396.8
17.2. <i>Mutual Funds</i>								97
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>								97
5.55% percentage of farms participating in risk management scheme, 90000 farms expected								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014)								
<i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013)								
<i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	189.1							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0.2							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	18							
<i>Adverse climatic events</i>	0							
<i>Adverse weather conditions</i>	20							
<i>Animal diseases</i>	12.5							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	14.6							
<i>Insurance premiums</i>	123.8							

CYPRUS

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	0.88						
Fruits & vegetables	0.29						
<i>Harvest insurance</i>			0.08	0.11	0.1		
Wine	0.59						
<i>Harvest insurance</i>				0.08	0.12	0.2	0.19
Art. 68							
<i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	155						
Art. 107 6 108							
<i>measures</i>							
De minimis							
<i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	155	7.1	13.5	104	8.3	6	6.5
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	42.6	0.3	0.5	35.9	1.6	0	1
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	1.7	:	1.7	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	66.5	:	2.4	63.3	0.4	0.4	0
<i>Animal diseases</i>	14.6	3.1	3.3	1.2	2.6	1.5	1.1
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.9	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2
<i>Insurance premiums</i>	28.7	3.6	5.5	3.5	3.5	4	4.2

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I	0.96						
Fruits & vegetables							
<i>measures</i>							
Wine	0.96						
<i>Harvest Insurance</i>	0.19	0.17	0.2	0.2	0.2		
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)							
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>							
17.2. <i>Mutual Funds</i>							
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014)							
<i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013)							
<i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	6.5						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	1.3						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	1.3						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.1						
<i>Insurance premiums</i>	3.8						

LATVIA
Risk Management Support

National support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	6.6						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	6.6	3.4	0.5	0.3	0.3	0.4	0.6
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	0	0	0	0	0
<i>Adverse weather conditions</i>	0.6	0.6	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	1.9	1.9	:	:	:	:	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.5	0.4	0.1	0	0	0	0
<i>Insurance premiums</i>	3.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	10						
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>					10		
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	0						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	:						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0						
<i>Insurance premiums</i>	:						

LITHUANIA

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Art. 68 <i>measures</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	89.2							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	89.2	50.5	9.1	7.7	5.3	8.5	6.1	2
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	2.7	0.3	2.4	0	0	0	0	0
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	43.9	43.9	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	0.3	:	0	0	0	0.2	0	0.1
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.9	0.6	0.6	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Insurance premiums</i>	40.4	5.7	6.1	7.4	5.2	8.2	6	1.8

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	17						
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	3.9						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	1.6						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.2						
<i>Insurance premiums</i>	2.1						

HUNGARY

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	15							
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Art. 68	15							
<i>Insurance</i>					15			
<i>Mutual Funds</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	233.4							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	233.4	34.3	23.6	8.3	24.9	39.9	50	52.4
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	30.1	2.9	0.7	0	0	0	0.9	25.6
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	78.4	22.2	2.9	0.2	19.4	15.3	17.8	0.6
<i>Adverse weather conditions</i>	12.7	2.9	3.9	2.2	1.5	1	0.8	0.4
<i>Animal diseases</i>	111	5.7	16	5.7	3.8	23.5	30.3	25.6
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.6	0.6	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2
<i>Insurance premiums</i>	0	:	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	95.3							
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>						76.3		
17.2. <i>Mutual Funds</i>						0		
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>						19		
* insurance premiums and income stabilisation support will be provided to 15 000 farms								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	28.6							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	8.5							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:							
<i>Adverse climatic events</i>	0.4							
<i>Adverse weather conditions</i>	0.2							
<i>Animal diseases</i>	19.3							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.2							
<i>Insurance premiums</i>	:							

MALTA
Risk Management Support

National support

AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pillar I								
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine <i>measures</i>								
Art. 68 <i>measures</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)	0							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0	0	0	0	0	0	0	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	2.5						
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>					2.5		
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art. 702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art. 1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	0						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	:						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:						
<i>Insurance premiums</i>	:						

