COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.4.2009
COM(2009) 161 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels

{SEC(2009) 449}
{SEC(2009) 450}
{SEC (2009) 451}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels

1. CONTEXTE

Mis en place en 1975, le régime d'aides en faveur des exploitations agricoles des zones défavorisées consiste en un mécanisme de soutien destiné à permettre le maintien de l'activité agricole et, partant, la préservation de l'espace naturel dans les zones de montagne, dans les zones défavorisées autres que les zones de montagne (les zones défavorisées dites «intermédiaires») et dans les zones pénalisées par des handicaps spécifiques.

Les zones de montagne représentent près de 16 % de la superficie agricole de l'Union européenne et sont définies selon un nombre limité d'indicateurs physiques[1]. Environ 31 % des terres agricoles de l'Union européenne ont été classées en zones défavorisées intermédiaires sur la base d'un large éventail de critères, dont la diversité au sein de l'UE est considérée par la Cour des comptes européenne comme un élément susceptible d'entraîner des disparités de traitement entre les bénéficiaires[2]. Seule une proportion limitée des exploitations situées dans ces zones (7 % du nombre total des exploitations de l'UE) perçoivent l'aide en faveur des zones défavorisées, dont le montant moyen varie sensiblement d'un État membre à un autre (de 16 EUR/ha en Espagne à 215 EUR/ha en Belgique).

La logique d'intervention du régime d'aides en faveur des zones défavorisées a été revue en 2005. Afin de renforcer la contribution de la politique de développement rural à la stratégie de développement durable de l'UE, il a été décidé d'orienter clairement les objectifs du régime vers la gestion des terres.

La suppression des aspects socio-économiques des principaux objectifs des aides aux zones défavorisées – rebaptisées «paiements compensatoires de handicaps naturels» - ne saurait être appréhendée sans qu'il soit tenu compte de l'existence de mesures plus ciblées qui visent à soutenir les revenus des exploitants et à renforcer leur compétitivité et l'économie rurale au sens large. Dans une économie de marché, les instruments de soutien du revenu des exploitants consistent principalement en des paiements directs découplés et en des aides en faveur du développement rural destinées à renforcer la compétitivité des exploitations. Dans les zones rurales, ce sont essentiellement les mesures relevant de la politique de développement rural et de cohésion[3] qui, en favorisant la diversification au profit d'activités non-agricoles, le développement de micro, petites et moyennes entreprises et d'activités de tourisme ainsi que l'offre de services de base, assurent le développement économique et social de ces zones.

---

1 L'altitude, la déclivité ou une combinaison de ces deux facteurs. Les zones situées au nord du 62e parallèle sont aussi considérées comme des zones de montagne.

2 Cour des comptes européenne (2003), *Rapport spécial n° 4/2003*, JO C 151 du 27.6.2003.

3 Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11.7.2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 230 du 24.8.2006, p. 1).

L'article 50, paragraphe 3, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005[4] redéfinit les zones pénalisées par des handicaps naturels, hors zones de montagne et zones présentant des handicaps spécifiques, de la manière suivante: «*zones affectées de handicaps naturels importants, notamment une faible productivité des sols ou des conditions climatiques difficiles, dans lesquelles il importe de maintenir une agriculture extensive pour la gestion des terres*». Or, en 2005, le Conseil n'était pas parvenu à s'accorder sur un système commun de classification des zones défavorisées intermédiaires qui soit en phase avec la nouvelle définition et les nouvelles orientations stratégiques. Il avait décidé, par conséquent, de maintenir le régime existant pendant un temps limité et avait invité la Commission européenne à revoir le régime d'aides aux zones défavorisées et à lui soumettre une proposition portant sur le futur système de classification et de paiements à appliquer à compter de 2010.

Malgré le processus de coopération intense engagé par la Commission avec les autorités nationales et les parties prenantes et en dépit des consultations scientifiques menées par celle-ci depuis 2005, les limites inhérentes à l'échelle des données européennes mettent la Commission dans l'impossibilité de présenter une proposition d'acte législatif qui reposerait sur l'analyse approfondie d'un nouveau système de délimitation possible. Ce n'est qu'au niveau national que l'on peut obtenir ou collecter les informations nécessaires à l'analyse des résultats de l'application d'une nouvelle méthode de délimitation à une échelle fine.

