



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 22 janvier 2024
(OR. en)

5676/24

Dossier interinstitutionnel:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	22 janvier 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 12 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Utilisation des mesures de crise adoptées conformément aux articles 219 à 222 du règlement OCM

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 12 final.

p.j.: COM(2024) 12 final



Bruxelles, le 22.1.2024
COM(2024) 12 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Utilisation des mesures de crise adoptées conformément aux articles 219 à 222 du
règlement OCM**

1. Introduction

En vertu de l'article 225, paragraphe d *ter*, du règlement (UE) n° 1308/2013 (règlement OCM)¹, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 31 décembre 2023, un rapport sur le recours aux mesures de crise, en particulier les mesures exceptionnelles adoptées en application des articles 219 et 222 du règlement OCM.

Le présent rapport couvre les règlements relatifs aux mesures exceptionnelles adoptés par la Commission conformément aux articles 219 et 222 du règlement OCM pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 à la fin de l'année 2023.

L'annexe 1 au présent rapport contient la liste de tous ces règlements. L'annexe 2 fournit des informations sur les dépenses annuelles agrégées de l'Union européenne par mesure jusqu'à la fin de l'exercice financier 2023 (15 octobre 2023).

2. Types de mesures exceptionnelles au titre du règlement OCM

2.1 Introduction

La partie V, chapitre I, du règlement OCM est intitulée «Mesures exceptionnelles» (articles 219 à 222). Ces articles habilitent la Commission à adopter des mesures de marché exceptionnelles en cas de:

- perturbations du marché (article 219);
- maladies animales, organismes nuisibles pour les végétaux et perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale (article 220);
- problèmes spécifiques (article 221);
- déséquilibres graves sur les marchés (article 222).

Ces dispositions reflètent la nécessité – dans le contexte d'une orientation de principe de la politique agricole commune (PAC) vers le marché – de faire face aux risques potentiels, souvent soudains et imprévisibles, dus à des circonstances qui peuvent exceptionnellement survenir sur les marchés agricoles, telles qu'une instabilité du marché, une volatilité des prix ou les conséquences de restrictions liées à la santé animale ou végétale.

Les mesures exceptionnelles peuvent donc être considérées en relation avec les outils de prévention et de gestion des risques dont disposent les agriculteurs de l'Union européenne (UE) dans le cadre de la PAC et des politiques nationales.

La production agricole est intrinsèquement aléatoire. Les rendements, la qualité des produits et les prix correspondants sont soumis à l'influence de nombreux paramètres externes ayant des effets à court terme, comme les conditions météorologiques et d'autres considérations environnementales ou sanitaires (telles que les maladies animales et la présence d'organismes nuisibles pour les végétaux). La production agricole est également soumise à des risques liés à l'évolution des marchés agricoles, à des perturbations commerciales ou à des événements géopolitiques. Ces risques sont accentués par la nature des décisions de production, en ce compris les investissements, qui doivent souvent être prises dans une perspective à moyen et long terme. Qui plus est, dans certains systèmes de production (par exemple la production animale), il n'est pas possible de procéder à des ajustements rapides de la production.

¹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

Certains de ces risques peuvent être classés comme normaux ou cessibles et être gérés soit au niveau de l'exploitation elle-même, soit au moyen d'outils de marché ou d'instruments privés de partage des risques (tels que des assurances). D'autres risques peuvent être de nature systémique/liés à des catastrophes et entraîner des coûts si élevés que les outils privés de gestion des risques sont inadéquats (par exemple, les compagnies d'assurance peuvent ne pas être disposées à fournir une couverture à des primes raisonnables)². Lors des crises de marché, une action publique spécifique et exceptionnelle peut donc se révéler nécessaire.

Les mesures exceptionnelles s'ajoutent aux autres mesures d'intervention sur les marchés prévues par le règlement OCM [et notamment à l'intervention publique et à l'aide au stockage privé (ASP)³] qui visent à stabiliser les prix pour les agriculteurs, ainsi qu'aux dispositions visant à prévenir et à gérer les crises au moyen d'interventions sectorielles qui peuvent être programmées dans les plans stratégiques de la PAC (par exemple dans le secteur des fruits et légumes) et les complètent.

Les mesures exceptionnelles sont par nature temporaires et sont adoptées dans la mesure et pour la durée nécessaires afin de résoudre les problèmes en cause.

Les considérants des règlements de la Commission fondés sur les articles 219 à 222 du règlement OCM précisent les raisons de l'adoption de la mesure exceptionnelle, sur la base d'une évaluation objective de la situation du marché.

2.2 Aspects budgétaires

Avant 2023, les mesures exceptionnelles qui supposaient un soutien financier pouvaient être financées en mobilisant des ressources financières au titre de la «réserve pour les crises dans le secteur agricole» (article 25 du précédent règlement horizontal de la PAC⁴; article 226 du règlement OCM), financée par l'application de la «discipline financière». En vertu de ce mécanisme de financement, l'activation de la réserve en cas de crise dans le secteur agricole entraînait des réductions correspondantes des paiements directs aux agriculteurs et son utilisation nécessitait une décision de transfert de la part du Conseil et du Parlement européen. Cette réserve n'a jamais été utilisée jusqu'en mars 2022, date à laquelle une aide exceptionnelle d'ajustement aux producteurs touchés par les conséquences de la guerre en Ukraine a été adoptée. Le programme de soutien s'élevait à 500 millions d'EUR, dont 350 millions d'EUR ont été financés par la réserve de crise de 2022. Auparavant, dans tous les autres cas, le financement des mesures exceptionnelles était assuré par d'autres disponibilités au titre du sous-plafond du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), sans activation de la réserve de crise.

Conformément aux dispositions du nouveau règlement horizontal de la PAC⁵, une réserve agricole d'au moins 450 millions d'EUR est constituée depuis 2023, et elle le sera au début de chaque année de la période 2023-2027⁶. Un montant plus élevé peut être fixé dans le budget de l'UE.

² Voir le rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles (2018).

³ Articles 8 à 21 du règlement OCM.

⁴ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

⁵ Règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (JO L 435 du 6.12.2021, p. 187).

⁶ Article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2116.

Le montant de la réserve agricole est inscrit directement dans le budget de l'UE, ce qui rend les fonds de la réserve directement disponibles. Les mesures exceptionnelles doivent être financées par cette réserve (ainsi que les mesures d'intervention sur le marché). La réserve agricole est constituée par l'utilisation, en premier lieu, des disponibilités restantes de la réserve de l'année précédente non utilisées et reportées, puis les disponibilités sous le sous-plafond du FEAGA et, si nécessaire, et seulement en dernier recours, par l'application de la discipline financière.

Le chapitre du règlement OCM qui traite des mesures exceptionnelles se compose de quatre articles. Les sous-sections suivantes examinent chacun de ces articles plus en détail.

2.3 Article 219

L'article 219 permet à la Commission de prendre, au moyen d'actes délégués, les mesures nécessaires afin de répondre de manière concrète et efficace aux perturbations du marché et aux menaces de telles perturbations dans tous les secteurs agricoles couverts par l'OCM⁷. Pour des raisons d'urgence impérieuses, des actes délégués peuvent être adoptés conformément à la procédure d'urgence (article 228 du règlement OCM) et entrer en vigueur sans délai tant qu'aucune objection n'est exprimée par le Parlement européen ou le Conseil.

