

RÉSUMÉ

Civic Consulting, du FCEC, le consortium d'évaluation de la chaîne alimentaire, a mené une étude de préfaisabilité des régimes de partage des coûts en cas de maladies épidémiques du bétail dans le cadre de l'évaluation de la politique communautaire en matière de santé animale. L'étude évalue le niveau actuel de financement communautaire consenti pour lutter contre ces maladies, examine les régimes de partage des coûts choisis au sein des États membres et analyse dans quelle mesure des régimes harmonisés de ce type pourraient constituer une solution viable pour prévenir les risques financiers importants encourus par les budgets des États membres et de la Communauté. L'étude est fondée sur un sondage auprès d'assureurs au sein des États membres de l'UE, des entretiens, des études de cas dans trois pays membres (les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Espagne), ainsi que sur une analyse économique des possibilités offertes pour instaurer un cadre communautaire harmonisé pour les régimes de partage des coûts. Les résultats préliminaires ont été présentés dans un document de travail lors d'un atelier des parties prenantes, organisé le 17 mars 2006 à Bruxelles. Les commentaires obtenus ont été intégrés dans la version définitive de l'étude.

Au cours de la période d'évaluation (1995-2004), le système de cofinancement communautaire des pertes occasionnées par d'importants foyers de maladies prévoyait des indemnités compensatrices supplémentaires au moyen de mesures exceptionnelles de soutien du marché et des indemnités compensatrices fondées sur les pertes subies en raison des interventions d'urgence dans le domaine vétérinaire prévues dans la décision 90/424/CEE du Conseil (le «fonds d'urgence vétérinaire»¹). L'analyse indique que les mesures financières supplémentaires en cas d'apparition d'un foyer n'incitent pas les parties intéressées à la prévention et ne promeuvent pas une bonne gestion des risques d'apparition de maladies. Le régime de dépenses dans le domaine vétérinaire prévu dans la décision 90/424/CEE du Conseil est une amélioration par rapport aux mesures supplémentaires, car les règles d'indemnisation sont prédéfinies. Le régime a été amélioré par le règlement n° 349/2005, qui définit des règles plus claires concernant l'indemnisation et réduit les «zones d'ombre» qui existaient au cours de la période d'évaluation. Quoiqu'il en soit, le cadre actuel souffre toujours de plusieurs lacunes:

- le cofinancement communautaire dépend des pertes, ce qui est susceptible de fausser la concurrence en faveur des régions à haut risque. Environ 85 % des 989 millions d'euros dépensés au titre du «fonds vétérinaire» entre 1997 et 2005 ont été utilisés pour cofinancer des mesures d'urgence dans deux États membres. Si le cofinancement communautaire peut inciter à l'adoption de mesures de contrôle efficaces et rapides, il ne semble pas inciter à la prévention, surtout aux mesures de prévention en plus des normes minimales légales;
- les pertes dues à l'apparition de foyers de maladies ne sont indemnisées que partiellement, la priorité étant accordée aux pertes directes, telles que les frais d'abattage de troupeaux infectés et les frais d'abattage et d'équarrissage. Cette situation peut entraîner des incitations négatives dans certaines circonstances, car les exploitants dont le bétail est infecté pourraient être avantagés par rapport à ceux qui font l'objet de restrictions de déplacement dans le domaine vétérinaire;

¹ On parlera dans le présent document du «fonds vétérinaire», même si d'un point de vue technique, le «fonds vétérinaire» n'est pas un fonds en soi, mais un montant de la ligne budgétaire 17.0403.

Évaluation de la PCSA: rapport final – étude de préfaisabilité des régimes de partage des coûts

DG SANCO Contrat-cadre d'évaluation Lot 3 (chaîne alimentaire)

- les règles de cofinancement communautaire sont complexes et nécessitent notamment des efforts administratifs considérables de la part de l'ensemble des parties;
- le risque que pose l'apparition de foyers de maladies du bétail pour le budget communautaire a résolument été réduit grâce à la plus grande clarté des règles d'indemnisation, bien qu'en principe le système de cofinancement actuel pose toujours des risques considérables pour le budget communautaire;
- la participation des parties prenantes aux prises de décision concernant les mesures d'urgence vétérinaire n'est pas encouragée et dépend totalement des règles d'application des États membres et dans quelle mesure les régimes de partage des coûts sont déjà mis en place au sein des pays membres.

La priorité et la structure institutionnelle des régimes de partage des coûts actuels varient grandement d'un État membre de l'UE à l'autre. La responsabilité financière des exploitants pour les pertes directes diffère en fonction des systèmes dans les trois pays analysés en profondeur. À titre d'exemple, au moyen de leurs contributions, les exploitants néerlandais couvrent l'intégralité des pertes directes jusqu'à un plafond donné. La part de la responsabilité financière en cas de foyers plus importants dépend de leur ampleur, car le gouvernement supporte l'ensemble des pertes directes au-delà de plafonds prédéfinis. Sur la base du système de *Tierseuchenkassen*, les exploitants allemands supportent la moitié des pertes directes non remboursées par la Communauté, alors que les exploitants d'autres États membres ne les supportent pas en cas de maladie épidémique du bétail. Ces différences entre pays membres sont susceptibles de contribuer à fausser la concurrence. Des cas isolés semblent indiquer que la simple existence d'un régime de partage des coûts incite les exploitants à envisager des mesures de biosécurité plus efficaces. La participation d'associations d'exploitants aux négociations sur les conditions d'indemnisation en «temps de paix» et/ou à la gestion du régime permet d'établir et de communiquer les priorités en matière de prévention. Au niveau individuel, les incitations dépendent grandement des modalités des règles d'indemnisation appliquées. Par exemple, les exploitants aux Pays-Bas ne perçoivent pas d'indemnité pour les animaux morts lors de la première visite de l'autorité vétérinaire et seulement la moitié de la valeur des animaux présentant des symptômes visibles de la maladie. De telles règles devraient inciter davantage les exploitants à communiquer rapidement les apparitions de maladie aux autorités vétérinaires.

