

## 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<sup>o</sup> 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**

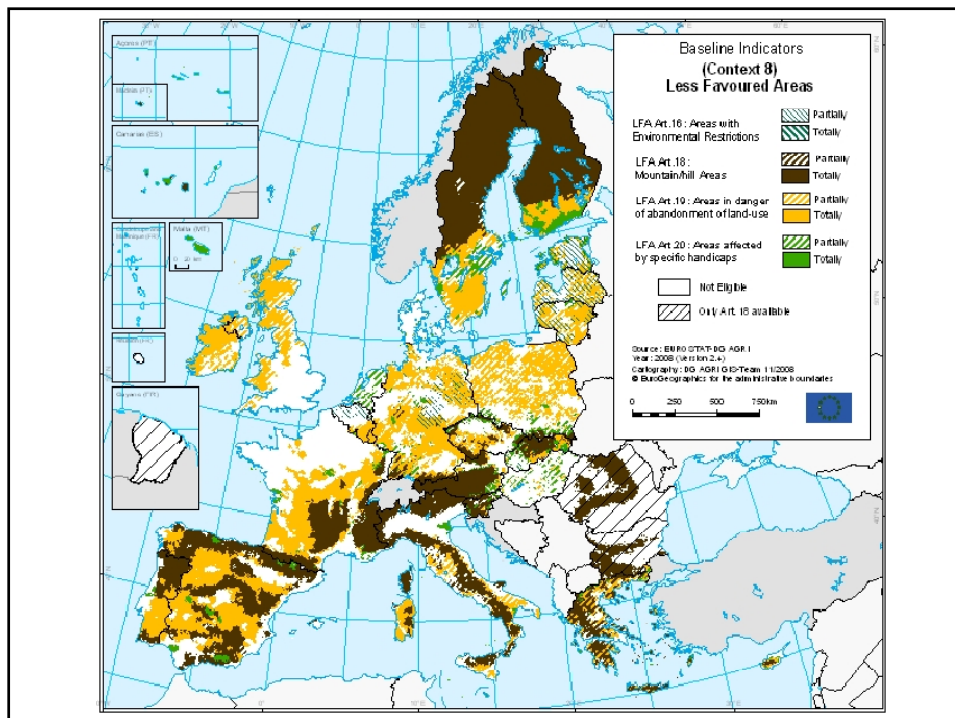
- Autriche, Slovénie
- Finlande
- Grèce, Italie

- **Les pays « LFA mixtes » (montagne et autres LFA)**

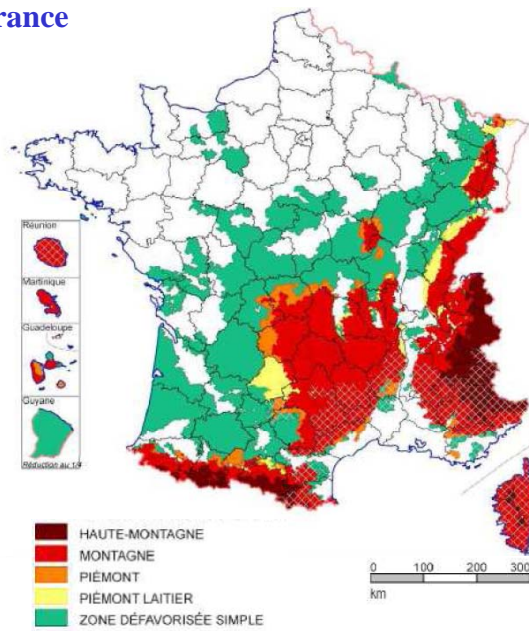
- France, Espagne, Portugal, Czech Rep....

- **Les pays « autres LFA », sans montagne**

- Irlande, Germany, Poland, U.K.



