

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0152/2006

27.4.2006

RAPPORT

sur les catastrophes naturelles (incendies, sécheresses et inondations) - aspects agricoles
(2005/2195(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: Luis Manuel Capoulas Santos

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	11
PROCEDURE.....	17

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les catastrophes naturelles (incendies, sécheresses et inondations) - aspects agricoles (2005/2195(INI))

Le Parlement européen,

- vu ses résolutions du 5 septembre 2002 sur les inondations catastrophiques en Europe centrale¹, du 13 janvier 2005 sur le résultat de la conférence de Buenos Aires sur le changement climatique², du 14 avril 2005 sur la sécheresse au Portugal³, du 12 mai 2005 sur la sécheresse en Espagne⁴, et du 8 septembre 2005 sur les catastrophes naturelles (incendies et inondations) survenues cet été en Europe⁵,
- vu ses résolutions du 16 février 2006 sur la mise en œuvre d'une stratégie forestière pour l'Union européenne⁶ et sur la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole⁷,
- vu le protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997, et la ratification de celui-ci par la Communauté européenne le 31 mai 2002,
- vu le rapport scientifique de l'Institut International pour le Développement Durable et la recherche du Centre commun de recherche de la Commission sur les changements climatiques et la dimension européenne de l'eau⁸,
- vu le projet de recherche sur la gestion des risques d'inondation dans le cadre du sixième programme cadre de la Commission européenne (2002-2006)⁹,
- vu le rapport sur les changements climatiques et les catastrophes naturelles¹⁰ de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement,
- vu la législation en vigueur sur les aides d'État dans le secteur agricole¹¹,

¹ JO C 272 E du 13.11.2003, p.471.

² JO C 247 E du 6.10.2005, p.144.

³ JO C 33 E du 9.2.2006, p. 599.

⁴ JO C 92 E du 20.4.2006, p. 309.

⁵ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2005)0334.

⁶ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2006)0068.

⁷ Textes adoptés de cette date, P6_TA (2006)0067.

⁸http://ies.jrc.cec.eu.int/fileadmin/Documentation/Reports/Inland_and_Marine_Waters/Climate_Change_and_the_European_Water_Dimension_2005.pdf

⁹www.floodsite.net

¹⁰ Institute for European Environmental Policy (2006): *Climate change and natural disasters: Scientific evidence of a possible relation between recent natural disasters and climate change*, rapport pour la commission de l'environnement du Parlement européen (IP/A/ENVI/FWC/2005-35), 25 janvier 2006.

¹¹ Règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142 de 14.5.1998, p. 1), complété par le règlement (CE) n° 1/2004 de la Commission du 23 décembre 2003 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles (JO L 1 du 3.1.2004, p. 1) et les

- vu le règlement instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne¹²,
 - vu le règlement "Forest Focus"¹³,
 - vu le règlement instaurant le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)¹⁴,
 - vu la décision établissant un mécanisme de coopération en matière de protection civile¹⁵,
 - vu les communications et propositions présentées par la Commission relatives à une stratégie forestière européenne (COM (1998)0649), relatives au programme spatial sur la surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES) (COM(2004)0065), à la gestion des risques et des crises dans l'agriculture (COM(2005)0074), et à la réforme du Fonds de solidarité (COM (2005)0108), à l'instrument de préparation de réaction rapide aux urgences majeures (COM(2005)0113), aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (COM(2005)0304), à l'évaluation et à la gestion des inondations (COM(2006)0015), le projet de règlement de la Commission relatif à l'exemption concernant les aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises dans le secteur agricole, du 8 février 2006, le plan d'action dans le domaine de la biomasse (COM(2005)0628) et le futur plan de l'Union européenne pour la gestion durable des forêts, dont la Commission a annoncé la présentation en juin 2006,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A6-0152/2006),
- A. considérant que la production agricole et sylvicole est une activité économique étroitement liée à la nature et, par conséquent, exposée aux aléas climatiques (sécheresse, gelées, grêle, incendies, inondations), aux risques sanitaires (fléaux, épizooties) et à la pollution (pluies acides, transferts génétiques involontaires),
- B. considérant que la sécheresse, l'un des principaux facteurs de déclenchement des incendies de forêt, représente une urgence environnementale récurrente qui constitue un des problèmes les plus graves que rencontrent les États du bassin méditerranéen européen et de la péninsule Ibérique,
- C. considérant que la fréquence, sans cesse croissante, de phénomènes naturels imprévus peut mettre en péril la viabilité des exploitations et favoriser leur abandon, en particulier

lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole (JO C 28 du 1.2.2000, p. 2 et JO C 232 du 12.8.2000, p. 19).

