

Les politiques de soutien aux zones défavorisées en France et dans l'Union Européenne

**Philippe Perrier-Cornet, INRA, France,
PRIMAFF Symposium, 19 March 2010**

Plan de l'exposé :

- 0. ***Vue d'ensemble***

Les grands principes de la politique européenne des zones défavorisées (LFA)

- 1. ***Qu'est-ce qu'une LFA ?***

Problèmes de zonages et classifications

- 2. ***La politique agricole de soutien aux LFA : une ou des des politiques dans l'Union européenne ?***

- 3. ***Quels effets des politiques de soutien aux LFA ?***

Bilan, impacts sur les agricultures et territoires ruraux

- 4. ***Quelles perspectives ?***

Débats, enjeux sur l'avenir de la politique européenne des LFA

Vue d'ensemble de la politique européenne de soutien aux LFA

- ***Une longue histoire :***
 - Depuis 1970 en France ; depuis 1975 dans l'U.E.
- ***Une politique dont les objectifs ont évolué :***
 - D'une politique initiale de la montagne à une large extension de la notion de LFA, sur des critères socioéconomiques, jusqu'à son insertion dans le 2° pilier de la PAC, avec un objectif environnemental plus affirmé.
- ***Mais avec des constantes :***
 - Une politique toujours sectorielle, très agricole
 - Une politique toujours zonée, reposant d'abord sur des territoires éligibles
 - Une politique cofinancée par le budget de l'U.E. et par les Etats Membres ou les Régions, d'application « facultative ».

I. Qu'est-ce qu'une LFA ?

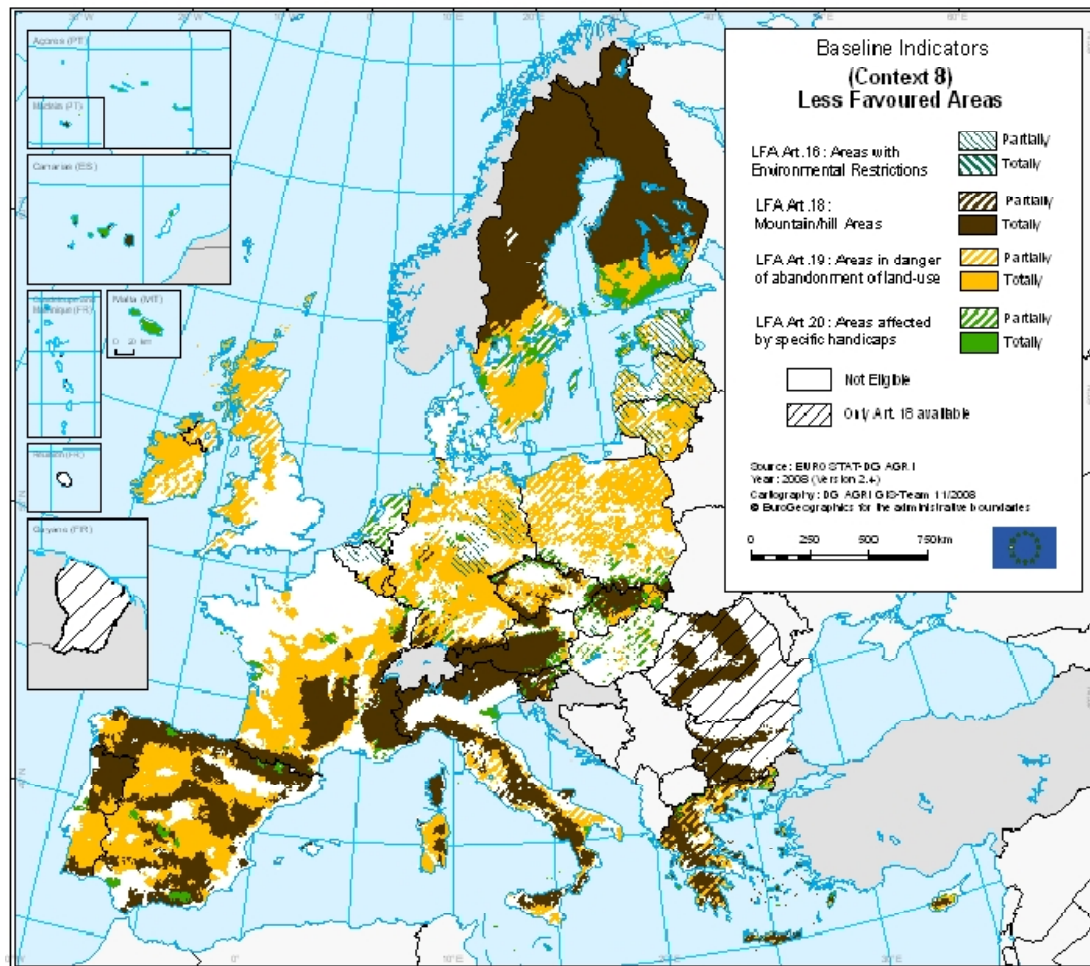
(1 : critères de classification)

