

RÉFORME DE LA PAC : QUEL IMPACT DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL SUR LA VIE DES PAYSANS ?

12 et 13 novembre 2013 - Plateau du Larzac

TABLE RONDE

LUC MAURER, REPRÉSENTANT LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Concernant le second pilier de la PAC, au ministère de l'Agriculture, quatre grandes orientations ont été définies pour les sept ans à venir : la compétitivité dans les exploitations agricoles (liée à la double performance économique et écologique), l'emploi, l'ancrage territorial et la diversité des productions, et enfin le renouvellement des générations.

Les conseils régionaux mettront en œuvre leur Programme de développement rural et la nouvelle PAC réorientera un milliard d'euros vers l'élevage et l'emploi. Des aides du premier vers le second pilier de la PAC seront transférées pour revaloriser l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), les Mesures agro-environnementales (MAE), les aides à l'agriculture biologique et à l'installation.

D'autres mesures pour l'investissement dans les exploitations (en termes de modernisation) seront mises en place et il ne faudra pas oublier d'avoir des réflexions inter-régionales, de travailler à l'échelle de la filière, de l'amont jusqu'à l'agroalimentaire.

VINCENT LABARTHE, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL MIDI-PYRÉNÉES

Cette régionalisation du second pilier de la PAC est une chance car les régions bénéficieront de moyens conséquents sur six ans. Cela va impacter l'agriculture dans notre région et permettra également d'affiner des volontés politiques, d'appuyer l'installation, la transmission mais aussi la compétitivité.

Derrière ce processus, la construction de partenariats et la définition des enjeux de développement rural sont essentiels. Le développement territorial doit venir de la base, du terrain, et ne doit pas être un mouvement descendant.

JOSÉ BOVÉ, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL AU PARLEMENT EUROPÉEN

Sur le second pilier de la PAC, une partie insuffisante de l'enveloppe globale ira aux régions. Ce sont les États qui seront responsables du fléchage budgétaire et nous n'assisterons pas à un développement rural mais à un « démenagement rural » au vu des annonces déjà faites par l'État. Via le second pilier, le modèle agro-industriel va entrer dans le développement rural. Par exemple, en termes de gestion des risques, les assurances sont obligatoires pour couvrir les risques économiques et climatiques. Comme on ne peut plus rien faire pour réguler le marché, on fait appel aux

Quelle politique de développement rural en 2015 ?

assurances, abondées par les fonds publics, en cas de problème. La renationalisation de la PAC et sa régionalisation pour le second pilier ne remettent pas en cause le modèle agricole actuel mais le poursuivent.

LAURENT PINATEL, PORTE-PAROLE DE LA CONFÉDÉRATION PAYSANNE

On ne peut se projeter sur le second pilier de la PAC sans analyser le premier. La volonté d'une convergence à 100% d'ici 2019 s'est finalement traduite par une convergence limitée à 70%. La volonté de mettre l'agroécologie au cœur de l'agriculture va à l'encontre du discours de François Hollande à Cournon qui promeut une agriculture compétitive et tournée vers les marchés mondiaux. Or, dans la compétition, il y a des gagnants et des perdants qui sont toujours les mêmes...

Le système continuera à exclure les petits paysans via des aides-planchers. De la même manière, les aides pour le secteur des fruits et légumes iront soutenir les producteurs industriels et non les producteurs de fruits et légumes frais.

Sous couvert de développement rural, le second pilier permettra de financer des robots de traite, ou de moderniser des bâtiments d'élevage. Le système agroalimentaire est à bout de souffle, mais au lieu d'utiliser les MAE pour réorienter le modèle agricole actuel et rémunérer les petits producteurs, on modernise les élevages industriels.

La PAC ne doit pas contribuer à l'industrialisation de l'agriculture. La Confédération paysanne y veillera !