THE NETHERLANDS

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
% GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	39						
Fruits & vegetables [8]	7						
<i>Harvest insurance</i>				7			
Wine							
<i>measures</i>							
Art. 68	32						
<i>Insurance ("Extensive weather insurance")</i>					32		
<i>Mutual Funds</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	210.9						
Art. 107 6 108							
<i>measures</i>							
De minimis							
<i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	210.9	36.5	31.7	24.5	53	24.7	25.9
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0.2	:	:	:	:	0.2	0
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	14.2	:	11.8	2.4	0	0	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0.6	0.1	0.5	0	0	0	:
<i>Animal diseases</i>	179.5	31.9	17.3	20.4	50.7	23.1	23.3
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	15.9	4.5	1.8	1.7	2.3	1.6	2.2
<i>Insurance premiums</i>	0.5	0	0.3	0	0	0	0.2

AGRICULTURE AID, Million €
% GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables							
<i>measures</i>							
Wine							
<i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	54						
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>					54		
17.2. <i>Mutual Funds</i>							
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014)							
<i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013)							
<i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	20.1						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	19.7						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0						
<i>Insurance premiums</i>	0.4						

PORTUGAL

Nat. + Reg. support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	7.81							
Fruits & vegetables measures								
Wine	7.81							
<i>Harvest insurance</i>							1.83	5.98
Art. 68 measures								
Other Agricultural Aid (State Aid)	117.8							
Art. 107 6 108 measures								
De minimis measures								
Unclassified								
Selected unclassified	117.8	15.4	21.7	16.1	9.1	0	44.3	11.2
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0.1	0.1	:	:	:	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	32.9	:	:	:	:	:	26.3	6.6
<i>Adverse weather conditions</i>	84.8	15.3	21.7	16.1	9.1	0	18	4.6
<i>Animal diseases</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0	0	0	0	0	0	0	0

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I	28.42							
Fruits & vegetables measures								
Wine	28.42							
<i>Harvest Insurance</i>		3.89	3.53	7	7	7		
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)	53.2							
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance</i>	53.2							
Mainland					50			
Azores					2.4			
Madeira					0.8			
17.2. <i>Mutual Funds</i>	0							
Azores								
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>	0							
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) measures								
De minimis (Art.1408/2013) measures								
Unclassified								
Selected unclassified	0							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:							
<i>Adverse climatic events</i>	0							
<i>Adverse weather conditions</i>	0							
<i>Animal diseases</i>	:							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:							
<i>Insurance premiums</i>	0							

ROMANIA

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013								
€ million		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I	1.49							
Fruits & vegetables measures								
Wine	1.49							
<i>Harvest insurance</i>				0.32	0.36	0.27	0.3	0.23
Art. 68 measures								
Other Agricultural Aid (State Aid)	657.2							
Art. 107 6 108 measures								
De minimis measures								
Unclassified								
Selected unclassified	657.2	613	18.4	9.8	0	4.1	5.3	7
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	609.8	602	3.7	3.7	0	:	:	:
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0.7	:	:	0.7	0	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	12.8	6.4	5.3	1.1	:	:	:	:
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	17.7	3.8	9.4	4.3	0	0	0.2	0
<i>Insurance premiums</i>	16.2	:	:	:	0	4.1	5.1	7

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I	1.53							
Fruits & vegetables measures								
Wine	1.53							
<i>Harvest Insurance</i>		0.25	0.23	0.35	0.35	0.35		
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)								
17.1. Crop, animal and plant insurance premium								
17.2. Mutual Funds								
17.3. Income stabilisation tool								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) measures								
De minimis (Art.1408/2013) measures								
Unclassified								
Selected unclassified	7							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>		:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>		:						
<i>Adverse climatic events</i>		:						
<i>Adverse weather conditions</i>		:						
<i>Animal diseases</i>		:						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>		0						
<i>Insurance premiums</i>		7						