Les possibilités offertes pour instaurer un cadre communautaire harmonisé pour les régimes de partage des coûts ont été étudiées sur la base de six critères:

- I. *catégorisation des maladies animales* – l'intérêt public de la gestion des risques associés à une maladie donnée dépend des effets possibles d'un foyer sur la santé publique et/ou sur le plan économique,
- II. *transfert des risques efficace et compatibilité des incitations* – les règles d'indemnisation des pertes subies en cas de foyer doivent inciter l'ensemble des parties à réduire les risques,
- III. *équilibre entre les coûts et les responsabilités* – l'intervention du gouvernement est nécessaire pour faciliter le partage des coûts, tout en respectant le principe de subsidiarité et en tenant compte des aspects sociaux,
- IV. *prévention de toute distorsion de concurrence* – les régimes de partage des coûts doivent faire l'objet du degré d'harmonisation nécessaire et non entraîner une distorsion de concurrence entre les États membres,

V. *compatibilité avec les exigences communautaires* – les régimes de partage des coûts doivent s'inscrire dans le cadre d'aides publiques respectant les exigences communautaires et de l'OMC,

VI. *efficacité et souplesse d'application* – un cadre communautaire harmonisé devrait améliorer l'efficacité du contrôle des maladies tout en accordant une certaine souplesse d'application aux États membres.

Compte tenu de ces critères et de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préféabilité conclut que:

⇒ *l'élaboration d'un cadre communautaire harmonisé pour les régimes de partage des coûts est une solution plausible.* Un système de régimes harmonisés de répartition des responsabilités et des coûts en cas de maladie épidémique du bétail pourrait contribuer à prévenir les risques financiers importants encourus par les budgets des États membres et de la Communauté, à accroître le bien-être des exploitants et encourager la prévention. La possibilité de concrétiser ces avantages dépend des modalités des principes de fonctionnement à définir au niveau communautaire et de leur application au sein des États membres.

L'objectif des régimes de partage des coûts est de couvrir le risque de maladie encouru par l'exploitant et de réduire le total des coûts et des pertes dus aux foyers de maladie

Les régimes d'indemnisation existants sont axés principalement sur l'accès des exploitants à un mécanisme d'indemnisation en cas d'apparition d'une maladie. Les mesures de prévention ne sont que très rarement soutenues. Le manque de financement desdites mesures peut dans certains cas entraîner un manque d'efficacité, car le total des coûts résultant d'un foyer peut être plus élevé que les coûts qu'aurait nécessité la prévention de l'apparition de la maladie ou le fait de la juguler à un stade précoce en appliquant les mesures qui s'imposent en matière de biosécurité. Pour être *efficace*, un *régime de partage des coûts* doit, en plus de couvrir les risques de maladie encourus par les exploitants, tenir compte de ces considérations et viser à réduire les coûts et les pertes dus à l'apparition d'une maladie ainsi que les coûts de prévention et des mesures de contrôle. Il ne s'agit pas d'un simple mécanisme d'indemnisation, mais d'un système visant à ce que le gouvernement et les exploitants promeuvent une prévention et des mesures de contrôle efficaces.

À l'heure actuelle, l'instauration de normes législatives est un procédé couramment utilisé pour garantir la santé animale au sein des États membres. Une norme juridique ne doit être envisagée que si elle serait profitable à l'ensemble des exploitants du pays qui doit l'appliquer. Cependant, l'efficacité de nombreuses mesures est susceptible de varier d'une région à l'autre et d'un exploitant à l'autre. À titre d'exemple, les normes de biosécurité sur le lieu d'exploitation sont susceptibles d'être plus efficaces dans les zones à forte densité d'exploitation que dans les régions à faible densité, car l'apparition d'un foyer dans une zone à forte densité entraîne des coûts et des pertes plus importants. Par conséquent, pour que les normes soient efficaces, elles doivent tenir compte des facteurs régionaux. L'assurance obligatoire peut servir de mécanisme incitant les exploitants à déterminer et à appliquer des normes de biosécurité sur le lieu d'exploitation efficaces et plus exigeantes que les dispositions juridiques et à réfléchir aux bénéfices collectifs. Les régimes de partage des coûts illustrent cette tendance: les exploitants allemands et néerlandais sont obligés de participer aux régimes. Une méthode complémentaire d'intervention publique pour garantir l'efficacité de la gestion des risques d'apparition de maladies animales consiste à subventionner des mesures de prévention. Les deux instruments pourraient être appliqués dans le cadre des régimes de partage des coûts.

Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut que:

- ⇒ **les régimes de partage des coûts pourraient promouvoir des normes de biosécurité plus strictes que les normes juridiques lorsqu'elles sont plus efficaces.** En effet, l'efficacité des normes peut varier d'une région ou d'une exploitation à l'autre. Lesdits régimes doivent donc pouvoir inciter à l'adoption de normes de biosécurité plus strictes au moyen d'une réduction des primes et de la subvention de mesures de prévention, de manière à inciter les exploitants à pratiquer une prévention efficace sur le lieu d'exploitation;
- ⇒ **la participation des exploitants à un régime de partage des coûts doit être obligatoire.** Un régime de partage des coûts peut tenir compte des bénéfices collectifs du contrôle des maladies et promouvoir des mesures efficaces en matière de biosécurité sur les lieux d'exploitation en introduisant une différenciation des contributions, sous réserve que la participation au système soit obligatoire;
- ⇒ **un régime de partage des coûts pourrait impliquer tant les agriculteurs que d'autres opérateurs de l'industrie animale (par ex. les commerçants).** Toutefois, seuls les acteurs du secteur indemnisés pour des pertes subies en conséquence de l'apparition de maladies doivent contribuer à un tel régime. Il convient de décider de la participation d'autres parties que les détenteurs d'animaux en fonction des avantages et des coûts². La participation des exploitants assumant une responsabilité financière au travers d'un régime de partage des coûts aux prises de décision relève des meilleures pratiques.