Architecture du second pilier de la PAC - Budget 2014-2020 : 11,56 milliards d'euros

- | | |
|------------|---|
| Priorité 1 | Soutien au transfert de connaissance et à l'innovation : innovation (PEI), formation, expérimentation, conseil, etc. |
| Priorité 2 | Compétitivité de tous les types d'agriculture et gestion durable des forêts : accompagnement des exploitations agricoles (aide à l'investissement, pluriactivité et agrotourisme) et à l'installation. |
| Priorité 3 | Promotion de l'organisation et de la gestion des risques : structuration /consolidation des filières (aide à l'investissement, certification et promotion produit), assurances et fonds de mutualisation. |
| Priorité 4 | Restauration, protection et renforcement des écosystèmes : (ICHN + MAE + bio + forêt ≥ 30%), investissements pastoraux collectifs, prédation, Natura 2000. |
| Priorité 5 | Utilisation efficace des ressources, passage à une économie à faibles émissions de CO ₂ : aides à l'investissement, soutiens à la forêt. |
| Priorité 6 | Inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement économique dans les zones rurales (incluant Leader ≥ 5%). |

>> Quelle politique pour l'évolution des pratiques agricoles ? Le cas des Mesures agro-environnementales

Situation actuelle : MAE Durée 5 ans	PAC 2015-2020 : MAEC (climat) Durée 5 à 7 ans
PHAE 2	Suppression (70 € intégré dans ICHN)
MAER (rotationnel)	Suppression
SFEI (système fourrager économe en intrant)	MAEC systèmes (exploitation)
	Polyculture-élevage
	Systèmes herbagers et pastoraux
	Grandes cultures
MAEC localisées (parcelle) = compilation engagements unitaires*	MAEC localisées
	Zones humides
	Eau
Protection des races menacées	MAEC préservation du potentiel génétique
Préservation ressources végétales menacées	Biodiversité génétique animale
Amélioration potentiel pollinisateur	Biodiversité génétique végétale
	Auxiliaires et pollinisateurs
CAB et MAB (conversion et maintien bio)	N'est plus une MAEC (art. 29) mais une mesure dédiée à l'agriculture biologique (art. 30).
MAET (territorialisée) : Enjeux eau (DCE) et biodiversité (N2000) – art. 31	

Avec cumul possible sous réserve de non double-paiement

En France, seuls 16% de la Surface agricole utile (SAU) nationale était contractualisée en MAE à la fin 2011. Utilisées en France comme des outils incitatifs pour maintenir l'agriculture dans les zones fragiles, les Mesures agro-environnementales (MAE) peuvent faire évoluer ou maintenir des pratiques respectueuses de l'environnement. Les MAE sont-elles un outil de développement agricole ? Quelles sont les futures MAE prévues dans le cadre de la programmation de développement rural ?

* Engagement unitaire (EU) : EU retard de fauche, EU limitation chargement, EU prairies fleuries, EU gestion pastorale, etc.

DE NOMBREUX FREINS... ET ATOUTS

Selon une étude nationale menée début 2013, il existe de nombreux freins à la mise en œuvre des MAE territorialisées (MAET). Les agriculteurs interrogés mentionnent la procédure administrative lourde, un cahier des charges complexe ou contraignant, la rémunération insuffisante ou encore les mesures inadaptées à l'exploitation.

Cependant, au moins la moitié des agriculteurs qui ont contractualisé une MAET pensent maintenir les pratiques préconisées au-delà de la durée du contrat et les ont étendues à d'autres parcelles de l'exploitation. Pour les agriculteurs engagés, contractualiser une MAET leur apporterait la satisfaction de contribuer à la protection de l'environnement, une meilleure connaissance des enjeux environnementaux et un autre regard sur leur ferme.

DES MAEC POUR LA PAC 2015-2020

De nouvelles MAE vont être mises en place pour 2015-2020 ; les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). Elles seront définies par un cadre national mais régionalisées : les zones et l'adaptation des cahiers des charges seront déterminées avec les acteurs locaux (Région, DRAAF, etc.).

La Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) a été plus considérée par la Commission européenne comme une aide au revenu que comme une aide environnementale... Elle sera ainsi supprimée et redistribuée notamment via la revalorisation de l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Les aides relatives à l'agriculture biologique seront indépendantes des MAEC et verront leur enveloppe globale doubler.

DES MESURES SYSTÈMES QUI ENGLOBENT TOUTE L'EXPLOITATION

■ **MAEC grandes cultures** : amélioration de la gestion des cultures sur des territoires où les enjeux liés à l'eau sont particulièrement importants.

■ **MAEC polyculture élevage** : maintien de certaines exploitations (risque de basculement vers une céréalisation) et incitation à plus d'autonomie. En termes de cahier des charges, la part minimale d'herbe dans la SAU est importante et l'utilisation de concentrés et d'intrants est limitée.

■ **MAEC herbagers et pastoraux** : mesure ciblant les systèmes valorisant une part importante de surfaces peu intensives, herbagères et/ou pastorales. Les critères d'éligibilité seront adaptables régionalement.

■ **MAEC entités collectives pastorales** : gestion, par le pâturage, des espaces naturels.

DES MAEC LOCALISÉES

Deux nouveaux enjeux unitaires ont été formalisés :

■ **MAEC zones humides** : surfaces herbagères localisées en milieux humides et non drainées.

■ **MAEC infrastructures agro-écologiques** : rémunère les infrastructures agroécologiques arbustives et arborées.

DES MESURES DE PRÉSERVATION DU POTENTIEL GÉNÉTIQUE

Ces mesures concernent, par exemple, l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques ou la protection des races menacées.

QUELLES PROPOSITIONS POUR DES MAEC EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE PAYSANNE ?

■ Les MAEC sont un outil de développement agricole à renforcer. Elles ont un effet incitatif et démonstratif sur l'évolution des pratiques agricoles. Ces mesures peuvent être efficaces :

- pour encourager l'autonomie des fermes via les MAEC systèmes ;
- pour encourager l'emploi à travers la mise en place des pratiques nécessitant des paysans nombreux ;
- pour servir de support à des dynamiques collectives, riches en échange de savoir.

■ Ces MAEC ne doivent pas servir d'alibi environnemental à l'agriculture productiviste.

■ L'éligibilité aux MAEC doit être étendue au-delà du seul critère de surface.

■ La rémunération doit être suffisante pour être incitative et prendre en compte le service environnemental rendu.

■ Le contrôle des MAEC doit être adapté tout au long de la durée de la contractualisation.

■ Le développement des MAEC demande une animation active de ces dispositifs. À ces MAEC doit être associée une démarche d'accompagnement respectant le pluralisme des structures animatrices.

>> Quelle place des produits fermiers et des circuits courts dans la politique de développement rural ?



**Les produits fermiers se développent de plus en plus mais font souvent face à de multiples dérives : drives fermiers, déconnexion avec les consommateurs, alibi marketing...
Comment mobiliser les aides des politiques de développement rural pour soutenir les produits fermiers et les circuits courts ?**

Les produits fermiers¹ et les circuits courts intéressent de plus en plus les consommateurs, notamment depuis les scandales alimentaires. Cette tendance forte doit être concrétisée dans le temps ; un des leviers est l'utilisation des aides du second pilier de la PAC concernant la politique de développement rural (le Fonds européen agricole pour le développement rural, FEADER).

La gestion du FEADER se fait aujourd'hui par les Régions : le Plan de développement rural (PDR) est régionalisé, charge étant à chaque Région de définir des thématiques cibles et de prioriser les mesures du FEADER.

Judith Carmona, du syndicat des producteurs de canards et volailles de ferme des Pyrénées Orientales témoigne des limites de la programmation 2007-2013 : « *Les délais de paiement, la complexité et les délais de montage des dossiers ont mis*

à mal les trésoreries des éleveurs. On devrait pouvoir mieux aider les petits investissements. L'accompagnement technique nous a vraiment manqué, surtout en période de démarrage, et l'apprentissage s'est fait par le biais de formations collectives. »

Le soutien des produits fermiers et des circuits courts dépendra en grande partie des mesures qui seront priorisées par les Régions

Les difficultés de gestion administrative, la complexité des co-financements, les besoins très importants de trésorerie et une absence de mesure concernant l'animation des collectifs étaient les principaux freins

au développement des produits fermiers et des circuits courts dans la précédente programmation.

Dans la programmation 2015-2020 du FEADER, il existe des mesures² qui permettraient de soutenir les circuits courts et les produits fermiers. Mais cela dépendra des choix qui seront priorisés dans les Régions. La Confédération paysanne doit donc se rapprocher des services régionaux en

charge de construire ces programmes de développement rural car il y a encore dans plusieurs régions des possibilités d'amendements et de contribution à la politique régionale.