La Commission peut adopter de telles mesures en cas de perturbation du marché ou de menace de perturbation du marché (notamment, mais pas exclusivement, en raison de hausses ou de baisses de prix), susceptible de persister ou de s'aggraver. Ces mesures peuvent être adoptées lorsque les autres mesures prévues par le règlement OCM – telles qu'une intervention publique ou une ASP – apparaissent insuffisantes ou inadaptées pour remédier à la situation⁸. Elles visent typiquement les situations d'offre excédentaire (absence de demande) caractérisées par des baisses de prix, mais le libellé de l'article englobe également la situation inverse de pénurie et de hausse des prix.

Ce dispositif reflète la progression graduelle des mesures prévues par l'OCM: les outils d'intervention sur le marché (intervention publique et ASP) et les autres instruments disponibles en vertu du règlement OCM doivent d'abord s'avérer insuffisants avant que des mesures exceptionnelles ne soient adoptées. Dans cet esprit, chaque mesure adoptée précise, le cas échéant, la raison pour laquelle le recours aux mesures disponibles dans le cadre de l'OCM n'a pas permis ou n'aurait pas permis de remédier à la perturbation du marché.

Les mesures en question peuvent, dans la mesure et pour la durée nécessaires pour faire face à la perturbation ou à la menace de perturbation du marché, étendre ou modifier le champ d'application, la durée ou d'autres aspects d'autres mesures prévues par le règlement OCM, et peuvent également prévoir des mesures entièrement nouvelles, y compris l'octroi d'une aide exceptionnelle à un ou plusieurs secteurs, et à un ou plusieurs pays.

Toutes les mesures exceptionnelles accordant une aide exceptionnelle précisent les aspects suivants.

⁷ Voir l'article 1^{er}, paragraphe 2, et l'annexe I du règlement OCM.

⁸ La référence à la nature «inadaptée» des autres mesures de marché du règlement OCM a été introduite lors de la dernière réforme de la PAC, règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, JO L 435 du 6.12.2021, p. 262.

- i) Elles définissent les pays admissibles et la base de répartition des enveloppes d'aide entre ceux-ci.
- ii) Elles précisent que la distribution de l'aide par les États membres doit cibler les producteurs les plus touchés par la perturbation du marché en question. Pour atténuer les perturbations du marché, dans une logique de subsidiarité, les États membres sont souvent mieux placés pour analyser les agriculteurs et les secteurs qui doivent être soutenus dans les différentes situations de marché. En outre, l'aide doit être distribuée sur la base de critères objectifs et de manière non discriminatoire, en évitant tout problème de marché et de concurrence.
- iii) Les mesures indiquent si les États membres peuvent accorder un soutien supplémentaire (paiement complémentaire) dans les mêmes conditions d'objectivité, de non-discrimination et de non-distorsion de la concurrence. Ces compléments, qui ne sont pas affectés par les règles relatives aux aides d'État, peuvent être justifiés par le fait que les montants alloués aux États membres bénéficiaires ne compensent que partiellement les pertes réelles subies par les producteurs.
- iv) Les mesures explicitent la manière dont l'aide exceptionnelle s'articule avec l'assistance financière de l'Union accordée au titre d'autres instruments et s'il est possible de cumuler ladite aide exceptionnelle avec cette assistance financière.
- v) Les États membres sont tenus de notifier à la Commission: i) les critères objectifs utilisés pour cibler l'aide; ii) la manière dont ils ont évité toute distorsion de concurrence; iii) les montants totaux versés; iv) le nombre et le type de bénéficiaires; et v) une évaluation de l'efficacité des mesures prises. À partir de 2015, les mesures concrètes prises, les effets escomptés et les aides complémentaires allouées devront également être signalés.

2.4 Article 220

L'article 220 permet à la Commission d'adopter des actes d'exécution et de prendre, à la demande d'un État membre et sur la base d'une évaluation de fond, des mesures exceptionnelles pour faire face aux incidences sur le marché des mesures prises au niveau national et destinées à lutter contre la propagation de maladies animales et d'organismes nuisibles pour les végétaux⁹. L'évaluation porte sur les preuves que des mesures sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires ont été rapidement prises par l'État membre concerné afin de mettre fin à l'épizootie; ou de surveiller, contrôler et éradiquer ou enrayer l'organisme nuisible. Les mesures prévues à l'article 220 peuvent également porter sur des perturbations graves du marché directement imputables à une perte de confiance des consommateurs en raison de risques pour la santé publique, animale ou végétale.

L'article 220 fournit une base juridique pour l'indemnisation des producteurs touchés par les effets indirects de restrictions commerciales ou par une perte de confiance des consommateurs qui ne sont pas admissibles aux contributions financières de l'UE dans le cadre des mesures de prévention et de contrôle sanitaires et vétérinaires prévues par la législation de l'UE¹⁰. Cette compensation doit être cofinancée par l'État membre concerné.

⁹ Les organismes nuisibles pour les végétaux et la référence aux contrôles phytosanitaires y afférents ont été introduits lors de la dernière réforme de la PAC, règlement (UE) 2021/2117. Les organismes nuisibles pour les végétaux ne concernent que les fruits et les légumes.

¹⁰ Voir le règlement (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux (JO L 189 du 27.6.2014, p. 1). Le règlement a été abrogé par le règlement (UE) 2021/690 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant un programme en faveur du marché intérieur, de

L'UE participe au financement à concurrence de 50 % des dépenses supportées par les États membres (60 % en cas de lutte contre la fièvre aphteuse).

L'article 220 énumère les secteurs pour lesquels les effets des mesures de restriction dans les échanges peuvent être compensés.

Les régimes de soutien adoptés en vertu de l'article 220 exigent des États membres qu'ils effectuent des contrôles administratifs et des contrôles sur place, et qu'ils documentent dûment ces contrôles.

2.5 Article 221

L'article 221 permet à la Commission de prendre, au moyen d'actes d'exécution, des mesures d'urgence pour résoudre des problèmes spécifiques, si les conditions d'adoption de mesures au titre de l'article 219 ou de l'article 220 ne sont pas remplies.

Ces mesures ne nécessitent pas de perturbation ou de menace de perturbation du marché. Le «problème spécifique» à résoudre peut donc résider dans un autre motif qui empêche d'atteindre les objectifs de la PAC. Ces mesures ne peuvent déroger aux dispositions du règlement OCM que dans la mesure et pour la période strictement nécessaires et, en tout état de cause, pour une période n'excédant pas 12 mois.

Pour des raisons d'urgence impérieuses, lorsque les circonstances risquent d'entraîner une détérioration rapide de la situation à laquelle il pourrait être difficile de faire face si l'adoption de ces mesures était différée, des actes d'exécution immédiatement applicables peuvent être adoptés (article 229, paragraphe 3, du règlement OCM).

2.6 Article 222

Enfin, l'article 222 du règlement OCM autorise la Commission à adopter des actes d'exécution pour exempter de l'application du droit de la concurrence les accords et décisions des agriculteurs, associations d'agriculteurs, organisations de producteurs (OP) reconnues, associations d'OP ou organisations interprofessionnelles reconnues visant à stabiliser le marché¹¹.

Les mesures de gestion de l'offre prises par les opérateurs privés visent à remédier aux graves déséquilibres du marché. Le droit de la concurrence interdit généralement de tels accords entre OP, car ils ont un effet restrictif sur la concurrence.

Ces accords et décisions doivent: i) avoir une durée de validité maximale de six mois (qui peut être prolongée); ii) ne pas entraver le bon fonctionnement du marché unique; iii) viser strictement à stabiliser le secteur concerné; et iv) relever d'une ou plusieurs des catégories

la compétitivité des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, du secteur des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et des statistiques européennes (programme pour le marché unique), et abrogeant les règlements (UE) n° 99/2013, (UE) n° 1287/2013, (UE) n° 254/2014 et (UE) n° 652/2014, JO L 153 du 3.5.2021, p. 1.

¹¹ Les possibilités de telles actions collectives ont été étendues aux agriculteurs et à leurs associations par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, JO L 350 du 29.12.2017, p. 15 (règlement «omnibus»).

spécifiques d'actions collectives énumérées dans l'article. Jusqu'en 2017, ces mesures ne pouvaient être adoptées qu'en dernier recours, si des mesures de marché ou des mesures exceptionnelles avaient déjà été adoptées pour les produits concernés. Depuis lors (et depuis le règlement de réforme «omnibus»¹²), elles peuvent compléter l'action de l'UE au titre des autres dispositions sans qu'une telle condition préalable ne s'applique.

Il convient de mentionner que l'article 222 ne suppose pas la mobilisation de fonds européens.

3. Recours à des mesures exceptionnelles (par crise)

Depuis le 1^{er} janvier 2014 et jusqu'à la fin de l'année 2023, 63 mesures exceptionnelles ont été adoptées conformément aux articles 219 à 222 du règlement OCM. Ces mesures sont présentées ci-dessous, en lien avec la crise ou la situation spécifique qui a déclenché leur adoption¹³.

La plupart des mesures ont été adoptées au titre de l'article 219 (32 actes), suivies de 14 actes au titre de l'article 220, de 11 actes au titre de l'article 221 et de 6 actes au titre de l'article 222.

On trouvera à l'annexe 1 une liste de toutes ces mesures. Des informations sur l'exécution des mesures jusqu'au 15 octobre 2023 sont également fournies à l'annexe 2.

3.1 Embargo russe sur les importations, combiné à des déséquilibres entre l'offre et la demande

En représailles aux sanctions imposées par l'UE après l'annexion de la Crimée par la Russie au printemps 2014, le gouvernement russe a interdit l'importation de certains produits agricoles en provenance de l'Union européenne. Cet embargo, entré en vigueur le 7 août 2014, concerne des produits tels que le lait et les produits laitiers, les produits de l'élevage ainsi que les fruits et légumes frais. L'embargo initial, qui a été prolongé par la suite, a eu des conséquences importantes pour les exportateurs européens des produits agricoles concernés, car il a limité leur accès au marché russe.

3.1.1 Fruits et légumes

L'embargo russe sur les importations de l'UE a provoqué une chute importante des prix dans le secteur des fruits et légumes de l'UE, puisque l'un de ses principaux marchés d'exportation est devenu soudainement indisponible, ce qui a entraîné une surabondance de l'offre dans l'UE.

La menace d'une perturbation du marché était d'autant plus pressante pour ce secteur qu'elle est survenue inopinément au moment de la récolte, et que les agriculteurs se sont dès lors retrouvés avec de grandes quantités de produits récoltés et très périssables, avec des possibilités de stockage limitées. En outre, certaines variétés de produits principalement destinées à la Russie n'ont pas trouvé rapidement d'autres marchés d'exportation. Pour les pêches et les nectarines, l'embargo a coïncidé avec un niveau d'offre élevé dû aux conditions météorologiques de 2014. Étant donné que la production de fruits et légumes est imprévisible et que les produits sont périssables, la présence d'excédents même minime peut considérablement perturber le marché.

¹² Règlement (UE) 2017/2393.

¹³ Il convient de noter que certains actes ne constituent que des modifications d'actes approuvés précédemment, qui, par exemple, prolongent la durée des mesures, étendent leur champ d'application à d'autres bénéficiaires, etc.

Pour éviter une grave perturbation du marché et pour atténuer la chute des prix, deux mesures ont été adoptées. Une mesure au titre de l'article 219 du 21 août 2014 a augmenté les volumes de pêches et de nectarines admissibles aux retraits du marché bénéficiant d'un soutien en vue d'une distribution gratuite par les OP¹⁴. Elle a également permis l'octroi d'une aide financière de l'UE aux producteurs qui n'étaient pas membres d'une OP et un soutien supplémentaire aux activités de promotion des OP des quatre principaux pays producteurs, à savoir la Grèce, l'Espagne, la France et l'Italie, pour un montant maximal de trois millions d'EUR¹⁵.

Une deuxième mesure au titre de l'article 219, datée du 29 août 2014, a étendu le règlement à d'autres fruits et légumes touchés par la perte de marchés d'exportation. Elle allouait en outre 125 millions d'EUR (dont 82 millions d'EUR pour les pommes et les poires et 43 millions d'EUR pour les autres fruits et légumes) à l'octroi d'une aide financière pour des volumes plus importants de retraits du marché, de récoltes en vert et d'opérations de non-récolte pour les producteurs membres et non membres d'OP, jusqu'à concurrence de quantités spécifiques de produits (énumérées à l'annexe D)¹⁶.

Ces mesures exceptionnelles ont été prolongées et complétées, notamment pour étendre le champ d'application aux oranges, clémentines, mandarines et citrons¹⁷.

En janvier 2016, l'embargo russe sur les importations agricoles a été étendue aux importations de produits agricoles turcs. La Turquie étant un exportateur majeur de fruits et légumes vers la Russie, la menace d'une perturbation du marché dans l'UE était importante en raison des effets de détournement des échanges. En juin 2016, une nouvelle mesure a été introduite au titre de l'article 219, adaptant les mesures existantes et étendant leur champ d'application à d'autres produits. La mesure comprenait des limites de quantités maximales de produits admissibles à l'aide financière par État membre producteur¹⁸. En mars 2017, les quantités allouées non utilisées ont été redistribuées entre les États membres producteurs au moyen d'un nouvel acte délégué¹⁹.

Le suivi régulier du marché de l'UE a ensuite révélé une amélioration pour les cultures non permanentes (légumes et certains fruits), ce qui a conduit à un ajustement des mesures existantes. En avril 2017, une mesure prise au titre de l'article 219 a réduit le nombre de produits et les quantités maximales admissibles à l'aide²⁰. Toutefois, en raison des niveaux de production élevés et des stocks de pêches et de nectarines dans certains États membres, ainsi que de l'introduction de mesures sanitaires et phytosanitaires par d'autres destinations

¹⁴ La base juridique des mesures de gestion de crise (telles que les retraits du marché, la récolte en vert et la non-récolte) qui peuvent être soutenues par l'UE dans le cadre des programmes opérationnels pour les fruits et légumes a évolué au fil du temps, du règlement (UE) n° 1308/2013 de l'OCM (articles 33 et 34) au règlement sur les plans stratégiques relevant de la PAC [règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, JO L 435 du 6.12.2021, p. 1]. Depuis 2021, le champ d'application, la durée et d'autres aspects des interventions sectorielles dans le secteur des fruits et légumes sont régis par le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (article 42 et suivants).