Responsabilité de l'intervention publique: catégorisation des maladies du bétail

La responsabilité de l'intervention publique dépend des effets éventuels d'une maladie donnée sur la santé publique, sur la santé des animaux et sur le plan économique en général. Plus les bénéfices collectifs des mesures de prévention et de contrôle sont nombreux, plus l'intervention publique est justifiée. Dans ce contexte, la catégorisation des maladies pourrait reposer sur les facteurs suivants:

- *la pertinence pour la population:* les effets éventuels des maladies sur la santé publique, sur la santé et le bien-être des animaux, sur l'environnement et sur le plan économique en général, en fonction de facteurs tels que la contagiosité, le risque d'infection zoonotique et la nécessité commerciale;
- *la nécessité d'une action communautaire coordonnée:* certaines maladies requièrent une action communautaire coordonnée. Pour d'autres, leur apparition n'aurait que des effets sur le plan économique et/ou sur la santé publique limités à la région;
- *l'utilité de mesures de biosécurité sur le lieu d'exploitation:* dans le cas de certaines maladies, les mesures de biosécurité des exploitants n'ont presque aucune influence sur les risques. Toutefois, pour d'autres maladies, elles peuvent influencer considérablement le risque d'apparition de foyers.

La catégorisation des maladies est également utile à d'autres aspects de la politique, par exemple pour établir les priorités des programmes d'éradication. Il convient par conséquent d'envisager de se fonder sur les systèmes de catégorisation des maladies actuels et de les améliorer afin qu'ils puissent servir de base à un système de catégorisation communautaire, lequel aura de multiples objectifs.

² Pour en savoir plus sur cette question, veuillez consulter le point **Error! Reference source not found.**

Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut que:

- ⇒ ***un régime de partage des coûts obligatoire ne doit porter que sur les maladies animales hautement pertinentes pour la population.*** Certaines maladies requièrent une intervention publique de taille en raison de leurs éventuels effets nuisibles sur la santé publique, sur la santé et le bien-être des animaux, sur l'environnement et sur le plan économique en général, en fonction de facteurs tels que la contagiosité, le risque d'infection zoonotique et la nécessité commerciale. Ces maladies devraient être incluses dans un régime de ce type;
- ⇒ ***la catégorisation des maladies devrait tenir compte de la nécessité d'une action coordonnée au niveau communautaire, une action uniquement au niveau des États membres étant peut-être suffisante.*** Conformément au principe de subsidiarité, la responsabilité de la coordination de la prévention et du contrôle des maladies incombe au niveau approprié le plus bas possible;
- ⇒ ***les régimes de partage des coûts doivent être à vocation régionale.*** Le risque d'apparition d'une maladie diffère d'une région à l'autre au sein de la Communauté. Un régime de partage des coûts conçu pour gérer efficacement le risque de maladie animale doit par conséquent tenir compte des différences régionales et, de préférence, avoir une portée nationale ou régionale. La vocation régionale ne limite pas nécessairement l'étendue géographique du régime à une zone restreinte. Il peut arriver par exemple qu'un régime concerne plusieurs États membres, pour autant que les facteurs régionaux déterminant l'efficacité des mesures de gestion des risques pour la santé animale soient pris en considération et qu'une approche commune en matière d'application puisse être cernée;
- ⇒ ***un système global de catégorisation communautaire des maladies favoriserait l'harmonisation.*** Ce système permettrait plus facilement de définir les priorités des programmes d'éradication et de prévention et de clarifier les critères de participation obligatoire des exploitants à un régime de partage des coûts. Un mécanisme institutionnel au niveau communautaire pour actualiser régulièrement la catégorisation permettrait également de tenir compte des maladies émergentes.

Contributions des exploitants à un régime de partage des coûts pour les inciter à la prévention

Les contributions des exploitants à un régime de partage des coûts doivent être adaptées aux risques, faute de quoi les exploitants qui disposent de normes de biosécurité strictes et encourent donc peu de risques financeraient les risques élevés encourus par les exploitants dont les normes sont moins strictes. Trois facteurs généraux d'adaptation aux risques semblent pertinents:

- *le nombre d'animaux* du troupeau. La contribution de l'exploitant à un régime de partage des coûts doit être proportionnelle au nombre d'animaux qu'il possède;
- *le type d'animal*: il est utile de distinguer les contributions par espèce et de définir les types d'animaux pour chaque espèce pour se rapprocher de la valeur de l'animal. Au sein d'une même espèce, on pourrait différencier les types d'animaux par tranche d'âge et/ou usage, par poids, par degré de qualité, etc. lorsque la valeur de l'animal dépend fortement de ces facteurs;
- *une adaptation au risque au niveau régional*: en faisant correspondre la somme des indemnités compensatrices antérieures dans une région donnée avec la somme des contributions des exploitants de cette région au cours de la même période.

Les contributions pourraient également être différenciées selon que l'exploitant recourt à des pratiques de production réduisant les risques ou non, au moyen d'un système de primes.

- ⇒ **Les contributions des exploitants à un régime de partage des coûts doivent refléter les risques qu'ils encourent.** Les facteurs pertinents pour déterminer les risques encourus sont le nombre d'animaux, les types d'animaux et un ajustement au risque au niveau régional;
- ⇒ **Les régimes de partage des coûts doivent inciter à l'adoption de mesures de biosécurité supplémentaires grâce à des primes de sécurité et des primes pour absence de maladies.** Ces régimes pourraient récompenser les mesures de biosécurité visibles grâce à une prime de sécurité (par ex. réduction de la prime pour la production porcine par lots distincts). Concernant les mesures de prévention difficilement vérifiables, il conviendrait d'appliquer une prime pour absence de maladie pour inciter davantage à la biosécurité³. La prime pourrait être octroyée si aucune maladie n'est apparue au cours d'une période donnée, par exemple un an. Elle devrait par la suite être augmentée en fonction de la durée d'absence de maladie. En cas d'apparition d'une maladie sur le lieu d'exploitation, la prime devrait être réduite immédiatement.

