

Avis du Comité économique et social européen sur la «Dimension septentrionale des régions défavorisées» (avis d'initiative)

(2009/C 318/07)

Rapporteur: **M. Kaul NURM**

Le 26 février 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la

«Dimension septentrionale des régions défavorisées»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 septembre 2009, (M. Kaul NURM, rapporteur).

Lors de sa 456^e session plénière des 30 septembre et 1^{er} octobre 2009 (séance du 30 septembre 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 175 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les objectifs fondamentaux de la politique agricole commune, et notamment la garantie de l'approvisionnement alimentaire, restent d'actualité, ce qui suppose que l'on préserve la production agricole sur l'ensemble du territoire de l'UE, et notamment aussi dans les régions septentrionales.

1.2 Le présent avis est centré sur les particularités et les problèmes d'ordre naturel, climatique et géographique des régions septentrionales de l'UE, dans lesquelles la production agricole est soumise à un certain nombre de contraintes résultant de la froideur du climat et nécessitant ainsi de la part des producteurs des dépenses supplémentaires par rapport aux exploitants agricoles qui bénéficient de conditions agroclimatiques plus favorables.

1.3 L'agriculture des régions septentrionales a des coûts de production plus élevés et une productivité considérablement moindre que celle des régions productrices bénéficiant de conditions favorables. La baisse durable de la rentabilité et aussi, dans le même temps, le fait que la motivation des producteurs faiblit constituent un péril pour la poursuite de l'activité agricole dans les régions septentrionales de l'Europe. Il est possible d'éviter ces périls par le recours à des moyens appropriés relevant de la politique agricole.

1.4 Il faut garantir l'exploitation des sols dans les régions septentrionales connaissant des conditions naturelles défavorables, de manière à préserver les paysages traditionnels et les zones qui présentent un grand intérêt sur le plan de la protection de la nature. L'aide aux régions défavorisées est un instrument grâce auquel il est possible de répondre à cette exigence, mais cela suppose que l'aide soit orientée de manière plus systématique que cela n'a été le cas jusqu'à présent vers les régions où existe le plus grand risque de voir se perdre l'exploitation de la terre.

1.5 En plus de la définition de nouveaux critères de qualification des régions défavorisées, il faut aussi, afin d'obtenir un

impact positif réel, réexaminer en même temps les principes du financement de leur développement. L'on devrait envisager une solution possible qui consisterait à intégrer aux paiements du premier pilier les paiements destinés aux régions défavorisées. Le système appliqué jusqu'à présent, dans lequel les niveaux des aides directes sont fonction d'indicateurs historiques de production favorise les exploitants agricoles des régions bénéficiant de bonnes conditions. L'aide aux régions défavorisées n'a pas compensé dans une mesure suffisante les conditions de production que connaissent les régions défavorisées par des contraintes naturelles.

1.6 Pour fixer les niveaux d'aide, il faudrait, à l'avenir, dans les zones défavorisées, prendre en compte le montant total des dépenses encourues pour surmonter les contraintes naturelles et les conditions défavorables existant concrètement dans chaque région: plus les conditions naturelles sont mauvaises, plus les niveaux d'aide devraient être élevés. Il conviendrait cependant de fixer aussi avec certitude les limites inférieures et supérieures des niveaux d'aide.

1.7 Pour définir les contraintes naturelles, il faudrait aussi prendre en compte, en plus du total des jours de températures positives pendant la période de végétation, mais aussi le total des jours de températures négatives, pendant l'hiver, dans la région.

1.8 Les régions septentrionales sont éloignées des grands marchés européens, leurs zones rurales sont très faiblement peuplées, et les champs sont fragmentés, ce qui augmente les coûts de la production agricole. Une aide aux régions défavorisées est nécessaire pour maintenir une population dans ces régions et pour faire en sorte que s'y poursuive une production agricole. C'est pourquoi le CESE recommande de retenir aussi, parmi les critères de détermination des régions défavorisées, la notion de faible densité de population, ainsi que d'élaborer des critères supplémentaires d'aide à la production agricole dans les zones boisées.

1.9 Pour l'élaboration et la définition de critères de qualification de nouvelles régions défavorisées (régions connaissant des conditions naturelles défavorables), le CESE recommande de prendre en compte les particularités des zones plus septentrionales sur lesquelles il met l'accent dans l'avis, c'est-à-dire les particularités naturelles, climatiques et socioéconomiques, une solution possible étant de définir ces régions comme régions spéciales, par analogie avec ce qui se fait pour les zones de montagne.

