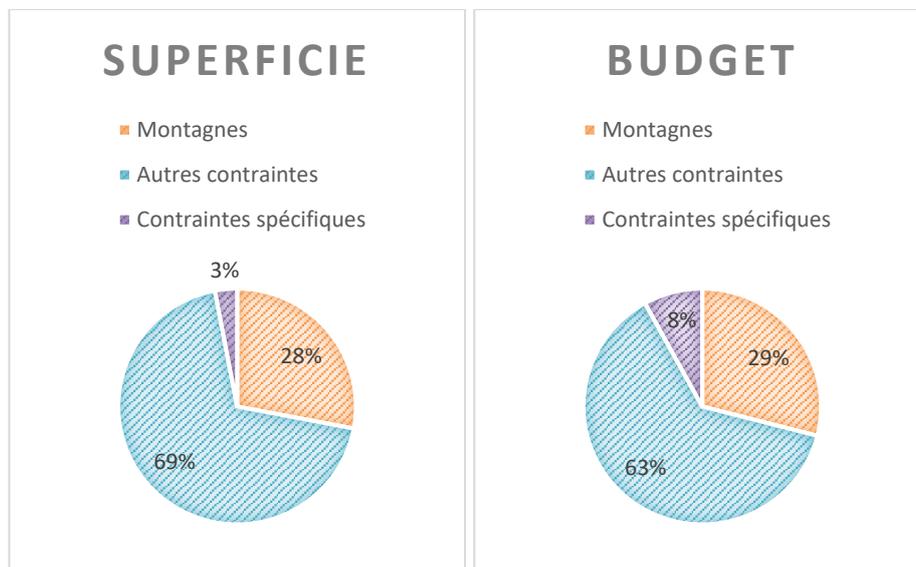


## Mise en œuvre de la mesure sur les zones à contraintes naturelles

L'indemnité compensatoire pour les zones à contraintes naturelles est un système de paiement de la Politique Agricole Commune (PAC) qui vise à prévenir l'abandon des terres. L'indemnité compensatoire pour handicaps naturels s'applique aux zones à contraintes naturelles ainsi qu'à d'autres contraintes spécifiques. Depuis la réforme de la PAC de 2013, la Commission européenne (CE) a demandé que la délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques soit révisée ([Règlement n° 1305/2013](#)) par une nouvelle approche plus transparente et cohérente, comprenant une méthodologie basée sur 8 critères biophysiques. La mise en œuvre de cette réforme est toujours en cours et les États membres sont encouragés à envoyer leur nouvelle délimitation de ces zones à la CE avant 2018. Un atelier a été organisé par Copa-Cogeca à Bruxelles le 18 novembre 2016 pour évaluer la situation actuelle.

Les zones faisant face à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques se répartissent en trois catégories : **les zones de montagne, les zones confrontées à des contraintes naturelles autres que les zones de montagne et les zones confrontées à des contraintes spécifiques**. Quelle que soit la catégorie, les agriculteurs sont confrontés à des coûts de production plus élevés et sont admissibles à des paiements compensatoires calculés sur la base des coûts supplémentaires encourus et des pertes de revenus. Dans l'ensemble, les zones à contraintes naturelles couvrent environ 52 millions d'hectares de l'UE. Dans la programmation financière 2014-2020, **16 milliards d'euros sont attribués aux zones à contraintes naturelles (mesure 13 des programmes de développement rural (PDR))** ce qui représente 16% du budget total du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Figure 1 : Données comparatives sur les différents types de zones à contraintes naturelles



### Quels sont les différentes zones à contraintes naturelles ?

Les **zones de montagne** sont définies suivant des critères de pente et d'altitude qui ont été établis pour la première fois en 1975 (Directive de l'UE CEE 75/268) avec les premières aides aux zones défavorisées et plus récemment dans la PAC, dans le [Règlement du Conseil no. 1257/1999](#). Ces critères sont associés à des conditions qui affectent l'activité agricole (climat, altitude, etc.) limitant ainsi considérablement l'utilisation des terres et augmentant considérablement les coûts de main-d'œuvre. Ainsi, toutes les zones considérées comme montagneuses peuvent bénéficier de cette indemnité compensatoire.

Une **zone à contraintes naturelles** est définie par une faible productivité des sols et des conditions climatiques difficiles, mais pas par des paramètres économiques ou démographiques. Les zones à contraintes naturelles autres que les montagnes doivent maintenant être délimitées par **8 critères biophysiques et par un ajustement économique plus fin** comme décrit ci-après. Cette nouvelle méthodologie est la solution apportée par cette réforme aux 140 divers critères précédemment utilisés par les différents

États membres qui n'étaient ni transparents ni comparables. Un rapport critique de la Cour des comptes en 2003 a mis en évidence les divergences entre la délimitation des zones à contraintes naturelles (« zones défavorisées intermédiaires » avant 2003) dans les différents États membres et le mauvais ciblage des paiements, ce qui fût le point de départ de la réforme.