- **La commission européenne a défini 4 types de LFA :**
 - Zones de montagne (art.18) et autres zones LFA (art. 19, 20, 16)
 - Cf carte U.E.
- **Les Etats Membres ou les Régions doivent respecter ce cadre, mais ils peuvent adapter les définitions**
 - En France, 5 types de LFA : 2 pour les zones de montagne (art.18) ; 3 pour les autres LFA (art.19)
 - Cf carte France
- **D'où une certaine diversité des critères de classification et de zonage**
 - Entre types de LFA
 - Entre Etats Membres ou régions

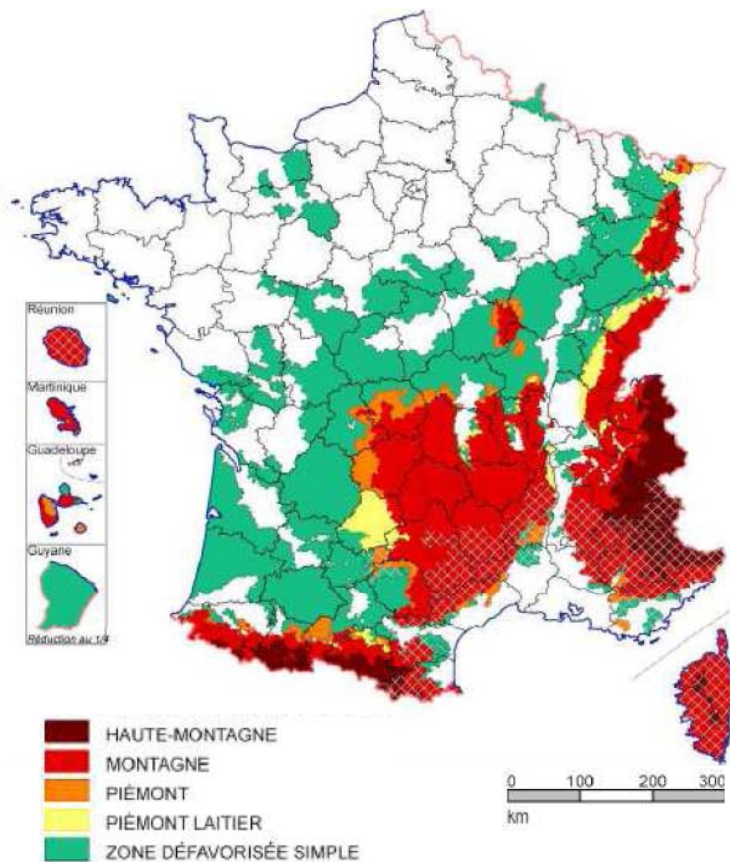
Qu'est-ce qu'une LFA ?

(2 : pays et territoires concernés)

- ***Les Etats Membres de l'U.E. sont très diversement et différemment concernés par les LFA :***
 - *[Pas ou peu concernés : Nl, Bel, Dk ; Hung, Rom, Bulg.]*
 - ***Les pays « LFA montagne » : 3 types d'Etats Membres***
 - Autriche, Slovénie
 - Finlande
 - Grèce, Italie
 - ***Les pays « LFA mixtes » (montagne et autres LFA)***
 - France, Espagne, Portugal, Czech Rep....
 - ***Les pays « autres LFA », sans montagne***
 - Irlande, Germany, Poland, U.K.



Les LFA en France



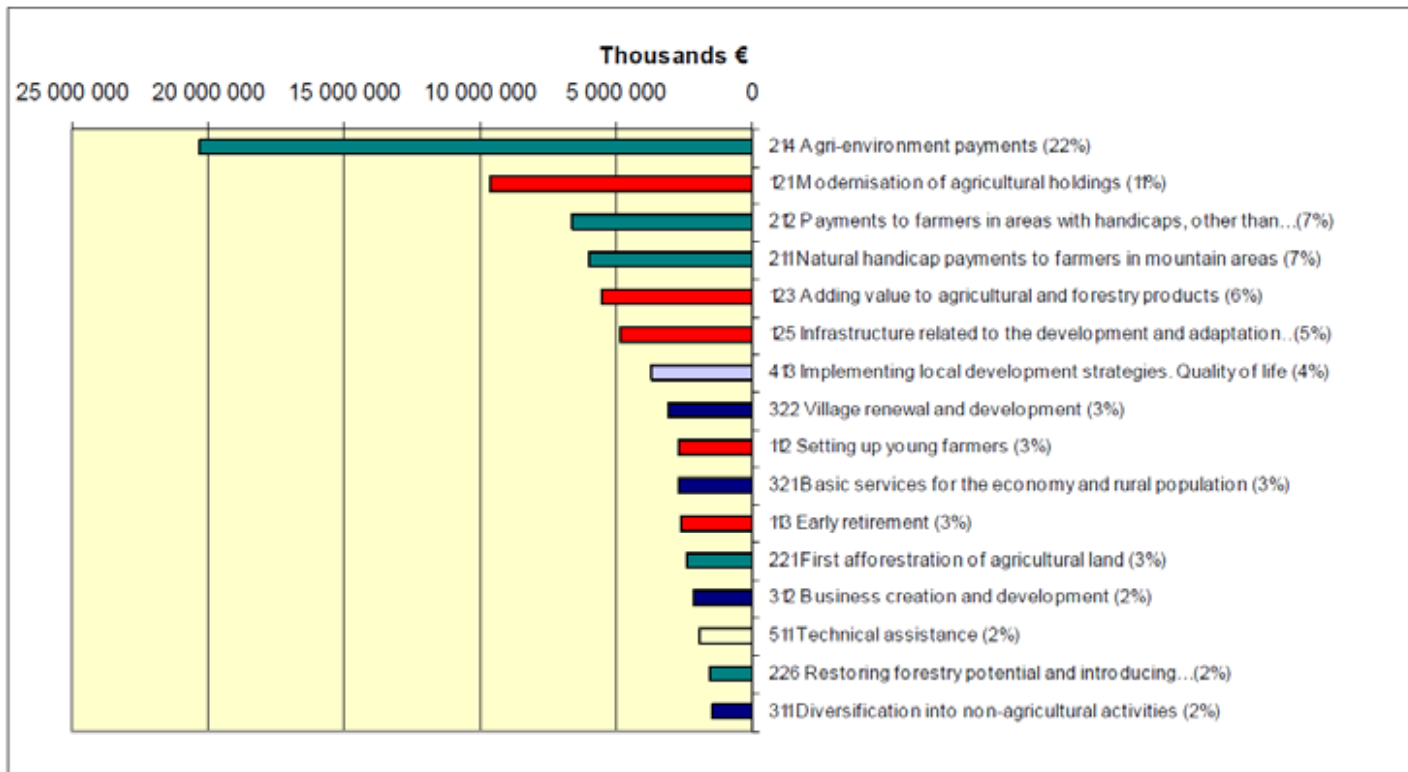
Part de la surface agricole en LFA

Pays	% en LFA	% en LFA montagne	% en autres LFA (19 et 20)
U.E 27	54	15.6	38.4
U.E. 15	58	18.8	39.2
Autriche	64	50.4	13.7
Italie	51	35.2	15.5
France	44.5	14.6	29.9
Irlande	77.5	0	77.5
Allemagne	52	2.1	49.9

II. Le soutien aux LFA : une politique européenne ou des politiques nationales ?

- *Les Etats Membres (ou les Régions) peuvent mobiliser différents dispositifs pour le soutien aux agriculteurs des LFA, dans le 2^o pilier de la PAC :*
 - Un dispositif spécifique, principal : l'ICHN- **Indemnité compensatoire des handicaps naturels** (mesures 211 et 212)
 - Des mesures structurelles génériques, modulées ou **renforcées pour les LFA** :
 - Aides à l'installation des jeunes agriculteurs (mesure 112)
 - Aides à l'investissement...(mesure121)
 - Des mesures « agroenvironnementales » génériques, mais **principalement utilisées dans les LFA** :
 - Primes à l'herbe pour les élevages extensifs (mesure 214 A)

Main 2° pillar measures of the 2007-2013 programming period EU-27



Les Etats Membres soutiennent d'une façon très inégale leurs agriculteurs dans les LFA :