2. Contexte

2.1 Le CESE a traité le sujet des régions défavorisées dans ses avis d'initiative antérieurs ⁽¹⁾.

2.2 Le 21 avril 2009, la Commission européenne a rendu publique sa communication COM(2009) 161, dans laquelle figure une proposition visant à modifier les principes de la définition des zones défavorisées et à établir de nouveaux critères. Entre autres, la Commission présente aussi une nouvelle dénomination pour les régions défavorisées et recommande de les appeler à l'avenir «zones à handicaps naturels». Le CESE se félicite de cette nouvelle approche.

2.3 La libre circulation des biens et des services est garantie dans le marché unique de l'UE, et c'est pourquoi, à long terme, la production ne sera pas possible sans aides particulières dans les zones septentrionales de l'UE où le coût unitaire est plus élevé. Ce fait entraîne à son tour des conséquences négatives pour la viabilité sociale et environnementale de ces régions, ainsi que pour leur biodiversité.

2.4 Le régime des régions défavorisées et son impact ne sont pas comparables d'un État membre à l'autre. En raison de la multiplicité des critères appliqués, les régimes actuels d'aide aux régions défavorisées ne reflètent pas dans une mesure suffisante les spécificités des conditions qu'imposent à la production les facteurs naturels et climatiques et ne les compensent pas de manière adéquate et proportionnée.

2.5 Dans une perspective de sécurité alimentaire à long terme dans le monde, et aussi en Europe, il faut maintenir aussi la production agricole dans les régions septentrionales de l'Union européenne, régions où, selon les prévisions, les conditions agroclimatiques vont peut-être s'améliorer à un horizon de cinquante ou cent ans, suite au réchauffement global. Les régions méridionales connaîtront, en raison de ce réchauffement, une chaleur excessive et il se pourrait alors que la production agricole, en Europe, se déplace vers le nord.

3. Particularités naturelles et climatiques des régions septentrionales, présentation générale des problèmes et justification d'un traitement spécial

3.1 Ce qui distingue la production agricole des régions septentrionales de l'UE de celle de l'Europe méridionale et centrale, ce sont: une période de végétation sensiblement plus courte, un chiffre considérablement plus bas pour ce qui est du total des jours de températures efficaces nécessaires à la croissance des végétaux et un excès d'humidité pendant la plus grande partie de l'année. Les précipitations sont réparties de

manière inégale sur l'ensemble de l'année: pendant la période de printemps-été, qui est pour les végétaux la période d'éclosion, d'épiaison et de croissance, l'insuffisance des précipitations pose un problème, tandis que les fréquentes pluies d'automne empêchent de moissonner au moment opportun et dégradent la qualité des récoltes.

3.2 L'agriculture des régions septentrionales subit aussi, dans une mesure très importante, les effets d'un hiver long, qui a pour effet de faire geler le sol. Les températures peuvent même descendre jusqu'à moins quarante degrés Celsius. La profondeur de pénétration du gel dépend à la fois du total des jours de températures négatives et de l'épaisseur de la couche de neige, qui peut atteindre un mètre en Lettonie et en Estonie, et jusqu'à deux mètres dans le nord de la Finlande et de la Suède. La fonte de la neige et le dégel du sol ainsi que le réchauffement des terres constituent un processus de longue haleine, ce qui a pour effet de retarder le début des semis de printemps et de la croissance des végétaux. Selon la latitude et la distance de la mer, les semis de printemps ont lieu, dans les régions septentrionales, de la fin avril à la mi-juin. C'est pourquoi il faudrait faire aussi entrer en ligne de compte, dans l'élaboration des critères de qualification des régions défavorisées, le total des jours de températures négatives dans les régions considérées.

3.3 Il est nécessaire de construire les fondations, ainsi que les conduites d'eau et les réseaux de collecte et de traitement des eaux usées, à des profondeurs dépassant la profondeur de pénétration du gel, et il faut aussi isoler les murs extérieurs des bâtiments, ce qui augmente les coûts de construction. Les dépenses occasionnées, en hiver, par le chauffage et le déneigement des bâtiments sont, elles aussi, considérables.

3.4 En raison de la brièveté du processus de constitution des sols ayant suivi la période glaciaire, l'épaisseur des couches de terre arable est moindre dans les zones septentrionales, ces terres sont de qualités et de textures diverses: elles sont, en majorité, excessivement humides, rocailleuses par endroits, trop argileuses, sablonneuses ou tourbeuses, et c'est pourquoi il faut consentir des dépenses importantes pour améliorer les sols, et surtout pour construire et entretenir des systèmes d'évacuation des eaux, mais aussi pour le chaulage des champs.