Dans la présente communication, la Commission entend par conséquent rendre compte de l'état d'avancement du processus de réexamen du régime d'aides aux zones défavorisées et inciter les États membres à s'engager plus avant dans l'analyse, afin d'élaborer, à partir de données fiables, une proposition relative à un système de zonage qui soit compatible avec les objectifs des paiements compensatoires de handicaps naturels fixés par l'UE et qui s'inscrive dans la durée.

2. UNE MESURE ANCIENNE POUR DES IDEES NEUVES

D'après l'évaluation menée pour le compte de la Commission et achevée en 2006[5], le régime d'aides en faveur des zones défavorisées a contribué efficacement au maintien de l'exploitation des terres agricoles dans certaines zones marginales de l'UE.

Le régime d'aides en faveur des zones pénalisées par des handicaps naturels n'est pas récent, mais ses objectifs fondamentaux, tels qu'ils sont définis dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, demeurent adaptés aux besoins de zones étendues de l'espace cultivé de l'UE: maintien de l'exploitation agricole des zones dans lesquelles des contraintes physiques ont empêché l'intensification des pratiques agricoles, préservation de paysages ouverts de valeur, d'habitats semi-naturels et de la biodiversité; ce régime peut également contribuer à la lutte contre les incendies de forêts et à la bonne gestion des sols et des ressources en eau.

Les paiements compensatoires de handicaps naturels se distinguent des autres moyens d'action par le rôle qu'ils exercent dans le cadre de l'architecture globale de la politique

---

4 Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20.9.2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

5 IEEP (2006), *Évaluation de la mesure relative aux zones défavorisées dans les 25 États membres de l'Union européenne*, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm.

agricole commune (PAC), tout en étant clairement liés à d'autres régimes qui attribuent des aides sur une base territoriale.

Si le régime de paiement unique introduit en 2003[6] a pour principal objectif de soutenir le revenu des agriculteurs par une aide directe au revenu, les paiements compensatoires de handicaps naturels visent à prévenir l'abandon des terres dans les zones particulièrement exposées au risque de marginalisation en compensant les difficultés à l'origine de ce risque.

Le régime de paiement unique prévoit l'obligation de conserver les terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes afin d'éviter une mauvaise gestion ou un abandon de ces terres. Se conformer à ces conditions est potentiellement plus onéreux pour les exploitations situées dans les zones défavorisées où les rendements et les recettes enregistrés sont faibles. Dans le même temps, le paiement unique par hectare y sera généralement plus bas que pour les terres agricoles situées en dehors des zones défavorisées à cause de rendements historiquement faibles. Dans ces zones, où l'abandon progressif est plus probable qu'ailleurs et où l'agriculture est particulièrement importante du point de vue environnemental, les paiements compensatoires de handicaps naturels constituent un instrument spécifique de maintien de l'exploitation agricole.

Le champ d'application de ces paiements est également très différent de celui des paiements agroenvironnementaux, qui couvrent les coûts et les pertes de revenus résultant d'engagements environnementaux spécifiques allant au-delà des normes obligatoires de base. Les paiements compensatoires ne s'appliquent en effet qu'aux handicaps naturels; ils ne couvrent que les coûts supplémentaires et le manque à gagner résultant de ces handicaps. Ils constituent ainsi un soutien de base permettant de maintenir une activité agricole adaptée.

Bien que structurellement différents des paiements agroenvironnementaux, les paiements compensatoires de handicaps naturels contribuent clairement à la réalisation des objectifs en matière d'environnement. Ils relèvent de l'axe 2 de la politique de développement rural et sont destinés à contribuer, par le maintien de l'utilisation agricole des terres, à la préservation de l'espace rural, à la sauvegarde et à la promotion des modes d'exploitation durables.