¹² Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (JO L 311 du 14.11.2002, p. 3).

¹³ Règlement (CE) n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté (Forest Focus) (JO L 324 du 11.12.2003 - p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 788/2004 (JO L 138 du 30.4.2004, p. 17).

¹⁴ Règlement (CE) n° 1698/2005/ du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

¹⁵ Décision 2001/792/CE du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (JO L 297 du 15.11.2001, p. 7).

l'abandon des exploitations plus petites et de celles des zones à handicaps structurels, avec tous les risques économiques, sociaux et environnementaux que cela comporte,

- D. considérant que les causes structurelles des incendies de forêt sont directement liées au phénomène du dépeuplement rural que connaissent les États du sud de l'Europe, phénomène qui s'aggravera vraisemblablement avec la mise en œuvre du système du paiement unique par exploitation, et que ces causes sont, dès lors, d'ordre socio-économique,
- E. considérant que les catastrophes naturelles affectent le développement durable dans la mesure où elles accentuent le déclin démographique rural, aggravent les problèmes d'érosion et de désertification, endommagent les écosystèmes, mettent en danger la biodiversité et menacent gravement la qualité de vie des populations rurales,
- F. considérant que les forêts de la péninsule Ibérique et du sud de l'Europe se caractérisent par une vocation tenant plutôt à la protection tandis que les forêts du centre et du nord de l'Europe sont davantage vouées à la production,
- G. considérant les déclarations répétées des institutions communautaires en faveur d'une agriculture multifonctionnelle dans l'ensemble du territoire de l'Union,
- H. considérant que les risques naturels induits par les changements climatiques s'ajoutent à d'autres problèmes qui menacent la survie de la campagne européenne, comme le renforcement de la concurrence des importations des pays tiers, auquel doivent faire face les producteurs européens, tout en assumant des coûts de production de plus en plus élevés du fait des exigences de plus en plus sévères de l'Union européenne en termes de qualité et de sécurité alimentaire,
- I. considérant que les dernières réformes de la politique agricole commune (PAC), associées à l'ouverture progressive au marché, à l'affaiblissement progressif des mécanismes de régulation du marché des produits agricoles et à la mondialisation de l'agriculture, augmentent l'instabilité des marchés européens qui appellent de nouveaux mécanismes de gestion de crise,
- J. considérant que l'agriculture, vu son caractère plurifonctionnel, ainsi que la sylviculture contribuent à maintenir les populations à la campagne et, par là même, à prévenir le déclenchement de certaines catastrophes naturelles et à protéger les individus contre ces catastrophes,
- K. considérant qu'il n'existe pas de mécanismes suffisants au niveau communautaire pour répondre à l'apparition de plus en plus fréquente de catastrophes naturelles et de crises sanitaires et de marchés, et que l'absence de couverture de la sécheresse et des gelées par le Fonds de solidarité en est l'exemple le plus éloquent,
- L. considérant que le phénomène des incendies de forêt s'aggrave également du fait de l'abandon progressif du monde rural, de l'activité agricole et des activités traditionnelles qui y sont associées, du fait de l'entretien insuffisant des forêts, du fait que de grandes surfaces sont plantées soit d'une seule espèce, soit de variétés d'arbres inadaptées, ainsi que de l'absence d'une politique effective de prévention dotée d'instruments et de moyens

