



**AN EVALUATION OF THE LESS FAVOURED AREA
MEASURE IN THE 25 MEMBER STATES OF THE
EUROPEAN UNION**

**A report prepared by the
Institute for European Environmental Policy
for DG Agriculture**

November 2006

EXECUTIVE SUMMARY (FRENCH TRANSLATION)

Introduction

La mesure sur les Zones Défavorisées (ZD)

Dans les premières années de la mesure en faveur des « Zones Défavorisées », la Directive du Conseil 75/268/CEE sur « l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées » avait un objectif fédérateur et deux sous-objectifs : 1) « assurer la poursuite de l'activité agricole », et ainsi assurer 2a) « le maintien d'un minimum de peuplement » ou 2b) « l'entretien de l'espace naturel ». Les objectifs ont été conçus pour prendre en compte un certain nombre de besoins, spécifiques à certaines ZD caractérisées par des conditions de production moins favorables. Un de ces besoins était de prévenir le risque d'exode rural à grande échelle des zones agricoles, ce qui menacerait leur viabilité et le maintien de leur peuplement. A long terme, ceci aboutirait à l'abandon de terres précédemment entretenues. La logique de l'intervention était de maintenir l'industrie agricole dans de telles zones pour enrayer le processus d'exode rural et pour agir contre l'abandon de terres agricoles ou leur conversion pour d'autres usages. Un exode agricole pourrait être évité si la viabilité de l'activité agricole était préservée et par conséquent, augmenter, dans ces zones, les revenus des exploitations à un niveau raisonnable était considéré comme central pour atteindre ces objectifs. Les revenus des exploitations devaient être augmentés par le biais du paiement d'une indemnité compensatoire annuelle qui dédommageait les agriculteurs pour les handicaps naturels permanents. Son montant reflétait la gravité du handicap évaluée par rapport à plusieurs points de référence régionaux, nationaux et européens.

Le Règlement du Conseil (CE) 950/97 sur l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture a amendé la Directive du Conseil 75/268/CEE. Dans ce Règlement les objectifs restaient les mêmes : « assurer la poursuite de l'activité agricole », et ainsi assurer « le maintien d'un minimum de peuplement » ou « l'entretien de l'espace naturel », reflétant ainsi un ensemble de besoins et priorités similaires. De même, la logique d'intervention était de prendre des mesures pour préserver, dans ces zones, la population agricole et ses revenus, au moyen d'une indemnité compensatoire annuelle visant à contrebalancer les handicaps naturels.

Les objectifs de la mesure ZD ont évolué avec l'introduction du Règlement du Conseil (CE) 1257/1999. Assurer « l'exploitation continue des superficies agricoles » est devenu l'objectif fédérateur, qui à son tour contribuera « au maintien d'une communauté rurale viable ». Deux objectifs supplémentaires visent à « préserver l'espace naturel », ce qui est resté constant tout au long de l'existence de la mesure, et à « maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales ». Un objectif additionnel fut ajouté pour les Zones Soumises à des Contraintes Environnementales, désignées sous l'Article 16 du Règlement du Conseil (CE) 1257/99. Il vise à promouvoir le respect des exigences environnementales et à maintenir l'exploitation agricole dans les zones soumises à de telles contraintes. Cet objectif centré sur l'environnement reflétait un besoin émergent dans les ZD, et plus généralement dans les zones rurales

européennes, lié aux effets néfastes d'une forme intensive de production et à la reconnaissance des valeurs de biodiversité et de paysage des systèmes d'agriculture extensive. Une logique d'intervention fondée sur un engagement à conserver l'exploitation agricole des sols est essentielle à l'atteinte de ces objectifs, cependant une emphase croissante est mise sur l'incitation financière à privilégier, dans ces zones, un mode spécifique d'exploitation prenant en compte les besoins environnementaux et sociaux identifiés.

Comme auparavant, les objectifs devaient être atteints par le biais du paiement d'une indemnité compensatoire fixée à un niveau suffisant pour contribuer efficacement à compenser les handicaps naturels existants tout en évitant une surcompensation. Selon ce Règlement, aucune référence n'est faite au revenu de l'exploitation pour fixer le niveau de l'indemnité compensatoire, ce qui reflète le fait que l'intervention ne vise plus l'agriculteur ou la communauté agricole en tant que tels, mais plutôt le maintien d'un type spécifique d'utilisation du sol. Ceci reconnaît implicitement l'inévitabilité, à terme, de changements socio-structurels dans les ZD.

Selon le Règlement du Conseil (CE) 1698/2005 à venir, la mesure ZD devrait contribuer, par « le maintien de l'utilisation agricole des terres », à « la préservation de l'espace rural » ainsi qu'à « la sauvegarde et à la promotion des modes d'exploitation durables ». De plus, elle devrait contribuer à assurer le respect des exigences environnementales et à sauvegarder l'exploitation agricole des zones soumises aux restrictions environnementales. Les objectifs sociaux ont été supprimés ce qui implique un changement significatif dans les besoins auxquels la mesure cherche à répondre et donc de sa logique d'intervention.

Depuis son introduction en 1975, les objectifs de la mesure ZD ont évolué, reflétant un ensemble changeant de besoins sociaux et environnementaux et de priorités dans les zones défavorisées. Globalement, le besoin social a diminué, et spécifiquement, la mesure ne cherche plus à traiter la question du dépeuplement rural, alors que le souci de maintenir un certain mode d'exploitation agricole et de protéger l'environnement s'est accru. De plus, par des amendements successifs, les Etats membres ont bénéficié d'une flexibilité accrue dans la mise en œuvre de la mesure. Les Etats membres sont désormais responsables de la fixation de niveaux de compensation, de la définition des types de production couverts par le programme et de la modification des délimitations des ZD. Ceci a eu pour conséquence que dans de nombreux pays un niveau supplémentaire d'objectifs nationaux ou régionaux est poursuivi.

Le changement et la multiplication d'objectifs de la mesure, ainsi qu'une évolution concomitante de la logique d'intervention, laissent à penser que la façon dont la mesure est mise en œuvre dans les différents Etats membres, à travers les critères de classification, les critères d'éligibilité au niveau de l'exploitation et la modulation et structure des paiements, devrait être examinée. Ceci permettrait d'évaluer si la mesure est toujours pertinente et efficace face à un ensemble de besoins et d'objectifs en évolution et de déterminer si ces objectifs continuent d'être atteints de la façon la plus performante. C'est la base des préoccupations exprimées dans le Rapport Spécial N° 4/2003 de la Cour des Comptes qui a attiré l'attention sur l'existence de disparités considérables entre Etats membres en termes de superficie classée, de niveau de paiement par bénéficiaire et d'effets de la mesure sur les revenus des exploitations avec des implications pour son efficacité et sa performance. A travers un examen

critique des revenus et structures agricoles dans les ZD et des impacts de la mesure sur les plans socio-économique, d'utilisation du sol et environnemental, cette évaluation vise à répondre à certaines de ces questions.

Zones défavorisées

Selon le Règlement du Conseil (CE) 1257/99, une zone peut être classée zone défavorable selon quatre catégories. Chaque catégorie décrit un ensemble spécifique de handicaps, communs à certaines zones de terres agricoles à travers l'Europe, et qui menace l'exploitation continue des superficies agricoles.

L'article 18 définit les **Zones de Montagne** comme celles handicapées par une période de végétation courte en raison d'une altitude élevée ou par de fortes pentes à une altitude moindre ou par une combinaison des deux.

L'Article 19 définit les « **Autres** » **Zones Défavorisées** comme celles menacées d'abandon d'utilisation agricole des sols et où la préservation de l'espace naturel est nécessaire. Elles présentent tous les handicaps suivants : terres peu productives, production qui résulte d'une faible productivité du milieu naturel et une population à faible densité ou tendant à décroître, et dépendant de manière prépondérante de l'activité agricole.

L'Article 20 définit les **Zones Affectées de Handicaps Spécifiques** comme celles dans lesquelles le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace naturel et la préservation du potentiel touristique de la zone ou pour des motifs de protection côtière.

Selon l'Article 16, les paiements sont effectués pour compenser les coûts et pertes de revenu des agriculteurs dans les **Zones Soumises à des Contraintes Environnementales**, qui résultent de la mise en œuvre de limitations sur l'exploitation des terres agricoles imposées par les dispositions communautaires en matière de protection de l'environnement.

Méthodologie et couverture géographique de l'évaluation

Ce rapport fournit une évaluation de la mesure en faveur des Zones Défavorisées et présente les résultats d'une étude réalisée dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne, sur 10 mois, entre décembre 2005 et septembre 2006. Cette étude est structurée autour de dix-sept questions et sous-questions d'évaluation elles-mêmes regroupées en six Thèmes d'Evaluation. Elle sert à évaluer la mise en œuvre de la mesure ZD (Thèmes Un et Deux), ainsi que ses effets sur les structures et revenus agricoles (Thème Trois), et son impact sur l'utilisation du sol, l'environnement et la viabilité des communautés rurales (Thèmes Quatre à Six). L'ensemble des six thèmes d'évaluation est investigué dans les Etats membres de l'UE 15. Cependant, étant donné l'introduction récente de la mesure dans les Etats membres de l'UE 10 suite à leur accession en 2004, l'étude se concentre, dans ces pays, exclusivement sur les questions de mise en œuvre (Thèmes Un et Deux). Elle est accompagnée d'un rapport

sur la « Mise en œuvre des Articles 18, 19, 20 et 16 du Règlement du Conseil (CE) 1257/1999 dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne » (IEEP, 2006) qui fournit un inventaire des critères de classification utilisés par les Etats membres, ainsi que des données sur les surfaces classées en ZD et les indemnités compensatoires.

L'évaluation couvre la période depuis l'introduction de la Directive du Conseil 75/268/CEE en 1975 jusqu'à aujourd'hui (en pratique jusqu'à 2004). Certaines questions cherchent à couvrir l'ensemble de la période tandis que d'autres se concentrent sur la période de mise en œuvre la plus récente soit depuis 1999 quand le Règlement sur le Développement Rural (1257/1999) est entré en vigueur et que des changements significatifs ont été apportés à la mesure ZD dans le contexte d'Agenda 2000. Ceci dit, les bases de données historiques sont rares, ce qui s'est avéré être une limite à la collecte de séries chronologiques de données.

Les éléments sur lesquels est basée l'Évaluation se composent de données exogènes qui incluent la documentation officielle, des études scientifiques et de précédentes évaluations pan-européennes et nationales des Programmes de Développement Rural. Les données quantitatives ont été extraites de sources de données pan-européennes dont le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) et l'Enquête sur la Structure des Exploitations Agricoles et de bases de données statistiques nationales. Les données qualitatives ont été recueillies au moyen d'entretiens semi-structurés avec 260 experts spécialisés. De plus, quinze études de cas ont été menées en Allemagne, Irlande, Espagne, France, Italie, Autriche et Suède pour obtenir des données suffisamment précises sous un éventail de conditions politiques, administratives, économiques et naturelles et explorer les différents impacts de la mesure à un niveau régional. Les données visant à répondre aux points d'évaluation ont été collectées par des consultants nationaux dans chacun des 25 Etats membres tandis que l'analyse a été menée par un groupe de huit experts, une attention particulière ayant été portée à la pertinence de la mesure en terme de besoins, problèmes et questions aux niveaux régional, national et communautaire, à son efficacité et au degré de réalisation des objectifs visés ainsi qu'à la performance du processus de mise en œuvre.

Classification des zones défavorisées

La compensation des agriculteurs des zones sujettes à des handicaps naturels permanents et à des contraintes environnementales est soumise à des critères fédérateurs établis par les Règlements communautaires pour la classification des ZD et l'établissement de règles pour déterminer l'éligibilité au niveau de l'exploitation. Les Etats membres bénéficient de flexibilité dans l'interprétation de ces critères et beaucoup d'entre eux ont introduit des critères de classification supplémentaires pour refléter les handicaps nationaux et régionaux.

Pour les zones désignées sous les Articles 18 et 16, les critères de l'UE sont bien définis et mesurables et les Etats membres les ont adoptés de façon cohérente. A ce sujet, il existe une correspondance claire entre les critères de classification utilisés et les handicaps qu'ils cherchent à identifier, mais ces deux catégories ne représentent que 29% de la surface totale des ZD (28% et 0.8% respectivement, en 2004/5). Pour la classification des « Autres ZD », les Etats membres utilisent un large éventail de

critères, qui incluent 17 critères relatifs à la productivité des terres agricoles, 12 relatifs à la performance économique et 3 relatifs aux questions de population rurale. La plupart sont bien définis, même si la gravité des désavantages varie et les critères ne sont pas directement comparables à travers l'UE-25. Par exemple, pour mesurer la condition et la productivité des terres agricoles, l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et six nouveaux Etats membres utilisent des critères basés sur des indices nationaux de qualité du sol et des terres. Les zones de l'Article 20 sont définies selon un large éventail de critères qui sont souvent de nature qualitative et se réfèrent à des conditions locales. De ce fait, les handicaps qu'ils décrivent sont relatifs et spécifiques au contexte et ne peuvent être comparés à un étalon européen de handicap.

Dans presque tous les Etats membres, la superficie classée en ZD a connu une croissance continue et la proportion de la SAU totale classée comme défavorable a augmenté de 33% en 1975 (UE-9) à 55% en 2005 (UE-15). Ceci équivaut à une surface exploitée d'environ 77 millions d'hectares en 2005, d'après les données de la Commission Européenne. De ce point de vue, l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, la France et le Royaume Uni sont « expansionnistes » et ont augmenté leurs ZD de 10% ou plus depuis 1975 ou leur accession. Depuis 1988, l'essentiel de l'accroissement en superficie s'est fait dans les « Autres ZD », catégorie qui représentait 66% du total des ZD en 2004/5, tandis que la surface des Zones de Montagne a décliné. Les nouveaux Etats membres ont suivi l'exemple de l'UE-15 en classant comme ZD des superficies significatives de terres, représentant 52% du total de la SAU en 2005. L'engouement pour la classification de grandes zones en ZD reflète, en partie, la pertinence réelle ou perçue de la mesure, ainsi que l'incitation financière que représente l'accès aux fonds du FEOGA et le fait que les autorités nationales ne soient pas dans l'obligation d'effectuer les paiements ZD.

