

Procédure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2009/2156(INI)
Procédure terminée	
L'agriculture dans les zones à handicaps naturels: un bilan spécial de santé	
Sujet	
3.10.01.02 Développement rural, Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)	
3.10.01.06 Zones agricoles défavorisées	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AGRI Agriculture et développement rural	PPE DORFMANN Herbert	02/09/2009
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		S&D GARCÍA PÉREZ Iratxe	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	REGI Développement régional		06/10/2009
		PPE ESTARÀS FERRAGUT Rosa	
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Agriculture et développement rural	CIOLOȘ Dacian	

Événements clés			
20/04/2009	Publication du document de base non-législatif	COM(2009)0161	Résumé
22/10/2009	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
16/03/2010	Vote en commission		Résumé
23/03/2010	Dépôt du rapport de la commission	A7-0056/2010	
19/04/2010	Débat en plénière		
05/05/2010	Résultat du vote au parlement		
05/05/2010	Décision du Parlement	T7-0132/2010	Résumé
05/05/2010	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2009/2156(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative

Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AGRI/7/00914

Portail de documentation

Document de base non législatif		COM(2009)0161	21/04/2009	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE430.737	05/01/2010	EP	
Amendements déposés en commission		PE438.477	09/02/2010	EP	
Avis de la commission	REGI	PE430.606	24/02/2010	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0056/2010	23/03/2010	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0132/2010	05/05/2010	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2010)4415	06/09/2010	EC	

L'agriculture dans les zones à handicaps naturels: un bilan spécial de santé

OBJECTIF : réviser le régime d'aides en faveur des agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels.

CONTEXTE : le régime d'aides en faveur des exploitations agricoles des zones défavorisées a été mis en place en 1975 : il consiste en un mécanisme de soutien destiné à permettre le maintien de l'activité agricole et, partant, la préservation de l'espace naturel dans les zones de montagne, dans les zones défavorisées autres que les zones de montagne (les zones défavorisées dites «intermédiaires») et dans les zones pénalisées par des handicaps spécifiques.

Les zones de montagne représentent près de 16% de la superficie agricole de l'Union européenne. Environ 31% des terres agricoles de l'Union européenne ont été classées en zones défavorisées intermédiaires sur la base d'un large éventail de critères, dont la diversité au sein de l'UE est considérée par la Cour des comptes européenne comme un élément susceptible d'entraîner des disparités de traitement entre les bénéficiaires. Seule une proportion limitée des exploitations situées dans ces zones (7% du nombre total des exploitations de l'UE) perçoivent l'aide en faveur des zones défavorisées, dont le montant moyen varie sensiblement d'un État membre à un autre (de 16 EUR/ha en Espagne à 215 EUR/ha en Belgique).

La logique d'intervention du régime d'aides en faveur des zones défavorisées a été revue en 2005. Afin de renforcer la contribution de la politique de développement rural à la stratégie de développement durable de l'UE, il a été décidé d'orienter clairement les objectifs du régime vers la gestion des terres.

En 2005, le Conseil n'était pas parvenu à s'accorder sur un système commun de classification des zones défavorisées intermédiaires qui soit en phase avec la nouvelle définition et les nouvelles orientations stratégiques. Il avait décidé, par conséquent, de maintenir le régime existant pendant un temps limité et avait invité la Commission à revoir le régime d'aides aux zones défavorisées et à lui soumettre une proposition portant sur le futur système de classification et de paiements à appliquer à compter de 2010.

Malgré le processus de coopération engagé par la Commission avec les autorités nationales et les parties prenantes et en dépit des consultations scientifiques menées par celle-ci depuis 2005, les limites inhérentes à l'échelle des données européennes mettent la Commission dans l'impossibilité de présenter une proposition d'acte législatif qui reposerait sur l'analyse approfondie d'un nouveau système de délimitation possible. Ce n'est qu'au niveau national que l'on peut obtenir ou collecter les informations nécessaires à l'analyse des résultats de l'application d'une nouvelle méthode de délimitation à une échelle fine.

Il importe de réviser le régime d'aides en faveur des agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels afin d'adapter le système de délimitation et de paiements applicable aux zones défavorisées intermédiaires pour qu'il cadre avec les objectifs de gestion des terres fixés en 2005, de renforcer la transparence et l'objectivité de ce régime tout en tenant dûment compte des particularités nationales et régionales et de favoriser la concentration de l'aide sur les cas où le risque d'abandon des terres est le plus grand.