de financement appropriés au niveau communautaire,

- M. considérant que l'Union européenne doit reconnaître la particularité des catastrophes naturelles spécifiquement méditerranéennes, comme la sécheresse et les incendies, et adapter les instruments dont elle dispose, en termes de prévention, de recherche, de gestion des risques, de protection civile et de solidarité, mais également créer un programme communautaire spécifique dans le cadre de la protection des forêts, doté de moyens financiers adéquats et ciblés sur la prévention et la gestion des risques d'incendies de forêt,
 - N. considérant que les insuffisances constatées dans les interventions communautaires sont aggravées par la diversité des mécanismes de lutte contre les catastrophes naturelles existant au niveau national, ainsi que par l'évolution inégale de ces mécanismes, contrevenant aux principes de cohésion et de solidarité qui concourent au modèle social européen et à la construction supranationale,
 - O. considérant que l'abandon des terres agricoles, la faible rentabilité directe des masses forestières et le coût élevé de leur entretien n'incitent pas les propriétaires à bien gérer leurs forêts et que, partant, cela favorise l'accumulation des broussailles, du bois mort et d'autres combustibles; que, là où les forêts revêtent une importance sur le plan socio-économique, le problème des incendies est nettement moins grave,
 - P. considérant qu'il existe de sérieux obstacles au maintien de l'efficacité des systèmes d'extinction, à savoir que le caractère saisonnier des travaux rend difficile de trouver un personnel permanent, d'assurer un niveau de formation adéquat et d'utiliser les équipements de manière rentable, le problème le plus important restant celui de se procurer les moyens aériens appropriés,
 - Q. considérant que la prévention, mais également la réparation des dommages de certaines catastrophes, ne se limitent pas aux territoires nationaux mais exigent une coopération à la fois entre les États membres et avec les pays tiers qui ont des frontières communes avec l'Union européenne,
1. se félicite des communications et des propositions présentées récemment par la Commission, concernant l'amélioration de la capacité de réaction face aux catastrophes et aux crises, l'évaluation et la gestion des inondations, la réforme du Fonds de solidarité, l'amélioration du mécanisme de protection civile, les nouvelles orientations du développement rural pour 2007-2013, les exemptions relatives aux aides d'État dans le secteur agricole et la gestion des risques et des crises dans l'agriculture;
 2. souhaite que les catastrophes naturelles, sanitaires ou technologiques trouvent une réponse adéquate via le Fonds de solidarité, le Fonds vétérinaire, la politique de développement rural, la politique régionale, le régime d'aides d'État à l'agriculture et les mesures contre les incendies au sein du programme Forest Focus et du nouveau programme Life +; estime toutefois que, afin de catalyser une véritable stratégie communautaire face aux catastrophes, ces mécanismes devront être plus flexibles, avec notamment l'introduction dans le champ d'intervention du Fonds de solidarité de critères d'éligibilité plus adaptés aux caractéristiques de chaque catastrophe, et notamment de la sécheresse et des gelées, que ces mécanismes devront être dotés de moyens financiers

renforcés et qu'une attention toute particulière devra être accordée aux producteurs et aux zones plus vulnérables;

3. estime que le Fonds de solidarité doit continuer à couvrir les interventions dans les cas de catastrophes où, même s'ils sont importants, les dommages n'atteignent pas le niveau minimal requis, mais ont des répercussions graves et durables manifestes sur les conditions de vie de la population d'une région spécifique, auquel cas une assistance extraordinaire doit pouvoir être fournie;
4. invite instamment la Commission à présenter une proposition législative visant à créer une clause de flexibilité qui permette de doter les instruments de politique axés sur la réparation des dommages des catastrophes naturelles dans le secteur agricole, et notamment le Fonds de solidarité, des moyens financiers adéquats, en exploitant les crédits financiers relevant de la PAC qui, chaque année, ne sont pas utilisés;
5. estime que, pour certains types de catastrophes naturelles, la coopération internationale constitue une condition essentielle à la prévention et à la réparation des dommages; souligne que, en particulier pour les cours d'eau qui traversent différents pays, des programmes transfrontaliers doivent être mis sur pied, financés et suivis;
6. estime que les mesures de dérogation de la PAC appliquées par la Commission en cas de catastrophes naturelles (avancement des paiements, libération des stocks de céréales en intervention, autorisation de l'utilisation des terres en jachère pour l'alimentation du bétail, entre autres), bien que positives, restent très en-deçà des besoins nécessaires pour couvrir les pertes générées et ne sont pas toujours décidées avec la célérité requise;
7. souligne que l'existence d'un vaste réseau de petites et moyennes exploitations agricoles et une politique agricole encourageant des méthodes de production plus durables, faisant notamment appel à l'eau et au sol, constituent des conditions essentielles pour combattre les effets de la sécheresse et des incendies de forêt;
8. considère que la politique de développement rural peut avoir un rôle important à jouer dans la prévention des catastrophes naturelles; estime que la réduction drastique des moyens affectés au développement rural entrave l'élaboration harmonieuse de programmes de prévention et de réparation des dommages résultant des catastrophes naturelles; recommande au demeurant que, dans les plans nationaux ou régionaux de développement rural, la priorité soit donnée aux mesures axées sur les causes des catastrophes (lutte contre l'érosion, reboisement avec des espèces adéquates, entretien des coupe-feu, travaux hydrauliques, propreté des forêts, actions agro-environnementales d'économie de l'eau, entre autres);
9. prie instamment la Commission de soutenir, sur le plan économique et normatif, les mesures visant à réduire la combustibilité des forêts, comme la promotion de la rentabilité forestière et de la gestion durable des forêts, l'exploitation de la biomasse forestière résiduelle comme énergie renouvelable, la promotion du regroupement des propriétaires en vue de la création d'unités de gestion viables, et une mise en valeur des espaces forestiers propre à sauvegarder l'emploi et à en créer en milieu rural;
10. invite les États membres et la Commission à mettre en œuvre un programme d'échange

des expériences sur le recours aux nouvelles technologies pour le contrôle et le suivi des risques et des effets des incendies de forêt, ainsi qu'à élaborer des procédures européennes d'homologation des qualifications du personnel technique, en vue d'une amélioration de sa formation;

