

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

2009/2156(INI) - 21/04/2009 - Document de base non législatif

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.