Des indemnités compensatrices des régimes de partage des coûts pour améliorer le bien-être des exploitants

Les maladies animales font courir un risque important aux exploitants. Il existe une solution qui permettra à l'exploitant, dont les biens et les revenus sont exposés à un risque, de se protéger davantage: en souscrivant une assurance qui couvrira l'intégralité de ces risques, pour autant qu'un organisme les couvre, en échange d'une prime atteignant la valeur escomptée du risque encouru par l'exploitant, voire un peu plus pour couvrir les frais administratifs. Tout type de régime de partage des coûts qui assume les risques posés par l'apparition d'une maladie encourus par les exploitants protège davantage ces derniers. L'assurance n'est pas limitée à certaines sous-catégories de coûts et pertes. Pour garantir la protection maximale des exploitants, un régime de partage des coûts devrait couvrir les coûts et pertes de la manière la plus complète possible.

Les foyers de maladie animale peuvent entraîner les coûts et pertes suivants pour les exploitants de bétail:

pertes dues à l'apparition d'une maladie: (1) éradication des troupeaux infectés, (2) abattage préventif des troupeaux qui ont été en contact, abattage pour le bien-être des animaux, (3) perte partielle de la valeur des animaux due aux mesures de contrôle telles que la vaccination d'urgence obligatoire ou les restrictions de déplacement ou de commercialisation entraînant le dépassement du délai d'abattage, (4) frais d'abattage et d'équarrissage, désinfection et autres frais directs de dépistage de maladies, et (5) coûts dus à l'arrêt d'exploitation et dépenses supplémentaires directement liées aux zones de restriction définies;

³ Les contributions aux coûts et pertes résultant de maladies dont le risque d'infection est indépendant des mesures de biosécurité des exploitants ne doivent pas dépendre des primes pour absence de maladie et de sécurité. Les incitations à une prévention efficace sur le lieu d'exploitation ne sont pas nécessaires puisque les mesures de prévention n'interviennent aucunement dans la gestion du risque posé par ces maladies.

risques relatifs aux prix: perte partielle de la valeur des animaux en raison de la baisse des prix sur les marchés provoquée par les foyers et/ou frais de remplacement plus élevés.

L'ampleur des pertes en cas d'apparition d'une maladie est directement liée aux restrictions imposées par les autorités vétérinaires. Elles ne touchent que les exploitants des régions directement touchées, à savoir les exploitants dont les troupeaux sont infectés et ceux situés dans une zone de restriction. Les régimes d'indemnisation existants au sein de l'UE couvrent surtout certains types de pertes dues à l'apparition de maladies (par ex. la valeur de l'animal), mais d'autres pertes résultant de la délimitation de zones de restriction (notamment les coûts découlant de l'arrêt d'exploitation) ne sont pas suffisamment couvertes (si l'on ne tient pas compte des mesures exceptionnelles de soutien du marché, qui sont des mesures ad hoc entraînant les inconvénients soulignés précédemment). Par conséquent, le régime d'indemnisation existant ne permet pas de transférer les risques, puisque les coûts et les pertes résultant de la délimitation de zones de restriction peuvent représenter une part considérable du total des pertes. En outre, ces régimes d'indemnisation peuvent entraîner des incitations négatives. Comme souligné plus haut, dans certaines circonstances, les exploitants dont les troupeaux sont infectés peuvent être avantagés par rapport à ceux dont les troupeaux sont sains mais voient leurs déplacements soumis à des restrictions vétérinaires. Cette situation est susceptible d'entraver le recours à des mesures efficaces pour contenir la propagation de la maladie. C'est pourquoi les régimes de partage des coûts doivent fonder les indemnités compensatrices sur la somme de toutes les pertes dues à l'apparition d'une maladie.

Il convient de noter que la position est différente s'agissant des risques relatifs aux prix, qui ne doivent pas être couverts par un régime de partage des coûts. Si un tel régime devait couvrir les risques relatifs aux prix encourus par les exploitants sous restrictions vétérinaires, les exploitants dont les troupeaux ont été infectés ou qui se trouvent dans une zone de restriction pourraient être avantagés par rapport à ceux qui ne sont soumis à aucune restriction vétérinaire, car la fluctuation des prix ne se limite pas aux frontières des zones de restriction: elle touche également d'autres régions, voire d'autres pays. Pour qu'un tel régime évitant les incitations négatives couvre comme il se doit les risques relatifs aux prix, il faudrait qu'il garantisse des indemnités compensatrices à l'ensemble des agriculteurs touchés par la fluctuation des prix en raison de l'apparition d'un foyer. Dans ce cas, l'enveloppe financière des régimes de partage des coûts couvrant les risques relatifs aux prix serait susceptible de grossir considérablement et de devenir incontrôlable.

Au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité a examiné des règles d'indemnisation spécifiques qui empêchent les incitations négatives et promeuvent la communication rapide de l'apparition d'une maladie:

⇒ ***un régime de partage des coûts doit couvrir toutes les pertes dues à l'apparition d'un foyer subies par les exploitants directement touchés par les mesures vétérinaires (excepté pour les risques relatifs aux prix)***, et ce afin d'éviter des incitations négatives et de garantir un transfert efficace des risques. Les pertes totales et partielles en valeur des animaux résultant directement des mesures vétérinaires pourraient être couvertes (par ex. celles dues à l'abattage obligatoire, à la vaccination d'urgence), ainsi que d'autres coûts subis par les exploitants en raison de telles mesures (par ex. les frais d'abattage, de désinfection, d'arrêt d'exploitation);

⇒ ***les pertes en valeur des animaux doivent être indemnisées sur la base des prix du marché au moment de l'abattage.*** Pour garantir la rapidité de l'indemnisation et éviter les

incitations négatives, les régimes de partage des coûts doivent suivre ou déduire les prix sur le marché régional de tous les types d'animaux couverts. Pour éviter les précrises dues à la fluctuation spéculative des prix, les valeurs sur le marché pourraient être utilisées pour plafonner l'indemnisation lorsque les prix sur le marché grimpent à la suite de l'apparition d'une maladie;

- ⇒ ***les indemnités compensatrices pour le total des pertes dues à l'abattage d'urgence de troupeaux infectés doivent dépendre du taux de prévalence de la maladie.*** Le pourcentage d'animaux malades dans un troupeau, à savoir le taux de prévalence, peut servir à déterminer le laps de temps qui s'est écoulé entre le moment où les premiers symptômes auraient pu être décelés et le moment de la notification de la maladie. Si le taux de prévalence au moment de la notification n'est pas supérieur au pourcentage acceptable d'animaux présentant des symptômes visibles de la maladie, les pertes doivent être indemnisées dans leur intégralité. Les indemnités compensatrices doivent être considérablement inférieures si le taux de prévalence est plus élevé. Le *pourcentage acceptable d'animaux présentant des symptômes visibles de la maladie* devrait être défini pour toutes les maladies couvertes par le régime de partage des coûts, en fonction du caractère non ambigu des symptômes, de la contagiosité, de la durée d'incubation et probablement d'autres facteurs. Cette règle d'indemnisation permettrait d'inciter les exploitants à notifier rapidement les apparitions de maladies⁴;
- ⇒ ***les coûts directs encourus par les exploitants pour contrôler la maladie, tels que les frais de désinfection, pourraient être indemnisés dans leur intégralité.*** Ce type de pertes pourrait être intégralement indemnisé dans un régime de partage des coûts visant à garantir le transfert des risques maximal vers les agriculteurs, de préférence sur la base de taux forfaitaires prédéfinis afin de réduire le risque de situations de crise dues à l'inflation des prix;
- ⇒ ***les pertes dues à l'arrêt d'exploitation et autres coûts directement liés aux restrictions réglementaires pourraient être indemnisés sur la base de taux forfaitaires journaliers.*** Les taux pourraient être négociés entre les exploitants et le régime de partage des coûts adapté aux besoins des exploitants (le montant des taux forfaitaires étant lié au montant des contributions de l'exploitant au régime);
- ⇒ ***les risques relatifs aux prix devraient être exclus des coûts et pertes couverts par les régimes de partage des coûts.*** Il existe d'autres solutions pour couvrir les risques relatifs aux prix des produits d'origine animale: les produits dérivés financiers tels que les opérations à terme et les options, les assurances privées ou les mesures publiques de soutien du marché. Une solution serait d'instaurer des «dispositifs de sécurité», par exemple grâce à une aide publique en faveur du développement de marchés des assurances adaptés⁵. La participation des exploitants à un dispositif de sécurité pourrait être volontaire, car c'est une décision de gestion qui ne concerne que l'exploitant, contrairement à la prévention sur le lieu d'exploitation, à laquelle les exploitants sont incités du fait de leur participation obligatoire à un régime de partage des coûts. Quoi qu'il

⁴ Il convient d'élaborer avec prudence les règles d'indemnisation dépendantes du taux de prévalence, d'autant plus si le régime de partage des coûts prévoit une prime pour absence de maladie, recommandée plus haut. Ces règles pourraient entraîner une incitation négative dans le sens où l'exploitant ne notifierait pas un foyer afin de conserver la prime. Pour éviter un tel cas de figure, cette prime ne doit pas être supprimée si l'exploitant communique une maladie avant l'établissement d'une zone de restriction incluant son exploitation.

⁵ Cette mesure a été suggérée dans la communication de la Commission au Conseil relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole COM(2005) 74 final du 9 mars 2005.

en soit, les mécanismes d'indemnisation pour les risques relatifs aux prix ne devraient pas être liés aux régimes de partage des coûts en cas de pertes dues à l'apparition d'une maladie.

Un cadre harmonisé pour les régimes de partage des coûts garantissant une souplesse d'application

À l'heure actuelle, les États membres disposent de divers outils pour couvrir les pertes dues aux risques d'apparition de maladies animales. L'approche la plus plausible semble consister à définir un cadre communautaire harmonisé pour les régimes de partage des coûts nationaux ou régionaux, qui pourraient fonctionner selon des mécanismes institutionnels différents, mais devraient reposer sur des principes harmonisés. Les États membres auraient alors la possibilité de les appliquer avec souplesse, tandis que les protagonistes pourraient être davantage disposés à accepter ces régimes, car les mécanismes de participation sont plus faciles à mettre en œuvre au niveau national ou régional. Les éventuelles dispositions institutionnelles pour couvrir les pertes dues à l'apparition de maladies animales peuvent être organisées sur une base publique ou privée. Les solutions étudiées dans le cadre de la présente étude de préfaisabilité sont des *fonds publics*, régis par les États membres ou les autorités régionales, des *caisses de mutuelle*, régies par les associations d'agriculteurs, et les régimes de partage des coûts impliquant des *assureurs privés*. Il est en règle générale possible de combiner au moins deux solutions dans le cadre d'un même régime de partage des coûts, par exemple en créant des formes hybrides ou en répartissant les risques pour la santé des animaux et en assignant aux divers régimes des facteurs de risque spécifiques. À titre d'exemple, il serait possible de combiner un fonds public qui indemnise la valeur des animaux abattus avec l'assurance privée obligatoire pour d'autres coûts tels que les pertes dues à l'arrêt d'exploitation. Toutefois, si une combinaison fondée sur la répartition des risques est envisagée, il convient de noter que le total des frais de transaction est susceptible d'être plus élevé que celui qui serait engendré par un régime unique de partage des coûts. Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut à:

⇒ **la nécessité d'un cadre communautaire harmonisé pour les régimes de partage des coûts nationaux et régionaux, sans toutefois fixer les dispositions institutionnelles.** Les solutions institutionnelles sont notamment:

- **les fonds publics:** fonds gérés par un organisme public,
- **les caisses de mutuelle:** organismes ou assureurs détenus par les exploitants participants,
- **les assureurs privés:** la participation d'assureurs privés à un régime.