11. demande le maintien, au cours de la prochaine période de programmation financière, des aides accordées dans le passé aux agriculteurs pour la création et l'entretien de coupe-feu, principaux garants de la sauvegarde du paysage rural;
12. Considera ainda imprescindível que, no quadro dos planos de desenvolvimento rural, seja dada prioridade às acções tendentes a combater os problemas estruturais do mundo rural (declínio demográfico, abandono de terras, defesa do solo rústico face à urbanização intensiva, processos de desflorestação, fragmentação excessiva da propriedade florestal, entre outros) que, a não serem contidos, aumentam as possibilidades de risco no futuro;
13. estime qu'il est indispensable que, dans le prochain cadre financier 2007-2013, un programme communautaire de protection de la forêt contre les incendies soit créé, visant à encourager les actions de sensibilisation, de prévention et de gestion des risques d'incendie de forêt, doté d'un financement adéquat et complété d'une politique agricole structurelle; souligne que ce programme doit tenir compte de la spécificité de la forêt méditerranéenne;
14. demande que, dans le contexte des orientations stratégiques pour le développement rural 2007-2013, les pourcentages de cofinancement des mesures spécifiques dans le domaine des forêts, de la lutte contre l'érosion et des infrastructures hydrauliques, mais également, de celles relevant du programme Natura 2000, soient renforcés;
15. est convaincu que les graves crises de marché constituent des événements imprévus et exceptionnels comportant des risques pour les exploitations agricoles qui peuvent être tout aussi graves que ceux provoqués par des catastrophes naturelles, d'où la nécessité d'une aide spécifique de la part de l'Union;
16. réaffirme sa décision, dans le contexte du rapport sur la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole, de demander à la Commission de:
 - créer une assurance publique impliquant la coparticipation financière des agriculteurs, des États membres et de l'Union européenne, de façon à pouvoir créer de meilleures conditions d'encadrement en ce qui concerne la gestion des risques et la prévention des crises,
 - créer un système de réassurance cohérent et accessible pour tous les États membres dans le cadre de la PAC;
17. considère que cet éventuel nouvel instrument de gestion des risques devra inclure une assurance spécifique pour les forêts, couvrant au moins les coûts de la reforestation et de la réhabilitation écologique des zones incendiées, et que, avec une modulation telle que proposée par la Commission, il sera difficile d'obtenir l'aide publique forte nécessaire à l'efficacité de l'instrument;

18. invite la Commission à présenter des propositions cohérentes pour la gestion des crises dans l'agriculture, prévoyant notamment des modes rationnels et des sources réalistes de financement qui incitent réellement les agriculteurs à y avoir recours et constituent des instruments souples de régulation des marchés, sans entraîner de risque de distorsion de la concurrence ni perturber le fonctionnement normal du marché intérieur;
19. estime qu'il est urgent de donner suite aux préoccupations contenues dans la communication présentée par la Commission sur la gestion des risques et des crises dans l'agriculture, et que la Commission approfondisse les études nécessaires visant à créer un système de stabilisation des prix ou des revenus, selon que les caractéristiques du régime de paiement unique (RPU) actuellement en vigueur soient maintenues ou non, de manière à garantir aux agriculteurs européens un système de protection semblable à celui de leurs principaux partenaires commerciaux;
20. réitère qu'une véritable stratégie contre les répercussions des catastrophes dans l'agriculture ne pourra se limiter à des mesures de choc et qu'il faudra mettre en place des actions de formation, d'information, de prévention et aussi de sensibilisation de la population, à financer dans le cadre du mécanisme de protection civile, du programme Forest Focus, de la politique de développement rural et du Fonds européen de développement régional; insiste, en ce qui concerne les incendies de forêt, sur la nécessité de renforcer la prévention active, l'optimisation des méthodes et des systèmes d'extinction et leur coordination, la promotion de la participation de la société ainsi que l'amélioration des recherches sur les causes des incendies et les procédures de poursuite des délits;
21. souligne la nécessité de mettre sur pied une politique forestière qui prévoie des mesures de gestion viable des catastrophes naturelles et de lutte contre ces catastrophes; demande la création d'un réseau de lutte contre les feux de forêt qui permette de financer la mise en place de plans d'action et l'acquisition de moyens qui seront mis en valeur avec la coordination appropriée non seulement au niveau transeuropéen, mais également au niveau international; estime que l'instauration de règles de bonne gestion des forêts et le reboisement obligatoire dans les cas de catastrophes naturelles doivent être jugés essentiels;
22. demande à la Commission d'inclure, dans son futur plan d'action pour la gestion durable des forêts, des mesures concrètes de mise en pratique de programmes de prévention active et de formation à l'environnement de la population rurale, visant à promouvoir de nouvelles formes de gestion du milieu forestier et à sensibiliser au futur rôle des forêts dans les communautés locales et aux avantages que présente leur conservation;
23. demande l'organisation, à l'échelle européenne, de campagnes de sensibilisation s'adressant à la société rurale, aux propriétaires forestiers et à la population urbaine, et tout particulièrement à la population scolaire et aux jeunes, au volontariat organisé et aux médias, destinées à modifier les comportements concernant l'utilisation du feu;
24. considère que l'élaboration de cartes de risques et de plans de gestion ne devrait pas se limiter aux inondations, comme c'est le cas dans l'actuelle proposition de directive de la Commission, mais doit aussi s'étendre au domaine de la sécheresse et des incendies, qui exige également la réalisation de cartes de zones à haut risque d'incendie et de sécheresse au sein de l'Union européenne et de plans de gestion correspondants;