- ***Le principe de cofinancement du 2^e pilier :***
 - L'adoption des aides est facultative
 - Le montant de l'aide est fonction des ressources et des choix prioritaires de l'Etat Membre (ou de la région)
- ***Les critères d'éligibilité aux aides LFA des territoires et des agriculteurs :***
 - Variables d'un pays à l'autre (âge et activité des agriculteurs, full time ou part-time, superficie de l'exploitation, ...)
- ***Les montants des paiements directs :***
 - Varient de environ 20 euros/ha en Espagne et Pologne à 200 euros/ha en Autriche, Finlande et zone de montagne en France

Proportion d'exploitations classées en LFA qui reçoivent des paiements directs

Pays	Exploitations LFA aidées % (N =Effectifs)	
Italie	6 %	50172
Espagne	15	112514
France	40	108629
Allemagne	66	145222
Autriche	86	105935
Finlande	94	70108
Irlande	100	98800

Le soutien aux LFA : une politique inégale et sélective ?

- *7 Etats Membres concentrent les deux tiers des dépenses de l'U.E. en faveur des LFA :*
 - France, Finlande, Irlande, Autriche, Pologne, U.K...,
- *La moitié des agriculteurs des LFA ne reçoivent aucune aide directe*
- *La France privilégie les petites et moyennes exploitations (surprime pour les 25 premiers ha) full time et les jeunes agriculteurs, en zone de montagne*

III. Les impacts du soutien aux LFA

1. Impacts sur les exploitations agricoles

Sur le nombre d'exploitations

- Autriche, France, Portugal : diminution comparable ou plus faible que hors LFA
- Espagne, Italie, Irlande : diminution plus forte

Sur le revenu agricole

- Les paiements directs LFA représentent une part importante du revenu en France (plus de 50 %), en Autriche, Finlande, Portugal....
- ... mais une part marginale du revenu en Italie, Espagne, Grèce

Sur les surfaces agricoles

- Globalement, la superficie agricole des LFA se maintient : peu d'abandon des terres agricoles au profit de la forêt, de la friche ou de l'urbanisation

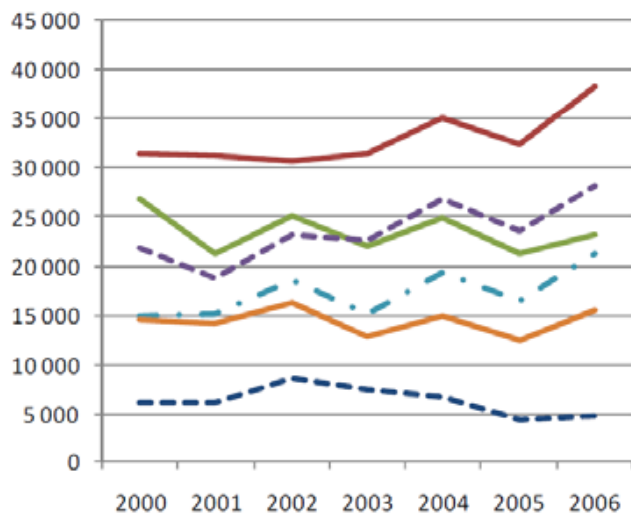
.....1. Impacts sur les exploitations agricoles

Deux groupes de pays :

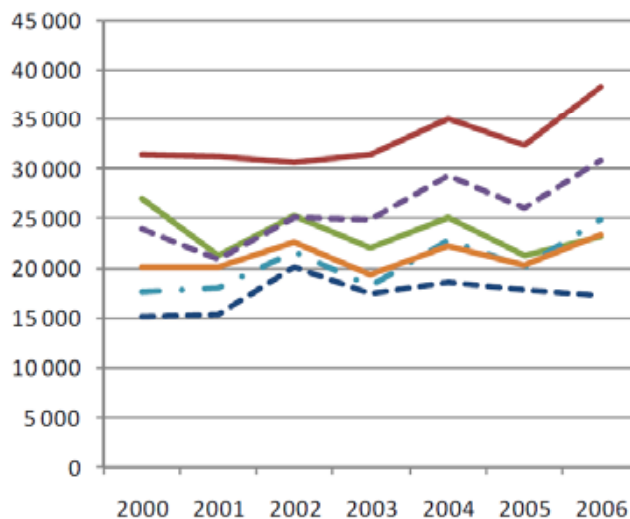
- 1. Ceux (Autriche, France...) pour lesquels les aides directes LFA jouent un rôle important pour maintenir les exploitations, soutenir le revenu agricole et empêcher l'abandon des terres agricoles :
 - Des exploitations d'élevage, reposant sur la prairie
 - Mais les aides directes permettent seulement de ne pas accentuer les écarts de revenu avec les exploitations hors LFA (cf France)
- 2. Ceux dans lesquels les exploitations en LFA sont aussi nombreuses, mais où les aides directes ont peu d'effets positifs ou de compensation pour les agriculteurs
 - Régions de collines et montagnes sèches, avec peu d'élevages bovins
 - Des pays qui ne font pas du maintien de l'agriculture de montagne une priorité

