Note 102 bis-13PB/HB

AUDIENCE AUPRÈS DE STÉPHANE LE FOLL
MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

24 juillet 2013

NB : Les parties encadrées en italiques qui s'ajoutent à la note support de l'ANEM correspondent aux réponses du ministre.

La portée de l'accord du 26 juin 2013

Même si l'orientation générale de la future PAC permet de poursuivre le rééquilibrage des aides agricoles du 1er pilier entre grandes cultures et élevage engagé par le Bilan de santé de la PAC, il reste de nombreuses options à arrêter au niveau national pour sa mise en œuvre et qui doivent être décidées très prochainement.

La démarche de notre Association, qui a rencontré, le 3 juillet, les représentants des OPA de massif, s'inscrit dans le prolongement direct de la rencontre de ces derniers avec le ministre le 16 juillet.

Les ajustements attendus au niveau national

Ils portent sur l'ensemble des points de la nouvelle PAC intéressant la montagne, notamment sur chaque élément du premier pilier. Malgré leur importance et leur légitimité, il semble peu réaliste que toutes les revendications puissent obtenir satisfaction, compte tenu des intérêts en présence et de leur force socioéconomique respective, dans un contexte budgétaire tendu.

- **Opter pour une convergence rapide**

Le nouveau système de prime uniforme à l'hectare (droits à paiement de base –DPB) doit se substituer au régime actuel de DPU (droit à prime unique) basé sur des références historiques par exploitation. Mais, selon l'accord européen du 26 juin, les Etats membres peuvent choisir le rythme et l'intensité de sa mise en œuvre. Ainsi, ils pourraient n'appliquer le régime des DPB qu'à 60 % à l'horizon 2020. Au regard de cette possibilité, il faut que le régime DPB soit mis en place intégralement d'ici 2020, et au moins à 40 % dès 2014.

=> Le document de concertation présenté à partir du 9 juillet aux OPA sur la redistribution des aides au sein du 1er pilier expose 4 scénarios possibles sur les deux curseurs que sont « taux de convergence » et « paiement redistributif ». Il est vrai que les scénarios les plus intéressants en termes de redistribution vers l'élevage, notamment de montagne, sont les scénarios avec convergence à 100% en 2019 et avec mise en œuvre du paiement redistributif.

Une fois le taux de convergence fixé, chaque année, de 2015 et 2019, une marche de même niveau sera franchie. La proposition initiale de la Commission où une première marche de 40% devait être franchie a été abandonnée, elle n'aurait pas été acceptable pour les exploitations qui seront perdantes en raison de la convergence.

- **Adapter les droits à paiement de base (DPB) aux spécificités montagne**

Le règlement communautaire permettant de consacrer jusqu'à 30 % de l'enveloppe des DPB à une majoration du paiement accordé aux 50 premiers hectares, cette possibilité doit être pleinement utilisée.

ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DE LA MONTAGNE
7, RUE DE BOURGOGNE - 75007 PARIS | TÉL. 33 (0)1 45 22 15 13 | FAX : 33 (0)1 45 22 15 26
COURRIEL : CONTACT@ANEM.ORG | WWW.ANEM.ORG
NUMÉRO DE TVA INTRACOMMUNAUTAIRE : FR91332211317 | SIREN : 332 211 317 | NAF 9499Z

=> La mise en œuvre du paiement redistributif (majoration de l'aide sur les 50 premiers hectares) est un outil de redistribution particulièrement intéressant. Il est favorable aux exploitations « riches en emplois », notamment en élevage.

S'agissant des conditions d'éligibilité aux DPB des parcours et des terres collectives, elles doivent être impérativement précisées sur trois aspects :

- l'application d'un coefficient spécial à ces surfaces (sur la base d'un hectare de parcours équivalent de 6 à 9 hectares primables),
- un plafond spécifique d'hectares de parcours primables à taux plein,
- La dégressivité du DPB au-delà de ce plafond.

=> A partir de 2015, tous les hectares seront dotés en DPB (à l'exception des hectares en vigne), mais pour les surfaces peu productives (parcours et estives collectives), une disposition particulière (négociée à la demande notamment de la France) sera appliquée.

Pour ces surfaces peu productives, il sera attribué un nombre de DPB inférieur au nombre d'hectares, selon un coefficient de pondération à définir en fonction des territoires. Ainsi par exemple, avec un coefficient de 0,5, un parcours de 100ha bénéficierait seulement de 50 DPB. L'objectif est d'éviter de trop doter des zones peu productives.

Ce système donnera aussi de la souplesse car souvent le nombre d'hectares de parcours et d'estives détenues par un agriculteur évolue légèrement d'une année sur l'autre, notamment dans les cas de gestion collective : si la surface diminue un peu, les 50 DPB pourront tout de même être activés, et si la surface augmente un peu, il ne sera pas nécessaire de transférer, juste pour une année, les DPB d'un exploitant à un autre.

En revanche, l'idée de doter tous les hectares restant avec un DPB de valeur réduite serait très difficile à mettre en œuvre (obligerait à avoir un système de suivi et de convergence pour avec des valeurs différentes) et répondrait moins bien à la souplesse nécessaire.

- **Pas de paiement écologique forfaitaire**

Ce versement doit prioritairement reconnaître les bonnes pratiques avant d'en susciter de nouvelles. Par conséquent, il faut éviter un système individualisé par exploitation qui se baserait sur des références historiques, car cela sur-avantagerait les exploitations de plaine et ne reconnaîtrait pas à sa juste valeur la contribution des exploitants montagnards à la qualité environnementale de leur milieu.

Un forfait appliqué en échange de contraintes uniformes par type d'exploitation serait donc souhaitable. En montagne, cela consisterait à exiger comme contrepartie le maintien des pratiques habituelles et l'engagement de ne pas retourner de prairies permanentes.

=> Si un taux de convergence à 100% en 2019 est retenu, que la valeur du paiement vert soit calculée de façon forfaitaire ou de façon différenciée, le résultat sera le même.

La priorité en termes de négociation est de définir le taux de convergence.
=> S'agissant de la gestion des prairies permanentes, il n'y aura pas d'obligation de suivi à la parcelle (ce qui était tout de même la proposition initiale de la Commission, avec une tolérance de 5% seulement), mais un suivi global au niveau régional, qui donne souplesse, notamment pour gérer autonomie fourragère. Le retournement des prairies au niveau individuel à un niveau supérieur à 5% sera donc possible, par exemple pour assurer une bonne gestion des prairies.

- **Optimiser les possibilités d'aides couplées**

Les 13 % (15 % oléagineux compris) de l'enveloppe DPB utilisables au maintien d'aides directes à la production doivent être utilisées entièrement pour reconduire les aides actuelles indispensables au secteur de l'élevage.

Dans ce cadre, le montant de la prime au lait de montagne (2 cents par litre actuellement) devrait être doublé, de même que devrait être instituée une aide au porc de montagne, durement concurrencé par les élevages industriels bretons ou allemands.

=> Une possibilité d'octroyer 2% supplémentaires pour la production de protéines végétales a été obtenue dans l'accord, ce qui porte à 15% le taux maximum d'aides couplées.

Les aides couplées actuelles en France représentent 783 M€, dont 718M€ pour l'élevage (525 M€ pour PMTVA, 125 M€ pour aide ovine, 14M€ pour aide caprine, 49M€ pour aide au lait de montagne, 5M€ pour veaux sous la mère). A cela s'ajoute la PNSVA, qui représente 165M€, soit un total de 883 M€ pour l'élevage.

Conserver le montant des aides actuelles pour l'élevage, en sécurisant la PNSVA (dont le financement dérogatoire sur crédits nationaux a toujours été critiqué par la Commission européenne et par plusieurs Etats membres), correspond à la mobilisation de 883M€, soit 11,8% de l'enveloppe future des aides directes.

Si les possibilités en matière de couplage sont utilisées au maximum, et dans l'hypothèse où les montants actuellement dédiés à l'élevage sont conservés, il existe une marge de 3,2% supplémentaires dont la répartition pourra être discutée.

Si l'objectif d'une redistribution au profit de l'élevage est retenu, ces 240 M€ supplémentaires seraient logiquement consacrés en priorité à des filières d'élevage.