Il y a un réel besoin pour les Régions et les Confédérations paysannes régionales et départementales de s'approprier ces questions, malgré leur complexité et les connaissances et compétences qu'elles demandent. Un travail de mutualisation entre animateurs régionaux est en cours. Par exemple, la Région Rhône-Alpes a ainsi mis en place des conseillers afin d'aider au mieux les porteurs de projets (paysans ou structures) à s'approprier la complexité des mesures du FEADER.

1- Il n'existe pas de définition officielle, différentes tentatives de définition et de cadrage pour des produits fermiers locaux et de qualité ayant échoué ces dernières années.

2- Par exemple, deux mesures, sur la création et la promotion, peuvent être utilisées pour soutenir les circuits courts et locaux. Les articles 15, 16, 20 et 36 ont été cités comme constituant des pistes à explorer.

QUELLES RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE UTILISATION DES FONDS EUROPÉENS EN FAVEUR DES PRODUITS FERMIERS ET DES CIRCUITS COURTS ?

- Dans les Régions où c'est encore possible : se rapprocher des services régionaux pour être entendu et peser sur la rédaction des programmes de développement rural (PDR) régionaux en faveur des produits fermiers et des circuits courts.
- Favoriser, sous réserve des priorités fixées par les Régions dans leur PDR, l'aide à l'accompagnement technique, à l'animation et aux petits investissements.
- La Confédération paysanne doit se mobiliser sur ces questions de production fermière et de circuits courts locaux pour construire une stratégie vis-à-vis du ministère de l'Agriculture et de l'Union européenne.

>> Quel soutien de la dynamique collective pour le développement agricole et rural ?



Deux nouveaux cadres institutionnels destinés à favoriser les initiatives collectives pour le développement agricole et rural vont être mis en place. Le Groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE) et le Partenariat européen d'innovation (PEI).

MURIEL FLOURIOT

Pour la majorité des scientifiques, le rôle de la recherche est de produire de l'innovation technologique que les politiques s'approprient pour être ensuite appliquée sur le terrain. Faire de l'agroécologie, c'est inverser ce mouvement et reconnecter chercheurs et terrain. Pour Laurent Hazard, directeur de recherche à l'INRA de Toulouse, « il y a nécessité de créer des dispositifs d'innovation permanente pour produire de l'agroécologie, reconnaître la capacité collective à produire de l'innovation à l'échelle locale et admettre qu'il n'est pas nécessaire d'avoir toute la connaissance pour agir ».

GIEE ET PEI

Dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation agricole, un cadre institutionnel est prévu pour créer ce type de dynamiques collectives : le GIEE. Quatre éléments fondamentaux structureront

les GIEE : la double performance économique et environnementale ; l'ancrage local/territorial ; l'aspect collectif et enfin la démarche ascendante.

Il n'y aura pas de forme juridique propre aux GIEE mais l'appartenance à un GIEE donnera accès en priorité aux aides à l'investissement, à l'animation, aux mesures agro-environnementales et climatiques, etc. La sélection des GIEE sera faite au niveau régional.

À l'échelle européenne, seront mis en place les Partenariats européens d'innovation (PEI). L'objectif est la création de groupes opérationnels afin de recréer du lien entre la recherche et les paysans pour innover dans la production agricole. Pour le ministère de l'Agriculture, les PEI devront tous s'inscrire dans le cadre de l'agroécologie. Des PEI seront également sélectionnés au niveau régional, via un appel à projets, et un réseau des groupes opérationnels sera mis en place au niveau national.

Les PEI doivent permettre une nouvelle approche pour développer la recherche participative avec et pour les paysans

européenne est de placer ces PEI dans le cadre de du traité de libre-échange avec les États-Unis. Dans cet accord, c'est le modèle productiviste qui est prôné ».

CO-CONCEVOIR UNE AGRICULTURE AGROÉCOLOGIQUE

Dans le cadre d'un projet avec l'Association vétérinaires éleveurs du Millavois (AVEM) et l'INRA, une Maison de la semence a été co-conçue en 2012 par des éleveurs et un chercheur. Une problématique de sécheresse et de forte dépendance à la luzerne ont été à la base de cette initiative collective démarrée en 2007. L'objectif a été de lier production fourragère et sélection avec pour objet la gestion des semences et la sélection participative (associant les paysans), tout en travaillant simultanément sur la relation plante/ animal/pratiques. Cette approche systémique et participative s'est inscrite sur le territoire pour mieux en intégrer les enjeux locaux et mieux asseoir ce travail sur les échanges de connaissances.