Notons enfin que le présent réexamen est d'une portée limitée; il ne comporte pas d'analyse approfondie de la fonction des paiements compensatoires de handicaps naturels au sein de la PAC réformée ni de l'interaction de ces derniers avec les autres paiements alloués aux agriculteurs sur une base territoriale. Ces questions pourront être débattues ultérieurement dans le cadre des discussions sur l'avenir de la PAC.

3. LES POINTS FAIBLES DE LA MISE EN ŒUVRE

Parallèlement aux points forts mentionnés précédemment, un certain nombre de faiblesses dans la mise en œuvre des paiements compensatoires de handicaps naturels ont été relevés par la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a publié en 2003; ces insuffisances, qui concernent

---

[6] Régime introduit par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, JO L 30 du 31.1.2009, p. 16.

précisément la délimitation des zones défavorisées intermédiaires, assombrissent le bilan de l'efficacité et de la bonne application du régime en question.

Plusieurs des critiques formulées par la Cour des comptes ont déjà été prises en considération. Ainsi, le règlement (CE) n° 1698/2005 a revu la méthode de calcul des paiements et la méthode de classification des zones défavorisées intermédiaires et les a clairement associées à la compensation des effets des handicaps naturels sur l'agriculture, limitant ainsi les risques de surcompensation. Il a également introduit l'obligation, pour les bénéficiaires de ces paiements, de respecter les exigences en matière de conditionnalité[7], l'objectif étant d'adopter une approche plus simple et plus cohérente que les bonnes pratiques agricoles qui s'appliquaient jusque là. Le système de suivi et d'évaluation de la mesure a été renforcé dans le contexte du cadre commun de suivi et d'évaluation applicable à l'ensemble des interventions au titre du développement rural pour la période de programmation 2007-2013, et des dispositions plus précises en matière de contrôle et de sanction ont été introduites avec l'adoption du règlement (CE) n° 1975/2006[8].

Les problèmes qui restent à résoudre dans le cadre du réexamen en cours sont le manque de transparence des systèmes de classification des zones défavorisées intermédiaires utilisés par les États membres et la nécessité d'orienter davantage les aides vers des mesures d'exploitation durable des terres, en concentrant les efforts sur les cas où le risque d'abandon des terres est le plus grand et sur la définition d'une méthode commune de classification des zones.

4. AMELIORER L'EFFICACITE DU SYSTEME DE DELIMITATION DES ZONES DEFAVORISEES

4.1. Les imperfections du système actuel de classification des zones défavorisées intermédiaires

Si l'on considère la classification actuelle des zones défavorisées intermédiaires, qui se fonde sur les trois types d'indicateurs énoncés à l'article 19 du règlement (CE) n° 1257/1999[9], la question de l'utilisation efficace et ciblée des fonds alloués à ce régime d'aides se pose sérieusement, et ce pour deux raisons.

Cette classification repose en partie sur des critères socio-économiques qui ne reflètent plus les objectifs essentiels du régime de paiements compensatoires de handicaps naturels et qui

---

7 Le règlement (CE) n° 1782/2003 a établi le principe selon lequel les agriculteurs qui ne respectent pas certaines exigences en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux sont sanctionnés par une réduction des paiements directs ou une exclusion du bénéfice de ces derniers. Le système de la conditionnalité, repris dans le règlement (CE) n° 73/2009, s'applique également aux paiements au titre du développement rural liés à la surface ou aux animaux.

8 Règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission du 7 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural, JO L 368 du 23.12.2006, p. 74.

9 Faible productivité des terres, résultats économiques sensiblement inférieurs à la moyenne dans le secteur agricole, faible densité ou tendance à la régression d'une population qui dépend de manière prépondérante de l'activité agricole (règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

sont hérités de la conception initiale du régime, laquelle est aujourd'hui dépassée. De surcroît, il n'a pas été tenu compte de l'évolution des données démographiques et économiques exploitées pour actualiser la délimitation.

Enfin, cette classification s'est faite sur la base d'un large éventail de critères nationaux rarement comparables au niveau européen. Il résulte de cette hétérogénéité un véritable manque de transparence et un ciblage insuffisant des aides au regard des objectifs de la mesure en question.