- **Activer la part DPB consacrée aux territoires à handicap**

5 % de l'enveloppe pouvant y être consacrés au profit des surfaces bénéficiant de l'ICHN, cette possibilité doit aussi pleinement mise en œuvre. La question reste néanmoins ouverte de savoir si les montants en cause n'auraient pas intérêt à être transférés au second pilier pour bénéficier par surcroît d'une part de cofinancement national…

=> Le soutien aux zones défavorisées, notamment les zones de montagne, est un point majeur. Il sera revalorisé.

Le meilleur outil pour le faire est l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) sur le second pilier, car il est ciblé sur l'élevage, bien connu et apprécié de tous. Les montants d'aide pourront être augmentés grâce à l'augmentation des plafonds d'aide obtenus dans la négociation. La question à trancher est l'ampleur de la revalorisation. Aujourd'hui, 550M€ par an (total des crédits nationaux et communautaires) sont consacrés à l'ICHN.

L'outil proposé sur le 1er pilier (qui permet d'utiliser jusqu'à 5% de l'enveloppe du 1er pilier, soit 375M€) permet un ciblage moins précis. Une fois la zone d'intervention fixée, qui peut être une partie seulement du zonage des zones défavorisées (le même que le zonage ICHN), l'aide serait apportée sous la forme d'un montant forfaitaire unique à l'hectare, sans pouvoir cibler certaines productions ou certains types de surface (herbe notamment), sans plafond et sans lien avec le chargement par exemple.

De plus, greffer au sein du 1er pilier une aide aux zones défavorisées sur les aides découplées, dont la pérennité post 2020 n'est pas assurée (évolution vers une PAC peut-être différente ?), alors que le 2e pilier semble plus pérenne, ne serait pas un choix d'avenir.

Si la question posée est une question de budget à apporter pour soutenir les zones défavorisées, il est préférable d'augmenter le budget consacré à l'ICHN au sein du 2e pilier, quitte, si cela était nécessaire, à transférer un peu d'argent du 1er pilier vers le 2e pilier.

- **Conforter la part de l'agriculture de montagne dans la politique de développement rural (deuxième pilier)**

S'agissant du second pilier, trois points sont particulièrement cruciaux :

- **Le renforcement substantiel des ICHN**

L'accord du 26 juin permet d'intégrer à l'enveloppe ICHN les montants qui étaient consacrés jusque-là à la PHAE[1] (grâce à l'augmentation du plafond de 250 à 450 euros). Mais afin d'atteindre un niveau satisfaisant, il est indispensable d'activer la part maximale de cofinancement communautaire qu'autorisent les règlements (à savoir 75 %).

=> Le soutien aux zones défavorisées, notamment les zones de montagne, est un point majeur. Il sera revalorisé. Les outils techniques nécessaires (taux de cofinancement et/ou transfert entre piliers) seront choisis en fonction de l'objectif.

[NB : payer tous les hectares éligibles à l'ICHN au plafond de 250€ en zone de piémont et défavorisée simple et de 450€ en zone de montagne représenterait un total de 1,5 Md euros, alors que le budget actuel de l'ICHN est de 550 M€. Il faut donc paramétrer la revalorisation un peu plus finement.]

- **La promotion d'une mesure pour le pastoralisme**

Une mesure agroenvironnementale et climatique pour le de développement rural de cette nature est essentielle au simple maintien en exploitation des surfaces en cause.

=> Les travaux en cours dans le cadre du groupe technique « MAE » piloté par le Cabinet, conduiront notamment à la mise en place d'une MAE adaptée pour ces systèmes d'exploitation herbagers pastoraux.

- **Maintenir la capacité des agriculteurs de montagne à investir**

L'absence à ce stade de « volet montagne » (ou à tout le moins d'une sélection de MAEC particulièrement ciblées et fléchées expressément vers les exploitants de montagne) dans les propositions des régions de leur futur cadre de mesures dont elles seront autorité de gestion, a de quoi inquiéter. Cela pourrait en effet enrayer la capacité des exploitations à investir, notamment faute d'abondement du PMBE[2].

=> La modernisation des bâtiments d'élevage restera, comme aujourd'hui un outil important dans la programmation régionale du FEADER, avec une garantie donnée par l'Etat sur son financement.