3.5 Les zones septentrionales se caractérisent par des paysages glaciaires vallonnés et fragmentés, dominés par des terrains boisés ou humides et autres espaces naturels peu fertiles, ce qui explique la faible superficie et la dispersion des parcelles cultivées. Il existe des zones où la superficie moyenne des terres cultivées d'une exploitation agricole peut être inférieure à un hectare et où les champs sont dispersés au milieu des bois, loin de la maison d'habitation de l'exploitant. Cela ne permet pas d'avoir recours à des machines de plus grande taille et d'une meilleure efficacité et alourdit en même temps, pour les exploitants, les coûts de production et de transport (sur l'exploitation même). Il n'est pas possible non plus d'atténuer de telles contraintes naturelles en faisant le choix de cultures alternatives ou en rationalisant d'une autre manière la production. C'est pourquoi il y a besoin d'introduire des critères supplémentaires qui prendraient en compte les contraintes naturelles que connaissent les régions boisées. L'on pourrait utiliser comme critère la part de terre cultivable par hectare. Il faudrait, au moyen d'une mesure applicable aux régions défavorisées, compenser les coûts de transport supplémentaires que subissent les exploitations.

⁽¹⁾ JO C 318, 23.12.2006, p. 86, JO C 44, 16.2.2008, p. 56 and JO C 120, 16.5.2008, p. 47.

3.6 Dans les zones septentrionales, la densité de population des régions rurales est très faible, tombant à moins de dix habitants au kilomètre carré en dehors des grandes villes, et jusqu'à moins de trois habitants au kilomètre carré dans les régions périphériques, ce qui entraîne des coûts de transport considérables, aussi bien dans le cadre de la production que pour garantir l'accès aux services privés et publics. Avec la mécanisation, l'Europe septentrionale a connu au vingtième siècle une croissance considérable de la productivité et la disparition d'un grand nombre d'emplois en milieu rural, et c'est pourquoi la faible densité de population ainsi que la faible disponibilité de services sont, à leur tour, devenus des facteurs d'intensification de l'exode rural: nombreuses sont les exploitations qui cessent la production, car les jeunes ne souhaitent pas continuer à s'occuper de la ferme. Pourtant, l'agriculture constitue, avec la sylviculture et le tourisme, la base de la vie rurale dans les zones septentrionales. Les collectivités rurales sont sensiblement plus petites que la moyenne, et pour cette raison, les services publics tels que, par exemple, l'enseignement scolaire et les activités périscolaires sont nettement plus chers pour les habitants. Dans les zones rurales faiblement peuplées, le coût de la vie est plus élevé, car une population insuffisante représente un faible nombre de consommateurs de biens comme de services. Les régions reculées des zones septentrionales sont trop éloignées des grands centres pour qu'il soit possible de s'y rendre quotidiennement pour travailler ou se procurer des services. Il faudrait, au moyen d'une mesure applicable aux régions défavorisées, compenser les coûts de transport supplémentaires que subissent les exploitations agricoles éloignées des centres d'activité (éloignées d'un marché).

3.7 En Europe septentrionale, moins les gens vivant dans les zones rurales sont nombreux, plus le coût de la vie devient élevé pour eux, car pour avoir accès à des biens et à des services, se faire soigner, scolariser ses enfants etc., il est nécessaire de parcourir des distances sans cesse plus importantes. C'est pourquoi, dans les zones à faible densité de population de l'Europe septentrionale, le maintien et la création d'emplois aussi bien dans le secteur agricole que dans les autres secteurs revêtent une importance toute particulière. Des aides devraient être disponibles pour cela, aussi bien au titre de la politique agricole commune qu'au titre de la politique régionale. Du succès de la mise en œuvre de ces politiques dépend la réponse à la question de savoir si l'on parviendra à équilibrer la migration milieu rural-milieu urbain et à enrayer le rejet des campagnes et la désertification économique et sociale des campagnes périphériques. C'est pourquoi il est essentiel pour l'ensemble de l'Union européenne, d'un point de vue de politique de sécurité également, de faire en sorte que ces confins de l'UE restent peuplés.

3.8 Les parties boisées et humides des zones septentrionales constituent, avec l'agriculture plus extensive qui s'y pratique et avec les écosystèmes semi-naturels, la base de la diversité naturelle et de la biodiversité. Par ailleurs, l'Europe septentrionale est la zone de reproduction de millions d'oiseaux migrateurs, qui trouvent de quoi se nourrir dans ses champs cultivés et dans ses prairies naturelles.