À noter que le réexamen ne concerne pas les zones de montagne (déjà classées en fonction de critères communs objectifs) ni les zones à handicaps spécifiques (par exemple, les îles et les zones côtières), dont la classification est établie sur la base de ces handicaps.

CONTENU : dans la présente communication, la Commission rend compte de l'état d'avancement du processus de réexamen du régime d'aides aux zones défavorisées et incite les États membres à s'engager plus avant dans l'analyse, afin d'élaborer, à partir de données fiables, une proposition relative à un système de zonage qui soit compatible avec les objectifs des paiements compensatoires de handicaps naturels fixés par l'UE et qui s'inscrive dans la durée.

Les problèmes qui restent à résoudre dans le cadre du réexamen en cours sont le manque de transparence des systèmes de classification des zones défavorisées intermédiaires utilisés par les États membres et la nécessité d'orienter davantage les aides vers des mesures d'exploitation durable des terres, en concentrant les efforts sur les cas où le risque d'abandon des terres est le plus grand et sur la définition d'une méthode commune de classification des zones.

Le document est articulé autour de 3 axes :

1) Améliorer l'efficacité du système de délimitation des zones défavorisées : la classification actuelle des zones défavorisées intermédiaires repose en partie sur des critères socio-économiques qui ne reflètent plus les objectifs essentiels du régime de paiements compensatoires de handicaps naturels et qui sont hérités de la conception initiale du régime, laquelle est aujourd'hui dépassée. De surcroît, il n'a pas été tenu compte de l'évolution des données démographiques et économiques exploitées pour actualiser la délimitation. Enfin, cette classification s'est faite sur la base d'un large éventail de critères nationaux rarement comparables au niveau européen. Il résulte de cette hétérogénéité un véritable manque de transparence et un ciblage insuffisant des aides au regard des objectifs de la mesure en question.

Avec le concours d'experts scientifiques, la Commission a recensé huit critères (énumérés dans l'annexe technique de la présente communication) liés au sol et au climat qui pourraient constituer une bonne base pour le classement objectif et précis de ces zones.

Or, toutes les données nécessaires n'étant pas encore disponibles au niveau européen, le travail d'évaluation des critères communs accompli à ce jour ne peut être considéré comme achevé.

Afin de faciliter l'exécution des tâches qui incombent à la Communauté, et notamment celle consistant à établir une base solide en vue de l'élaboration de la proposition législative requise, la Commission suggère d'inviter les États membres à procéder, sur leur territoire, à la simulation de l'application des huit critères biophysiques indiqués dans la communication et à établir des cartes des zones à classer en zones admissibles au vu des résultats de ces simulations.

Ces simulations ne sauraient être considérées comme une nouvelle méthode de délimitation des zones défavorisées, mais elles constitueront un bon moyen d'apprécier la faisabilité des différentes options envisagées et serviront de base pour asseoir une future proposition d'acte législatif établissant le cadre d'une nouvelle délimitation des zones défavorisées inscrite dans la durée.

2) Orienter l'aide vers des modes d'exploitation extensifs essentiels à la gestion des terres : le degré d'intensité des modes d'exploitation est souvent le reflet des conditions naturelles. Les zones dans lesquelles les handicaps naturels n'ont été neutralisés ni par une intervention humaine ni par des progrès techniques se caractérisent généralement par des pratiques agricoles à faibles consommations intermédiaires et à faibles rendements, en raison des contraintes physiques auxquelles se heurtent les agriculteurs.

Dans plusieurs cas, en revanche, les agriculteurs sont parvenus, à la faveur du progrès technologique ou d'une intervention humaine, à surmonter des handicaps naturels et peuvent désormais pratiquer une agriculture rentable dans des zones qui présentaient à l'origine des conditions naturelles très défavorables. Dans ce type de situation, il n'est nullement justifié de classer la zone parmi les zones à handicaps naturels.

Une fois la procédure de zonage achevée, l'application de règles d'admissibilité appropriées et destinées à concentrer l'aide sur les exploitations satisfaisant aux objectifs de ce régime au sein même de la zone classée en zone défavorisée constituerait un moyen efficace de faire bénéficier de cette mesure les zones où le risque d'abandon est élevé.

3) Les possibilités de simplification : la définition d'un ensemble de critères communs de délimitation simplifierait la mise en œuvre, au niveau européen, du régime des paiements compensatoires de handicaps naturels. En effet, la centaine d'indicateurs que les États membres appliquent actuellement avec des seuils différents seraient remplacés par huit critères clairement définis et associés à des seuils minimaux identiques sur tout le territoire de l'Union européenne.