En 2005, le législateur a redéfini les zones à handicaps naturels, hors zones de montagne et zones présentant des handicaps spécifiques, et les a rebaptisées «zones affectées de handicaps naturels importants» (voir section 1 ci-dessus). Se fondant sur cette nouvelle définition, le Conseil avait l'intention d'arrêter un certain nombre de critères communs objectifs pour la désignation des zones ouvrant droit à l'allocation d'aides, comme indiqué dans les considérants du règlement (CE) n° 1698/2005.

Il est ressorti des discussions préalables à l'adoption de ce règlement qu'il était impossible de parvenir à un accord sur une méthode de classification basée sur des indicateurs indirects reflétant la mauvaise qualité des sols et les conditions climatiques défavorables (rendements moyens de céréales, proportion de prairies permanentes, densité de cheptel, etc.). La nécessité s'est donc imposée de coopérer étroitement avec les États membres sur un plan technique afin de définir des critères de zonage objectifs et scientifiques.

Dans un premier temps, les services de la Commission ont confié au Centre commun de recherche (CCR) le soin de sélectionner un certain nombre de critères communs liés au sol et au climat sur lesquels asseoir la nouvelle délimitation des zones défavorisées intermédiaires. Un comité d'experts de haut niveau spécialisés dans l'évaluation du sol, du climat et de la topographie a été créé et chargé de mener à bien cette tâche, sous la coordination du CCR. Ce comité a retenu huit critères liés au sol et au climat permettant d'indiquer, au-delà d'un certain seuil, la présence de contraintes restreignant considérablement la pratique de l'agriculture en Europe. Ils sont énumérés dans l'annexe technique de la présente communication, qui comporte également certaines précisions techniques relatives à leur définition et à leur justification.

Les critères biophysiques retenus par le groupe d'experts scientifiques à travers le réseau du CCR peuvent servir, partout en Europe, à distinguer les terres présentant de lourds obstacles à la production agricole pour autant que l'on dispose de données sur les sols et le climat comportant les précisions spatiales et sémantiques nécessaires.
Ils peuvent permettre de désigner assez aisément les zones présentant des handicaps naturels pour l'activité agricole. Ainsi, on considère qu'une zone est pénalisée par un handicap naturel sévère lorsqu'une part importante de sa surface agricole utile (au moins 66 %) remplit au moins l'un des critères énumérés dans le tableau à la valeur-seuil indiquée. Les critères biophysiques n'ont donc pas un caractère cumulatif. Chaque indicateur peut permettre la classification pour autant que les caractéristiques liées à un tel critère soient observées et dûment mesurées dans la zone, à la valeur seuil correspondante.

Les seuils doivent s'entendre comme le niveau minimal de handicap à atteindre pour que la zone soit classée parmi les zones où l'activité agricole est entravée. Les États membres pourraient relever le niveau du seuil à condition que cela n'entraîne aucune discrimination et si des circonstances nationales le justifient.

4.2. Examen préliminaire des critères biophysiques et des seuils

Les critères biophysiques précités ouvrent des perspectives prometteuses pour la mise en place d'un système objectif et transparent qui permette de désigner les zones visées à l'article 50, paragraphe 3, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005. Ils ont ainsi été retenus comme critères de base de la méthode de zonage envisagée dans trois des quatre orientations possibles pour la révision du système de classification des zones défavorisées qui ont été soumises à la consultation publique le 22 mai 2008 et qui sont décrites dans le rapport de l'analyse d'impact joint à la présente communication.

Depuis novembre 2007, les services de la Commission et les États membres ont tenu plus d'une centaine de réunions pour débattre de cette question. D'après les études menées à ce jour en coopération avec les experts nationaux, ces critères sont fiables, ils reposent sur des travaux scientifiques sérieux et permettent une classification homogène des terres agricoles dans l'ensemble de l'Union européenne. Ils forment une méthode de désignation des zones défavorisées simple et comparable, clairement liée aux contraintes pédologiques et climatiques qui restreignent la pratique agricole et pouvant être appliquée par tous les États membres dans un délai relativement court, en dépit du travail administratif que requiert sa mise en place.