3.9 À cause des contraintes naturelles et des coûts de transport dus à la fragmentation des terres agricoles et à la faible

densité de population, la rentabilité de l'agriculture et les revenus qu'elle génère sont faibles dans les zones septentrionales. Cela a déterminé, en conséquence, conformément aux principes de la PAC appliqués jusqu'à présent, de faibles niveaux d'aides directes au titre du premier pilier. Si l'on veut garantir que les terres agricoles soient exploitées, et si l'on veut garantir aussi une production durable de denrées alimentaires et la préservation du paysage dans les régions septentrionales à handicaps naturels, il faut assurer aux exploitants agricoles un revenu comparable à celui des exploitants des régions qui jouissent de conditions favorables de production. Si on ne le fait pas, les habitants quitteront les localités rurales, les terres agricoles seront abandonnées, les espaces agricoles entretenus seront laissés en friche et perdront leur fertilité. Le CESE recommande à la Commission européenne une solution possible qui consisterait à procéder à une analyse complémentaire des particularités des zones septentrionales et à envisager de définir ces régions comme régions spéciales, par analogie avec ce qui se fait pour les zones de montagne.

3.10 Le caractère et l'ampleur des contraintes naturelles peuvent varier selon les régions. C'est pourquoi, pour fixer les niveaux d'aide aux zones défavorisées, il faudrait prendre en compte le montant total des dépenses encourues pour surmonter les contraintes naturelles et les conditions défavorables existant concrètement dans chaque région: plus les conditions naturelles sont mauvaises, plus les niveaux d'aide devraient être élevés. Il conviendrait cependant de fixer aussi avec certitude les limites inférieures et supérieures des niveaux d'aide.

4. Contraintes naturelles en matière de production végétale, présentation des problèmes et justification d'un traitement spécial

4.1 Dans les zones septentrionales, les cultures subissent les effets des hivers froids, de la brièveté de la période de végétation, de la faiblesse du total de jours de températures efficaces pour la croissance des végétaux, ainsi que de l'excès d'humidité, ce qui nécessite des investissements considérables pour la construction de systèmes de drainage. La durée de vie des systèmes de drainage dépend des matériaux utilisés pour le drainage et elle est d'environ trente à cinquante ans; après cela, l'on doit remplacer ces systèmes. Les dépenses annuelles que nécessitent l'entretien et les réparations des systèmes de drainage représentent des coûts supplémentaires. L'installation des systèmes de drainage et leur entretien conditionnent l'utilisation de sols dans lesquels l'humidité est excessive.

4.2 En raison de la présence d'une roche-mère cristalline ou de grès, les sols des zones septentrionales, pour leur plus grande part, sont acides, et il faut les chauler régulièrement tous les 6 à 8 ans pour les rendre cultivables, ce qui exige des dépenses supplémentaires par rapport aux zones qui ont un Ph neutre. Il ne faut pas considérer le chaulage comme un moyen de rendre les sols plus fertiles, mais comme une obligation qui s'impose si l'on veut rendre cultivables les sols acides et atténuer l'effet de contraintes naturelles constantes. Le CESE est d'avis que pour la définition des régions défavorisées et l'élaboration de nouveaux critères, l'on devrait accorder davantage d'attention au problème des sols acides que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

4.3 Dans les régions septentrionales, il faut sécher toutes les récoltes dans des séchoirs spéciaux, car leur teneur en humidité peut atteindre jusqu'à 30 %. Pour pouvoir conserver les récoltes, il faut les sécher pour amener l'humidité à 12-14 %. La construction de séchoirs pour les récoltes nécessite des investissements importants et l'énergie consommée pour le séchage représente un supplément notable de dépense. Le coût des séchoirs et de l'appareillage peut atteindre 300 000 euros, à quoi s'ajoute le fait que la durée d'utilisation de l'appareillage est de dix à quinze ans selon l'intensité d'utilisation. D'après les données des exploitations, les dépenses de séchage des récoltes représentent, en moyenne, de 20 à 25 euros par tonne, bien que l'on constate d'une année à l'autre des différences de degré d'humidité des produits récoltés et de quantité d'énergie nécessaire au séchage. Si l'on considère que la récolte moyenne, dans les zones septentrionales, est de 3 à 4 tonnes par hectare, nous arrivons, pour ces zones, à une dépense supplémentaire de 60 à 100 euros par hectare.

