

N° 452

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 avril 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

en application de l'article 73 quinquies du Règlement, demandant la renégociation, par le Gouvernement, des articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013,

PRÉSENTÉE

Par Mme Gisèle JOURDA,

Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires européennes)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les zones défavorisées sont des zones soumises à des contraintes naturelles. Dans ces zones, les agriculteurs sont éligibles à des aides compensatoires de l'Union européenne liées à ce handicap naturel.

On distingue actuellement 3 types de zones défavorisées : les zones de montagne, les zones défavorisées dites « simples » (soumises à des contraintes naturelles importantes), les zones affectées de handicaps spécifiques.

L'unité de base pour la délimitation est la commune. Seules les zones défavorisées « simples » et affectées de handicaps spécifiques font l'objet d'une révision, destinée à faire suite aux observations formulées par la Cour des comptes européennes, à compter des années 2000. L'Union européenne a en effet décidé, en 2013, d'entamer un processus de modification des critères d'éligibilité de ces zones. D'une façon générale, il convient, au demeurant de distinguer les zones défavorisées simples (appelées désormais « zones soumises à contraintes naturelles » ZSCN), et, en second lieu, des zones affectées de handicaps spécifiques (devenues « zones soumises à contraintes spécifiques » ou ZSCS).

Dans le cas des zones soumises à des contraintes naturelles (ZSCN), le règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 définit huit critères biophysiques : températures basses, sécheresse, excès d'humidité des sols, drainage des sols limité, texture et piérosité défavorables (abondance relative d'argile, de limon, de sable, de matière organique et fractions de matériaux grossiers), faible profondeur d'enracinement, propriétés chimiques médiocres (présence de sels, sodium échangeable, acidité excessive), forte pente.

Les communes exclues des ZSCN sont susceptibles d'être « rattrapées » au titre des ZSCS. D'une façon générale, les États membres peuvent, en effet, y (re)classer de la sorte jusqu'à 10 % de leur territoire national, grâce à des marges de souplesse juridique. Pour ce faire, une commune est classée en ZSCN dans deux cas de figure : ou bien si son territoire correspond à une variante du système des critères biophysiques, ou bien encore et surtout si le territoire de ladite commune répond aux conditions fixées par des « adaptations régionales ».

La définition de celles-ci fait l'objet de la négociation en cours entre la France et la Commission européenne.

C'est ainsi que le Gouvernement français avait, par la suite, défini des critères supplémentaires, à savoir le déficit fourrager, l'absence de polyculture, la déprise agricole, etc., afin que des territoires défavorisés ne répondant pas aux critères biophysiques ne soient pas sortis du dispositif.

Le Gouvernement français avait jusqu'à l'automne 2017 pour transmettre les critères définis par l'État à Bruxelles, afin que la Commission européenne les adopte au 1^{er} avril 2018.

Le nouveau Gouvernement issu des élections de mai 2017 est revenu sur ces critères, menant à partir du 9 février 2018 une nouvelle réflexion afin de redéfinir des critères de zonage.

La carte présentée le 20 février 2018 au comité national de pilotage des zones défavorisées simples a été exposée comme améliorant la situation globale.

Si elle permet à 14 000 communes d'être classées, elle en fait toutefois sortir 1 349.

Cette carte, dont les critères sélectifs demeurent toujours partiellement inconnus, constitue désormais le socle de négociation du Gouvernement français avec la Commission européenne. Le commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Phil HOGAN s'est d'ailleurs montré ouvert sur les différents points évoqués, dès lors que le plafond de surface classée (10 % maximum du territoire national classé en zones sous contraintes spécifiques) serait respecté et que les critères proposés seraient dûment argumentés et étayés auprès de la Commission pour leur validation.

Pour autant, la décision du Gouvernement emporte de lourdes conséquences. La sortie du dispositif de zonage suscite en effet un profond désarroi chez les agriculteurs et élus des territoires concernés.

Derrière les chiffres se profile en effet un drame humain qui va conduire à la disparition de nombreuses exploitations agricoles, et, en cascade, à un véritable processus de désertification de ces territoires auquel nous allons devoir collectivement faire face.

Que va-t-il en effet se passer face à l'appauvrissement de ces territoires ? Une fois les exploitations agricoles disparues, les habitants quitteront ces communes ; commerçants et artisans fermeront alors leurs portes, tandis que les écoles et l'ensemble des services publics, déjà lourdement affaiblis, disparaîtront à très brève échéance.

C'est ainsi, face au risque de disparition de 55 exploitations agricoles, que les 25 communes de la Piège et du Razès, mais aussi les communes de Conilhac de la Montagne et La Serpent, dans le département de l'Aude, ont décidé de se mobiliser. Les élus de la Piège ont décidé de placer, à l'entrée de leurs communes, des écriteaux « Village à vendre ». L'incompréhension des éleveurs, des habitants et des élus de ce territoire est d'autant plus forte qu'ils se sont beaucoup investis dans la modernisation de leurs exploitations, se convertissant pour beaucoup dans l'agriculture biologique.

Le département de l'Aude n'est pas isolé. Dans le Gers, ce sont 69 communes qui se trouvent exclues du dispositif de zonage.