¹⁵ JO L 248 du 22.8.2014, p. 1.

¹⁶ JO L 259 du 30.8.2014, p. 2.

¹⁷ JO L 284 du 30.9.2014, p. 22; JO L 366 du 20.12.2014, p. 20; JO L 211 du 8.8.2015, p. 17.

¹⁸ JO L 154 du 11.6.2016, p. 3.

¹⁹ JO L 58 du 4.3.2017, p. 8.

²⁰ JO L 170 du 1.7.2017, p. 31.

d'exportation telles que le Belarus, une nouvelle mesure au titre de l'article 219 a été adoptée en septembre 2017. Ce nouvel acte a augmenté les quantités maximales de pêches et de nectarines admissibles à l'aide pour la Grèce, l'Espagne et l'Italie²¹.

Grâce à toutes ces mesures, un montant total de plus de 500 millions d'EUR a été déboursé jusqu'en 2018, ce qui a permis de retirer du marché près de 1,8 million de tonnes de fruits et légumes frais.

3.1.2 Lait et produits laitiers

L'embargo russe sur les importations de l'UE a d'abord entraîné une menace de perturbation du marché, puis une perturbation réelle du marché des produits laitiers, avec des baisses de prix significatives. À cette situation se sont ajoutées d'autres circonstances telles que le ralentissement des importations chinoises (le plus grand marché d'importation mondial), des prix positifs et des conditions météorologiques qui ont entraîné une augmentation de l'offre mondiale de lait. L'effet combiné de toutes ces circonstances a entraîné un déséquilibre mondial entre l'offre et la demande dans le secteur laitier et une forte baisse du prix du lait et des produits laitiers, avec des répercussions négatives sur le secteur de l'élevage.

Afin de garantir la sécurité du marché, la période d'intervention publique pour le lait écrémé en poudre (LEP) et le beurre (qui s'étendait habituellement du 1^{er} mars au 30 septembre) a été prolongée à plusieurs reprises au moyen de mesures prévues à l'article 219 (²²).

Outre l'aide au stockage privé standard pour le beurre et le LEP, un régime temporaire et exceptionnel d'aide au stockage privé pour tous les types de fromages [non limité aux fromages bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP) ou d'une appellation d'origine protégée (AOP) admissibles à l'aide au stockage privé dans le cadre de l'OCM] a été mis en place fin 2014²³ et fin 2015²⁴.

Entre 2014 et 2017, ces mesures ont été complétées par des régimes de soutien financier exceptionnels en faveur du secteur laitier et d'autres secteurs de l'élevage.

Une mesure prise au titre de l'article 219 prévoyant une aide exceptionnelle aux producteurs de lait en Estonie, en Lettonie et en Lituanie pour un montant de 28,6 millions d'EUR (respectivement 6,8 millions, 7,7 millions et 14,1 millions d'EUR) a été adoptée en novembre 2014. Cette mesure visait à résoudre les problèmes de liquidités causés par la perte d'un partenaire commercial important et la baisse des prix du lait qui s'en est suivie. Les trois pays dépendaient fortement des exportations vers la Russie et leur secteur laitier se concentrait sur des produits non couverts par l'intervention publique ou par l'ASP²⁵. En décembre 2014, la Finlande s'est vu attribuer 10,7 millions d'EUR pour des raisons similaires²⁶. L'allocation de l'aide aux quatre pays se fondait sur leurs niveaux de production laitière dans le cadre des quotas nationaux.

²¹ JO L 233 du 9.9.2017, p. 1.

²² JO L 265 du 5.9.2014, p. 21; JO L 360 du 17.12.2014, p. 13; JO L 242 du 18.9.2015, p. 28; JO L 242 du 9.9.2016, p. 15.

²³ JO L 265 du 5.9.2014, p. 22, abrogé peu après parce que le régime semblait être utilisé de manière disproportionnée par les producteurs de fromage de régions qui n'exportaient pas traditionnellement des quantités importantes vers la Russie (JO L 279 du 23.9.2014, p. 17).

²⁴ JO L 271 du 16.10.2015, p. 15, modifié ultérieurement pour mettre à disposition de certains États membres des quantités maximales de fromages non utilisées (JO L 41 du 18.2.2016, p. 10).

²⁵ JO L 341 du 27.11.2014, p. 3.

²⁶ JO L 366 du 20.12.2014, p. 18.

En octobre 2015, le fort déséquilibre entre l'offre et la demande dans les secteurs du lait, des produits laitiers et de la viande de porc, provoqué par l'embargo russe et sa prolongation ultérieure, a été aggravé par une augmentation des coûts de production dans d'autres secteurs de l'élevage en raison de la sécheresse de 2015 en Europe. Ce faisceau de circonstances a conduit à l'adoption d'une mesure au titre de l'article 219 accordant une aide exceptionnelle aux agriculteurs des secteurs du lait et autres élevages dans tous les États membres de l'UE pour un montant global de 420 millions d'EUR²⁷. Une aide nationale supplémentaire jusqu'à 100 % – non soumise aux procédures relatives aux aides d'État – a été autorisée.

Deux mesures relevant respectivement des articles 219 et 222 ont ensuite été adoptées en avril 2016. Ces deux mesures autorisent les coopératives et les autres formes d'OP reconnues et non reconnues à conclure des accords et à prendre des décisions en matière de planification de la production laitière en vue de stabiliser le marché²⁸. Cette dernière mesure a été prolongée en septembre en raison de son faible taux d'utilisation²⁹.

En septembre 2016, deux nouvelles mesures au titre de l'article 219 ont été introduites pour faire face aux perturbations du marché dans les secteurs du lait et de l'élevage, influencées par le maintien de l'embargo russe et le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande au niveau mondial, et pour fournir une aide exceptionnelle supplémentaire aux agriculteurs dans les secteurs du lait et de l'élevage.

La première mesure permettait aux États membres d'accorder des aides sur la base de réductions volontaires des livraisons de lait de vache afin de diminuer les volumes de production et d'aider le secteur à se stabiliser. La deuxième mesure visait à remédier aux perturbations du marché dans les secteurs du lait, de la viande porcine, de la viande bovine, de la viande ovine et de la viande caprine. En fonction des circonstances nationales, elle: i) permettait aux agriculteurs d'être indemnisés pour la baisse des prix du lait; ii) autorisait des aides aux secteurs de la viande bovine; et iii) répondait à l'éclosion de foyers de peste porcine africaine dans d'autres secteurs de l'élevage. L'acte énumérait les activités visant à favoriser la durabilité économique et à contribuer à la stabilisation du marché qui pouvaient bénéficier d'une aide. Les États membres étaient tenus de rendre compte des mesures prises et de justifier l'attribution des aides dans les secteurs de l'élevage autres que le secteur laitier. Un montant de 150 millions d'EUR a été alloué pour contribuer à la réduction de la production laitière, et 350 millions d'EUR ont été alloués pour l'aide à l'ajustement dans les secteurs de l'élevage³⁰. Cette dernière aide permettait en outre d'obtenir un soutien national supplémentaire pouvant aller jusqu'à 100 %.