4.4 Les espèces végétales doivent être plus résistantes au froid et pouvoir supporter des refroidissements nocturnes qui surviennent même au mois de juin, ce qui fait que les rendements sont plus bas. À cause de la brièveté de la période de végétation, il n'est pas possible de cultiver de variétés qui ont besoin d'une longue période de végétation et de températures plus élevées vingt-quatre heures sur vingt-quatre, comme par exemple le maïs fourrager, ce qui permettrait de réduire aussi de façon notable les coûts d'élevage. Pour cette raison, l'alimentation animale repose, en majeure partie, sur l'ensilage d'herbe, à des coûts unitaires qui sont supérieurs à ceux du maïs fourrager.

4.5 Le danger des gelées nocturnes menace surtout la culture des fruits, des baies et des légumes. Au moins une fois tous les dix ans, surviennent des gelées nocturnes si intenses pendant la période de floraison qu'elles détruisent la totalité de la récolte. Il existe, bien sûr, un certain nombre de moyens de lutter contre les gelées nocturnes, tels que l'aspersion antigel, l'écran de fumée, les voiles de forçage, etc., mais leur utilisation représente un supplément de coût financier et de coût de main d'œuvre.

4.6 À cause de la brièveté de la période de végétation, il est nécessaire d'effectuer tout le travail des champs dans un temps très court. Par rapport à des situations normales, cela suppose de pouvoir disposer d'un plus grand parc de machines, ce qui exige, en moyenne, des investissements par hectare plus importants.

5. Contraintes naturelles en matière d'élevage, présentation des problèmes et justification d'un traitement spécial

5.1 En milieu septentrional, la période de pâturage est courte (de la mi-mai jusqu'à la fin du mois de septembre), et pour cette raison, la quantité d'aliments destinés aux animaux qui est à stocker pour l'hiver, ainsi que les coûts de production, sont plus importants. Et afin de conserver les aliments destinés aux animaux pour l'hiver, il faut aussi construire des entrepôts

spéciaux. Souvent, il n'est pas possible, à cause des conditions météorologiques, de commencer la récolte du foin au moment optimal, ce qui fait que sa valeur nutritive diminue. Les averses fréquentes en période de fenaion ou d'ensilage peuvent abaisser le niveau de qualité du fourrage.

5.2 Les coûts des édifices et des installations destinés à l'élevage sont plus élevés que dans les régions chaudes, parce que pour poser les fondations des édifices et installer les conduites d'eau et les réseaux de collecte et de traitement des eaux usées, il est nécessaire de descendre à une profondeur supérieure à celle de l'épaisseur gelée (plus de 1,2 mètre au minimum, si l'on prend l'exemple de l'Estonie).

5.3 La neige entraîne également des coûts supplémentaires; elle nécessite notamment de nettoyer aussi bien les cours de ferme que les chemins qui parcourent les exploitations. À cause du soulèvement dû au gel, il faut remettre en état le revêtement des chemins entre cinq et dix fois par an. En raison de la faible densité de population, il existe dans les pays du Nord beaucoup de chemins de surface et de chemins non revêtus. Il faut engager des dépenses supplémentaires pour entretenir et réparer ces chemins, en particulier après les dégradations du printemps; des mesures sont aussi nécessaires en été pour lutter contre la poussière.

5.4 Les coûts de stockage au kilo du lait à mobiliser sont plus élevés dans les zones faiblement peuplées que dans les zones d'agriculture intensive à forte densité de population, car il faut parcourir de plus longues distances pour collecter le lait. Par exemple dans de nombreuses régions insulaires et îles intérieures, la production laitière a cessé, car cette production n'était pas rentable en raison des coûts de transport. Le coût de transport vers les exploitations agricoles des autres intrants nécessaires à la production est également plus élevé.

6. La préservation de l'agriculture et de la vie rurale dans les régions septentrionales est d'une importance essentielle pour l'ensemble de l'Union européenne

La poursuite de la production agricole et le maintien d'une population rurale dans les zones septentrionales revêtent une importance d'ampleur transeuropéenne sous les aspects suivants:

- en assurant aux habitants de ces régions une alimentation faite de produits locaux et en garantissant pour l'avenir l'approvisionnement de l'UE en cas de réchauffement global,
- en préservant des emplois et en assurant le maintien d'une population dans les régions rurales,
- en préservant et, dans de nombreux cas, en accroissant la biodiversité,
- en conservant les paysages ouverts et intéressants dont a besoin l'industrie du tourisme et des vacances,
- en assurant la sécurité des zones frontalières de l'UE.

Bruxelles, le 30 septembre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI