

Gestion des risques et des crises dans le secteur agricole

Résolution du Parlement européen sur la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole (2005/2053(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole (COM(2005)0074),
 - vu le mémorandum de la Commission du 6 septembre 2005 (MEMO/05/302), qui établit un "Plan en cinq points pour faire face à la hausse du prix du pétrole",
 - vu l'étude "Gestion des risques et des crises dans le secteur agricole", qui a été commandée par le Parlement européen,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A6-0014/2006),
- A. considérant que les risques liés à la production agricole existent à différents niveaux et qu'il faut par conséquent faire une distinction entre ces risques pour les évaluer et y faire face:
- d'une part, les risques au niveau de l'exploitation, c'est-à-dire les risques individuels associés aux investissements et au financement, au recours à certains modes de production, à l'évolution des prix à la production et à la commercialisation,
 - d'autre part, les risques au niveau des conditions naturelles et économiques extérieures, comme les changements climatiques et la variation des précipitations, la plus grande fréquence des catastrophes naturelles ou les effets de la libéralisation du commerce agricole, ainsi que les perturbations du marché imputables aux échanges commerciaux,
- B. considérant que, conformément aux objectifs de la politique agricole commune (PAC), la gestion des risques dans le secteur agricole doit servir avant tout l'intérêt général en garantissant l'approvisionnement de la population en produits alimentaires sains et en matières premières agricoles, ainsi que la préservation de l'environnement,
- C. considérant que, depuis la dernière réforme de la PAC en juin 2003, les instruments de stabilisation des marchés et des prix ont été progressivement démantelés et remplacés par des paiements directs découplés aux agriculteurs, de sorte que, d'une part, ceux-ci s'orientent davantage vers le marché et que, d'autre part, ils peuvent être exposés à plus de risques en ce qui concerne la production,
- D. considérant que le principe de la conditionnalité, qui impose aux agriculteurs des obligations en matière de protection de l'environnement et des animaux, a également été introduit dans le cadre de cette réforme,
- E. observant que, la conjoncture présentant progressivement davantage de risques qu'elle n'en

présentait dans un passé récent, puisqu'il faut s'attendre à ce que les risques agricoles s'aggravent pour l'agriculteur sur le plan à la fois de la diversité, de l'ampleur et de la fréquence, l'évolution des risques agricoles devrait tenir à l'ampleur et à la fréquence des phénomènes naturels, à la conjoncture économique et aux dangers qui y sont liés, aux risques technologiques, aux perceptions sociales de l'environnement, à la sécurité alimentaire et au comportement des consommateurs,

- F. considérant que les risques que comportent, pour la production agricole, les changements climatiques, la dégradation des sols, la pénurie d'eau, l'érosion des ressources génétiques et d'autres facteurs iront croissants,
- G. considérant que les nouvelles technologies, telles que le recours au génie génétique dans l'agriculture, dont l'impact probable sur les êtres vivants et sur l'environnement reste pour l'instant une inconnue, présenteront également des risques particuliers, auxquels il faut faire face conformément au principe de précaution et à celui du "pollueur-payeur",
- H. considérant que la forte dépendance de l'agriculture européenne vis-à-vis des sources d'énergie fossile pour les engrais, les produits phytosanitaires et le fonctionnement des machines comporte des risques liés aux fluctuations du prix du pétrole et à la pénurie de pétrole, qu'il faut prévenir par des économies et par un plus large recours aux énergies renouvelables,
- I. rappelant que les assurances agricoles figurent parmi les aides d'État qui sont acceptées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et que des partenaires commerciaux comme les États-Unis et le Canada mettent systématiquement en œuvre à la fois des aides intérieures aux mécanismes de garantie des revenus de l'agriculture pour compenser les répercussions des catastrophes naturelles et des paiements exceptionnels d'urgence destinés à compenser les dommages et les pertes de revenus dus à l'évolution des prix du marché (paragraphe 7 et 8 de l'annexe 2 de l'accord de l'OMC sur l'agriculture), ce qui contribue à créer un "filet de sécurité" garant d'une politique des revenus favorable aux agriculteurs, ce que l'Union européenne ne saurait ignorer,
- J. considérant que les trois options considérées par la Commission pour la gestion des risques et des crises (assurance contre les catastrophes naturelles, fonds de mutualisation et garantie des revenus) ne sont pas, en réalité, des mesures de précaution visant à réduire les risques ou les dommages, mais sont des modèles pour le financement d'indemnités en cas de dommage,
- K. considérant que la Commission propose de financer lesdites mesures par le point de pourcentage de modulation ou par les programmes nationaux de développement rural, ce qui, de l'avis d'experts, serait loin de couvrir le montant des crédits requis par ces mesures,
- L. considérant que les jeunes agriculteurs sont tout particulièrement exposés aux crises et aux catastrophes étant donné qu'ils sont souvent criblés de dettes à la suite de l'acquisition de leur exploitation,
- M. considérant que les nouveaux États membres sont exclus du mécanisme de modulation jusqu'en 2013, que les paiements directs sont soumis dans ces pays au mécanisme d'augmentation progressive (*phasing-in*) et qu'il faut donc leur garantir la possibilité de bénéficier d'autres moyens de la PAC,