25. réitère sa demande de mettre en place un observatoire européen de la sécheresse, qui serait un centre d'acquisition de connaissances et de limitation et de suivi des répercussions de la sécheresse, et qui pourrait comporter un système d'échange permanent des informations servant d'appui à la prévention des incendies sur l'ensemble du territoire de l'Union;
26. demande l'introduction, dans le futur plan d'action pour la gestion durable des forêts, de mesures spécifiques de prévention des risques visant à appuyer le contrôle et la gestion des combustibles forestiers ainsi que la gestion des espaces forestiers; demande également que ce plan progresse dans l'évaluation des aspects externes des espaces forestiers, dans la prise en compte de leur valeur sociale et économique ainsi que dans la recherche de nouveaux instruments d'appui applicables au secteur;
27. demande la présentation d'une proposition de directive sur la lutte contre les incendies et leur prévention, qui permette d'optimiser le recours à tous les instruments communautaires existants, y compris le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), pour faire face à ce phénomène, et qui améliore la coordination entre les régions et les États membres;
28. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Un point de vue agricole sur les catastrophes naturelles

La portée communautaire des catastrophes naturelles enregistrées en 2005 a amené le Parlement européen à la conviction que le moment était venu de faire un saut qualitatif en faveur d'une stratégie supranationale visant à les combattre, motivant ainsi l'adoption de sa résolution du 8 septembre 2005 (P6_TA(2005)0334).

C'est dans ce contexte que s'inscrit ce rapport d'initiative sur les aspects agricoles des catastrophes naturelles qui, comme ceux qui sont élaborés par d'autres commissions - environnement et développement rural -, a pour objectifs d'avancer dans la réflexion sur l'amélioration de l'action communautaire contre les catastrophes et de soutenir les travaux entrepris par la Commission ⁽¹⁶⁾.

Il est clair qu'il est difficile de séparer les thématiques agricoles, territoriales et environnementales, et il adopte par conséquent une approche dans son ensemble reprenant davantage le *point de vue de l'agriculture*, comme l'objectif de la consolidation d'un développement durable de l'agriculture et du monde rural dans l'Union qui soit cohérente avec le *modèle agricole et social européen* et qui préserve la *multifonctionnalité de l'activité agricole*.

2. L'agrosylviculture, un secteur exposé aux risques naturels

La production agrosylvicole est une activité économique singulière, étroitement liée à la nature et pour cette raison, particulièrement exposée aux aléas climatiques, aux risques biogéochimiques et à la pollution.

Dans certains cas, ceux-ci mettent en danger la viabilité des exploitations, en particulier les plus petites, circonstance qui a posteriori, contredit les déclarations répétées des institutions communautaires en faveur d'une agriculture multifonctionnelle sur l'ensemble des territoires de l'Union.

3. Un déficit de politiques publiques pour faire face aux risques biologiques, naturels et technologiques

Traditionnellement, les pouvoirs publics interviennent dans l'atténuation des risques imprévus, soit par des mécanismes de régulation des marchés pour les crises conjoncturelles, soit par des mesures exceptionnelles de soutien pour le cas de calamités naturelles de grande échelle, y compris les crises sanitaires.