Soulignons également que la sortie de la cartographie des zones défavorisées simples implique pour les producteurs agricoles la caducité des agréments sanitaires, nécessaires pour la vente des produits issus de circuits courts au-delà de la distance de 80 km (qui jusque-là, par dérogation du préfet, pouvait aller jusqu'à 200 km).

Enfin, la sortie du zonage entraînera des lourdes conséquences financières pour les jeunes agriculteurs, qui perdront alors la bonification de leur aide à l'installation.

Si le ministre de l'agriculture et de l'alimentation peine à préciser les contours du dispositif d'accompagnement des agriculteurs concernés, les auteurs de cette proposition de résolution européenne estiment qu'il est encore possible à ce jour de réintégrer des communes exclues de la cartographie présentée dans le zonage à contraintes spécifiques. Le 20 février 2018, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a d'ailleurs lui-même reconnu que la carte devait être complétée par l'application d'un critère de continuité territoriale.

Ces dispositifs sont rendus possibles par l'application combinée des articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013. L'article 32, paragraphe 4, alinéa 1 de ce règlement prévoit, en particulier, que « les zones autres que celles visées aux paragraphes 2 et 3 *peuvent bénéficier* des paiements prévus à l'article 31 si elles sont soumises à des contraintes spécifiques et lorsque la poursuite de la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien du paysage rural et la préservation du potentiel touristique de la zone ou pour protéger le littoral ».

Ainsi appliqué, le principe de continuité territoriale permettrait de réintégrer les communes et les exploitations agricoles dans la cartographie du zonage. Cette proposition de résolution européenne entend, par conséquent, demander la renégociation des termes du règlement (UE) n° 1305/2013, afin de modifier les critères d'éligibilité des zones soumises à contraintes naturelles (ZSCN), en ajoutant des critères obligatoires aux huit critères biophysiques

existants, et notamment celui de l'emploi. Dans cette attente, elle demande d'ajouter ledit critère de continuité géographique aux dispositifs autorisés à l'article 32, pour les zones soumises à contraintes spécifiques (ZSCS). Ne pas appliquer ces dispositions irait à rebours de l'engagement public qui est le nôtre en faveur du développement et de la prise en compte des inégalités territoriales dont l'hyper-ruralité souffre tout particulièrement.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil,
- ④ Vu les articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 précité,
- ⑤ Vu les résultats du comité de pilotage national de la réforme des zones défavorisées simples du 20 février 2018,
- ⑥ Vu la présentation, le 20 février 2018, par le ministre chargé de l'agriculture et de l'alimentation au Président de la République, de la nouvelle carte des « zones défavorisées simples »,
- ⑦ Vu l'absence de publication officielle des critères retenus pour établir la carte relative aux zones soumises à contraintes naturelles que le Gouvernement français va présenter à la Commission européenne, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019,
- ⑧ Vu les déclarations du ministre chargé de l'agriculture et de l'alimentation et du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement à l'Assemblée nationale et au Sénat,
- ⑨ Vu les déclarations du commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Phil Hogan,
- ⑩ Considérant qu'il n'est aujourd'hui pas prévu que toutes les communes exclues de la révision des cartes des zones défavorisées « simples » soient intégrées dans le zonage complémentaire des zones soumises à contraintes spécifiques (ZSCS) ;
- ⑪ Considérant que, au regard des critères retenus à ce stade par le Gouvernement français, cette cartographie se révèle profondément injuste et condamnerait, si elle devait rester en l'état, de nombreux éleveurs à cesser leur activité dont l'équilibre d'exploitation déjà très précaire ne tient souvent qu'au produit des aides liées au classement en zone défavorisée ;

- ⑫ Considérant que les conséquences directes sur l'économie, la démographie et le devenir environnemental des territoires concernés seraient considérables et sans réel espoir d'amélioration ultérieure compte tenu de la réalité des handicaps actuels et de leur aggravation par les conséquences de cette réforme ;
- ⑬ Considérant que l'ensemble des éleveurs concernés, des organismes représentatifs et des élus des territoires affectés ne peuvent se résigner à une telle situation ;
- ⑭ Considérant pourtant que le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 précité, d'application directe, prévoit, dans son article 31, que les « paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques sont accordés annuellement par hectare de surface agricole, afin d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de ces contraintes pour la production agricole dans la zone concernée » ;
- ⑮ Considérant pourtant que le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 précité, d'application directe, prévoit au premier alinéa du paragraphe 4 de son article 32 que « les zones autres que celles visées aux paragraphes 2 et 3 peuvent bénéficier des paiements prévus à l'article 31 si elles sont soumises à des contraintes spécifiques et lorsque la poursuite de la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien du paysage rural et la préservation du potentiel touristique de la zone ou pour protéger le littoral » ;
- ⑯ Demande la renégociation des termes de l'article 31 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 précité, afin de modifier les critères d'éligibilité des zones soumises à contraintes naturelles (ZSCN) et d'ajouter des critères obligatoires aux huit critères biophysiques existants, notamment celui de l'emploi ;
- ⑰ Dans cette attente, demande, au titre des adaptations régionales autorisées par l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 précité, de prendre en compte le critère de continuité territoriale pour la définition du périmètre des zones soumises à contraintes spécifiques (ZSCS), intégrant de ce fait les communes enclavées dans le zonage à contraintes spécifiques qui jusqu'ici se trouvent exclues de la cartographie des zones défavorisées simples ;
- ⑱ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.