Enfin, les États membres peuvent inclure 10% leur superficie agricole totale dans la catégorie « **zones soumises à des contraintes spécifiques** ». Un sol ayant un contenu en karst supérieur à 50% est un exemple de contrainte spécifique (utilisé en Croatie, voir [présentation](#) de Branka Palčić, du ministère croate de l'Agriculture).

## Comment délimiter les zones confrontées à des contraintes naturelles ?

### 1. Contraintes naturelles autres que les montagnes

La réforme de la PAC a introduit 8 critères biophysiques (voir figure ci-dessous) avec des seuils fixes pour déterminer si une zone est soumise à des contraintes naturelles ou non (zones de montagne exclues). L'ajustement plus fin de cette première délimitation est ensuite effectué par les États membres sur la base d'indicateurs économiques et d'investissements pour exclure les zones où le handicap a été surmonté ou celles où le rendement économique est suffisant pour éviter tout risque d'abandon des terres. Par exemple, les sols peu fertiles de la vallée du Rhône en France sont compensés par la forte valeur ajoutée de la production des vignobles.

Figure 2 : Critères biophysiques pour définir une zone à contrainte naturelle



Les seuils sont détaillés dans l'annexe 3 du [Règlement de l'UE 1305/2013](#). Par exemple, une profondeur d'enracinement peu profonde est définie par moins de 30 cm entre la surface du sol et la roche mère ou une surface dure. La délimitation biophysique doit être cartographiée par les États membres, puis évaluée par le Centre Commun de Recherche de la CE et la DG AGRI ; et enfin la DG AGRI doit également valider l'étape d'ajustement économique.

**Un minimum de 60% de l'unité agricole concernée doit être soumis à la contrainte pour que l'unité fasse partie de la zone à contrainte naturelle.** Plusieurs critères peuvent être combinés pour atteindre ce seuil, que ce soit dans les zones de contraintes spécifiques ou les zones de contraintes naturelles autres que les montagnes. Les règles de combinaison sont les suivantes.

Les zones peuvent être considérées comme des zones confrontées à des contraintes si :

- **Au moins 2 des critères biophysiques** s'appliquent, chacun dans une marge ne dépassant pas 20% des seuils respectifs, dans une unité locale donnée et couvrant au moins 60% des zones agricoles.

- **Au moins 60% de la superficie agricole** est composée de zones où au moins un des critères biophysiques atteint la valeur seuil et de zones où au moins 2 des critères biophysiques se situent chacun dans une marge d'au plus 20% de la valeur seuil.

Cette approche territoriale est considérée comme neutre parce qu'elle ne favorise pas un système de production particulier ni de culture dominante. La méthodologie basée sur les critères est comparable et transparente, ce qui facilite l'évaluation dans toute l'UE. La faiblesse de cette méthode est le manque de données statistiques pour cartographier correctement les zones à contraintes naturelles. Pour cette raison, une partie de la subsidiarité est laissée aux États membres du fait que la délimitation est basée sur les statistiques nationales collectées et analysées dans chaque pays.

## 2. Réglage fin de la délimitation des zones à contraintes naturelles par ajustement économique

Dans les exemples présentés lors de l'atelier, l'ajustement économique a conduit à exclure 1 ou 2 municipalités de la délimitation initiale de la zone à contrainte naturelle à plus de 30% de la superficie totale (voir l'[exemple](#) de la Saxe, présenté par Alfred Hoffmann du Ministère allemand en charge de l'environnement et de la protection des consommateurs). La méthodologie utilisée pour le réglage fin suit la même logique que le processus de délimitation : les États membres doivent recueillir des données, élaborer une méthodologie et choisir des indicateurs pour définir le zonage final.

Les États membres peuvent choisir un ou plusieurs indicateurs parmi les suivants :

**Figure 3 : Indicateurs économiques ou d'investissements pour le réglage fin de la délimitation des zones à contraintes naturelles**

Type d'indicateurs	Indicateurs	Seuil
<b>Activité économique</b>	Production standard	80% de la moyenne nationale ou de l'UE
	Rendement moyen de la production principale	80% de la moyenne nationale ou de l'UE
	Densité du bétail	1,4 unité de bétail/ha
	Densité de la culture principale ou densité d'arbres	80% de la moyenne nationale ou de l'UE
	Productivité standard	80% de la moyenne nationale ou de l'UE
<b>Investissements</b>	Irrigation pour la sécheresse	-
	Drainage artificiel	-
	Serres	-
<b>Méthodes de production et systèmes agricoles</b>		Min. 50% de la surface agricole est occupée par un système agricole ou un modèle de production en particulier

Les seuils donnés par la CE ne sont pas des obligations mais des lignes directrices, ce qui donne aux États membres une marge de manœuvre dans la définition de leurs zones à contraintes naturelles. Toutefois, si les États membres souhaitent utiliser des méthodologies différentes, qu'il s'agisse d'indicateurs différents ou de seuils, ils doivent justifier de la logique et de la cohérence de leur méthode auprès de la CE, et l'évaluation de cette nouvelle méthodologie sera effectuée plus attentivement par celle-ci.