Propositions de la Commission

En général:

1. salue la démarche adoptée par la Commission, qui consiste à examiner différentes options pour la gestion des risques et des crises, tout en formulant des réserves quant à la philosophie qui sous-tend des propositions, exclusivement axées sur la compensation et l'indemnisation; demande à la Commission d'accorder plus de place à des mesures préventives, comme le recours à la vaccination et l'amélioration de la surveillance des importations illégales, pour réduire les risques et éviter les crises;
2. estime que, pour conférer davantage de cohérence à la politique de gestion des risques et des crises, il faut veiller:
 - à ce que les compagnies d'assurances, qu'elles soient publiques ou privées, ainsi que les sociétés d'assurances mutuelles exercent leurs activités d'assurance directe pour la couverture des risques assurables, soit d'une manière autonome, soit dans le cadre d'un régime d'assurance agricole;
 - à ce que les États se bornent à couvrir les risques liés aux catastrophes naturelles non assurables et à ce que le financement par les États de telles activités soit autorisé sous certaines conditions;
 - à ce que les aides d'État aux primes d'assurance et le financement par l'État de la réassurance des compagnies d'assurances soient autorisés, à condition de s'inscrire dans le cadre communautaire;
 - à ce que la participation des assureurs et des agriculteurs assurés soit laissée à leur discrétion;
3. estime que, en ce qui concerne le financement communautaire, si un cadre commun devait être adopté pour une politique des assurances et des dédommagements agricoles, les scénarios suivants sont envisageables:
 - un financement communautaire sera prévu pour couvrir une partie des coûts de la création et du fonctionnement des systèmes de protection des revenus agricoles;
 - le financement national et le financement communautaire seront compatibles avec les réglementations qui sont en vigueur actuellement ou qui le seront ultérieurement dans le cadre d'accords de l'OMC;
 - seuls seront financés les systèmes qui répondront aux normes minimales dans le cadre de la politique commune ou qui se conformeront à un calendrier des adaptations nécessaires;
4. attire l'attention, dans ce contexte, sur les dégâts de plus en plus importants provoqués par les changements climatiques et par les catastrophes naturelles, comme les inondations, la sécheresse et les incendies, ainsi que sur les dégâts occasionnés par les épizooties, qui se propagent plus rapidement dans le monde du fait des transports d'animaux et des importations illégales;
5. est d'avis que les propositions de la Commission ne tiennent pas suffisamment compte des

risques et de crises éventuelles qu'implique la libéralisation des marchés agricoles dans le cadre des négociations de l'OMC; demande par conséquent à la Commission de considérer avec plus d'attention des instruments et des mesures qui peuvent permettre d'éviter ou de traiter efficacement un effondrement des prix, des crises sur les marchés, une perte de revenus pour les agriculteurs et tous les obstacles qui s'opposent à la poursuite de leur activité, ainsi que d'effectuer une analyse du rôle des mesures d'accroissement des prix coûtants dans le domaine du bien-être des animaux et de l'environnement;