Un seul indicateur biophysique suffirait à la classification d'une zone pénalisée par un handicap naturel là où le système actuel exige qu'une zone présente les trois types de handicaps visés à l'article 19 du règlement (CE) n° 1257/1999 pour être retenue.

Les autorités nationales sont invitées à transmettre leurs simulations à la Commission pour le 21 octobre 2009. La mise en place du nouveau système de classification devrait intervenir en 2014.

L'agriculture dans les zones à handicaps naturels: un bilan spécial de santé

La commission de l'agriculture et du développement rural a adopté un rapport d'initiative d'Herbert DORFMANN (PPE, IT) en réponse à la communication de la Commission intitulée « Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels ».

Rappelant que plus de la moitié de la surface agricole utilisée au sein de l'Union européenne (54%) est classée comme zone défavorisée, le rapport souligne que la réforme des zones à handicaps naturels constitue un élément essentiel de la réforme à venir de la politique agricole commune de l'Union européenne. La Commission est invitée à rédiger, dans le délai d'un an, un texte législatif distinct concernant l'agriculture dans les régions affectées de handicaps naturels.

La commission parlementaire souligne l'importance de paiements compensatoires appropriés pour les zones défavorisées en tant qu'instrument indispensable pour garantir la fourniture de biens publics de grande valeur tels que la préservation de l'organisation agraire et du paysage culturel de ces régions. Elle souligne la nécessité d'exploiter les zones défavorisées, non seulement en ce qui concerne la production de denrées alimentaires de qualité, mais aussi comme contribution au développement économique général et à l'amélioration de la qualité de la vie dans ces zones.

La Commission est invitée à élaborer une stratégie globale qui mette fin aux disparités entre États membres en ce qui concerne le traitement réservé à ces zones et qui favorise une stratégie intégrée tenant compte des spécificités nationales et régionales.

Les députés considèrent que les huit critères biophysiques proposés par la Commission pourraient s'avérer insuffisants et que le seuil proposé de 66% de la surface pourrait ne pas permettre dans tous les cas de déterminer un handicap réel d'une manière qui respecte l'extrême diversité des zones rurales de l'UE. Ils recommandent donc que la question des critères socio-économiques, tels que l'éloignement des marchés, l'insuffisance des services et le dépeuplement, soit réexaminée sur la base d'éléments purement objectifs. Ils estiment en particulier que l'inclusion d'un critère géographique d'« isolement » permettrait de tenir compte du handicap naturel spécifique découlant de l'éloignement du marché et des services et du fait que l'accès à ces derniers est limité.

La Commission est dès lors invitée à poursuivre ses efforts de recherche et d'analyse en vue d'inclure de nouveaux critères éventuels dans le nouveau régime de soutien aux zones défavorisées, afin de mieux adapter ses propositions aux difficultés pratiques rencontrées par les agriculteurs et d'établir un socle solide de critères qui resteront valables sur le long terme.

Le rapport souligne cependant que pour appliquer ces critères et fixer des seuils réalistes dans la pratique, il est indispensable que les États membres et les régions aient à leur disposition des données biophysiques suffisamment précises sur les espaces naturels. Il soutient par conséquent le processus lancé par la Commission concernant l'évaluation pratique des critères proposés. Il demande que les cartes détaillées à fournir par les États membres soient le cas échéant utilisées pour adapter aux réalités naturelles, au niveau national ou régional, les valeurs limites des critères servant à définir les zones à handicap naturel de même que le seuil proposé de 66%. La Commission est invitée à évaluer rapidement les résultats des simulations et, sur cette base, à préciser sans délai dans une communication au Parlement et au Conseil la délimitation des zones affectées de handicaps naturels.

Le rapport souligne que, lors de l'établissement de la carte définitive des zones défavorisées intermédiaires, des critères nationaux objectifs devraient également être pris en compte afin de permettre l'adaptation de la définition des zones aux différentes conditions spécifiques à chaque pays. Étant donné que les nouveaux critères pourraient exclure certaines zones à handicaps naturels qui sont actuellement éligibles, les députés soulignent qu'il conviendrait de définir une période de retrait progressif, au cours de laquelle les agriculteurs pourront se préparer à assumer le nouveau régime. En outre, les zones ayant surmonté les handicaps naturels du terrain à la faveur de techniques agronomiques ne devraient pas être définitivement exclues, en particulier si elles se caractérisent par de faibles revenus agricoles ou des alternatives de production peu nombreuses. La Commission devrait garantir une transition en douceur pour ces zones.