¹⁶ Propositions sur la réforme du Fonds de solidarité (COM(2005)0108), sur l'évaluation et la gestion des inondations (COM(2004)0472 et COM(2006)015), sur l'instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences graves (COM (2005)0113), d'amélioration du mécanisme de protection civile (COM(2005)0137), d'orientations stratégiques pour le développement rural pour la période 2007/13 (COM(2005)0304), sur la gestion des crises agricoles (COM (2005)074), et de modification du régime d'aides d'État à l'agriculture (8 février 2006, non encore publié).

Cependant, la libéralisation progressive et l'ouverture des marchés agricoles, ainsi que les croissantes restrictions budgétaires dont souffrent les finances nationales et de l'Union diminuent la capacité des instruments de politique agricole de soutenir les exploitations en situation de crises de marché, sanitaires ou catastrophes.

- a) *Les mécanismes de réponse supranationale*

Les mesures agricoles appliquées en cas de catastrophe naturelle de grande ampleur ⁽¹⁷⁾ ont toujours un caractère ponctuel et ne sont pas toujours arrêtées avec la célérité requise. Le même commentaire peut s'appliquer au Fonds vétérinaire en cas d'apparition d'épizooties.

Par ailleurs, les actions relatives à la protection et à l'amélioration de la gestion des forêts dans le contexte du programme Forest Focus, *plus réductrices que celles du règlement en vigueur précédemment*⁽¹⁸⁾, sont loin d'être le catalyseur qui permette d'établir une véritable stratégie commune en faveur des écosystèmes forestiers, comme le prouve l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes qui a expressément déclaré que "les effets des règlements annulés sont maintenus jusqu'à l'adoption par le Conseil, dans un délai raisonnable, de nouveaux règlements portant sur le même sujet"⁽¹⁹⁾, ce qui jusqu'à présent ne semble pas être le cas.

Dans le même esprit, l'efficacité dans le secteur agricole du *Fonds de solidarité* laisse beaucoup à désirer, notamment par l'exclusion de la sécheresse de son champ d'application.

- b) *Les mécanismes de réaction au niveau interne*

Les insuffisances au niveau communautaire sont aggravées par la diversité des mécanismes de prévention et de lutte existant au niveau national ainsi que leur développement inégal ⁽²⁰⁾, ce qui débouche sur un traitement différent selon les producteurs et les territoires qui ne traduit pas les principes de cohésion et de solidarité qu'appelle la construction européenne.

- c) *En conclusion : l'insuffisance opérationnelle face à la hausse des risques*

Il est paradoxal que cette évolution négative des politiques publiques coïncide avec une nette augmentation des événements imprévus avec des pertes financières pour les exploitations agricoles. En bref, les risques s'étendent en raison de la confluence de différents facteurs, notamment l'indiscutable processus de changement climatique, l'expansion des nouvelles technologies génétiques et, enfin, la consolidation du processus de mondialisation.

Cette dernière comprend l'importation progressive de maladies et d'épizooties ou la pollution

¹⁷ Entre autres : avancements des paiements directs, mise à la disposition des producteurs des stocks de céréales en intervention à des prix favorables, autorisation d'utiliser les terres en jachère pour l'alimentation du bétail, flexibilité dans l'application des règles de densité d'animaux par surface ou rétention des animaux.

¹⁸ Règlement (CEE) 2158/92 du Conseil du 23 juillet 1992, relatif à la protection des forêts de la Communauté contre les incendies.

¹⁹ Arrêt de la CJCE du 25 février 1999, recueils C-164/97 et C-165/97, Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne.

²⁰ Fonds d'indemnisation, crédits de campagne, assurances, régimes fiscaux, dispositifs de protection civile, mesures existantes de prévention nette de lutte contre le feu, politiques de reboisement et nettoyage des forêts, état des investissements dans les travaux hydrauliques, niveaux d'exigence et respect des normes urbanistiques, etc.

involontaire par des organismes génétiquement modifiés et facilite sa rapide expansion. Si l'on ajoute à cela l'instabilité découlant de la croissante ouverture des marchés, force est de conclure que l'intervention publique de l'Union n'est pas à la hauteur des circonstances et nécessite de nouveaux mécanismes pour faire face aux calamités de grande ampleur qui dévastent régulièrement l'agrosylviculture.

4. Les leçons de l'expérience récente : les catastrophes naturelles de 2005

Les affirmations antérieures ont pu malheureusement se confirmer dans les catastrophes naturelles survenues en 2005 dans de nombreux États de l'Union et de pays candidats, dont six (Espagne, Portugal, Allemagne, Autriche, France et Italie) ont été visités par des délégations du Parlement européen, qui ainsi établirent des contacts très utiles avec les autorités nationales, régionales et locales et les représentants de la société civile, dont la disponibilité et la coopération méritent d'être soulignées.

- a) Les pluies torrentielles, les avalanches et les inondations ont touché la Suède, les Pays baltes, le sud de l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, la Croatie, la Slovénie, la France, la Hongrie, l'Italie, la Pologne et la Roumanie.

- b) La sécheresse a atteint une amplitude et une durée exceptionnelles dans le sud de l'Europe, affectant en particulier le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la France. Le déficit hydrique a mis en évidence la vulnérabilité climatique de l'agriculture de terrains non irrigués et de type pastoral. Elle a également souligné la nécessité de politiques à long terme pour la gestion d'un bien rare comme l'eau et pour encourager la pratique de l'économie. Enfin, les valeurs pluviométriques réduites se sont répercutées négativement sur la flore et la faune en aggravant le problème, déjà préoccupant en soi, des incendies de forêt dans les régions méditerranéennes.

- c) Les incendies ont dévasté des milliers d'hectares de forêt et de sous-bois dans le sud-ouest de l'Union. En 2005, on a relevé 484 000 ha brûlés, ajoutés aux 345 000 ha de 2004 et aux 740 000 ha de 2003, sans compter, dans certains cas, la perte de vies humaines. Il est clair que les températures estivales élevées et la rareté des pluies ont été un facteur déclenchant. Cependant, il faut ajouter à ces éléments d'autres qui affaiblissent les mesures appliquées par les autorités intérieures dans le domaine du développement rural : l'exode rural comme l'abandon progressif des activités agricoles qui traditionnellement préservent la forêt, le manque d'incitants pour la récupération de la biomasse, la fragmentation excessive de la propriété forestière, le reboisement avec des espèces inadaptées au climat méditerranéen, l'insuffisance des moyens techniques et humains pour lutter contre les incendies, le contrôle insuffisant des activités humaines en périodes et zones à haut risque d'incendie, ou, enfin, la permissivité de l'urbanisation des terres à usage agricole ou forestier.

5. Propositions du rapporteur

Afin d'instaurer une véritable stratégie communautaire contre les événements imprévus ayant un impact sur les exploitations et le monde rural, votre rapporteur considère que la solution passe par la *création d'un nouveau modèle* qui repose sur trois piliers, pour la protection des agriculteurs contre les catastrophes naturelles ou les facteurs aléatoires qui ont des

conséquences identiques, composé de l'intégration cohérente des instruments communautaires existants ou en perfectionnement, des instruments au niveau des États membres et de nouveaux instruments à créer :

I. Un système de gestion des calamités

II. Un système de gestion des risques

III. Un système de stabilisation, avec deux scénarios possibles

I. Système de gestion des calamités

Un système de gestion des calamités destiné au secteur agricole devra posséder deux composantes. Premièrement, une composante de niveau national, pour les calamités de moindre dimension, qui encourage des actions de prévention et qui soit capable de faire face aux préjudices, en aidant les agriculteurs à reprendre leur activité. Deuxièmement, une composante du domaine communautaire, qui permette d'actionner les mécanismes d'aides qui soutiennent de manière significative les agriculteurs touchés par les catastrophes de grandes dimensions.

Le premier volet bénéficiera d'une meilleure réponse grâce à l'utilisation des mécanismes existant dans le cadre des fonds structurels, notamment l'actuel FEOGA et le futur FEADER. Ceux-ci, grâce à des programmes nationaux de développement rural, prévoient des aides pour le rétablissement du potentiel de production agricole et forestière affecté par les catastrophes naturelles, notamment pour la reconstruction ou le remplacement d'infrastructures agricoles et forestières à caractère collectif ou capital fixe des exploitations agricoles endommagées à la suite de catastrophes naturelles, d'origine climatique ou autre.

Au deuxième volet devront correspondre les aides d'état ainsi que les instruments communautaires considérés comme adéquats, notamment le Fonds de solidarité avec une couverture élargie, qui actuellement se trouve en phase de reformulation, élargissant sa couverture de manière à comprendre d'autres catastrophes, en particulier la sécheresse.

II. Système de gestion des risques

Une composante fondamentale du modèle proposé sera l'existence d'un système de gestion du risque efficace d'usage généralisé, géré au niveau de chaque État membre. Ce système devra constituer un réseau de prévention face aux principaux risques qui touchent régulièrement le secteur agricole européen.

Les instruments à utiliser devront avoir une grande flexibilité, un rôle important étant donné aux assurances et aux réassurances agricoles, aux fonds mutualistes et encore éventuellement aux instruments plus novateurs comme les marchés de futurs, dérivés et options.

Son financement pourra être effectué dans le cadre de l'Axe 1 des programmes nationaux de développement rural, conformément au règlement du FEADER, notamment à travers un point de modulation.

III. Système de stabilisation

Les changements en cours au niveau du support et de la composition de la PAC justifient la création d'un troisième système, à caractère transversal, qui contribue directement ou indirectement à la stabilisation des revenus agricoles.

Si, à la suite d'engagements pris dans le contexte des négociations en cours à l'OMC, on assistait à une réduction significative des niveaux de protection douanière en vigueur, les prix agricoles communautaires seraient beaucoup plus soumis aux fluctuations des prix mondiaux correspondants, et l'adoption de mesures permettant d'assurer, dans des conditions exceptionnelles, la stabilisation des prix agricoles communautaires, contribuant ainsi indirectement à la stabilisation des revenus des produits agricoles de l'UE serait indispensable.

Ce type de mesure devra être suffisant pour assurer la stabilisation des revenus agricoles dans l'UE dès lors que l'on maintient les caractéristiques et les possibilités d'action découlant du régime de paiement unique (RPU) actuellement en vigueur.

En admettant qu'au cours des prochaines années, le RPU subira aussi une transformation qui lui enlèvera sa couverture actuelle, l'introduction d'un système de stabilisation directe des revenus, avec un champ d'action plus large que celui de la simple stabilisation des prix agricoles sera justifiée.

Dans ce contexte, il est indispensable que la Commission européenne développe de toute urgence les études nécessaires pour l'approfondissement de cette problématique de manière à fonder les décisions adéquates à ces deux types de scénarios possibles.

L'analyse des différents types d'instruments actuellement disponibles au niveau international à effectuer devra prendre comme référence:

- le système de paiements contre-cycle actuellement en vigueur aux États-Unis comme base de la conception d'un futur système de stabilisation des prix agricoles communautaires,
- le système CAIS (Canadian Agriculture Income Stabilization), comme base de la conception d'un futur système de stabilisation des revenus des producteurs agricoles de l'UE.

Dans les deux cas, il est essentiel que l'on assure une grande couverture des systèmes en cause, soit en termes de produits, soit sur le plan géographique.

Le financement de ce type de systèmes devra être formulé dans le contexte des économies associées aux réductions des dépenses, qui auront lieu à l'avenir, avec l'intervention et les restitutions à l'exportation.

Enfin, l'Union, outre ses dispositifs d'urgence, devra souligner les *actions de formation, d'information et de prévention*. Ces mesures devraient en tout cas être financées hors de la PAC : soit dans le cadre de la protection civile, du programme Forest Focus, des programmes de développement rural. Dans ce dernier cas, les mesures de prévention plus évidentes (telles que la lutte contre l'érosion, le reboisement, le nettoyage des forêts, les travaux hydrauliques ou les actions agro-environnementales d'amélioration de la gestion de l'eau) devraient être obligatoires et/ou garantir un minimum dans les programmes nationaux ou régionaux de façon à assurer aux agriculteurs européens un traitement similaire dans des circonstances identiques. Dans ce contexte, l'élaboration de cartes de risque et de plans de gestion ne devrait pas se

limiter aux inondations, comme dans le cas de la dernière proposition de directive présentée par la Commission, mais aussi s'étendre au domaine de la sécheresse et des incendies. Les mesures de formation et d'information devraient être couvertes par le FSE.

PROCEDURE

Titre	Catastrophes naturelles (incendies, sécheresses, inondations) - aspects agricoles			
Numéro de procédure	2005/2195(INI)			
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance de l'autorisation	AGRI 27.10.2005			
Rapporteur(s) Date de la nomination	Luis Manuel Capoulas Santos 13.7.2005			
Examen en commission	22.11.2005	25.1.2006	21.3.2006	24.4.2006
Date de l'adoption	24.4.2006			
Résultat du vote final	+: 22	-: 3	0: --	
Membres présents au moment du vote final	Thijs Berman, Niels Busk, Luis Manuel Capoulas Santos, Giuseppe Castiglione, Joseph Daul, Albert Deß, Carmen Fraga Estévez, Duarte Freitas, Jean-Claude Fruteau, Ioannis Gklavakis, Lutz Goepel, María Esther Herranz García, Elisabeth Jeggle, Heinz Kindermann, Diamanto Manolakou, Rosa Miguélez Ramos, María Isabel Salinas García, Agnes Schierhuber, Willem Schuth, Czesław Adam Siekierski, Csaba Sándor Tabajdi, Witold Tomczak, Janusz Wojciechowski			
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Hans-Peter Mayer, Karin Resetarits			
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	--			
Date du dépôt	27.4.2006			
Observations (données disponibles dans une seule langue)	...			