Le choix de la disposition institutionnelle la plus adaptée à un régime de partage des coûts national ou régional doit être opéré dans le respect du principe de subsidiarité au niveau des États membres⁶.

Une aide publique aux régimes de partage des coûts évitant toute distorsion de concurrence

La biosécurité ne dépend pas uniquement des mesures de biosécurité prises par les agriculteurs et d'autres protagonistes. L'efficacité des contrôles des touristes entrant sur le territoire communautaire et des échanges commerciaux peut également influencer le degré

⁶ Une autre solution est que plusieurs petits États membres décident d'instaurer un régime commun.

d'exposition des exploitations aux pathogènes de maladies exotiques. Il incombe clairement à l'UE et aux gouvernements des États membres de prendre des mesures de prévention et de contrôle pour gérer le risque de maladies pertinentes pour la population; c'est pour cette raison que de telles mesures (notamment les contrôles aux frontières, les programmes d'éradication, les frais de services vétérinaires, etc.) ne doivent pas être financées en puisant dans les contributions des exploitants aux régimes de partage des coûts, mais sur la base des recettes fiscales. Le «fonds vétérinaire» de l'UE a été conçu en tant qu'outil de participation financière publique supplémentaire à l'indemnisation des pertes dues aux maladies subies par les exploitants, ainsi que pour garantir des mesures de contrôle efficaces et rapides en cas d'apparition d'une maladie. Lors de la consultation des organisations concernées, l'ensemble des parties intéressées ont fait part d'un grand intérêt pour le maintien du «fonds vétérinaire» en tant qu'instrument d'intervention communautaire. Toutefois, le système actuel a comme particularité de subdiviser systématiquement les régions à haut risque, où des foyers apparaissent plus souvent et/ou entraînent des coûts plus élevés qu'ailleurs. Cette subdivision est problématique, car elle fausse la concurrence au profit des exploitants de régions à haut risque⁷. Le subventionnement d'un régime de partage des coûts doit par conséquent être organisé avec soin, afin d'éviter toute distorsion de concurrence entre les agriculteurs des différents États membres.

Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut que:

- ⇒ ***L'aide publique en faveur des régimes de partage des coûts doit être harmonisée pour réduire le risque de distorsion de concurrence.*** Les règles harmonisées doivent fixer le montant de l'aide publique de l'UE et des États membres en faveur d'un régime de partage des coûts, de manière à réduire le risque de distorsion de concurrence, étant donné que l'aide publique pourrait entraîner un subventionnement systématique des zones à haut risque;
- ⇒ ***L'aide publique en faveur des indemnités compensatrices prévues dans les régimes de partage des coûts doit être limitée de manière à ce que les contributions des agriculteurs financent une part considérable des dépenses desdits régimes.*** Les régimes de partage des coûts doivent inciter les exploitants à prendre des décisions en matière de gestion adaptées aux risques grâce à la différenciation des contributions, ce qui sous-entend qu'une part considérable des indemnités compensatrices au titre des régimes de partage des coûts doit être couverte par les contributions des agriculteurs auxdits régimes. D'autres dépenses des régimes de partage des coûts, notamment le subventionnement de certaines mesures de prévention, pourraient être remboursées dans leur intégralité à partir de sources publiques;
- ⇒ ***L'aide publique aux régimes de partage des coûts et les règles d'indemnisation doivent respecter les règles communautaires en matière d'aide d'État et les exigences de l'OMC.*** Cette obligation sous-entend notamment que les indemnités compensatrices au titre des régimes de partage des coûts ne peuvent être versées que pour les pertes dues à l'apparition d'un foyer formellement reconnu par les pouvoirs publics et que le subventionnement des mesures de prévention n'implique pas de paiement direct aux agriculteurs;

⁷ Une région à haut risque n'est pas nécessairement une région dans laquelle les mesures de biosécurité sont moins strictes. La densité du troupeau est un facteur de contribution important, qui a un effet considérable sur les pertes maximales escomptées, lesquelles peuvent être bien plus conséquentes dans les «zones à forte densité».

⇒ *les règles régissant l'aide publique aux régimes de partage des coûts doivent être simples et transparentes.* Les règles d'indemnisation d'un régime de partage des coûts en faveur des exploitants requièrent un certain degré de complexité pour veiller à ce que les exploitants dont les troupeaux sont infectés ne soient pas avantagés ni désavantagés par rapport à d'autres exploitants. Toutefois, l'aide financière de l'État membre et de la Communauté à un régime de partage des coûts ne doit pas refléter cette complexité et doit être aussi simple et transparente que possible.

L'aide publique en faveur des régimes de partage des coûts: en «temps de paix» ou en fonction des pertes?