L'agriculture dans les zones à handicaps naturels: un bilan spécial de santé

Le Parlement européen a adopté une résolution sur l'agriculture dans les zones à handicaps naturels, en réponse à la communication de la Commission intitulée «Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels».

Rappelant que plus de la moitié de la surface agricole utilisée au sein de l'Union européenne (54%) est classée comme zone défavorisée, la résolution souligne que la réforme des zones à handicaps naturels constitue un élément essentiel de la réforme à venir de la politique agricole commune de l'Union européenne. La Commission est invitée à rédiger, dans le délai d'un an, un texte législatif distinct concernant l'agriculture dans les régions affectées de handicaps naturels.

Le Parlement souligne l'importance de paiements compensatoires appropriés pour les zones défavorisées en tant qu'instrument indispensable pour garantir la fourniture de biens publics de grande valeur tels que la préservation de l'organisation agraire et du paysage culturel de ces régions. Il souligne la nécessité d'exploiter les zones défavorisées, non seulement en ce qui concerne la production de denrées alimentaires de qualité, mais aussi comme contribution au développement économique général et à l'amélioration de la qualité de la vie dans ces zones. Il demande à cet égard à la Commission de tenir également compte des implications sociales de la nouvelle classification des zones à handicaps naturels.

La Commission est invitée à élaborer une stratégie globale qui mette fin aux disparités entre États membres en ce qui concerne le traitement réservé à ces zones et qui favorise une stratégie intégrée tenant compte des spécificités nationales et régionales.

Les députés considèrent que les huit critères biophysiques proposés par la Commission pourraient s'avérer insuffisants et que le seuil proposé de 66% de la surface pourrait ne pas permettre dans tous les cas de déterminer un handicap réel d'une manière qui respecte l'extrême diversité des zones rurales de l'UE. Ils recommandent donc que la question des critères socio-économiques, tels que l'éloignement des marchés, l'insuffisance des services et le dépeuplement, soit réexaminée sur la base d'éléments purement objectifs. Ils estiment en particulier que l'inclusion d'un critère géographique d'«isolement» permettrait de tenir compte du handicap naturel spécifique découlant de l'éloignement du marché et des services et du fait que l'accès à ces derniers est limité.

La Commission est dès lors invitée à poursuivre ses efforts de recherche et d'analyse en vue d'inclure de nouveaux critères éventuels dans le nouveau régime de soutien aux zones défavorisées, afin de mieux adapter ses propositions aux difficultés pratiques rencontrées par les agriculteurs et d'établir un socle solide de critères qui resteront valables sur le long terme.

Le Parlement souligne cependant que pour appliquer ces critères et fixer des seuils réalistes dans la pratique, il est indispensable que les États membres et les régions aient à leur disposition des données biophysiques suffisamment précises sur les espaces naturels. Il soutient par conséquent le processus lancé par la Commission concernant l'évaluation pratique des critères proposés. Il demande que les cartes détaillées à fournir par les États membres soient le cas échéant utilisées pour adapter aux réalités naturelles, au niveau national ou régional, les valeurs limites des critères servant à définir les zones à handicap naturel de même que le seuil proposé de 66%. La Commission est invitée à évaluer rapidement les résultats des simulations et, sur cette base, à préciser sans délai dans une communication au Parlement et au Conseil la délimitation des zones affectées de handicaps naturels.

La résolution souligne que, lors de l'établissement de la carte définitive des zones défavorisées intermédiaires, des critères nationaux objectifs devraient également être pris en compte afin de permettre l'adaptation de la définition des zones aux différentes conditions spécifiques à chaque pays. Étant donné que les nouveaux critères pourraient exclure certaines zones à handicaps naturels qui sont actuellement éligibles, les députés soulignent qu'il conviendrait de définir une période de retrait progressif, au cours de laquelle les agriculteurs pourront se préparer à assumer le nouveau régime. En outre, les zones ayant surmonté les handicaps naturels du terrain à la faveur de techniques agronomiques ne devraient pas être définitivement exclues, en particulier si elles se caractérisent par de faibles revenus agricoles ou des alternatives de production peu nombreuses. La Commission devrait garantir une transition en douceur pour ces zones.

Le Parlement demande que le réexamen du régime de soutien aux zones défavorisées se déroule dans le cadre des discussions relatives à la réforme globale de la PAC et que le budget européen consacré au développement rural soit protégé. Il exhorte les États membres à utiliser pleinement les possibilités de cofinancement pour les zones défavorisées, puisqu'il s'agit là de l'un des plus importants programmes de développement rural, et des plus efficaces.