Le lien entre les critères de classification et une mesure objective du handicap n'est clairement défini que pour les zones des Articles 18 et 16. Cependant, sur la période 1998-2004, la superficie des terres classées sous l'Article 18 a diminué et celle des terres classées sous l'Article 16 est restée faible tandis que la superficie totale des ZD a augmenté, la plus grande augmentation se faisant dans les « Autres ZD ». Etant donné l'augmentation de la superficie des zones de l'Article 19, il est préoccupant que les critères de classification ne soient pas aussi explicitement rattachés à une mesure de handicap rigoureuse par comparaison avec les zones des Articles 18 et 16. Les classifications sous les Articles 19 et 20 ont été effectuées en faisant référence à une large gamme de critères nationaux, dont beaucoup ne sont pas comparables au niveau européen. Ce n'est pas en infraction avec les conditions du Règlement, cependant cela rend la distribution équitable des indemnités compensatoires moins transparente. De plus, certains critères de classification sous l'Article 19, en particulier les trois relatifs aux questions de population rurale, ne reflètent plus les objectifs fondamentaux de la mesure ZD et ont été hérités de versions précédentes dans lesquelles les zones étaient classées sur la base de besoins qui ne sont plus aussi pressants.

Etant donné la réorientation progressive de la mesure ZD vers des objectifs d'exploitation durable du sol et de préservation de l'environnement et une absence d'objectifs sociaux relatifs à la viabilité des communautés rurales dans le cadre du Règlement du Conseil (CE) 1698/2005 à venir, la pertinence de ces critères de population comme base de classification est ouverte à la critique, ce qui à son tour soulève des questions sur la nature défavorisée de certaines zones classées. A la

lumière de ces objectifs revus, une préoccupation supplémentaire est que les Etats membres n'ont fait qu'une utilisation limitée des Articles 16 et 20 centrés sur l'environnement, les zones classées sous ces Articles ne représentant respectivement que 0,8% et 5% du total des ZD en 2004/5. L'Article 16 est un cas spécial du fait que le besoin de compensation dépend considérablement de la façon dont les Etats membres mettent en œuvre les Directives Européennes Oiseaux et Habitats et leurs conséquences pour les revenus des exploitations. Il y a des variations dans l'attitude des gouvernements pour le paiement d'indemnités dans ces zones.

Eligibilité

Toutes les exploitations d'une ZD ne reçoivent pas d'indemnité compensatoire, certaines étant exclues sur la base des règles d'éligibilité. En Espagne et en Italie, par exemple, la moitié des exploitations des ZD se trouvent sous le seuil d'éligibilité de respectivement deux ou trois hectares minimum. Dans l'Article 14.2 du Règlement du Conseil (CE) 1257/1999, trois critères d'éligibilité obligatoires sont établis, comprenant les conditions suivantes : exploiter une surface minimale, s'engager à exploiter pour au moins cinq ans et recourir aux Règles de Bonne Pratique, tous étant cohérents avec les objectifs fondamentaux de la mesure. De plus, les Etats membres appliquent un éventail de critères d'éligibilité spécifiques, à un niveau principalement national mais parfois régional, qui reflètent différents objectifs et conditions administratives requises. Les critères d'éligibilité qui sont communs incluent la limite d'âge de 65 ans au-delà de laquelle les agriculteurs ne peuvent plus percevoir les indemnités, des conditions relatives au lieu de résidence et l'exigence d'élever du bétail. Beaucoup de ces critères ne sont pas essentiels aux objectifs principaux de la mesure et pourraient exclure des agriculteurs qui contribuent à assurer l'exploitation continue des superficies agricoles. Alors qu'il est approprié de se concentrer sur les élevages dans de nombreuses régions, cela doit être clairement rattaché à un mode d'exploitation durable, et notamment au respect de densités de bétail minimum et maximum. D'autres paysages agricoles auxquels une valeur est attachée, comme ceux de l'agriculture mixte par exemple, ne devraient pas être exclus du soutien accordé aux ZD. L'exclusion de très petites exploitations pourrait avoir un impact sur des exploitations qui, dans certaines régions, présentent une diversité de paysages, mais ceci doit être comparé à l'impact vraisemblablement limité de très faibles paiements et au coût administratif de l'indemnisation et du suivi de petites exploitations.

Depuis 2000 en particulier, les Etats membres ont apporté des modifications à leurs critères nationaux, notamment en élargissant les modes d'exploitation éligibles pour percevoir d'une indemnité compensatoire, en assouplissant les restrictions sur les bénéficiaires et en modifiant les conditions requises de densités de bétail, en supprimant dans de nombreux cas le plafond de densité. Dans certains Etats membres la superficie minimale qui doit être exploitée a également été augmentée. Ces changements contribuent en partie à réorienter les régimes d'aide nationaux vers les objectifs révisés du Règlement du Conseil 1257/1999, mais relativement peu de nouveaux critères environnementaux ont été introduits par les Etats membres.

Mise en œuvre et dépenses

Les 25 Etats membres ont tous choisi de mettre en œuvre le régime d'aide aux ZD, ce qui montre que cette mesure est largement considérée comme étant adaptée aux besoins du milieu rural européen. Ce n'est que récemment que quelques régions ou Etats membres, comme le Pays de Galles par exemple, ont envisagé de mettre fin à leur régime d'aide. De 1995 à 2003, le nombre d'exploitations dans l'UE-14 recevant une indemnité compensatoire a diminué, passant de 1 213 000 à 965 000 (ce chiffre exclut approximativement 6000 exploitations belges en raison de données incohérentes). Le déclin est vraisemblablement dû en partie aux changements des conditions d'éligibilité introduits en 2000 et à la substitution des paiements par tête de bétail par ceux basés sur la superficie qui a eu lieu durant cette période. Suite à l'accession des nouveaux Etats membres, 1 782 323 exploitations ont reçu l'indemnité compensatoire pour les ZD (UE-24, hors Hongrie) et une majorité écrasante de ces bénéficiaires additionnels, soit 520 000 bénéficiaires, se situe en Pologne. L'effet de l'élargissement a été d'accroître le nombre de bénéficiaires de presque 90%.