Il existe deux grandes méthodes possibles d'octroi d'aide publique à des régimes de partage des coûts: une aide «en temps de paix» dépendant par exemple du nombre d'animaux/d'exploitants couverts par un régime donné ou une aide en fonction des pertes en cas d'apparition d'une maladie (comme c'est le cas actuellement). La première méthode comporterait un certain nombre d'avantages:

- l'aide en temps de paix en faveur des régimes de partage des coûts ne fausserait pas la concurrence au profit des régions à haut risque;
- elle pourrait combiner le financement au titre de l'actuel «fonds vétérinaire» et celui qui serait utilisé à défaut en faveur des mesures exceptionnelles d'aide aux agriculteurs se trouvant dans des zones de restriction, ce qui améliorerait la prévisibilité pour l'ensemble des parties, dont les exploitants, qui ne peuvent actuellement savoir au préalable si les négociations en cas de foyer d'envergure entraîneront l'adoption de mesures exceptionnelles de soutien du marché;
- les charges administratives seraient considérablement réduites pour l'ensemble des parties concernées, dont les exploitants, les États membres et la Commission;
- le délai de versement des indemnités compensatrices pour les pertes subies en cas de maladie par les exploitants serait vraisemblablement réduit, car la plupart des procédures associées pourraient être gérées au niveau du régime de partage des coûts;
- le risque encouru par le budget communautaire serait réduit à un degré convenu dans le cadre du processus décisionnel communautaire en «temps de paix», ce qui soulagerait quelque peu la pression susceptible d'être exercée sur le budget lorsque les négociations sont menées à la suite de l'apparition d'une maladie d'envergure;
- l'aide en temps de paix pourrait inciter de manière permanente les États membres à instaurer un régime de partage des coûts qui respecte les dispositions harmonisées.

Le choix entre les deux méthodes est fondé sur des considérations d'ordre économique. La distorsion de concurrence potentielle découlant du cofinancement de pertes peut entraîner le maintien de structures de production non durables et inefficaces. D'autre part, le manque de cofinancement versé en fonction des pertes pourrait dans certaines circonstances contribuer à l'inefficacité des contrôles de foyers de maladies animales, qui, à son tour, pourrait prolonger la durée d'un foyer et en augmenter le total des coûts et pertes. La méthode choisie, quelle qu'elle soit, doit équilibrer ces coûts. En définitive, il s'agit d'une décision politique, qui doit également tenir compte des aspects sociaux des différents régimes de subvention. Il serait également possible de décider au niveau politique d'ajouter une «prime de nouvel État membre» au régime pour permettre un pourcentage d'aide publique plus élevé et/ou un cofinancement communautaire des régimes de partage des coûts dans certains nouveaux États membres où les conditions sont susceptibles de ne pas permettre des contributions de niveaux comparables à celles dans d'autres États membres. Quoi qu'il en soit, il est suggéré que les

exploitants financent une part considérable des pertes grâce à leur contribution de manière à ce qu'ils soient suffisamment incités à la prévention au travers des régimes de partage des coûts.

Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut que:

⇒ *l'aide publique aux régimes de partage des coûts pourrait être accordée en «temps de paix» ou en fonction des pertes.* Les possibilités d'octroi d'aide publique aux régimes de partage des coûts sont:

- **possibilité A:** aide en temps de paix,
- **possibilité B1:** cofinancement des pertes, à l'exception des coûts dus aux arrêts d'exploitation,
- **possibilité B2:** cofinancement des pertes, y compris les coûts dus aux arrêts d'exploitation.

Il est également possible de combiner différentes possibilités dans le cadre d'une approche en deux étapes, où l'aide publique accordée en fonction des pertes serait maintenue pendant une durée limitée et serait ensuite progressivement convertie en aide «en temps de paix», plus avantageuse, une fois que les régimes de partage des coûts seraient pleinement opérationnels dans l'ensemble des États membres.

Faisabilité financière des régimes de partage des coûts: prêts publics pour soutenir les pertes catastrophiques

Le risque pour la santé des animaux est extrêmement cumulatif, c'est-à-dire qu'une perte peut entraîner d'autres pertes. Même après plusieurs années sans maladie, un régime de partage des coûts peut ne pas avoir les capacités financières de supporter les pertes dues à l'apparition d'un foyer catastrophique sur son territoire, ce qui pourrait aboutir à des indemnités compensatrices d'un montant équivalent aux recettes de plusieurs années et dépassant la somme des contributions et réserves affectées aux indemnités compensatrices. Il existe deux solutions possibles pour résoudre ce problème. Les régimes de partage des coûts pourraient utiliser des sources de financement supplémentaires qui garantissent l'octroi rapide de fonds en suffisance pour couvrir les pertes catastrophiques. L'autre solution est d'imposer un plafond aux indemnités compensatrices: le régime n'indemniserait les pertes que jusqu'à un niveau prédéfini. Cette solution sous-entend que le risque d'un foyer catastrophique soit pleinement assumé par le régime de partage des coûts et la partie qui fournit ces fonds d'urgence, alors que la première solution en laisse principalement la responsabilité aux exploitants. Toutefois, il est évident que les agriculteurs et d'autres protagonistes ont le moins de capacités pour supporter les pertes catastrophiques découlant d'un risque pour la santé des animaux, car ces pertes pourraient mettre leur existence en danger et entraîner leur faillite et d'autres tragédies. L'autre solution est que le risque soit couvert par des réassureurs privés ou le gouvernement. L'approche la plus plausible à ce stade semble que la Communauté ou les gouvernements des États membres accordent un prêt selon des modalités prédéfinies concernant le délai de remboursement et les taux d'intérêt appliqués si un régime de partage des coûts n'est pas en mesure de verser des indemnités compensatrices.

Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut que:

⇒ *la Communauté ou les États membres pourraient fournir un capital d'urgence aux régimes de partage des coûts présents sur leur territoire si leurs fonds s'épuisent.* Étant donné que le risque pour la santé des animaux est extrêmement cumulatif, il est probable que les régimes de partage des coûts ne soient pas en mesure dans certains cas de répondre

à toutes les demandes d'indemnisation suite à l'apparition d'un foyer important. Le prêt public octroyé à un régime de partage des coûts selon des modalités prédéfinies concernant le délai de remboursement et le taux d'intérêt est un bon mécanisme de financement, qui entraîne des frais de transaction peu élevés. Les modalités d'octroi du capital d'urgence devraient être harmonisées afin de prévenir toute distorsion de concurrence. Il convient d'étudier plus en profondeur les possibilités d'octroi d'un capital d'urgence. Le processus de réforme des critères de solvabilité des assureurs communautaires (Solvency II) en cours doit être pris en considération lors de la conception d'un dispositif d'aide en faveur de régimes de partage des coûts en cas de catastrophes.