## Les LFA en France



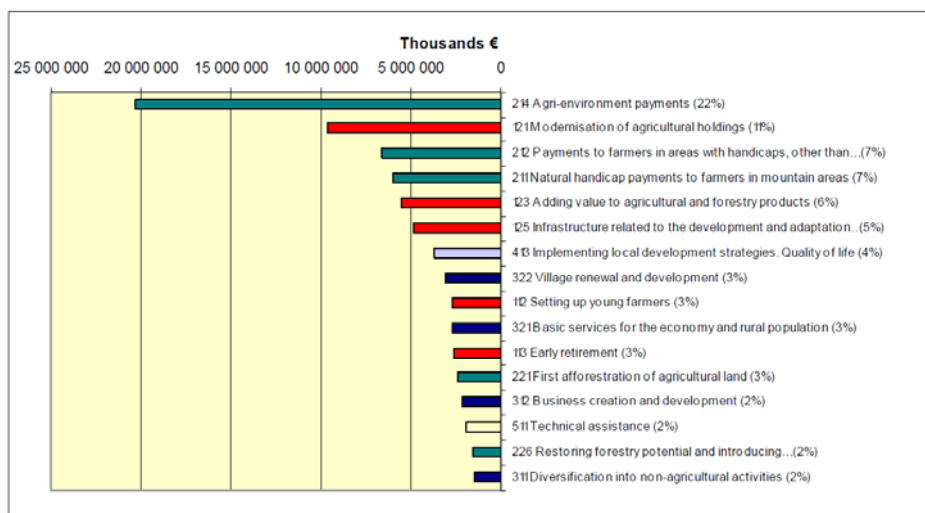
## Part de la surface agricole en LFA

Pays	% en LFA	% en LFA montagne	% en autres LFA (19 et 20)
U.E 27	<b>54</b>	15.6	<b>38.4</b>
U.E. 15	58	18.8	39.2
Autriche	64	<b>50.4</b>	13.7
Italie	51	35.2	15.5
France	44.5	14.6	29.9
Irlande	77.5	0	<b>77.5</b>
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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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	<b>6 %</b>	50172
Espagne	15	112514
France	<b>40</b>	108629
Allemagne	66	145222
Autriche	<b>86</b>	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**

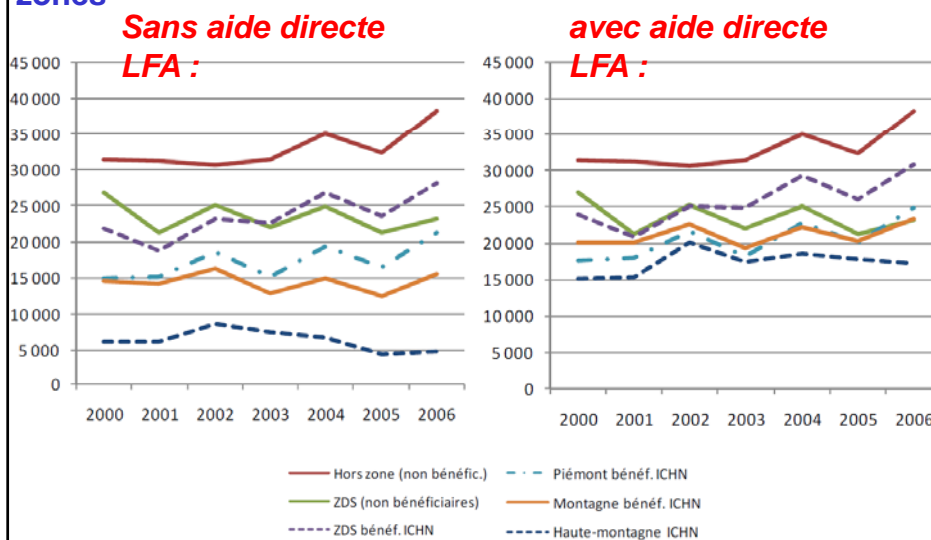
- Globalement, la superficie agricole des LFA se maintient : peu d'abandon des terres agricoles au profit de la forêt, de la friche ou de l'urbanisation

## .....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



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 restées 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<sup>o</sup> 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 évaluables.

## 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**