Sept Etats membres (France, Finlande, Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Pologne et Autriche) représentent plus des deux tiers des dépenses totales pour les ZD - €2,2 milliards sur un budget total de €3,07 milliards en 2004. En termes de dépenses du FEOGA, les sept plus gros budgets sont dépensés dans les mêmes Etats membres mais l'Italie et l'Espagne prennent la place de l'Autriche et du Royaume-Uni. Les dépenses en indemnités compensatoires pour les ZD ont augmenté au fil du temps dans la plupart des Etats membres, avec, dans certains cas, des fluctuations apparentes considérables d'une année sur l'autre. Il y a eu des augmentations significatives en Irlande, d'environ €150 millions par an au milieu des années 90 à €230 millions en 2004, et en Espagne, Italie, Luxembourg, Autriche, Portugal, Finlande et Royaume-Uni depuis le milieu des années 90. Par contraste, en Allemagne et Suède, il y a eu une diminution significative des dépenses. Certaines augmentations ont eu lieu lors du passage des paiements par tête de bétail à ceux basés sur la superficie et semblent avoir été motivées en partie par le souci de réduire les impacts négatifs sur les exploitations qui autrement auraient perdu au change.

Le total des dépenses publiques pour les mesures pour le développement rural se montait à €10,15 milliards en 2003. Par conséquent, les dépenses de €2,3 milliards consacrées à la mesure ZD dans l'UE-15 représentent approximativement un cinquième des dépenses totales pour le développement rural. Le montant investi dans la mesure ZD varie largement d'un Etat membre à un autre, cependant la France, la Finlande et l'Allemagne allouent la plus grande part budgétaire au régime des ZD, plus de 30% du total comparés à 12% en Espagne et 7% en Italie qui a aussi de grandes superficies classées en ZD. Avant l'élargissement de l'UE, les ressources ont été concentrées dans le Nord-Ouest de l'Europe plutôt que dans les pays méditerranéens où il y a des biens environnementaux de valeur dans de nombreux endroits et où la marginalisation des territoires est plus étendue.

Paiements compensatoires

Depuis l'introduction du Règlement du Conseil 797/85, les Etats membres ont joué un rôle important pour fixer le niveau des paiements de la mesure ZD, qui en principe devrait refléter le degré de handicap affectant les agriculteurs. Le niveau d'indemnisation varie significativement d'un Etat membre à un autre, variant entre un

paiement moyen national par hectare éligible de €15 à 55 en Espagne, Estonie, Suède, Pologne, Lituanie et au Royaume-Uni et €75 à 250 en Autriche, Finlande et à Malte. Ces taux moyens de paiement masquent une grande disparité entre les montants effectivement payés par hectare et par exploitation car les paiements sont différenciés selon de multiples critères et varient selon les groupes éligibles et les catégories de ZD dans plusieurs pays. En 2004, il existait 156 taux de paiement et le taux minimum moyen utilisé était de moins de €10 par hectare, comparé au taux maximum excédant €800 par hectare pour certaines exploitations de montagne autrichiennes et italiennes.

Dans l'Article 15.2 du Règlement du Conseil 1257/1999, des indications sont données pour moduler les indemnités selon la situation et les objectifs de développement de la région. Elles doivent refléter la gravité des handicaps naturels permanents, les problèmes environnementaux particuliers à résoudre, le type de production et le cas échéant, la structure de l'exploitation. Selon ces quatre critères, les Etats membres modulent activement les indemnités, Malte, les Pays-Bas et l'Estonie faisant exception en poursuivant une approche de forfait. La majorité des pays définit les taux d'indemnisation au niveau de la zone et seules l'Autriche et l'Allemagne les modulent au niveau des exploitations, utilisant des critères basés sur un système détaillé de classification du sol. La modulation la plus répandue est relative à la taille de l'exploitation, les indemnités étant typiquement limitées à un nombre restreint d'hectares et/ou sujettes à une échelle dégressive. Ceci a pour effet de distribuer les ressources en faveur des petites exploitations ce qui reflète les objectifs socio-agricoles nationaux. Dans la plupart des formules, cela réduit les dépenses en faveur des grandes exploitations assurant quelques économies budgétaires sans paraître nuire à leur volonté de continuer à gérer l'ensemble de l'exploitation.

Les Etats membres utilisent une combinaison d'approches quantitatives et qualitatives pour mesurer la gravité du handicap comme point de référence pour déterminer le niveau d'indemnisation. Le processus est moins systématique que la classification des zones. Les niveaux de paiement sont généralement calculés en fonction d'un point de référence - l'absence de handicap - défini dans la plupart des cas en terme de revenu agricole. Le point de référence est évalué soit par rapport à une norme - typiquement les conditions dans les zones non-défavorisées nationales - soit par rapport aux précédents taux d'indemnisation des ZD soit au revenu historique. Le calcul des taux d'indemnisation est intégré dans un maillage de considérations nationales ou régionales et ne se réfère pas à une référence européenne cohérente. Il y a une grande part de dépendance temporelle dans le calcul des taux d'indemnisation de nombreux régimes d'aide nationaux, ce qui, tout en assurant une stabilité aux agriculteurs aboutit à une divergence par rapport à l'objectif central actuel de la mesure.

Le lien entre les handicaps créant un désavantage, les conséquences pour la rentabilité de l'exploitation et le niveau d'indemnisation n'est souvent pas assez transparent et il semble qu'il y ait des incohérences au niveau européen. Une analyse de plusieurs causes possibles, dont on pourrait s'attendre à ce qu'elles expliquent les différences de taux d'indemnisation au sein des Etats membres, révèle peu de corrélations avec les paiements effectifs au sein de l'UE-15.

Dans l'UE-15, une seule variable parmi celles testées statistiquement pour démontrer une corrélation significative était une variable de remplacement mesurable mais indirecte du handicap. Il s'agit de la part de Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation

(VANE) par hectare dans les ZD comparée aux zones non-défavorisées, dans chaque pays. Extraite des données RICA, la VANE par hectare reflète un ensemble de facteurs expliquant la productivité de l'exploitation, l'un d'entre eux étant la gravité des handicaps. C'est en fait une mesure de revenu des ressources naturelles plutôt qu'une évaluation directe de désavantage, mais elle permet d'effectuer des comparaisons avec les zones non-défavorisées pour étudier le rapport entre les indemnités et les niveaux de handicap. Comme attendu, le taux d'indemnisation par hectare des ZD en 2004 est négativement corrélé à la part de VANE par hectare dans les ZD, indiquant que les indemnités sont plus élevées là où les handicaps sont plus graves (sur la base de la VANE par hectare, variable de remplacement du handicap). Néanmoins, cela n'explique qu'environ un quart des différences entre Etats membres des taux d'indemnisation des ZD par rapport au désavantage apparent.

Couverture des indemnités compensatoires ZD

Pendant la période 2000-2003, le nombre de bénéficiaires d'indemnités ZD représentait moins de la moitié du nombre total d'exploitations des zones classées de l'UE-15. Le pourcentage de participation variait d'environ 90% ou plus en Irlande, Finlande et Autriche et dans les ZD de Montagne d'Allemagne à environ 15% en Espagne et moins de 10% en Italie. Dans la plupart des Etats membres, la proportion d'exploitations dans les ZD qui perçoivent des indemnités compensatoires est supérieure dans les ZD de Montagne que dans les « Autres ZD ». Le schéma général est une participation supérieure dans le Nord-Ouest de l'Europe que dans les régions méditerranéennes en partie en raison de la prévalence, en Europe méridionale, de petites exploitations sous le seuil de la taille minimale.

Une situation similaire apparaît pour l'utilisation du sol, avec une plus grande proportion de la Superficie Agricole Utile (SAU) recevant des indemnités dans le Nord-Ouest de l'Europe que dans les pays méditerranéens. Plus de 90% de la SAU est couverte au Luxembourg, en Irlande et Finlande, environ 61% en Allemagne, 42% en Espagne et 35% en France. Moins de 20% de la SAU ont perçu des indemnités en Grèce et Italie.

Contribution aux revenus d'exploitation

Etant donné que l'objectif fondamental de la mesure ZD est de soutenir l'utilisation agricole des terres, les exploitations doivent atteindre un niveau de revenu suffisant pour rester viables, étant entendu que des changements structurels auront lieu et que les terres pourraient être gérées, à terme, par un plus petit nombre de gens. Les ménages d'exploitants agricoles dans les ZD perçoivent des revenus à la fois de l'agriculture et d'autres activités ce qui rend difficile de prévoir le niveau minimum de revenu purement agricole nécessaire sur un certain nombre d'années pour assurer la poursuite de l'activité agricole. A long terme, on peut s'attendre à ce que le revenu requis pour soutenir l'exploitation agricole soit lié à des sources de revenus alternatives qui puissent être obtenues dans les ZD. La parité avec les revenus agricoles d'exploitations similaires situées en dehors des ZD n'est pas l'objectif de la mesure bien qu'il soit parfois perçu à tort comme tel et que certains gouvernements d'Etats membres se réfèrent bel et bien à des points de référence agricoles dans les zones non-défavorisées pour calculer le niveau des indemnités compensatoires.

Les paiements ZD agrégés par Unité de Travail Familial (UTF) représentent, en 2003, moins de 10% du Revenu d'Exploitation Familial par UTF en Espagne, Grèce, Italie et Belgique, d'après les données RICA. C'était également le cas des « Autres ZD » au Portugal, en France et en Autriche. Par contraste, ils représentaient 20 à 30% du Revenu d'Exploitation Familial par UTF dans les Zones de Montagne d'Autriche, France et Finlande et 45% dans les ZD de Montagne suédoises. En Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Luxembourg et Suède, ils représentaient 20 – 30% du Revenu d'Exploitation Familial par UTF dans les « Autres ZD », s'élevant jusqu'à 50% en Finlande. D'autres méthodes d'estimation de la contribution des paiements ZD au revenu révèlent des variations similaires et une division Nord-Sud marquée, bien que les chiffres exacts diffèrent. Si les paiements sont exprimés en pourcentage des revenus moyens d'exploitation de source agricole nets de coûts, la proportion peut monter jusqu'à bien au-dessus de 40% dans certains cas. Les contributions aux revenus agricoles sont plus significatives pour l'élevage que pour les exploitations de cultures agricoles dans la plupart des Etats membres.

A un niveau global, les données suggèrent qu'alors que la contribution agrégée aux revenus des ménages agricoles est faible dans beaucoup d'Etats membres, elle est significative dans la moitié de l'UE-15 et vraisemblablement aussi dans l'UE-10 où les données RICA ne sont pas collectées mais où les paiements moyens par hectare sont similaires à la moyenne communautaire. Cependant, bien que les comparaisons entre exploitations similaires soient difficiles, un fossé subsiste, dans la plupart des Etats membres, entre les revenus agrégés des exploitations dans les ZD et hors des ZD et par conséquent, les revenus incluant les indemnités ZD sont inférieurs aux revenus hors des ZD.

Structures des exploitations agricoles

Les différences d'évolution des structures des exploitations agricoles entre les ZD et les zones non-défavorisées sont faibles sur la période 1990-2003, bien que les variations entre Etats membres soient assez significatives. De plus, aucune preuve n'a été trouvée d'un déclin important de la SAU dans les ZD. Les petites différences de

développement des structures agricoles dans les ZD et en dehors pourraient, en principe, être attribuées à l'efficacité de la mesure ZD à ralentir l'abandon de l'agriculture. Cependant, étant donné que la similarité de développement des structures agricoles dans les ZD et en dehors s'est produite aussi bien dans les pays avec des taux élevés d'indemnisation des ZD que dans ceux avec des taux faibles, il est vraisemblable que la politique ZD ne soit qu'un des nombreux facteurs qui ont contribué à cette tendance.

Maintenir l'exploitation agricole du sol

Assurer le maintien de l'exploitation agricole des sols et empêcher l'abandon de terres précédemment exploitées est un objectif fédérateur de la mesure ZD. Une menace majeure sur la continuation de l'utilisation agricole du sol est la marginalisation ou l'abandon de terres. En conséquence, une mesure fondée sur des incitatifs financiers et visant à améliorer la viabilité des exploitations vulnérables au moyen d'une compensation partielle est potentiellement un instrument efficace. Quand la poursuite de l'exploitation des terres agricoles est menacée par l'urbanisation ou le boisement, des instruments alternatifs, dont les plans d'utilisation du sol et les mesures révisées sur le boisement, joueront un rôle clé. Les données de l'Enquête sur la Structure des Exploitations Agricoles révèlent que la superficie des terres sous exploitation agricole s'est maintenue, dans les ZD, sur la période de 1995 à 2003, avec des changements de pourcentage mineurs dans la Superficie Agricole Utile dans certains Etats membres, expliqués en partie par des amendements de la zone classée. Dans l'UE-14 (en excluant l'Allemagne), la SAU dans les ZD était de 60,84 millions d'hectares en 1995, tombant à 60,41 millions d'hectares en 2003.

Les données pan-européennes masquent cependant des tendances plus significatives à une micro-échelle et les études de cas montrent que l'utilisation agricole du sol a diminué dans certaines régions et a augmenté dans d'autres. De plus, il y a des signes d'un recul progressif de l'exploitation agricole dans certaines zones, en particulier dans les pâturages permanents et les plus fortes pentes. Le Portugal et l'Italie figurent parmi les pays où une telle marginalisation pourrait mener à la cessation de l'activité agricole.