3.2 COVID-19

Pendant la pandémie de COVID-19, les restrictions de déplacements, la disponibilité limitée de la main-d'œuvre et la fermeture obligatoire des établissements d'hôtellerie et de restauration ont entraîné une baisse soudaine de la consommation de plusieurs produits agricoles et alimentaires.

3.2.1 Lait et produits laitiers

²⁷ JO L 271 du 16.10.2015, p. 25.

²⁸ JO L 96 du 12.4.2016, p. 18; JO L 96 du 12.4.2016, p. 20. La différence de base juridique reflète le fait que l'article 222 ne couvre que les OP reconnues; pour l'étendre aux coopératives non reconnues comme OP, une mesure de l'article 219 a dû être adoptée.

²⁹ JO L 242 du 9.9.2016, p. 17.

³⁰ JO L 242 du 9.9.2016, p. 4; JO L 242 du 9.9.2016, p. 10.

Le secteur du lait et des produits laitiers a été confronté à une baisse de la demande lors des confinements en 2020. En avril 2020, des mesures d'intervention sur le marché au titre du règlement OCM sous la forme d'ASP ont été adoptées pour les produits admissibles (beurre, lait écrémé en poudre). Étant donné que les producteurs n'avaient pas la capacité de réorienter le lait cru transformé vers des produits stockables et à moindre intensité de main-d'œuvre, ces mesures ont été accompagnées d'une mesure au titre de l'article 219 accordant une ASP aux fromages sans certification AOP ou IGP (non éligibles aux ASP en vertu des dispositions de l'OCM), dans la limite de volumes maximaux prédéfinis par État membre³¹.

Parallèlement, compte tenu du grave déséquilibre entre l'offre et la demande dans le secteur, une mesure au titre de l'article 222 a également été adoptée pour permettre aux OP de conclure des accords et de prendre des décisions communes en matière de planification de leurs volumes de production de lait cru avant le début de la haute saison de production, de manière à compenser la chute des prix du lait et des produits laitiers³².

3.2.2 Fruits, légumes et vin

La fermeture d'importants points de vente (magasins, restaurants) de fruits, de légumes et de vin, associée à une pénurie de main-d'œuvre, a fortement perturbé les secteurs des fruits, des légumes et du vin dans l'UE.

Pour le secteur du vin, l'imposition de droits de douane de 25 % (en valeur) sur les importations de vin de l'UE par les États-Unis en octobre 2019 avait déjà eu une incidence négative sur les exportations. Cette situation a été exacerbée par la pandémie, ce qui a entraîné des difficultés financières pour les producteurs de vin.

En avril 2020, une mesure au titre de l'article 219 a été adoptée pour remédier aux perturbations du marché résultant de la COVID-19 dans les secteurs des fruits, des légumes et du vin. Cet acte a introduit des dérogations aux règles existantes de l'OCM en matière de programmes opérationnels et de soutien³³.

Pour les fruits et légumes, les limites de dépenses pour les mesures de prévention et de gestion des crises dans les programmes opérationnels ont été temporairement levées.

Pour le secteur vitivinicole, afin d'éliminer les excédents du marché qui réduisaient les prix, l'assistance financière au titre des programmes d'aide a été temporairement étendue pour couvrir à la fois la distillation du vin à des fins industrielles ou énergétiques et l'aide au stockage de crise. La mesure a également élargi le soutien de l'UE aux fonds de mutualisation des producteurs et a augmenté les seuils de contribution financière de l'UE pour plusieurs mesures visant à réduire les contributions financières des opérateurs et à améliorer leur trésorerie. Le budget opérationnel des programmes d'aide nationaux est resté inchangé³⁴.

Parallèlement, une mesure au titre de l'article 221 a été adoptée pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre dans les vignobles, qui a prolongé à la fois les autorisations de plantation expirant en 2020 et le délai d'arrachage en cas de replantation anticipée³⁵.

En juillet 2020, deux nouvelles mesures ont été introduites pour aider les secteurs des fruits, des légumes et du vin à faire face aux conséquences de la pandémie. Une première mesure au

³¹ JO L 140 du 4.5.2020, p. 1.

³² JO L 140 du 4.5.2020, p. 37.

³³ En 2020, les deux programmes étaient toujours régis par le règlement OCM.

³⁴ JO L 140 du 4.5.2020, p. 6.

³⁵ JO L 140 du 4.5.2020, p. 46.

titre de l'article 219 a introduit des souplesses supplémentaires dans les programmes opérationnels et de soutien dans les deux secteurs. Dans le secteur vitivinicole, les producteurs peuvent également, sous certaines conditions, demander des avances égales à 100 % de l'aide communautaire pour la distillation et le stockage en cas de crise du vin, afin d'atténuer la réduction de leur flux de trésorerie³⁶.

Une deuxième mesure a été introduite en vertu de l'article 222 et visait à remédier au grave déséquilibre du marché dans le secteur vitivinicole, la consommation et les exportations étant en baisse alors que d'importants volumes de vin étaient mis en stock. Celle-ci permettait aux agriculteurs, aux OP reconnues et aux organisations interprofessionnelles de conclure des accords et de prendre des décisions communes concernant les activités de production, de transformation, de traitement, de stockage et de promotion³⁷.

Reconnaissant que la situation du secteur vitivinicole ne s'était pas améliorée malgré les mesures précédentes, deux mesures au titre de l'article 219 ont été prises en janvier et en septembre 2021, prolongeant les dérogations précédemment adoptées et offrant une plus grande souplesse pour soutenir l'assurance récolte³⁸.

3.2.3 Autres secteurs

Les secteurs des pommes de terre, des plantes vivantes et des fleurs ont connu une période de déséquilibre du marché pendant les périodes de confinement associées à la COVID-19, en raison de la chute brutale de la demande et des prix, de la disponibilité limitée de la main-d'œuvre et de l'augmentation des coûts de transport.

Pour soutenir les producteurs, deux mesures au titre de l'article 222 ont été adoptées en avril 2020, permettant aux agriculteurs et aux OP reconnues de conclure des accords et de prendre des décisions communes concernant, par exemple, les retraits du marché, la distribution gratuite, la promotion et la planification temporaire de la production³⁹.

3.3 La guerre en Ukraine et l'évolution subséquente du marché

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a fait peser une lourde menace de perturbation sur les marchés de l'UE en raison de l'augmentation significative des prix des céréales et des intrants (en particulier l'énergie et les engrais) et de l'interruption des échanges. Pour contrer ces menaces, une mesure au titre de l'article 219 a été adoptée en mars 2022, prévoyant une aide exceptionnelle temporaire aux agriculteurs actifs dans tous les secteurs s'ils menaient des activités de nature à contribuer à la sécurité alimentaire ou à remédier aux déséquilibres du marché. Un montant total de 500 millions d'EUR a été mis à disposition et alloué aux États membres sur la base de leurs plafonds de paiements directs. Les États membres étaient libres de choisir le ou les secteurs bénéficiaires afin de soutenir les producteurs qui souffraient le plus. Une aide nationale supplémentaire pouvant aller jusqu'à 200 % a également été autorisée⁴⁰.

Une mesure au titre de l'article 219 a également été adoptée en juillet 2022 pour soutenir le secteur des fruits et légumes. Elle permettait des dérogations aux limites de dépenses

³⁶ JO L 300, 14.9.2020, p. 26.