Toutes les données nécessaires n'étant pas encore disponibles au niveau européen, le travail d'évaluation des critères communs accompli à ce jour ne peut être considéré comme achevé. En effet, les informations dont on dispose au niveau européen ne sont pas adaptées à l'application de ces critères à une échelle territoriale fine et ne suffisent pas pour effectuer une analyse de leur efficacité à cette échelle. Pour cette raison et pour éviter que cela ne produise des résultats aberrants, il est envisagé de faire intervenir activement les autorités compétentes des États membres dans le travail d'analyse restant; il s'agit là d'une étape intermédiaire nécessaire avant la présentation d'une proposition législative.

La coopération des États membres sera sollicitée pour simuler l'application des critères communs sur la base de données pédologiques et climatiques suffisamment précises.

Cette simulation devrait également tenir compte des éléments garantissant que les zones dans lesquelles les handicaps naturels ont été compensés n'obtiennent pas le statut de zones défavorisées, comme cela est expliqué dans la section suivante.

5. ORIENTER L'AIDE VERS DES MODES D'EXPLOITATION EXTENSIFS ESSENTIELS A LA GESTION DES TERRES

5.1. Exclusion des zones dans lesquelles les agriculteurs ont surmonté les handicaps naturels existants

Le degré d'intensité des modes d'exploitation est souvent le reflet des conditions naturelles. Les zones dans lesquelles les handicaps naturels n'ont été neutralisés ni par une intervention humaine ni par des progrès techniques se caractérisent généralement par des pratiques agricoles à faibles consommations intermédiaires et à faibles rendements, en raison des contraintes physiques auxquelles se heurtent les agriculteurs.

Dans plusieurs cas, en revanche, les agriculteurs sont parvenus, à la faveur du progrès technologique ou d'une intervention humaine, à surmonter des handicaps naturels et peuvent désormais pratiquer une agriculture rentable dans des zones qui présentaient à l'origine des

conditions naturelles très défavorables. Dans ce type de situation, les caractéristiques naturelles intrinsèques de la zone n'ayant pas changé, cette zone devrait être considérée comme étant gravement pénalisée au regard de l'activité agricole si l'on se fondait uniquement sur les critères biophysiques. Or, le handicap en question n'ayant aucune conséquence sur la productivité agricole, il n'est nullement justifié de classer la zone parmi les zones à handicaps naturels. Citons comme exemple les nombreuses zones humides qui ont été artificiellement drainées et qui sont désormais très fertiles. Le drainage artificiel n'a changé en rien le caractère intrinsèque du type de sol, qui figure toujours parmi les sols mal drainés.

Il est donc nécessaire, pour les cas où les handicaps naturels peuvent être surmontés, d'affiner la méthode de zonage en appliquant les critères biophysiques en combinaison avec les indicateurs de production appropriés.

Les handicaps que les agriculteurs parviennent le plus souvent à surmonter au moyen d'investissements, de techniques d'exploitation ou de choix de cultures adaptés sont ceux qui ont trait au mauvais drainage, à la texture des sols, à la pierrosité, à la profondeur d'enracinement et aux propriétés chimiques ainsi qu'au bilan hydrique du sol. Aussi les simulations effectuées à partir de ces critères devraient-elles systématiquement exclure:

a) les zones drainées artificiellement, dès lors que le critère du mauvais drainage est appliqué;

b) les zones présentant une proportion élevée de terres irriguées, dès lors que le critère du bilan hydrique est appliqué;

c) les zones pour lesquelles les problèmes pédologiques (texture du sol, pierrosité, profondeur d'enracinement et propriétés chimiques) ont été manifestement résolus et où les indicateurs de production pertinents (rendement moyen de céréales, densité de cheptel ou marge brute standard par hectare) sont comparables à la moyenne nationale (à l'exclusion, le cas échéant, des zones de montagne).

L'annexe technique qui accompagne la présente communication décrit plus en détail les ajustements que nécessite la méthode de zonage en ce qui concerne les différents types de handicap naturel et les indicateurs biophysiques correspondants.

5.2. Les règles d'admissibilité applicables aux exploitations

Limiter le bénéfice de l'aide aux zones pénalisées par de réels handicaps naturels est une condition préalable si l'on veut orienter l'aide vers les zones présentant des risques de marginalisation et d'abandon de terres et dans lesquelles l'agriculture extensive est un facteur de gestion des terres important.

Une fois la procédure de zonage achevée, l'application de règles d'admissibilité appropriées et destinées à concentrer l'aide sur les exploitations satisfaisant aux objectifs de ce régime au sein même de la zone classée en zone défavorisée constitue un moyen efficace de faire bénéficier de cette mesure les zones où le risque d'abandon est élevé. En effet, plusieurs pratiques agricoles peuvent coexister au sein d'une même zone dans laquelle certains modes d'exploitation ont pu permettre, grâce à des processus d'intensification, de surmonter un handicap naturel.

Les États membres ont déjà largement recours aux règles d'admissibilité applicables aux exploitations, même si, d'après l'évaluation, nombre d'entre elles ne sont pas essentielles à la réalisation des principaux objectifs de la mesure et renvoient à des objectifs et à des exigences administratives très variés. On pourrait faire en sorte que ces règles cadrent davantage avec les objectifs du régime en question et les engagements internationaux pris par l'Union européenne en laissant toutefois une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des particularités locales, conformément au principe de subsidiarité.

L'utilisation et la définition de règles d'admissibilité applicables aux exploitations sont abordées dans les options énoncées dans l'analyse d'impact en cours et dans le rapport qui accompagne la présente communication. Cette composante du régime d'aides sera examinée plus longuement lors de la préparation de la proposition législative, et il sera également tenu compte de l'impact d'un nouveau système de zonage possible, qui reposerait sur les simulations effectuées par les États membres en réponse à la présente communication.

6. LES POSSIBILITES DE SIMPLIFICATION

La définition d'un ensemble de critères communs de délimitation simplifierait la mise en œuvre, au niveau européen, du régime des paiements compensatoires de handicaps naturels. En effet, la centaine d'indicateurs que les États membres appliquent actuellement avec des seuils différents seraient remplacés par huit critères clairement définis et associés à des seuils minimaux identiques sur tout le territoire de l'Union européenne.

Grâce à la transparence qui résulterait de cette simplification, la mise en œuvre devrait gagner en efficacité en ce qui concerne la transposition et la conformité avec les objectifs.

Un seul indicateur biophysique suffirait à la classification d'une zone pénalisée par un handicap naturel là où le système actuel exige qu'une zone présente les trois types de handicaps visés à l'article 19 du règlement (CE) n° 1257/1999 pour être retenue (voir note de bas de page n° 9).

L'application de critères biophysiques communs a évidemment un coût correspondant aux frais de démarrage, lesquels différeront d'un État membre à un autre, selon la quantité et la qualité des données pédologiques et climatiques disponibles.

Actuellement, treize États membres ont recours à des «systèmes d'indices» pour désigner les zones défavorisées intermédiaires. Il s'agit de méthodes basées sur plusieurs indicateurs combinés, destinées à calculer un indice nécessaire à la classification des zones en fonction de seuils ou de catégories spécifiques. Les différents systèmes d'indices employés par les États membres présentent, dans un certain nombre de cas, des similarités. Ils demeurent toutefois difficilement comparables; en effet, même lorsqu'ils se fondent sur des données semblables, les méthodes de pondération ou de classification utilisées pour calculer l'indice diffèrent.

Le degré de complexité des «systèmes d'indices» est variable, mais il est généralement supérieur à celui des indicateurs biophysiques pris en considération dans le cadre du présent réexamen. Nombreuses sont les méthodes de détermination d'indices qui font appel aux critères biophysiques définis par les experts et indiqués dans l'annexe technique jointe à la présente communication. Dans certains cas, on estime que les «systèmes d'indices» sont plus sophistiqués que les critères biophysiques et, partant, qu'ils sont plus à même de révéler la présence de handicaps dans une région donnée. Cela étant, la mise en place d'un système d'indices commun à appliquer uniformément dans l'ensemble des États membres supposerait

de consentir des efforts considérables de conception, de collecte de données, d'analyse et de mise en œuvre. C'est pourquoi l'instauration d'un système d'indices européen permettant d'établir avec certitude la présence de handicaps naturels ne serait ni utile ni réaliste.

