



14ème législature

Question N° : 102024	De M. Pascal Terrasse (Socialiste, écologiste et républicain - Ardèche)	Question écrite
Ministère interrogé > Agriculture, agroalimentaire et forêt		Ministère attributaire > Agriculture, agroalimentaire et forêt
Rubrique > agriculture	Tête d'analyse > aides	Analyse > carte des zones défavorisées.
Question publiée au JO le : 24/01/2017 Réponse publiée au JO le : 21/02/2017 page : 1467		

Texte de la question

M. Pascal Terrasse attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement sur la volonté de la profession agricole de poursuivre les négociations sur le projet de redéfinition des zones défavorisées. Le règlement de l'Union européenne n° 1305/2013 relatif au développement rural rend obligatoire la révision, dans tous les États membres, du classement des zones défavorisées. Ainsi, la nouvelle carte des zones soumises à contraintes spécifiques présentée par le ministère exclut du dispositif un grand nombre de communes sur le territoire national. En Ardèche, ce ne sont pas moins de 80 communes qui sont exclues sur les 106 aujourd'hui classées. Ce déclassement est lourd de conséquences pour l'élevage. Il entraîne de fait, la suppression de l'indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN - et une baisse de la dotation jeune agriculteur - DJA - versées aux exploitants situés en zone défavorisée. Ces changements seront lourds de conséquences pour le territoire où l'élevage et l'agriculture représentent un pan majeur des activités. Les caractéristiques géographiques et climatiques particulières de l'Ardèche doivent donc être prises en compte de manière à ce que la carte des zones défavorisées intègre ces spécificités. Les négociations entre les représentants des syndicats des filières agricoles ont permis des avancées notables mais qui doivent être approfondies afin d'envisager d'adopter une ou deux des solutions suivantes : l'exclusion des surfaces des cultures pérennes, par petites régions agricoles, pour le calcul du ration STH/SAU ; la prise en compte d'un critère intégrant la particularité des zones sèches peu productives comme le ratio de la STH peu productive / STH. Ces propositions permettraient de résoudre les inégalités existantes dans la carte actuelle des zones défavorisées de montagne. Il lui demande donc si le Gouvernement envisage de prendre des mesures à ce sujet.

Texte de la réponse

Les zones défavorisées simples (ZDS) hors montagne ont été définies à la fin des années 70 en utilisant notamment des critères socio-économiques et parfois d'opportunité. Un rapport de la Cour des comptes européenne de 2003 a pointé l'utilisation de critères non harmonisés, conduisant à des situations très disparates au sein de l'Union européenne et à un classement contestable dans un certain nombre de cas. Une révision était donc nécessaire pour pérenniser les soutiens prévus aux agriculteurs de ces zones, en particulier l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Le Règlement (UE) no 1305/2013 relatif au développement rural a rendu cette révision obligatoire pour l'ensemble des États membres d'ici 2018. Des discussions ont été engagées avec les professionnels agricoles dès 2016, afin d'établir ce nouveau zonage, qui se composera de deux parties : - une première partie, les « zones soumises à contraintes naturelles » (ZSCN), qui découle de l'application stricte de critères européens biophysiques et climatiques, sur laquelle il n'y a pas de marge de discussion ; - une deuxième partie, les « zones soumises à contraintes spécifiques » (ZSCS), sur laquelle les travaux sont en cours et où la prise