³⁷ JO L 215 du 7.7.2020, p. 13.

³⁸ JO L 31 du 29.1.2021, p. 198; JO L 415 du 22.11.2021, p. 1.

³⁹ JO L 140 du 4.5.2020, p. 13; JO L 140 du 4.5.2020, p. 17.

⁴⁰ JO L 96 du 24.3.2022, p. 4.

applicables aux mesures de gestion et de prévention des crises et augmentait la part de l'aide financière de l'UE pour les fonds opérationnels nationaux dans le secteur⁴¹.

L'augmentation des importations de céréales et d'oléagineux en provenance d'Ukraine dans les États membres de l'Union proches de l'Ukraine, où les corridors dits «de solidarité UE-Ukraine» ont été mis en place, a une incidence sur les agriculteurs locaux. Dans certaines régions de l'UE, ces importations supplémentaires ont entraîné une surabondance de l'offre nationale, une baisse des prix locaux ou une saturation des chaînes logistiques. Compte tenu de ces problèmes, une mesure au titre de l'article 221 a été adoptée en avril 2023. Un montant de 56 millions d'EUR a été alloué pour soutenir les agriculteurs les plus touchés par l'augmentation des importations de céréales et d'oléagineux en provenance d'Ukraine en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie. Une aide nationale supplémentaire allant jusqu'à 100 % a été autorisée⁴².

Compte tenu de l'ampleur des retombées négatives de l'augmentation des importations de céréales et d'oléagineux en provenance d'Ukraine vers la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie, une deuxième mesure au titre de l'article 221 a été adoptée en juin 2023. Cette deuxième mesure s'inscrivait dans le prolongement de la précédente et permettait de débloquer 100 millions d'EUR pour soutenir les agriculteurs produisant des céréales et des oléagineux spécifiques [annexe 1] dans les cinq pays. Une aide nationale supplémentaire pouvant aller jusqu'à 200 % a été autorisée⁴³.

À la mi-2023, on a observé une baisse rapide des prix de plusieurs produits agricoles, dans un contexte de coûts élevés des intrants, de forte inflation des prix des denrées alimentaires et de réduction de la demande des consommateurs. Ces circonstances ont eu une incidence négative marquée sur différents secteurs agricoles de l'UE et ont créé des problèmes de liquidités pour les agriculteurs, au-delà de ceux décelés dans les cinq États membres situés en première ligne, qui avaient bénéficié d'un soutien antérieur.

Une mesure au titre de l'article 221 a été adoptée en juillet 2023 afin de relever les défis spécifiques observés dans plusieurs secteurs tels que les secteurs des animaux, des fruits et légumes, du vin, des céréales et des oléagineux. Cette mesure prévoyait une aide d'urgence pour les agriculteurs des secteurs agricoles les plus touchés des 22 États membres qui n'avaient pas bénéficié des deux mesures précédentes au titre de l'article 221. Un montant total de 330 millions d'EUR a été mis à disposition. Les États membres étaient tenus de cibler les agriculteurs des secteurs les plus touchés et pouvaient accorder un soutien aux opérations de distillation de crise pour le vin au-delà des allocations fixées dans les programmes d'aide nationaux. Une aide nationale supplémentaire pouvant aller jusqu'à 200 % a été autorisée⁴⁴.

Parallèlement, pour contrer la menace de déséquilibres futurs du marché dans le secteur vitivinicole avec l'arrivée de la nouvelle récolte, une mesure au titre de l'article 219 a été adoptée en juin 2023, permettant aux États membres de réorienter une partie des ressources financières de leurs programmes d'aide nationaux afin de fournir un soutien adapté à leurs circonstances spécifiques. Le soutien à la distillation de crise du vin a été autorisé dans des conditions spécifiques, de même que des dérogations aux dispositions de l'OCM et des contributions financières accrues de l'UE pour différents types de mesures sectorielles⁴⁵.

⁴¹ JO L 189 du 18.7.2022, p. 1.

⁴² JO L 96 du 5.4.2023, p. 80.

⁴³ JO L 168 du 3.7.2023, p. 22.

⁴⁴ JO L 180 du 17.7.2023, p. 21.

⁴⁵ JO L 160 du 26.6.2023, p. 12.

3.4 Événements météorologiques extrêmes et catastrophes naturelles

Dès 2015, les effets négatifs des mauvaises conditions météorologiques sur les marchés ont été reconnus comme l'un des facteurs contribuant au déséquilibre entre l'offre et la demande dans le secteur de l'élevage, car la sécheresse de l'été 2015 a entraîné une pénurie de cultures fourragères et de pâturages⁴⁶.

À la suite du tremblement de terre qui a frappé le centre de l'Italie en août 2016, la mesure de l'article 219 accordant une aide exceptionnelle d'ajustement aux éleveurs adoptée en 2016 a été modifiée en 2017. Pour compenser les pertes subies par les éleveurs des régions touchées, l'Italie a été autorisée à accorder une aide nationale supplémentaire pouvant aller jusqu'à 200 %⁴⁷.

En raison de conditions météorologiques anormales et sans précédent, à savoir de fortes pluies prolongées et des inondations qui ont affecté leurs terres arables, une mesure au titre de l'article 221 a été adoptée en janvier 2018 pour soutenir les agriculteurs de Lituanie, de Lettonie, d'Estonie et de Finlande. Cette mesure visait à indemniser les agriculteurs les plus touchés par les précipitations et les inondations et qui avaient subi les pertes les plus importantes en matière de terres arables pour les semis d'hiver et les récoltes. L'acte déterminait le montant maximal de fonds communautaires disponibles pour chaque pays, soit un total de 15 millions d'EUR, tandis que les pays eux-mêmes devaient établir le nombre d'hectares admissibles et le montant forfaitaire de l'aide par hectare. Des compléments nationaux pouvant aller jusqu'à 100 % ont été autorisés⁴⁸.

La mesure au titre de l'article 221 adoptée à la mi-juillet 2023 visait aussi en partie à remédier aux effets de phénomènes météorologiques extrêmement défavorables, tels que la sécheresse du printemps 2023 (particulièrement grave dans certaines régions d'Espagne, du Portugal et d'Italie) et les dommages connexes subis par les producteurs agricoles⁴⁹.

Ces événements météorologiques graves et défavorables ont eu une incidence négative particulière sur les producteurs de fruits, de légumes et de vin et ont conduit à l'adoption d'une nouvelle mesure au titre de l'article 221 en août 2023. La mesure permettait une certaine souplesse et augmentait les contributions financières de l'UE dans la mise en œuvre des programmes opérationnels pour les OP et les associations d'OP dans le secteur des fruits et légumes. Dans le secteur vitivinicole, la mesure prolongeait à la fois la validité de l'autorisation de plantation qui expirait en 2023 et la période d'arrachage. Elle a également introduit des flexibilités pour les mesures de restructuration et de reconversion des vignobles qui n'avaient été que partiellement mises en œuvre en 2023⁵⁰.

Par la suite, en 2023, la Slovénie a connu des inondations et des glissements de terrain extrêmement graves, tandis que certaines régions de Grèce ont été confrontées à des incendies de forêt et à des inondations sans précédent en août et septembre 2023. Les dommages importants causés par ces catastrophes naturelles à la production agricole ont conduit à l'adoption d'une nouvelle mesure au titre de l'article 221 en décembre 2023, afin de soutenir les agriculteurs touchés. Un montant de 51,7 millions d'EUR a été alloué aux deux pays, et un complément national pouvant aller jusqu'à 200 % a été autorisé⁵¹.

⁴⁶ Voir ci-dessus, JO L 271 du 16.10.2015, p. 25.

⁴⁷ JO L 42 du 18.2.2017, p. 7.

⁴⁸ JO L 19 du 24.1.2018, p. 6.

⁴⁹ Voir ci-dessus, JO L 180 du 17.7.2023, p. 21.

⁵⁰ JO L 199 du 9.8.2023, p. 96.

⁵¹ JO L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/l/2023/2820/fr)

3.5 Maladies animales

3.5.1 Peste porcine africaine

Pour prévenir la propagation de la peste porcine africaine (PPA) sur leur territoire, la Pologne et la Lituanie ont adopté en février 2014 des mesures préventives restreignant la commercialisation de la viande de porc dans les zones touchées. Les deux pays ont ensuite notifié à la Commission d'importantes réductions de prix et de graves perturbations du marché dans ces régions, causées par ces restrictions. Par conséquent, deux mesures au titre de l'article 220 ont été adoptées en mars et avril 2014, autorisant les deux pays à fournir une aide à l'abattage de certains animaux au cours d'une période prédéfinie et dans des conditions bien particulières⁵².

En réponse à de nouveaux foyers de peste porcine africaine en Pologne qui ont entraîné des pertes pour les producteurs, une mesure au titre de l'article 220 a été adoptée en avril 2017. La Pologne a été autorisée à accorder des aides aux producteurs pour l'abattage de certains animaux, dans des conditions bien définies⁵³. Une aide exceptionnelle dans des conditions similaires a également été accordée en septembre 2017 aux petites exploitations porcines dans le cadre d'une mesure au titre de l'article 221, afin d'éviter que ces exploitations ne cessent leur production et d'alléger les coûts qu'elles devaient supporter pour se conformer aux mesures nationales⁵⁴.

3.5.2 Grippe aviaire

Entre 2014 et 2023, plusieurs foyers de grippe aviaire se sont déclarés en Europe, et notamment en Italie, en France et en Pologne. Au fil du temps, les trois pays ont notifié à la Commission que les mesures appliquées pour contenir et éradiquer la propagation de la maladie entraînaient des pertes de revenus non admissibles aux contributions financières de l'UE en vertu de la législation européenne applicable (⁵⁵) pour les opérateurs des secteurs des œufs et de la viande de volaille. Par conséquent, la Commission a adopté onze mesures au titre de l'article 220 entre octobre 2014 et août 2023, prévoyant le cofinancement par l'UE des dépenses encourues par les trois pays pour soutenir temporairement leurs opérateurs situés dans les zones réglementées par les mesures nationales, pour des périodes de temps spécifiques, et sous réserve de la présentation de demandes admissibles de leur part basées sur des contrôles *ex ante* des autorités nationales. Les mesures précisent: i) les espèces affectées; ii) les quantités maximales de produits admissibles au financement; et iii) les montants forfaitaires de cofinancement et les critères utilisés pour déterminer ces montants (dans certains cas, à concurrence de niveaux/montants maximaux fixes de cofinancement de l'UE). Depuis mai 2014, les actes précisent que les pertes subies ne doivent pas être compensées par des aides d'État ou des assurances, et que les producteurs ne doivent pas avoir reçu de contributions financières de l'UE pour les mêmes pertes au titre d'autres règlements communautaires pertinents⁵⁶.

3.6 Autres

⁵² JO L 95 du 29.3.2014, p. 24; JO L 125 du 26.4.2014, p. 64.

⁵³ JO L 92 du 6.4.2017, p. 41.

⁵⁴ JO L 234 du 12.9.2017, p. 1.

⁵⁵ Règlement (UE) n° 652/2014, abrogé par le règlement (UE) 2021/690.

⁵⁶ JO L 295 du 11.10.2014, p. 51; JO L 126 du 14.5.2016, p. 63; JO L 43 du 21.2.2017, p. 196; JO L 46 du 20.2.2018, p. 1; JO L 255 du 11.10.2018, p. 1; JO L 255 du 11.10.2018, p. 7; JO L 206 du 6.8.2019, p. 12; JO L 273 du 20.8.2020, p. 1; JO L 317 du 9.12.2022, p. 56; JO L 105 du 20.4.2023, p. 2; JO L 202 du 14.8.2023, p. 8.

Dans l'intérêt de la stabilité du marché (soit au niveau de l'UE, soit dans les secteurs concernés), ou pour éviter une chute rapide de la production de certains produits, trois autres mesures exceptionnelles au titre de l'article 221 ont été adoptées afin de faire face à des problèmes spécifiques.

Une mesure au titre de l'article 221 a ainsi été adoptée en juillet 2019 pour fournir une aide exceptionnelle aux agriculteurs du secteur de la viande bovine en Irlande. Cette mesure a été motivée par l'incidence potentielle du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le Royaume-Uni étant un marché d'exportation important pour le bœuf et le veau irlandais. L'Irlande s'est vu allouer un total de 50 millions d'EUR afin de soutenir ses agriculteurs et de les aider à adapter leur production et à trouver de nouveaux marchés. Des compléments nationaux pouvant aller jusqu'à 100 % ont été autorisés⁵⁷.

Une dérogation aux programmes d'aide au secteur vitivinicole a été introduite par une mesure au titre de l'article 221 en janvier 2020. Cette mesure visait à répondre aux droits à l'importation sur les vins en provenance de certains pays de l'UE, adoptés par les États-Unis en guise de contre-mesure aux subventions accordées par l'UE à Airbus et à la suite d'une décision d'arbitrage de l'OMC. Cette mesure a permis d'assouplir la mise en œuvre des mesures de promotion dans le secteur vitivinicole et d'augmenter les taux de contribution de l'UE⁵⁸.

Des dérogations aux programmes opérationnels dans le secteur italien des fruits et légumes ont également été adoptées en mars 2020, au moyen d'une mesure au titre de l'article 221. Cette mesure visait à soutenir les organisations de producteurs touchées par l'infestation de punaises dans certaines régions d'Italie et à les aider à faire face au nuisible, étant donné qu'aucune mesure d'éradication ne pouvait être prise au niveau de l'UE en vertu de la législation européenne applicable. Les seuils d'assistance de l'UE pour les mesures de prévention et de gestion des crises ont été relevés pour atteindre ces objectifs⁵⁹.

4. Observations finales

Les mesures examinées dans ce rapport montrent que la boîte à outils juridique destinée aux mesures exceptionnelles introduite par la réforme de 2013 offre une certaine souplesse pour faire face à différents types de crises. Elle constitue donc un progrès significatif par rapport à la situation juridique qui prévalait auparavant.

Sur le plan politique, les mesures exceptionnelles sont généralement bien accueillies. En témoigne le large soutien exprimé lors de la proposition – ou après l'adoption – des actes correspondants au Conseil et au Parlement européen, ainsi que dans le cadre des procédures de comitologie. Le recours à ces mesures exceptionnelles témoigne de la solidarité de l'UE et de ses États membres. Dans ce contexte, les remarques suivantes concernant la justification de l'adoption de ces mesures, leur conception et leurs aspects financiers méritent d'être examinées.

4.1 Justification de l'adoption de mesures exceptionnelles

Des mesures exceptionnelles ont été adoptées pour répondre à des objectifs politiques clairs, comme l'illustrent les considérants des actes, et pour faire face à des situations exceptionnelles susceptibles d'avoir une incidence négative sur les marchés agricoles. Ces mesures ont été mises en œuvre en cohérence avec ces objectifs politiques. Le concept et la

⁵⁷ JO L 179 du 3.7.2019, p. 20.

⁵⁸ JO L 27 du 31.1.2020, p. 20.

⁵⁹ JO L 98 du 31.3.2020, p. 26.

place des mesures exceptionnelles dans le règlement OCM suggèrent qu'il s'agit de moyens qui devraient être déployés exceptionnellement en réponse à des situations particulièrement difficiles susceptibles d'affecter négativement les marchés agricoles.

L'expérience dont nous disposons à ce jour avec les mesures exceptionnelles montre qu'elles ont été principalement utilisées pour aider les agriculteurs à faire face aux dommages qu'ils subissent en raison de perturbations des marchés ou de problèmes liés à la santé animale ou végétale. Elles ont également, quoique moins fréquemment, aidé les agriculteurs à faire face aux conséquences négatives de phénomènes météorologiques extrêmes sur leurs revenus économiques. En cas de prix bas, d'autres outils ont été utilisés, notamment l'aide au stockage privé pour tenter de soutenir les prix ou encore les rachats dans le cadre d'interventions publiques, comme cela s'est produit en 2014-2016 pour le lait écrémé en poudre (LEP).

4.2 Conception des mesures exceptionnelles et aspects de la mise en œuvre

L'éventail des mesures exceptionnelles adoptées jusqu'à présent et la grande variété des circonstances auxquelles ces mesures répondaient montrent que les perturbations du marché sont souvent de nature multidimensionnelle et imprévisible et qu'elles nécessitent donc des réponses ad hoc et ciblées.

Dans l'ensemble, les mesures exceptionnelles se sont révélées efficaces pour répondre aux besoins des parties prenantes en matière de gestion des crises⁶⁰. Le déploiement en temps utile de l'aide de l'UE est un signe clair de l'attention des autorités publiques et l'expression de la solidarité européenne. Il a aussi une incidence positive sur l'état d'esprit du marché dans le secteur agricole.

La Cour des comptes européenne (CCE) a recommandé à la Commission de définir *ex ante* des paramètres et des critères objectifs qui serviraient de seuils pour déterminer qu'une perturbation du marché se produit et qu'une mesure exceptionnelle doit être déclenchée⁶¹. Cependant, la définition de seuils de déclenchement *ex ante* est extrêmement difficile compte tenu de la diversité des crises et de leurs répercussions. Cela imposerait des contraintes concernant les mesures et pourrait empêcher la présentation de réponses adaptées aux problèmes variés que rencontrent les marchés agricoles. L'absence de paramètres *ex ante* n'a pas empêché les décideurs politiques de concevoir des mesures fondées sur une évaluation minutieuse de la situation spécifique du marché concerné.

Cela dit, la CCE a mentionné dans des rapports spéciaux⁶² les questions liées à une éventuelle surcompensation des agriculteurs bénéficiant des mesures ou à des effets d'aubaine dus en partie à un comportement d'«aléa moral». Bien qu'il ne faille pas sous-estimer ces risques, la Commission les prend de plus en plus en considération dans la conception de ses règlements⁶³.

⁶⁰ Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural, Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report, Office des publications, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 23/2019: Stabilisation des revenus des agriculteurs: une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation, <https://www.eca.europa.eu/fr/publications?did=52395> et rapport spécial de la Cour des comptes européenne, Rapport spécial 11/2021: Soutien exceptionnel aux producteurs de lait de l'UE au cours de la période 2014-2016 – Une efficience à améliorer pour l'avenir, <https://www.eca.europa.eu/fr/publications?did=58807>.

⁶² Rapports spéciaux 23/2019 et 11/2021 de la CCE.

⁶³ Pour des exemples récents, voir les règlements (UE) 2023/1225, (UE) 2023/1343 et (UE) 2023/1465.

De même, le recours à des mesures exceptionnelles ne devrait pas empêcher d'inciter les agriculteurs à gérer leurs propres risques en recourant à des pratiques agronomiques et d'élevage durables, et à adopter des outils et des stratégies de gestion des risques appropriés, dont ceux qui visent à faire face aux catastrophes naturelles dont l'occurrence augmente avec le changement climatique. Bien que l'objectif de ce rapport ne soit pas d'évaluer les choix à cet égard (y compris les choix définis dans le règlement relatif aux plans stratégiques et les plans stratégiques des États membres dans le cadre de la PAC), il illustre l'importance d'assurer la cohérence des politiques entre les différents outils au niveau national et de l'UE à l'avenir.

Du point de vue de la mise en œuvre, les mesures adoptées en vertu de l'article 222 du règlement OCM tentent d'obtenir un effet modérateur sur l'offre ou de gérer l'offre au stade de la production. Bien que ces mesures visent à éviter une compensation *ex post* éventuellement plus coûteuse en cas de menace de perturbation du marché, elles peuvent être remises en cause au niveau de l'action collective. L'expérience montre que l'efficacité de l'article 222 du règlement OCM, en vertu duquel les accords ne sont pas obligatoires pour les parties qui ne souhaitent pas y participer, peut être entravée par des problèmes potentiels de parasitisme.

4.3 Aspects financiers

La création, en 2023, de la «réserve agricole» et ses modalités de financement différentes de celles de l'ancienne «réserve de crise» ont rendu les disponibilités budgétaires pour les mesures exceptionnelles plus prévisibles. Le recours à la «discipline financière» pour constituer la réserve de crise a limité l'attrait de cette dernière, car les États membres étaient réticents à réduire les paiements directs à tous les agriculteurs en guise de «prix à payer» pour l'adoption de mesures exceptionnelles. La priorité était de mobiliser un budget qui n'aurait pas d'incidence sur les paiements directs. C'est pourquoi les mesures étaient financées, dans la mesure du possible, par des sources autres que la réserve de crise. Cela dit, la pression exercée sur le budget de l'UE et les besoins concurrents ont fait naître des incertitudes quant à la disponibilité de ces autres sources pour le financement des mesures exceptionnelles. La configuration budgétaire actuelle de la réserve agricole a permis de surmonter ces contraintes. Toutefois, malgré cette flexibilité accrue, la nouvelle réserve reste soumise à l'annualité du budget de l'UE. Compte tenu de l'ampleur des répercussions et des dommages générés par les crises sur les marchés ou les catastrophes naturelles de grande envergure, la réserve agricole représente, malgré son volume limité, l'un des moyens d'atténuer les difficultés rencontrées par les agriculteurs.

L'expérience acquise dans l'utilisation des mesures exceptionnelles, y compris celles financées dans le cadre de la nouvelle réserve agricole, contribuera à éclairer les réflexions politiques futures. À cet égard, les possibilités de remédier aux lacunes potentielles dans la conception et l'utilisation de ces mesures seront examinées dans le cadre de la préparation de la future politique agricole commune post-2027.