COMMENT LES PEI ET LES GIEE PEUVENT-ILS ŒUVRER AU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE PAYSANNE ?

- Les PEI et GIEE doivent s'inscrire dans le cadre de la recherche participative avec les paysans et les consommateurs pour évoluer vers la souveraineté alimentaire.
- La recherche doit reconnaître la capacité collective à innover à l'échelle locale.
- La dimension sociale de l'agroécologie

a été omise par les institutions. Or, l'agroécologie sera uniquement possible demain s'il y a des paysans nombreux. Les GIEE et PEI doivent œuvrer en faveur de l'agriculture paysanne, pourvoyeuse d'emploi.

>> Quel rôle des petites fermes dans la future politique de développement rural ?



MUREL FLOURNOT

En 2010, en France, un tiers des exploitations pouvaient être définies, selon le Conseil supérieur d'orientation agricole, comme « petite exploitation ». Cette définition, qui n'a finalement jamais été adoptée par les législateurs, était basée sur un chiffre d'affaires maximum de 40 000 euros par Unité de travail humain et un montant maximum d'aides « premier pilier de la PAC » par exploitation fixé à 12 000 euros.

DES ATOUTS NON VALORISÉS PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES

La PAC favorise, depuis 1960, un modèle d'exploitation fortement mécanisé,

En douze ans, l'Europe a perdu huit millions de fermes. Les statistiques montrent que ce sont principalement les petites exploitations qui disparaissent. Et pourtant, elles ont des rôles agricole, économique, social et environnemental prépondérants pour les territoires ruraux. Comment mieux considérer les petites fermes au sein de la nouvelle politique de développement rural ?

endetté et peu autonome, en lui versant massivement des aides publiques. Différentes études montrent cependant que, sans les aides, les petites exploitations ont une efficacité économique aussi bonne que les moyennes et grosses exploitations. Les petites exploitations continuent aujourd'hui à être fortement pénalisées étant donné que les aides publiques sont encore liées à la surface et au nombre de bêtes.

Selon Jean-François Le Clanche (INRA), les petites fermes ont pourtant une forte capacité d'innovation et d'adaptation, participent au maintien d'un tissu rural vivant, à l'entretien de certaines zones (notamment de montagne) et au maintien de la biodiversité. Elles sont aussi plus facilement transmissibles, plus autonomes, source d'emplois en milieu rural et peuvent générer une forte valeur ajoutée.

AIDES ET MESURES POSSIBLES

Premier pilier de la PAC

Dans la nouvelle PAC, le premier pilier ne prend toujours pas en compte l'actif agricole dans la répartition des aides.

La seule mesure « petites fermes » proposée est excluante : pour la solliciter, il faut renoncer à l'ensemble des paiements directs du premier pilier. Elle pourrait néanmoins intéresser les fermes qui

produisent sur de petits espaces. Cependant, cette mesure, proposée par l'Union européenne, est facultative et la France n'envisage pas de la mettre en place dans la programmation 2015-2020.

Les propositions pour le premier pilier, en tenant compte des marges de manœuvre actuelles, sont :

- pour les aides couplées : revalorisation des premières unités, pas de plancher pour l'octroi des aides, dégressivité et plafonnement des aides ;

- étudier la possibilité de mettre en place une aide à l'actif liée à la production immatérielle des petites exploitations.

Second pilier de la PAC

Les mesures rédigées ne s'orientent pas vers un soutien effectif et ciblé. Un programme spécifique « petites fermes » est prévu dans le règlement de cette nouvelle programmation PAC mais la France ne souhaite pas le mettre en place.

Actuellement, les aides qui pourraient être mobilisées pour soutenir les petites fermes (hors programme spécifique) sont les suivantes :

- une aide au démarrage d'activité pour les petites exploitations ;

- une majoration des taux d'aides à l'investissement, une absence de plancher pour l'accès aux subventions et une priorisation des petites fermes dans les critères de sélection des projets ;

- que le matériel d'occasion soit éligible aux aides à l'investissement ;

- une majoration des premiers hectares engagés en Mesure agro-environnementales (MAE) avec déplafonnement de l'aide à l'hectare pour les petites fermes ;

- la création d'une MAE spécifique petites fermes.