France : Evolution du revenu agricole dans les différentes zones

Sans aide directe LFA :



avec aide directe LFA :



- Hors zone (non bénéf.)
- ZDS (non bénéficiaires)
- - - ZDS bénéf. ICHN
- . - Piémont bénéf. ICHN
- Montagne bénéf. ICHN
- - - Haute-montagne ICHN

Source : RICA 2000 à 2006 - RCAI = revenu agricole avant impôt, toutes aides incluses

III. Les impacts du soutien aux LFA

2. Impacts sur les communautés rurales

- **Les paiements LFA ne concernent que les agriculteurs.**
- **Dans toutes l'U.E., la contribution de l'agriculture à l'économie des régions LFA est déclinante (population, emploi, valeur ajoutée) et très variable (de 2 à 40% de la population) : des régions LFA sont restée très agricoles, beaucoup d'autres ne le sont plus (tourisme, développement résidentiel...)**
- **Les effets positifs du maintien de l'agriculture dans les LFA sur la population et les économies locales sont moins importants aujourd'hui qu'il y a 20 ou 30 ans :**
 - **Ce sont principalement des effets indirects : aménités et externalités positives liées aux paysages, à l'entretien de l'espace.**

Effets globaux de la politique : le cas de la France

- En France, un soutien important et de longue date a contribué à maintenir des exploitations agricoles dans les LFA et à contenir l'abandon des terres,
 - **75 % dépenses du 2^e pilier de la PAC vont aux agriculteurs des LFA, qui occupent 45 % de la superficie agricole du pays,**
- L'objectif de **compensation** d'une plus faible productivité est atteint, mais sans effet de rattrapage.

C'est **une politique sociale « passive »**, peu porteuse d'innovations et de nouvelles stratégies pour les agriculteurs.
- Les effets globaux sur les territoires, hors agriculture, sont difficilement évaluable.

IV. Quelles perspectives pour la politique LFA en Europe ?

- ***1. L'état actuel du débat :***

- Rapport de la Cour des Comptes européenne du 27.6.2003,
- Rapport de l'I.E.E.P. pour la D.G. Agri, nov. 2006,
- Rapports et recommandations du groupe d'experts scientifiques, Joint Research Centre, Ispra, 2007 et 2009
- Communication de la Commission Européenne, 21.04.2009
- Travaux en cours dans les Etats Membres, propositions attendues en 2010

....IV. Quelles perspectives pour la politique LFA en Europe ?

- **2. Vers une révision de la politique dans les « autres LFA »** (art. 19 : un tiers des terres agricoles de l'U.E.)
 - Manque de transparence des systèmes de classification des zones,
 - Passer de **critères socioéconomiques** à des critères de **handicaps naturels**
 - Proposition de 8 critères biophysiques (climat, sols,)
 - Quatre orientations possibles proposées par la Commission :
 - le statu quo,
 - les critères communs,
 - les règles d'admissibilité,
 - La haute valeur naturelle

....IV. Quelles perspectives pour la politique LFA en Europe ?

- **3. Deux enjeux pour les LFA et le soutien aux agriculteurs :**
- **Privilégier une politique sociale ou environnementale ?**
(Social or Green policy ?)
 - Aider les agriculteurs dans les régions où le revenu et l'économie agricoles sont fragiles ou les aider seulement là où des handicaps naturels « objectifs » sont cause de plus faible productivité ?
 - Rémunérer la fourniture de biens publics environnementaux ou viser la cohésion sociale par une politique redistributive justifiée par le principe d'équité ?
- **Territorialiser et intégrer une politique sectorielle ?**
 - Compenser passivement des surcoûts ou inciter à des stratégies de développement agricole en prise avec les territoires : pluriactivité, diversification, vers des agriculteurs « entrepreneurs ruraux » ?
 - Impliquer les communautés rurales dans la politique agricole des LFA ?

**Je vous remercie pour
votre attention**