SLOVENIA

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	134						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	134	24.1	25.8	25.1	16.8	15.2	10.5
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	12	10	1.6	0.3	0	0	0
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	10	:	4.6	0.1	0	0	5.3
<i>Adverse weather conditions</i>	2.8	:	:	0.9	1.6	0	0.3
<i>Animal diseases</i>	61	9.1	12.4	11.5	8.9	8	5.9
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	1.3	0.2	0	0	0.1	0.3	0.1
<i>Insurance premiums</i>	47	4.8	7.2	13.2	6.9	5.3	4.5

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	14.6						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	5						
<i>Adverse weather conditions</i>	0.3						
<i>Animal diseases</i>	6.1						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0.2						
<i>Insurance premiums</i>	3						

SLOVAKIA

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>€ million</i>								
Pillar I	0.72							
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine	0.72							
<i>Harvest insurance [7]</i>			0.06	0.1	0.1	0.2	0.26	
Art. 68 <i>measures</i>								
Other Agricultural Aid	27.5							
Art. 107 6 108 <i>measures</i>								
De minimis <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	27.5	4.9	1	4.4	9.4	4.2	2.3	1.3
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	5.6	0	0	:	2.8	2.8	0	0
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0	:	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	3.9	3.9	0	0	0	0	0	0
<i>Adverse weather conditions</i>	0	0	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	8.7	0.1	:	1.8	2.8	1.4	1.3	1.3
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0	:	:	0	0	0	0	0
<i>Insurance premiums</i>	9.3	0.9	1	2.6	3.8	0	1	0

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I	0.92							
Fruits & vegetables <i>measures</i>								
Wine [4]	0.92							
<i>Harvest Insurance [7]</i>		0.12	0.2	0.2	0.2	0.2		
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)								
17.1. <i>Crop, animal and plant insurance premium</i>								
17.2. <i>Mutual Funds</i>								
17.3. <i>Income stabilisation tool</i>								
Other Agricultural Aid (State Aid)								
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>								
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>								
Unclassified								
Selected unclassified	2							
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	0							
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:							
<i>Adverse climatic events</i>	0							
<i>Adverse weather conditions</i>	:							
<i>Animal diseases</i>	2							
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0							
<i>Insurance premiums</i>	0							

SWEDEN

National support

Risk Management Support
AGRICULTURE AID, Million € (at prices of the previous year)
 % GDP

2007-2013							
€ million	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Art. 68 <i>measures</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)	297.6						
Art. 107 6 108 <i>measures</i>							
De minimis <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	297.6	141	61.6	27	30	17	11.7
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	185	122	42.1	8.2	11.1	1.6	0 :
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	0 :	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse climatic events</i>	0 :	:	:	:	:	:	:
<i>Adverse weather conditions</i>	0 :	:	:	:	:	:	:
<i>Animal diseases</i>	113	18.4	19.5	18.8	18.9	15.4	11.7
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	0 :	:	:	:	:	:	:
<i>Insurance premiums</i>	0 :	:	:	:	:	:	:

AGRICULTURE AID, Million €
 % GDP

2014-2020							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pillar I							
Fruits & vegetables <i>measures</i>							
Wine <i>measures</i>							
Pillar II - RDP (Art-1305/2013)							
<i>17.1. Crop, animal and plant insurance premium</i>							
<i>17.2. Mutual Funds</i>							
<i>17.3. Income stabilisation tool</i>							
Other Agricultural Aid (State Aid)							
ABER (Art.702/2014) <i>measures</i>							
De minimis (Art.1408/2013) <i>measures</i>							
Unclassified							
Selected unclassified	10.3						
<i>Natural disasters or exceptional occurrences</i>	:						
<i>Compensation of damages caused by natural disaster</i>	:						
<i>Adverse climatic events</i>	:						
<i>Adverse weather conditions</i>	:						
<i>Animal diseases</i>	10.3						
<i>Plant diseases and pest infestations</i>	:						
<i>Insurance premiums</i>	:						

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc, Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-9133-4 (paper)
ISBN 978-92-823-9134-1 (pdf)

doi:10.2861/139681 (paper)
doi:10.2861/83814 (pdf)