Dans les États membres où la méthode de délimitation des zones défavorisées en vigueur repose sur des indices de faible productivité des sols, la mise au point d'un processus de désignation fondé sur des critères biophysiques communs nécessiterait vraisemblablement des efforts de collecte et d'harmonisation des données pédologiques et climatiques au niveau approprié.

Eu égard à ces problèmes d'échelle, les États membres pourraient trouver un compromis entre la simplification et l'adoption de nouvelles méthodes de délimitation efficaces lors de la procédure de simulation de l'application des critères biophysiques. S'ils sont importants, ils devront être examinés dans l'analyse d'impact préalable à la proposition législative de la Commission.

7. INCIDENCE SUR LE BUDGET

Le présent réexamen n'a aucune incidence sur les budgets communautaire et nationaux; en effet, le montant de l'enveloppe financière du régime des paiements compensatoires de handicaps, qui est constituée de la contribution du Fonds européen agricole pour le développement rural et d'un cofinancement national, est fixé dans le cadre de chaque programme de développement rural, dans les limites du montant global des crédits alloués à l'État membre concerné en faveur du développement rural pour une période de programmation donnée. Une modification des besoins financiers résultant d'un meilleur ciblage permettrait de dégager des ressources et de les affecter à d'autres mesures du programme.

8. CONCLUSIONS ET CALENDRIER

Il convient de réviser le régime d'aides en faveur des agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels afin d'adapter le système de délimitation et de paiements applicable aux zones défavorisées intermédiaires pour qu'il cadre avec les objectifs de gestion des terres fixés en 2005, de renforcer la transparence et l'objectivité de ce régime tout en tenant dûment compte des particularités nationales et régionales et de favoriser la concentration de l'aide sur les cas où le risque d'abandon des terres est le plus grand.

Le système de délimitation gagnerait en transparence, en fiabilité et en cohérence d'un bout à l'autre de l'Europe si l'on mettait en place, sur la base de critères objectifs communs, un cadre commun de classification des zones à handicaps naturels autres que les zones de montagne et les zones présentant des handicaps spécifiques.

Les données dont dispose la Commission à l'échelle européenne ne suffisent pas pour mener à bien une simulation détaillée de l'application d'éventuels critères communs définis lors de l'analyse d'impact, simulation sur laquelle devrait s'appuyer une proposition législative visant à renforcer l'efficacité du régime des paiements compensatoires de handicaps naturels.

Afin de faciliter l'exécution des tâches qui incombent à la Communauté, et notamment celle consistant à établir une base solide en vue de l'élaboration de la proposition législative requise, la Commission suggère d'inviter les États membres à procéder, sur leur territoire, à la

simulation de l'application des critères biophysiques indiqués dans la présente communication et à établir des cartes des zones à classer en zones admissibles au vu des résultats de ces simulations. Afin d'exclure les zones dans lesquelles le handicap naturel a été surmonté, il importe que les simulations précitées mettent en évidence la zone qui serait circonscrite sur la base des critères biophysiques adaptés en fonction des besoins et des indications figurant dans l'annexe technique jointe à la présente communication.

Il conviendrait d'effectuer ces simulations à un niveau territorial suffisamment détaillé, par exemple au niveau UAL 2 de la nomenclature des unités territoriales statistiques.

Ces simulations ne sauraient être considérées comme une nouvelle méthode de délimitation des zones défavorisées, mais elles constitueront un bon moyen d'apprécier la faisabilité des différentes options envisagées et serviront de base pour asseoir une future proposition d'acte législatif établissant le cadre d'une nouvelle délimitation des zones défavorisées inscrite dans la durée.

Le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions sont invités à débattre des principaux points de la présente communication. Il convient d'inviter les États membres à procéder aux simulations précitées et à communiquer les cartes qu'ils auront ainsi obtenues aux services de la Commission, dans les six mois suivant l'adoption de la présente communication.