Face à ce constat, l'ANEM a proposé aux régions de montagne une séance de travail collective pour convenir d'une méthode d'élaboration de leur stratégie de massifs (aussi bien en faveur d'un contenu spécifique montagne dans les cadres régionaux de développement rural, qu'un volet agricole dans les futures conventions interrégionales de massif). L'Association est particulièrement attentive au fait que les massifs puissent également accéder, avec l'assentiment des Régions, au statut d'autorité de gestion en s'organisant en GIP à l'instar du Massif central.

Mais les élus et les socioprofessionnels agricoles des massifs comptent sur le volontarisme du Ministère auprès des régions pour que celles-ci affirment d'ici la transmission à Bruxelles de leurs propositions de cadre à la fin de l'année, une volonté plus explicite de piloter une action de développement durable expressément ciblée sur la montagne.

---

[1] Prime herbagère agroenvironnementale

[1] Programme de modernisation des bâtiments d'élevage

=> Lorsque l'équilibre aura été trouvé, les actions en faveur de l'agriculture, mais aussi de la forêt et plus généralement de l'économie de montagne, seront mises en avant dans chaque programme régional FEADER. Le ministre rejoint totalement les élus et les OPA sur l'importance de ce point.

Les programmes régionaux pourront notamment prévoir des actions correspondant à une politique de massif. Le PSEM (plan de soutien de l'économie agro-sylvo-pastorale pour le massif Pyrénéen) est un bon exemple, dont le FEADER finance une partie des actions.

La mise en place d'un sous-programme dans chaque programme régional ne serait toutefois pas la bonne solution pour assurer cet affichage, car cela engendrerait une complexité administrative plus forte, avec la nécessité de mettre en place des indicateurs spécifiques, suivis par la Commission, et introduirait une rigidité supplémentaire, y compris sur la gestion des enveloppes financières. De plus, il n'y aurait pas d'avantage financier car des majorations des taux d'aide pour la montagne sont déjà prévues, notamment pour la modernisation des bâtiments et pour l'installation.

Le ministre est plutôt d'avis que les actions renforcées en faveur de l'agriculture de montagne soient mises en avant à travers un suivi thématique particulier et une communication adaptée.

Gestion des prédateurs

=>Une réunion sera organisée en Ariège la semaine prochaine avec un délégué du ministre de l'agriculture et un du ministre de l'écologie.

La lutte contre les campagnols

L'Association a alerté le Ministre par un courrier du 16 juillet sur les effets redoutés de l'arrêté interministériel, en cours de préparation, relatif au contrôle des populations de campagnols nuisibles aux cultures, ainsi qu'aux conditions d'emploi des produits phytopharmaceutiques contenant de la *bromadiolone*.

Ce projet d'arrêté prévoirait notamment l'abaissement du plafond à hauteur de 33 % de pullulation (au lieu de 50 % actuellement) pour l'utilisation de la molécule. Cette disposition condamnerait un grand nombre de prairies à rester infestées (et improductives), puisque le retournement de prairies permanentes, seule alternative possible, est formellement interdit par le régime d'éligibilité à la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE).

En outre, ce nouveau dispositif fait peu de cas des efforts consentis par les producteurs engagés par voie contractuelle dans une lutte raisonnée. C'est pourquoi, il semble nécessaire et équitable, a minima:

- de continuer à faire bénéficier ces derniers du plafond de 50 % et,
- d'aménager la réglementation communautaire pour permettre en dernier recours, et sans pénalités, le retournement des prairies permanentes (qui n'est aujourd'hui autorisé qu'en cas d'installation ou de production biologique).

Le projet d'arrêté discuté en interministériel :
L'arrêté qui fera prochainement l'objet d'une consultation du public visera à concilier deux objectifs : encourager au maximum les moyens de lutte préventifs et collectifs pour réduire au maximum l'utilisation de la bromadiolone et protéger la faune non ciblée.

Le seuil fixé restera ainsi de 33% de taux d'infestation mais une dérogation sera prévue pour permettre d'utiliser la bromadiolone jusqu'au seuil de 50% lorsque l'agriculteur se sera engagé dans un contrat de lutte raisonnée encadré et contrôlé permettant de garantir que toutes les méthodes préventives auront été privilégiées.