Incidences budgétaires: l'aide «en temps de paix» limite l'aide publique en cas de pertes dues à l'apparition de maladies

À l'heure actuelle, les pertes directes en cas de menace pour la santé des animaux sont assumées par les gouvernements de la plupart des États membres, la Communauté en cofinçant une part considérable. Les exploitants eux-mêmes couvrent la plus grande partie des autres pertes, telles que les coûts dus à l'arrêt d'exploitation. C'est pourquoi tous les risques sont déjà répartis entre les organismes publics et les exploitants. Les trois possibilités financières décrites ci-dessus déterminent la part du total des pertes qu'assumerait à l'avenir le secteur public et celle que les exploitants couverts par le même régime prendraient en charge.

Sur la base de l'analyse au point **Error! Reference source not found.**, l'étude de préfaisabilité conclut que:

⇒ *la faculté des régimes de partage des coûts de prévenir les risques financiers importants encourus par le budget des États membres et de la Communauté dépend du mode d'aide publique choisi.* La possibilité financière A (*aide en «temps de paix»*) limite les coûts et les pertes dus à l'apparition d'une maladie assumés par les budgets des États membres et de la Communauté à un plafond convenu au niveau politique. La possibilité B1 (*cofinancement des pertes, à l'exception des coûts dus aux arrêts d'exploitation*) ne peut entraîner de hausse de la part des coûts et pertes dus à l'apparition d'une maladie supportée par le budget des États membres et de la Communauté, alors que la possibilité B2 (*cofinancement des pertes, y compris les coûts dus aux arrêts d'exploitation*) pourrait entraîner la hausse des coûts et pertes dus à l'apparition d'une maladie supportée par les pouvoirs publics. Quoiqu'il en soit, le mode d'aide publique choisi n'est pas lié aux règles d'indemnisation devant être appliquées pour indemniser les agriculteurs au titre du régime de partage des coûts (cf. le tableau à la page suivante).

Il convient de souligner que, quelle que soit la solution retenue, le capital d'urgence que les États membres sont tenus de mettre à disposition d'un régime de partage des coûts représente un engagement financier important, pouvant atteindre un milliard d'euros ou plus dans le pire des cas. Toutefois, il faut bien qu'une des parties fournisse cette capacité de supporter les risques. Contrairement aux gouvernements, les agriculteurs sont les moins aptes à supporter les risques en cas de catastrophe, laquelle est susceptible d'anéantir leurs moyens d'existence. Sauf en cas d'octroi d'un capital d'urgence, qui devrait être remboursé ultérieurement par le régime de partage des coûts, ce système ne nécessitera pas un niveau d'aide publique excessif. Il va sans dire qu'en cas de foyer d'envergure, il convient de ne pas céder à la pression visant à convertir le prêt public en paiement ad hoc. Si les modalités de remboursement des prêts sont harmonisées, ce système réduira également le risque de distorsion de concurrence entre les exploitants des différents États membres.

Évaluation de la PCSA: rapport final – étude de pré faisabilité des régimes de partage des coûts

DG SANCO Contrat-cadre d'évaluation Lot 3 (chaîne alimentaire)

Tableau 1: aperçu des catégories de pertes, des indemnités compensatrices accordées aux exploitants et des possibilités d'aide publique aux régimes de partage des coûts (RPC)

Catégorie de coûts/ pertes	Description	Indemnisation des exploitants par le RPC en cas d'apparition d'une maladie	Cofinancement public des RPC		
			Possibilité A: aide en temps de paix	Possibilité B: cofinancement des pertes	
				B1	B2
<i>Coûts de prévention</i>	Mesures de biosécurité	À charge de l'exploitant, certains programmes de prévention couverts par le RPC et par ex. des mesures de développement rural	Aide publique fondée sur des critères prédéfinis tels que le nombre d'animaux/d'exploitants couverts par le RPC, l'importance des maladies courantes, les programmes proposés, etc.		
<i>Pertes en cas d'apparition d'une maladie directement dues aux restrictions imposées par les autorités vétérinaires</i>	Éradication des troupeaux infectés	Indemnisation partielle, en fonction du délai de notification, fondée sur la valeur de l'animal au moment de l'abattage	<u>Aide publique régulière</u> fondée sur des critères prédéfinis tels que le nombre d'animaux couverts par le RPC pour couvrir les coûts de fonctionnement et créer un fonds en prévision de futurs foyers	<u>Pourcentage fixe</u> d'aide publique accordée pour la valeur de l'animal indemnisé par le régime, en fonction éventuellement de la catégorie de la maladie	
	Abattage préventif/pour le bien-être des animaux	Indemnisation complète de la valeur de l'animal			
	Perte partielle de la valeur de l'animal due par ex. à la vaccination d'urgence	Indemnisation complète de la perte en valeur de l'animal			
	Frais d'abattage et d'équarrissage, de désinfection, etc.	Indemnisation complète ou taux forfaitaire prédéfini		Aide publique en faveur du régime fondée sur des <u>taux forfaitaires</u> prédéfinis	
	Coûts dus aux arrêts d'exploitation	Taux forfaitaire prédéfini		<u>Pas de contribution publique</u>	<u>Contribution forfaitaire</u>
<i>Risques relatifs aux prix encourus par les exploitants</i>	Baisse de la valeur de l'animal due à l'apparition d'une maladie	Non couverts			
<i>Pertes d'autres secteurs</i>	Pertes directes et indirectes d'autres secteurs	Non couverts			