6. estime que les propositions de la Commission doivent tenir compte des situations de crise gravement dommageables pour les producteurs communautaires qui résultent de limitations aux exportations de produits agricoles de la Communauté instaurées par des pays tiers; invite dès lors la Commission à compléter en conséquence la définition qu'elle donne de la situation de crise;
7. s'oppose avec force à tout renoncement à la préférence communautaire; estime qu'il est absolument indispensable de procéder à un examen plus attentif des instruments et des mesures utilisés par l'Union et par les États membres pour prévenir les risques et faire face aux crises; dans ce contexte, attire surtout l'attention sur la possibilité d'orienter l'offre afin d'éviter une surproduction et un effondrement des prix ainsi que sur les nouveaux programmes de développement rural; considère que le recours aux mesures d'organisation commune des marchés demeure justifié dans des secteurs particulièrement sensibles, comme la production de fruits et légumes, et estime qu'il convient de maintenir ce recours dans le cadre de la révision imminente de l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes;
8. invite la Commission à mettre sur pied un mécanisme de filet de sécurité auquel il pourrait être fait recours non seulement dans les situations de crise affectant l'OCM de la viande bovine, mais également pour d'autres secteurs, comme les fruits et légumes, le vin, la viande de porc et les volailles;
9. invite la Commission à évaluer l'efficacité de certaines mesures spécifiques telles que:
 - l'aide au stockage en cas d'effondrement des prix;
 - l'aide à la transformation visant à décongestionner le marché lorsque cette solution est possible;
 - l'adoption de mesures de promotion visant à pallier les répercussions négatives éventuelles sur l'opinion publique et à minimiser leur effet (comme ce fut par exemple le cas de la consommation de viande bovine après la crise de l'encéphalopathie bovine);
 - l'aide à la réduction volontaire de la production lorsque les perspectives de mise sur le marché s'annoncent peu favorables;
10. recommande, compte tenu du vaste démantèlement tarifaire qui a été décidé dans le cadre de l'OMC pour les produits agricoles, que les conditions d'accès au marché soient définies, à titre de mesure préventive, afin d'éviter le dumping économique, environnemental et social; considère que les prélèvements auxquels les importations de produits agricoles sont soumises demeurent justifiés lorsque les conditions de production sont contraires aux droits de l'homme, ainsi qu'aux accords internationaux et à la législation européenne relatifs à la protection de l'environnement et des animaux; propose d'utiliser le produit de ces

prélèvements pour assurer la sécurité alimentaire et éviter des crises dans les pays en voie de développement concernés;

11. estime que la Commission devrait proposer des sources éventuelles de financement pour les mesures proposées en faveur des nouveaux États membres; estime que les moyens financiers utilisés dans ce but ne doivent pas induire une réduction des aides que les nouveaux États membres reçoivent dans le cadre des paiements directs et de l'aide au développement des zones rurales;
12. juge acceptable un cofinancement, par la Commission, les États membres, l'industrie agroalimentaire et les exploitations agricoles, des mesures destinées à prévenir les risques et faire face aux crises, à condition qu'il puisse se voir conférer un caractère contraignant et qu'il n'entraîne pas des inégalités entre États membres et groupements d'agriculteurs;
13. eu égard au fait que les mesures de développement rural sont nécessaires et permettent de prévenir les risques, se prononce contre la proposition de la Commission qui consiste à financer la gestion des risques et des crises uniquement par un point de pourcentage de modulation; estime en revanche, compte tenu des enjeux, qu'il est indispensable d'augmenter les crédits affectés à la prévention des crises, y compris les crédits mis en réserve; propose, dans ce contexte, de faire exception au principe de l'annualité du budget pour réagir face aux fluctuations des besoins en cas de crise;
14. invite la Commission, vu que le volume des moyens liés à la modulation varie d'un État membre à l'autre, à envisager des sources de substitution pour financer ces mesures, qui soient laissées au libre choix des États membres, comme par exemple un pourcentage fixé sur la base de la valeur brute de leur production agricole;
15. demande à la Commission d'élaborer une analyse quantitative permettant une évaluation fiable des conséquences de la pénurie de pétrole qui se profile, ainsi que des scénarios possibles pour faire face à ce problème en prévoyant la possibilité d'octroyer une aide à l'achat des combustibles lorsque leurs prix font l'objet d'une augmentation exceptionnelle; estime que, parallèlement, la production des plantes énergétiques doit être rendue plus attrayante pour les producteurs, grâce à une augmentation substantielle de l'aide à l'hectare octroyée dans le cadre du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil¹;
16. demande à la Commission d'examiner les moyens d'inciter les agriculteurs, dans le cadre des paiements directs et des programmes de développement rural, à choisir des méthodes économiques et autres qui limitent les risques;
17. demande à la Commission de porter une attention toute particulière à la situation des jeunes agriculteurs pour toutes ses actions en matière de gestion des risques et des crises;
18. estime que la politique de gestion des crises dans l'agriculture doit se fonder sur la souplesse et sur une approche pluraliste, le choix d'un modèle de gestion des crises seul et unique n'étant pas viable, vu la multiplicité des régimes d'assurance et les particularités nationales;

En ce qui concerne l'option 1: cofinancement des catastrophes naturelles par des régimes d'assurance privés

¹ JO L 270 du 21.10.2003, p. 1.

