# ASSEMBLÉE NATIONALE

14ème législature

## aides

Question écrite n° 101035

### Texte de la question

M. Olivier Falorni attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement sur la révision des zones défavorisées simples situées dans le marais poitevin. Les agriculteurs s'inquiètent en effet des conséquences économiques d'une telle refonte du zonage. Dans les communes déclassées, les agriculteurs ne pourront plus bénéficier de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). Cette ICHN contribue aux enjeux environnementaux du site qui repose actuellement sur l'entretien des prairies par les activités de pâturages et de fauche, ainsi que sur l'entretien du réseau hydraulique et des linéaires bocagers remarquables par l'activité d'élevage. Elle répond également aux enjeux Natura 2000 de préservation de la zone humide ainsi qu'à la sauvegarde et la valorisation du Grand site de France. Par ailleurs à ces indemnités compensatoires ciblées sur les surfaces fourragères et prairies de marais s'ajoute une reconnaissance des handicaps du secteur à travers diverses majorations d'aide, notamment pour accompagner le renouvellement des exploitations. Il y aurait donc un risque accru de cessation d'activité en élevage dans les zones intermédiaires, en opposition à la volonté affichée par le Gouvernement de la préserver dans ces zones. De nombreuses exploitations déjà fragilisées par le contexte de la filière et le retard de paiement des mesures agro-environnementales pourraient ne pas subsister. Enfin, d'un point de vue environnemental, c'est l'ensemble du patrimoine naturel du marais poitevin qui serait touché par la régression de l'élevage à l'herbe. Celle-ci se traduirait inéluctablement par la diminution des surfaces de pairie alors qu'elles représentent le principal enjeu biologique du territoire. Pour l'ensemble de ces raisons, il lui serait agréable de connaître la position du Gouvernement sur le maintien de l'ICHN sur le territoire du marais poitevin.

### Texte de la réponse

La réforme des zones défavorisées simples (ZDS) hors montagne, est un sujet très important, sur lequel les services du ministère en charge de l'agriculture sont pleinement mobilisé. Ces zones avaient 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 à travers l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Le Règlement (UE) no 1305/2013 relatif au développement rural rend cette révision obligatoire. Tous les Etats membres sont concernés par cette réforme à échéance 2018. Un nouveau zonage doit donc être établi. Il est actuellement en cours de préparation et de discussion avec les professionnels agricoles. Il est très important de noter que ce futur zonage se composera de deux parties :Une première partie, les « zones soumises à contraintes naturelles » (ZSCN), qui découle de l'application 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 des marges sont possibles. 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 faut 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 dernier à l'ensemble des partenaires. Il en ressortait que, sur 10 477 communes actuellement classées en zone défavorisée simple, 4 957 communes (47%) ne sont pas maintenues dans la première partie du zonage, soit 23 600 agriculteurs (45%) parmi les actuels bénéficiaires de l'ICHN dans ces zones (hors montagne). Comme annoncé en septembre, il n'est pas question d'en rester là. L'objectif que le ministre poursuit, et 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 et en lien avec les organisations professionnelles agricoles, pour identifier les enjeux pertinents à mettre en avant et pour définir, pour chaque enjeu, des critères nationaux robustes permettant d'inclure dans le futur zonage les communes concernées. Sur la première partie du zonage, qui a soulevé de nombreuses questions de méthode, le ministre souhaite vous apporter les éléments suivants. Concernant les critères biophysiques, 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 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 de manœuvre. 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. La seule question qui se posait était de savoir si ce critère devait être appliqué au niveau de la commune, du canton ou de la petite région agricole (PRA). Les travaux conduits montrent très clairement que c'est une approche au niveau de la PRA qui donne le meilleur résultat : 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 la commune. Au titre des critères reflétant l'activité économique agricole, un autre indicateur est également utilisé : le taux de chargement (quantité d'animaux présents sur un hectare). Dans la carte présentée le 22 septembre dernier, le taux maximum avait été fixé à 1,3 UGB/ha. Au vu des remontées de terrain sur ce point, et après vérification que cela sera acceptable pour 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 en ZDS actuellement. 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 ». Au demeurant, la Commission n'acceptera pas une valeur supérieure à 1,4. Sur la deuxième partie du zonage, nous disposons d'une souplesse plus grande et de marges importantes que nous mobiliserons au mieux. Les ZSCS peuvent représenter jusqu'à 10 % du territoire national (soit 6,7 millions d'hectares), alors que les communes actuellement classées et 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, une première piste a été travaillée, qui s'appuie sur la notion d'élevage extensif à l'herbe. Une nouvelle carte a ainsi pu être présentée le 23 novembre dernier, où figurent conjointement la première partie du zonage, améliorée comme indiqué précédemment, et une première étape dans la constitution de la deuxième partie du zonage. Sont désormais classées dans la deuxième partie du zonage les communes avec une forte proportion d'élevage à l'herbe extensif. Sur cet aspect, il ressort que la meilleure approche consiste à classer les petites régions agricoles 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. Cela constitue une avancée significative, première étape très concrète dans la constitution de la deuxième partie du zonage. Elle permet de récupérer 1500 communes « sortantes ». Ainsi, 7328 communes (70%) et 39 300 agriculteurs (74%) sont désormais maintenus dans le zonage. Le zonage va maintenant être complété en utilisant d'autres critères, pour lesquels les travaux sont engagés conjointement entre les services de l'Etat et la profession agricole. Suites aux consultations conduites depuis septembre, plusieurs pistes sont à l'étude. En premier lieu, il sera possible d'utiliser un paramètre mesurant le niveau économique de la production agricole moyenne différent de celui appliqué pour la première partie du zonage, en excluant certaines productions présentant un fort niveau de résultat économique qui « fausse » la moyenne. Concrètement, plusieurs scénarios sont à l'étude en retirant de la PBS les productions suivantes : viticulture, arboriculture, maraîchage, horticulture, cultures permanentes, volailles, élevage porcin, tabac, semences. La Commission a indiqué qu'elle pouvait accepter qu'une telle PBS « restreinte » soit utilisée. C'est donc une possibilité à laquelle il sera fait appel pour la deuxième partie du zonage. Ensuite, des travaux sont engagés autour de l'enjeu de défense des forêts contre les incendies (DFCI) : dans les communes concernées par un risque d'incendie fort, le maintien de l'activité d'élevage est un aspect important pour entretenir les espaces, et donc pour limiter le risque. Des travaux sont aussi en cours pour identifier les zones humides où l'activité d'élevage est présente et joue un rôle important. Une étude est également en cours sur la pertinence de tenir compte de taille moyenne des exploitations et du parcellaire des exploitations. Il pourrait par ailleurs être envisagé de classer les zones où l'activité agricole est support d'une activité touristique significative, 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. Une autre piste à l'étude pourrait conduire à classer les zones où l'élevage en sous-bois pâturés représente la part la plus significative de l'activité agricole. Une nouvelle réunion nationale d'échanges avec les organisations professionnelles agricoles a eu lieu le 19 décembre dernier. Elle a permis de faire le point sur ces différents sujets et d'acter de nouvelles avancées dans la constitution de la deuxième partie du zonage. D'autres pistes pourront encore émerger 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 :Au début de l'année 2017, probablement en janvier, une carte sera transmise à la Commission européenne comprenant conjointement les ZSCN (première partie du zonage) ainsi qu'une première étape sur les ZSCS (deuxième partie du zonage) incluant les critères qui auront pu être actés d'ici là.Les ZSCS seront ensuite complétées au fur et à mesure de l'avancée des travauxLe zonage ZSCS complet devra être établi et transmis à la Commission au plus tard à l'automne 2017.

## Données clés

**Auteur :** M. Olivier Falorni
**Circonscription :** Charente-Maritime (1re circonscription) - Radical, républicain, démocrate et progressiste
**Type de question :** Question écrite
**Numéro de la question :** 101035
**Rubrique :** Agriculture
**Ministère interrogé :** Agriculture, agroalimentaire et forêt
**Ministère attributaire :** Agriculture, agroalimentaire et forêt

## Date(s) clée(s)

**Question publiée au JO le :** 6 décembre 2016, page 9901
**Réponse publiée au JO le :** 27 décembre 2016, page 10680