La continuation de l'activité agricole à un niveau européen s'est produite sur un fond de changement structurel se déroulant à la fois dans et en dehors des ZD. Une manifestation clé de ce changement a été la rationalisation des exploitations et le déclin du nombre d'agriculteurs. Le rôle de la mesure ZD pour assurer le maintien de l'activité agricole et empêcher l'abandon des terres n'est cependant pas clair et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, il y a peu d'éléments pour savoir comment les bénéficiaires auraient agi en l'absence d'indemnisation. Deuxièmement, dans certains Etats membres, un nombre significatif d'agriculteurs et de terres exploitées dans les ZD ne perçoit pas d'indemnité compensatoire, et par conséquent, d'importantes superficies agricoles sont toujours exploitées sans tenir compte des indemnités ZD. Ceci suggère fortement qu'une couverture complète des ZD existantes n'est pas nécessaire pour assurer la poursuite de l'exploitation agricole du sol. Troisièmement, à un niveau global, la contribution des indemnités ZD au revenu des exploitations est assez faible dans de nombreux Etats Membres, et contribue au maximum à moins de 25% du montant total des subventions perçues par les ménages d'agriculteurs. En

conséquence, il est vraisemblable, qu'en plus de l'indemnité ZD, la contribution des paiements directs, autres subventions et sources de revenus autres qu'agricoles aux revenus des ménages d'agriculteurs soit importante pour soutenir la viabilité des exploitations agricoles et à son tour soutenir la continuation de l'activité agricole. Ceci est étayé par les résultats des études de cas.

L'indemnité compensatoire pour les ZD n'opère pas indépendamment des autres mesures affectant la viabilité des exploitations et l'utilisation agricole des sols. Les mesures d'aide relatives au Premier Pilier de la PAC, introduites en janvier 2005, sont particulièrement importantes. Néanmoins, ces mesures d'aide n'ont pas un objectif explicite d'utilisation du sol. D'autres mesures relatives au Deuxième Pilier ont des objectifs différents et ne sont pas suffisamment centrées sur l'exploitation agricole des terres pour offrir une alternative efficace à une mesure compensatoire pour les ZD, bien que les programmes agro-environnementaux, les programmes de préretraite, de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles et à l'amélioration de la transformation des produits agricoles aient tous des objectifs complémentaires de ceux de la mesure ZD. Il est donc probable qu'une combinaison de plusieurs instruments est requise pour maintenir un niveau acceptable d'utilisation agricole des sols dans les ZD.

Impacts environnementaux des indemnités en faveur des zones défavorisées

La mesure ZD cible les zones affectant des handicaps naturels, si bien que la majorité de ces zones est caractérisée par des systèmes d'exploitation de faible apport d'intrants / faible production en raison des contraintes physiques et socio-économiques auxquelles sont soumis les agriculteurs. Par conséquent il y a un chevauchement important entre les zones à haute valeur environnementale, particulièrement celles dominées par l'élevage extensif, et les zones actuellement classées comme défavorables. Cependant, peu de zones ont été classées spécifiquement pour leur valeur environnementale et les Etats membres ont fait un usage limité des Articles 16 et 20 pour les classer. L'opportunité devrait être saisie, lors d'une révision future éventuelle de la classification des ZD, pour incorporer des critères qui améliorent le ciblage des priorités environnementales telles que les terres agricoles de Haute Valeur Naturelle et les paysages traditionnels de valeur.

Dans les zones actuellement classées en ZD, les processus d'intensification agricole, de spécialisation, de marginalisation progressive et d'abandon des terres représentent des menaces clés de la valeur environnementale. Plusieurs préoccupations environnementales importantes sont prises en compte par la continuation de l'agriculture en tant que telle mais dans la plupart des cas, le type de gestion pratiqué est également essentiel pour remplir les conditions environnementales requises. La mesure ZD fait partie d'un ensemble de politiques qui sont parvenues à maintenir l'activité agricole mais avec des résultats variables au niveau plus spécifique de la gestion des terres. La concentration sur l'élevage a aidé à traiter la question environnementale clé du maintien des pâturages dans les exploitations où la rentabilité tend à être basse et ceci a contribué, de façon majeure, à atteindre les objectifs de conservation de la nature et les objectifs de paysages sur une superficie significative. D'autres types d'habitats ont moins bénéficié de la mesure ZD et la production intensive est un sujet de préoccupation dans quelques zones.

En termes environnementaux, il y a eu des synergies avec d'autres mesures de la PAC en ce qui concerne la continuation de l'utilisation des sols. La mesure ZD complète plutôt qu'elle ne concurrence les programmes agro-environnementaux. Des conflits sont nés en ce qui concerne l'intensification, particulièrement l'augmentation du nombre d'ovins dans les années 80, aboutissant à un surpâturage dans certaines zones. Cependant, le passage aux paiements ZD par superficie en 2000 associé au découplage du Premier Pilier qui a suivi a supprimé de la mesure l'incitation au surpâturage.

Atteindre les objectifs environnementaux grâce à la mesure ZD nécessite de l'appliquer - en termes de critères d'éligibilité, de conditions et de taux de paiement - de telle façon à inciter les comportements qui mènent à la protection de l'environnement et de cibler les destinataires les mieux à même de contribuer à atteindre de tels objectifs. Ceci implique un ciblage plus précis des exploitations où le risque d'abandon des terres est le plus élevé et des systèmes extensifs, les terres irriguées étant généralement exclues. Les standards des Bonnes Pratiques Agricoles ont joué un rôle utile mais doivent correspondre plus précisément aux conditions environnementales clés dans les ZD, dont celles relatives aux préoccupations en termes de sol, paysage et biodiversité, et ainsi promouvoir une agriculture durable, objectif clé du Règlement du Conseil (CE) 1257/1999. Dans la plupart des cas, les standards établis ont contribué à une protection de base mais pas à une amélioration de l'environnement.

Au cours du développement de la mesure ZD, des objectifs additionnels centrés sur la durabilité et l'environnement ont été ajoutés. Quelques Etats membres ont réagi en classant de nouvelles zones ou en modifiant les règles d'éligibilité et les conditions d'indemnisation. La majorité d'entre eux cependant a peu, voire pas du tout, avancé dans cette direction et a recherché la continuité plus qu'un recentrage. Il y a une opportunité pour une plus grande ambition environnementale en adaptant les règles de mise en œuvre nationales aux questions plus répandues d'intensification, de spécialisation et de marginalisation et les paiements ZD pourraient être plus centrés sur rendre possible la survie de systèmes d'agriculture durable plutôt que de l'activité agricole à proprement parler.

Impacts sur les communautés rurales

En principe, la mesure ZD pourrait contribuer à la viabilité socio-économique des communautés rurales à la fois directement par le biais des paiements perçus par les agriculteurs et indirectement par la préservation de paysages ouverts et la continuation de l'activité agricole. Elle ne promeut pas directement la diversification de l'économie rurale.

Les paiements compensatoires ZD se concrétisent en un transfert d'environ €3,07 milliards aux bénéficiaires dans l'UE-25 (chiffres de 2004), contribuant aux revenus des exploitations dans ces zones rurales où des communautés plus vulnérables sont le plus susceptibles d'être concentrées. Des opportunités de revenu additionnel et d'emploi seront générées par les activités économiques en amont et en aval de

l'agriculture et des activités de loisirs et du tourisme dépendantes de paysages ouverts.

Il est difficile de mesurer la magnitude de cet impact sur l'étendue de terres agricoles présentant des conditions extrêmement variées. Alors qu'il y aura un impact positif sur les bénéficiaires de l'aide, il n'est pas évident que la prolongation de l'utilisation agricole du sol contribue nécessairement à améliorer la viabilité des communautés rurales. Seuls les agriculteurs sont les bénéficiaires directs des paiements ZD et bien que nombreux (presque 1,8 million en 2004), ils ne représentent qu'une partie de la société rurale. Dans la plupart des Etats membres, les structures d'indemnisation favorisent les plus petites exploitations, ce qui pourrait aider à faire perdurer les structures agricoles existantes et peut-être des communautés rurales plus traditionnelles, mais pas nécessairement à renforcer leur viabilité à plus long terme.

Lorsque la Directive du Conseil 75/268/CEE a été initialement mise en œuvre, il était raisonnable de supposer qu'une proportion significative des communautés rurales dans les ZD était économiquement vulnérable. Les économies rurales sont désormais bien plus diverses et complexes, avec dans quelques régions, y compris certaines régions montagneuses, un mélange de communautés dynamiques et plus aisées. Ailleurs il y a des communautés plus marginales, y compris dans une partie significative des nouveaux Etats membres où la transition économique dans les campagnes a perturbé l'emploi rural. Au sein de l'UE-15, les niveaux de dépenses historiquement bas en Europe méditerranéenne par rapport au Nord-Ouest de l'Europe suggèrent que la mesure n'a pas été utilisée pour cibler les questions de dépeuplement ni les régions avec des besoins sociaux clairs, et ce malgré l'utilisation répandue de l'Article 19.

Conclusions

Pertinence des objectifs

Les objectifs fondamentaux de la mesure ZD visent à sécuriser les biens publics. Selon le plus récent Règlement du Conseil 1698/2005, l'objet de la mesure est de contribuer à « la préservation de l'espace rural », par « le maintien de l'utilisation agricole des terres » et aussi « la sauvegarde et la promotion des modes d'exploitation durables ». Alors que les objectifs ont évolué au fil du temps, tout au long de l'existence de la mesure, les paiements ont été effectués avec l'intention de fournir une contribution efficace aux coûts additionnels des activités agricoles résultant de handicaps spécifiques dans les ZD classées. Les agriculteurs devaient être indemnisés non pas pour que leurs revenus atteignent un niveau donné, tel celui des revenus hors ZD, mais pour assurer la continuation d'une gestion agricole appropriée.

Les objectifs ZD restent pertinents parce que dans une large mesure, les biens environnementaux de l'espace rural et les biens publics s'y rapportant qui ont une valeur, proviennent d'une gestion appropriée des terres, et en particulier, d'une gestion agricole appropriée sur de vastes superficies. Le maintien d'une gestion agricole des terres contribue le plus à l'espace rural là où elle soutient la préservation de paysages ouverts de valeur, d'habitats semi-naturels et de la biodiversité. Ce maintien aide à limiter les feux de forêt ou contribue à une bonne gestion des sols et

de l'eau. De plus, les paysages tels que les prairies semi-naturelles pâturées et les terrasses à flanc de colline sont issus de pratiques agricoles.

De fait, les exploitations et les systèmes d'exploitation agricole où ces modes de gestion existent sont généralement sujets à des handicaps naturels qui sont une limite à des pratiques plus intensives. A leur tour, ces handicaps ont un impact sur la viabilité de l'exploitation agricole et sa compétitivité relative. De ce fait, ces exploitations sont potentiellement les plus menacées de déclin et de cessation d'exploitation, avec pour conséquence un risque de perte de biens environnementaux. Un déclin de la gestion du sol précédant potentiellement un abandon à terme est signalé dans plusieurs régions de l'UE, montrant qu'une continuation de la gestion du sol ne doit pas être considérée comme acquise.

D'un autre côté, l'objectif originel visant à empêcher un exode rural par le maintien de l'activité agricole a cessé d'être pertinent dans la majeure partie de l'UE-15 puisque la part des emplois directement dépendants de l'agriculture a diminué. Son retrait des objectifs formels de la mesure ZD était donc approprié.

Impacts et efficacité

Relativement peu de terres agricoles dans les ZD ont cessé d'être exploitées par l'agriculture. La superficie des zones purement et simplement abandonnées est petite bien qu'il ne soit pas possible de la déterminer précisément à partir des données disponibles. Le but principal de la mesure a donc été atteint dans l'UE-15. Ceci contraste avec les substantielles superficies de terres agricoles abandonnées dans d'autres pays industrialisés, par exemple dans certaines régions des Etats-Unis.

La mesure ZD est une des politiques qui ont contribué à ce résultat. Elle a été le plus efficace pour les élevages, qui ont été la cible de paiements complémentaires dans la plupart des Etats membres et pour lesquels la contribution aux revenus d'exploitation a généralement été plus élevée. Le degré de contribution des paiements ZD aux revenus et le niveau de revenu nécessaire pour maintenir l'activité agricole varient selon les exploitations et les Etats membres. Il est difficile d'être confiant dans le fait que les paiements proposés correspondent bien à ces besoins différents, ce qui sous-entend qu'il n'y a pas de modèle uniforme d'efficacité. Certaines exploitations dans les ZD dépendent énormément des indemnités compensatoires ou d'une combinaison de ces indemnités et des paiements agro-environnementaux, mais les aides relatives au Premier Pilier contribuent plus fortement aux revenus des exploitations dans tous les Etats membres.

La mesure a été plus efficace pour maintenir l'utilisation du sol que pour assurer les modes de gestion les plus appropriés, avec à la fois des problèmes importants d'intensification et de sous-pâturage dans certaines zones. Une exploitation sur-intensive dans certaines parties des ZD dans les années 80 était attribué aux paiements par tête de bétail qui étaient accessibles par le soutien au marché relatif au Premier Pilier ainsi que par la mesure ZD. De telles pressions ont été allégées par le remplacement des paiements par tête par ceux par superficie et par le découplage du Premier Pilier.

Depuis les années 90, les changements dans les emplois agricoles ont été globalement similaires dans et hors des ZD. C'est valable pour les Etats membres où l'application de la mesure ZD a été faible aussi bien que pour ceux où la plupart des agriculteurs ont reçu des indemnités. Bien que les paiements ZD aient joué un rôle pour empêcher un déclin plus rapide des emplois agricoles dans les Etats membres où la mesure a été largement mise en œuvre, leur effet est difficile à distinguer d'autres facteurs.

Performance

En principe, le Règlement de l'UE fournit un cadre flexible pour un système performant de paiements compensatoires ciblés. Cependant, la combinaison actuelle de critères de classification, règles d'éligibilité et de structures d'indemnisation au niveau des Etats membres ne résulte pas en un ciblage suffisamment précis des ressources sur les zones où les biens publics sont les plus évidents et le risque d'abandon le plus grand. Les dépenses sont biaisées en faveur d'un nombre limité d'Etats membres et il est difficile de faire correspondre, à un niveau européen, les taux d'indemnisation à la gravité du handicap.

Le manque de performance des structures de compensation ne signifie pas que la majorité des agriculteurs sont sur-compensés pour les handicaps naturels. En effet, de vastes superficies de terres ne reçoivent pas de paiements compensatoires et les données RICA relatives à la VANE par hectare, en soi un indicateur plutôt grossier de désavantage relatif, indiquent que les niveaux de compensation dans l'UE-15 sont, dans de nombreux cas, en dessous de ce à quoi on pourrait s'attendre étant donné les handicaps.

Pour améliorer la performance, le large champ d'action de la mesure pourrait être restreint pour plus se concentrer sur les zones les plus menacées et où les bénéfices d'une continuation de l'utilisation agricole des terres sont les plus évidents. De plus, une plus grande clarté pourrait être recherchée en ce qui concerne la relation entre la gravité des handicaps rencontrés et le niveau d'indemnisation, et s'accompagner du développement d'un mode de calcul des indemnités plus transparent.

Futur rôle de la mesure en faveur des zones défavorisées

Les objectifs de la politique ZD ont toujours été différents de ceux des autres mesures des politiques au sein de la PAC. Avec l'avènement du découplage et du soutien aux agriculteurs selon le Régime de Paiement Unique, il y a plus de convergence entre le Premier Pilier et les indemnités compensatoires des ZD. Le Régime de Paiement Unique n'est pas associé à des types spécifiques de production, il prend la forme d'un paiement annuel à la superficie et est sujet à l'écoconditionnalité, qui inclut l'obligation de préserver l'ensemble de l'exploitation dans de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE). Ceci a pour but d'éviter la sous-exploitation et l'abandon de toutes les exploitations percevant le Paiement Unique. Il représente une bonne opportunité de revoir le rôle de la mesure ZD.

Se conformer aux BCAE est potentiellement plus onéreux pour les exploitations dans les ZD où la présence de handicaps est souvent associée à de faibles rendements et profits par hectare, tandis que le risque d'invasion par les broussailles et de

marginalisation des terres est relativement élevé. Dans les ZD, un abandon progressif des terres moins productives est plus probable qu'ailleurs. Cependant, par contraste, le Paiement Unique y sera généralement plus bas par hectare que pour les terres agricoles situées en dehors des ZD à cause de rendements historiquement faibles. Par conséquent, le Paiement Unique par hectare sera vraisemblablement le plus bas dans les régions où la continuation de la gestion des terres agricoles est la plus importante d'un point de vue environnemental et où la marginalisation est la plus probable.

On peut par conséquent argumenter en faveur d'une concentration de la politique ZD dans le futur sur la compensation d'agriculteurs situés dans de telles régions, pour qu'ils continuent à exploiter les terres malgré les handicaps et les exigences législatives accrues. Ainsi les paiements doivent être concentrés sur les zones où il y a un besoin clair de gestion agricole et des risques réels d'abandon ou de changement inapproprié d'utilisation du sol. Les critères pour sélectionner les zones et les règles régissant l'éligibilité et les structures de paiement doivent être ajustées pour soutenir cet objectif plus explicite. L'objectif actuel d'un soutien de l'agriculture durable dans les ZD reste pertinent mais devrait donner naissance à des conditions environnementales requises plus spécifiques, correspondant directement à des handicaps et aux modes de gestion requis, y compris des limites de densités de bétail.

Une telle mesure révisée ne serait pas redondante de façon significative avec les mesures agro-environnementales qui sont différentes puisqu'elles s'appliquent potentiellement à toutes les exploitations qu'elles soient ou non situées dans des ZD et qu'elles offrent des compensations pour toute une gamme de recommandations d'actions, beaucoup étant déconnectées des handicaps naturels. Par ailleurs, elles sont négociées au niveau d'une exploitation individuelle tandis qu'une mesure ZD révisée serait basée sur des règles relativement simples s'appliquant dans l'ensemble d'une région spécifique, soutenant l'agriculture durable plutôt que guidant le mode d'exploitation plus précisément.

Recommandations

Cette évaluation s'est concentrée sur la mise en oeuvre du Règlement du Conseil 1257/1999 et les précédents. Dans l'avenir, la politique ZD continuera dans le cadre du nouveau Règlement du Conseil 1698/2005 sur le Développement Rural mais avec les dispositions du Règlement 1257/1999 inchangées jusqu'en janvier 2010.

Les objectifs fondamentaux de la mesure ZD tels qu'établis dans le Règlement du Conseil 1698/2005 restent pertinents pour les besoins de superficies substantielles de l'espace rural exploité par l'agriculture dans l'UE. Les indemnités dans les zones présentant des handicaps devraient contribuer, par le maintien de l'utilisation des terres agricoles, à la préservation de l'espace rural ainsi que des modes d'exploitation durables. C'est dans l'intérêt public général et c'est compatible avec les objectifs communautaires plus larges de développement rural et environnementaux.

La mesure ZD fournit un mécanisme utile pour poursuivre ces objectifs et a un rôle distinct au côté des autres instruments de politiques inclus dans la PAC. Cependant, il y a du potentiel aussi bien à court qu'à plus long terme pour améliorer l'efficacité de la mesure.

Sur la base de cette évaluation, les recommandations suivantes peuvent être proposées :

- Une approche plus explicite en ce qui concerne les mécanismes et les objectifs du Paiement Unique par Exploitation est requise pour assurer la cohérence dans la mise en place de la mesure ZD.
- Dans l'objectif de la concentration réaffirmée de la politique ZD sur « la sauvegarde et la promotion des modes d'exploitation durables » (Considérant 24, Règlement du Conseil 1257/1999 ; Considérant 33, Règlement du Conseil 1698/2005), les critères pour la classification des ZD ainsi que les critères d'éligibilité doivent être revus de façon à les adapter plus précisément aux priorités environnementales reconnues et aux conditions requises de gestion des terres établies au niveau régional.
- Etant donné le niveau élevé de dépendance temporelle perçu aujourd'hui dans l'établissement des niveaux d'indemnisation, une nouvelle approche est requise pour réviser les niveaux de paiement de façon à ce qu'ils reflètent mieux les handicaps qui doivent être compensés.
- Une clarification doit être recherchée en ce qui concerne quels critères de classification des ZD devraient être appliqués au niveau de l'UE et quel degré de liberté devrait être laissé aux Etats membres. En particulier, une clarification est nécessaire pour les critères concernant les Articles 19 et 20, pour lesquels pour l'instant, seuls quelques critères existent qui soient comparables à un niveau européen.
- De meilleures indications sont requises pour la mesure des handicaps, l'utilisation et l'interprétation des points de référence et la présentation des calculs des indemnités compensatoires de façon à offrir, à l'avenir, une mise en œuvre plus efficace et transparente de la mesure ZD.
- Etant donné la préoccupation politique au sujet de l'abandon des terres et l'objectif central de la politique ZD de maintenir les terres sous utilisation agricole, il est recommandé que soient investiguées des méthodes de collecte de données sur l'utilisation et la gestion du sol qui soient plus sensibles à la notion d'abandon et que les données soient collectées de façon régulière.