19. estime que, vu la pluralité des instruments qu'offrent les régimes d'assurance, le rôle de l'assurance est particulièrement important:
- a) parce qu'il constitue l'instrument le plus éprouvé du marché, le plus complet sur le plan institutionnel, le plus connu et le plus utilisé;
 - b) parce que, pour cette raison même, il convient mieux que les autres instruments à un marché international des produits agricoles;
 - c) parce que l'aide à la prime d'assurance constitue une forme d'aide clairement acceptée dans le cadre de l'OMC;
 - d) parce que le marché des assurances peut se prévaloir d'une expérience considérable dans ce domaine et a déjà permis de remédier à des situations très complexes et que, dans le même temps, il permet de faire appel à des instruments innovants en matière d'assurance;
20. accueille avec satisfaction les considérations de la Commission concernant le cofinancement des primes d'assurance payées par les agriculteurs au titre des assurances contre les effets des catastrophes naturelles et du soutien aux systèmes de réassurance; estime que cette solution exige d'engager davantage de moyens, à la fois du budget communautaire et des budgets nationaux, que n'en fournit la modulation proposée de 1 %; estime en outre que les conditions d'accès doivent être établies de façon très précise et qu'il faut également envisager la possibilité de soutenir cette formule en ayant recours aux budgets nationaux;
21. estime que, dans certains États membres, le système a déjà donné satisfaction et demande à la Commission de présenter une analyse plus précise, par risque spécifique (comme la grêle, la sécheresse, les tempêtes) et par culture (comme le blé, le maïs, le colza), des prestations offertes par les compagnies privées d'assurance contre les catastrophes naturelles et les épizooties, de leurs coûts et de leur position concurrentielle et de les comparer avec les dépenses et les prestations actuelles des autorités publiques nationales et européennes;
22. demande à la Commission d'établir un système d'assurance public financé par l'Union européenne pour les différents secteurs et modes de production afin de pouvoir mieux définir un cadre d'action pour la gestion des risques et la prévention des crises;
23. invite la Commission à mettre sur pied un système de réassurance cohérent et accessible à tous les États membres dans le cadre de la politique agricole commune;

En ce qui concerne l'option 2: fonds de mutualisation

24. se félicite que la Commission envisage d'encourager les fonds de mutualisation constitués par des producteurs; attire l'attention, dans ce contexte, sur la grande importance que revêtent les organisations de producteurs, qui sont à même d'obtenir une meilleure couverture en raison de la répartition des risques et du groupement des intérêts vis-à-vis des marchés financiers et de l'assurance privée;
25. met l'accent sur les avantages de la responsabilité collective dans le cas de fonds sectoriels ou intersectoriels, qui, eu égard à la mise en commun d'infrastructures, au recours aux aides publiques et aux réserves des producteurs, permet d'escompter une plus forte mobilisation, y

compris en matière de prévention;

26. demande à la Commission, d'examiner la possibilité de protéger les agriculteurs contre la chute des prix par des marchés à terme et des garanties de prix, ou contre les pertes de marchandises par des régimes d'assurance privés;
27. estime indispensables des mesures nationales et communautaires d'accompagnement pour encourager les apports et les contributions du secteur privé par des allègements fiscaux et des facilités de crédit et faciliter ainsi la participation des producteurs aux fonds de mutualisation envisagés; donne tout particulièrement en exemple les exigences et propositions formulées par le Parlement européen dans sa résolution du 15 novembre 2000¹ concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc;
28. demande à la Commission d'examiner, pour les options 1 et 2, la possibilité d'établir une distinction entre la gestion des risques sociaux et la gestion des risques du secteur privé et, le cas échéant, de moduler l'aide accordée selon la taille de l'exploitation et les mesures de prévention des crises adoptées;

En ce qui concerne l'option 3: couverture de base contre les crises de revenus

29. prend acte des propositions de la Commission relatives à la fourniture d'une couverture de base contre les crises de revenus et estime que cette question doit être examinée dans le cadre de la future révision de la PAC;
30. attire l'attention sur les difficultés rencontrées, comme c'est déjà le cas au niveau national, pour la détermination et la reconnaissance du préjudice subi et des pertes de revenus; est d'avis qu'un tel système impliquerait de lourdes formalités administratives et serait coûteux;
31. demande à la Commission de ne pas prévoir d'aides publiques au revenu en cas de crise, qui entreraient en concurrence avec des régimes privés d'assurance, mais, au contraire, de rendre ces régimes beaucoup plus fiables et efficaces par des systèmes appropriés de contrôle qui les responsabilisent;
32. souligne que la Commission devrait se donner pour mission essentielle d'instaurer un mode d'intervention rapide et souple susceptible de répondre à toutes les situations de crise et propre à simplifier au maximum les procédures bureaucratiques, qui monopolisent un temps considérable et compromettent l'efficacité des mesures;

o

o o

33. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

¹ JO C 223 du 8.8.2001, p. 176.