### Régime de paiement

Le régime de paiement évoluera également à la suite de la mise en œuvre de la réforme de la PAC, mais le nouveau système de paiement ne sera pas appliqué avant l'adoption des nouvelles délimitations. La date limite de dépôt des demandes de paiement par les États membres est fixée à 2018, le cas échéant il sera nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme de paiements dégressifs. Ainsi, cela signifie que les États membres doivent envoyer leurs rapports avec la nouvelle délimitation des zones à contraintes naturelles avant fin 2017 pour laisser le temps à l'administration de le traiter. La décision est laissée aux États membres de choisir si les contraintes naturelles doivent être totalement ou partiellement compensées.

Thord Karlsson du Conseil suédois de l'Agriculture a présenté un [exemple](#) de régime de paiement différencié. Le niveau de paiement est différencié en fonction des conditions climatiques (critères de température) et du système agricole (coûts supplémentaires et niveau de revenu). La différenciation a également été faite selon les systèmes d'exploitation (usage des sols utilisés pour la production de fourrages, système de production intensif ou extensif, terres arables ou prairies naturelles permanentes, etc.) pour éviter une surcompensation. Les autorités suédoises ont utilisé les unités de bétail pour classer les différents systèmes de production. Des paiements dégressifs sont aussi appliqués selon le niveau de mécanisation.



Des minimums et maximums ont été fixés par la CE pour le régime de paiement :

- Minimum : 25€/ha/an
- Maximum : 250€/ha/an, exception faite pour les montagnes dont le maximum est de 450€/ha/an car la réglementation permet un soutien plus élevé.

**Les paiements ne peuvent pas être liés à des produits spécifiques ou à un volume de production** (prérequis des accords avec l'Organisation Mondiale du Commerce). Les paiements peuvent être dégressifs au-delà d'un certain seuil (déterminé par l'État membre) pour tenir compte de l'économie d'échelle.

Il existe des **régimes de suppression progressive des paiements pour les zones qui ne sont plus éligibles après la définition des nouveaux zonages ou si l'État membre n'est pas prêt avant la date limite fixée par l'UE**. Le régime de suppression progressive peut durer **au maximum 4 ans et doit se terminer au plus tard en 2020**. Le niveau de paiement devrait commencer à 80% maximum du paiement moyen de la période précédente. Toutefois, en 2020, le paiement ne pourra dépasser 20% du montant fixé au cours de la période de programmation précédente.

### Conclusion

La Commission Européenne et Copa-Cogeca ont souligné l'importance du soutien aux zones à contraintes naturelles pour l'agriculture dans l'UE. Dans les régions de montagne, en particulier, l'indemnité compensatoire est essentielle pour soutenir l'activité agricole qui contribue à lutter contre l'érosion et à garder les paysages ouverts par la gestion des pâturages par exemple, mais constitue également une source d'emploi et un frein au dépeuplement des zones rurales.

Si la réforme des zones défavorisées ne concerne pas les territoires de montagne, ils en restent néanmoins impactés dans un second temps, dans les zones où le nombre d'agriculteurs éligibles aux mesures du second pilier de la PAC s'accroît. En effet, les enveloppes financières des PDR étant à budget fermé, les nouvelles règles d'éligibilité exigent le versement des aides à tout agriculteur actif exerçant son activité dans un des secteurs classés. **Euromontana appelle donc les Etats Membres à maintenir la priorité accordée aux zones de montagne, notamment dans le cadre du versement de l'ICHN, et telle que le permet le nouveau règlement FEADER.**

### Plus d'information

La [page](#) dédiée de l'ENRD au sujet des zones à contraintes naturelles

Les [présentations](#) de l'atelier du Copa-Cogeca

La méthodologie et les lignes directrices du Centre Commun pour la Recherche de la Commission européenne :

- [Méthodologie sur la façon de combiner les critères](#)
- [Directives pour l'application de critères communs pour l'identification de l'ANC](#)

---

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Lauren Mosdale, Chargée de Projets

[lauren.mosdale@euromontana.org](mailto:lauren.mosdale@euromontana.org)

T : + 32 2 280 42 83

Pl du Champ de Mars 2, B- 1050 Bruxelles, Belgique

[www.euromontana.org](http://www.euromontana.org)