en compte de certaines spécificités de notre territoire est envisageable. S'agissant de la première partie du zonage, deux conditions doivent être remplies pour que les communes soient incluses dans le futur zonage. D'une part, il est nécessaire qu'au moins 60 % de la surface agricole soient concernés par une contrainte liée aux critères biophysiques européens. D'autre part, il doit être vérifié, au regard de données économiques, que l'activité agricole présente dans ces communes n'a pas surmonté le handicap naturel. Une carte faisant apparaître la première partie du zonage a été présentée le 22 septembre 2016 à l'ensemble des partenaires. Il en ressortait que sur les 10 477 communes actuellement classées en zone défavorisée simple, 4 957 communes (47 %) ne sont pas maintenues dans cette première partie, soit 23 600 agriculteurs (45 %) parmi les actuels bénéficiaires de l'ICHN dans ces zones (hors montagne). Comme annoncé en septembre, la stricte application des critères européens ne saurait suffire pour prendre en compte la diversité des situations en France. C'est pourquoi l'objectif fixé par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, qui est partagé par tous, est de retrouver dans la deuxième partie du zonage (au titre des « zones soumises à des contraintes spécifiques ») les communes dont les spécificités justifient leur maintien, en particulier dans les territoires où l'élevage est une activité significative. Pour cela, un travail important est engagé avec l'appui des services déconcentrés du ministère et en lien avec les organisations professionnelles agricoles, ce qui permet d'identifier les enjeux pertinents à mettre en avant et de définir, pour chaque enjeu, des critères nationaux robustes en vue d'inclure dans le futur zonage les communes concernées. Concernant les critères biophysiques utilisés pour la première partie du zonage, les textes européens sont très précis et ne laissent aucune marge de manœuvre au niveau national. Les données relatives aux sols utilisées pour appliquer ces critères ont fait l'objet d'un travail colossal de recueil et d'analyse, coordonné depuis 2011 par l'unité « InfoSols » de l'INRA. Il existe, suite à ce travail, des situations d'incompréhension, en particulier là où des communes voisines ayant des caractéristiques similaires au regard des critères biophysiques ne sont pas traitées de la même manière. Une expertise au cas par cas a été conduite. Il en ressort que les communes concernées sont effectivement dans des situations proches, mais que certaines sont au-dessus du seuil de classement et les autres juste en-dessous. Cela explique que le ressenti de terrain soit similaire, mais que le classement au regard des critères biophysiques soit pourtant différent. Pour faciliter la compréhension de cet aspect du zonage, un tableau par commune indiquant le niveau de contrainte pour chaque critère biophysique a été établi et diffusé aux services déconcentrés. En complément, toute explication nécessaire sera apportée, au cas par cas, pour que chacun puisse comprendre les singularités résultant de l'application des critères biophysiques. S'agissant des critères économiques qui doivent être mis en place pour établir la première partie du zonage, les textes européens sont également clairs. L'indicateur principal à utiliser est celui de la production brute standard (PBS). Il est établi et utilisé selon des règles statistiques et des lignes directrices européennes qui ne laissent pas de marge d'appréciation. Le seuil maximum de PBS en-dessous duquel l'activité économique agricole est considérée comme ne permettant pas de surmonter le handicap naturel est fixé à 80 % de la moyenne nationale. Le périmètre d'application de ce critère pouvait toutefois être décidé par chaque État membre. En France, le choix portait entre la commune, le canton ou la petite région agricole (PRA). Les travaux conduits montrent très clairement que c'est une approche au niveau de la PRA qui mérite d'être retenue : le zonage en résultant est celui qui permet de maintenir dans le futur zonage le plus de communes actuellement classées. De plus, le choix de cet échelon permet d'éviter le mitage important qui résulterait d'une application à l'échelle de la commune. Au titre des critères reflétant l'activité économique agricole, un autre indicateur est également utilisé : le taux de chargement, qui correspond au nombre moyen d'animaux présents sur un hectare. Dans la carte présentée le 22 septembre 2016, le taux maximum avait été fixé à 1,3 UGB/ha. Au vu des remontées de terrain sur ce point, et après échanges avec la Commission européenne, il a été acté de porter le taux maximum à 1,4. Cela permet de classer dans la première partie du zonage plus de 300 communes supplémentaires qui sont actuellement en ZDS. Aller au-delà de 1,4 ne serait en revanche pas opportun car cela conduirait à faire entrer dans le zonage plusieurs centaines de communes qui n'y figurent pas aujourd'hui, tout en ne permettant pas de récupérer un nombre significatif de communes « sortantes » et qui auraient vocation à y rester. Par ailleurs, le taux de 1,4 constitue pour la Commission un maximum qu'il n'est pas envisageable de dépasser. Sur la deuxième partie du zonage, les marges de mise en œuvre laissées aux États membres seront pleinement mobilisées en France. Les ZSCS peuvent en effet représenter jusqu'à 10 % du territoire national (soit 6,7 millions d'hectares), alors que les communes actuellement classées qui ne figurent pas dans la première partie du zonage représentent environ la moitié de cette surface (3,6 millions d'hectares). Comme annoncé en septembre 2016, une première piste a été

travaillée, qui s'appuie sur la notion d'élevage extensif à l'herbe. Cette première étape dans la constitution de la deuxième partie du zonage consiste à classer les PRA remplissant les critères suivants : la part d'herbe est importante (la surface toujours en herbe représente au moins 30 % de la surface agricole utile (SAU), ou bien la surface toujours en herbe et les prairies temporaires représentent au moins 40 % de la SAU), le chargement est inférieur à 1,4 UGB/ha, et la PBS est inférieure à 90 % de la moyenne nationale. Il s'agit d'une avancée significative dans la constitution de la deuxième partie du zonage, qui permet d'intégrer les communes avec une forte proportion d'élevage à l'herbe extensif et de récupérer 1 500 communes « sortantes ». Une nouvelle carte intégrant ces nouveautés a ainsi pu être présentée le 23 novembre 2016. Les concertations conduites depuis septembre 2016 ont également amené à travailler sur un paramètre mesurant le niveau économique de la production agricole moyenne, alternatif à celui appliqué pour la première partie du zonage. Il consiste à exclure certaines productions présentant des niveaux de résultat économique plus élevés que la moyenne nationale, qui biaisent la moyenne dans certains territoires. Les différents scénarii étudiés ont conduit à retirer de la PBS les productions suivantes : viticulture, arboriculture, maraîchage, horticulture, cultures permanentes, volailles, élevage porcin, tabac et semences. Cette PBS « restreinte » peut être retenue dès lors que ces productions à plus forte valeur ajoutée représentent plus de 50 % de la valeur de la PBS d'une PRA, et que la valeur des productions résiduelles reste significative, soit supérieure à 15 % de la valeur de la PBS. Elle peut alors se substituer à la PBS classique pour être comparée avec la PBS restreinte moyenne au niveau national. Cette approche a été appliquée à la fois aux communes présentant les critères biophysiques requis dans la première partie du zonage (avec un seuil maximum de 80 %) et aux zones avec une forte proportion d'élevage à l'herbe extensif (avec un seuil maximum de 90 %). La réflexion portant sur les zones humides a également été approfondie. Les communes comportant des zones humides d'importance internationale reconnue par le classement RAMSAR et celles du marais poitevin ont été retenues de cette manière, ce qui améliore encore le zonage. Une nouvelle carte intégrant la notion de PBS restreinte et les zones humides a ainsi été présentée le 19 décembre 2016. Elle représente une avancée supplémentaire et une nouvelle étape dans la constitution de la deuxième partie du zonage. Dans les faits, le nombre de communes sortantes est divisé par deux par rapport à la première carte publiée en septembre. Désormais, sur 10 477 communes actuellement classées en zone défavorisée simple, 2 493 communes (23 %) ne sont pas maintenues dans le zonage à ce stade des travaux, soit 11 200 agriculteurs (21 %) parmi les actuels bénéficiaires de l'ICHN dans ces zones. Au total, elle permet de classer 12 551 communes avec 4 585 communes nouvelles, soit plus que le zonage actuellement en vigueur, et 52 175 agriculteurs. Pour autant, le zonage peut encore être complété en utilisant d'autres critères, pour lesquels les travaux se poursuivent conjointement entre les services de l'État et la profession agricole. Plusieurs pistes sont à l'étude, sans être exclusives. Les travaux vont ainsi porter en priorité sur : - les éventuelles possibilités pour améliorer le critère de PBS restreinte ; - la prise en compte de la qualité des surfaces considérées, avec la notion de surface peu productive, les critères utilisés jusqu'à présent étant strictement surfaciques ou économiques ; - la prise en compte de l'activité touristique dès lors que celle-ci est importante dans l'activité agricole, par exemple dans les PRA où la proportion d'agriculteurs ayant une activité de tourisme hors vente directe est significativement plus forte que la moyenne ; - l'exploration de critères nouveaux tels que le poids de l'emploi agricole. D'autres pistes pourront encore émerger ou remonter du terrain via les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), et être examinées dans les prochaines semaines. A ce stade des travaux, le calendrier prévu est le suivant, sachant que le zonage doit être adopté au plus tard le 1er avril 2018 pour qu'il soit connu au moment où les agriculteurs feront leurs demandes d'aide au titre de la campagne de la politique agricole commune 2018, première année d'application du nouveau zonage : - fin janvier 2017, afin de faciliter la validation des travaux par les services de la Commission européenne, une carte leur a été transmise comprenant les ZSCN (première partie du zonage) avec la méthode détaillée utilisée pour établir cette proposition de zonage ainsi qu'une première étape sur les ZSCS (deuxième partie du zonage) incluant les critères qui ont été actés le 19 décembre 2016 ; - les ZSCS seront ensuite complétées au fur et à mesure de l'avancée des travaux ; - le zonage ZSCS complet devra être établi et transmis à la Commission au plus tard à l'automne 2017.