La possibilité de faire des projets LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) reste à étudier.

COMMENT SOUTENIR LES PETITES FERMES ?

- Il est urgent d'adopter une définition de la petite exploitation qui soit utilisée de façon généralisée afin de pouvoir les cibler et les soutenir.

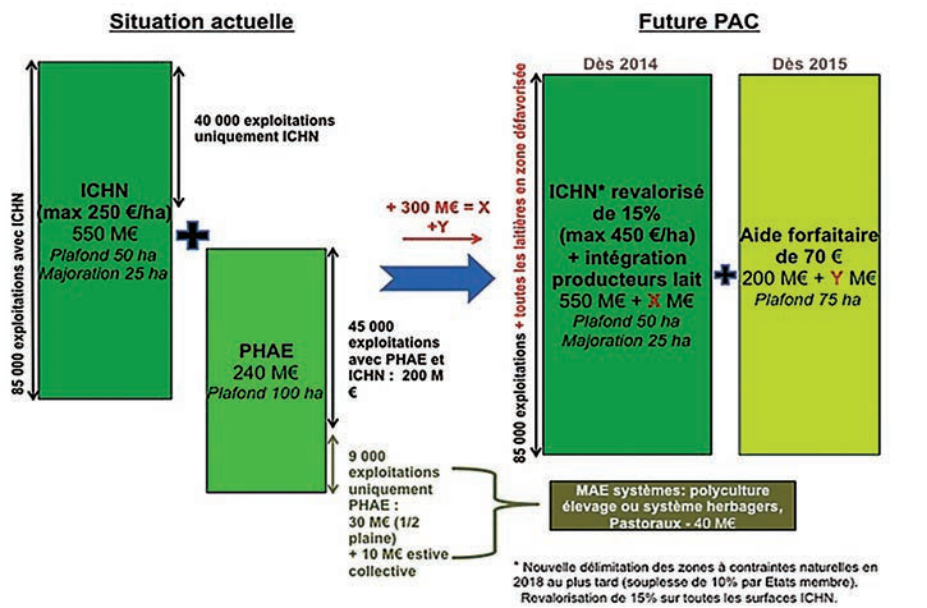
- Communiquer sur la plus-value sociale, économique, territoriale, environnementale des petites fermes.

- Une politique de discrimination positive doit être mise en place, notamment via des aides à

l'actif. Les orientations politiques doivent changer pour soutenir l'emploi agricole en liant les aides aux actifs et non au nombre d'hectares et d'animaux.

- La Confédération paysanne doit formuler au ministère une recommandation pour la mise en œuvre dans le second pilier de la PAC 2015-2020 d'un dispositif en faveur des petites fermes.

>> Quelle politique de développement rural dans les zones à contraintes naturelles ?



La nouvelle PAC 2015-2020 entraînera la disparition de la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE), la modification/révision des aides aux zones défavorisées, de leur zonage et des soutiens à l'investissement. Comment soutenir le développement rural des zones à contraintes naturelles avec ces nouveaux dispositifs ?

SOUTIEN AUX ZONES DÉFAVORISÉES

Dans le cadre du second pilier de la PAC 2015-2020, le soutien aux zones défavorisées au moyen de l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) sera « sanctuarisé ». À l'échelle nationale, l'ICHN sera revalorisée de 15%, dès 2014, et son plafond pourra atteindre 450€ l'hectare (ha). L'ICHN sera étendue à tous les élevages laitiers en zone défavorisée et restera majorée à 50% sur les 25 premiers ha.

La PHAE disparaîtra en 2015 et sera remplacée par un montant de 70€/ha qui sera affecté à toutes les surfaces en ICHN, sans contrainte, et plafonné à 75 ha. Les Mesures agro-environnementales et cli-

matiques (MAEC) polyculture élevage et systèmes pastoraux et herbagers ainsi que la MAEC entités collectives pastorales seront les alternatives à la PHAE pour les élevages en zones non-ICHN et pour les groupements pastoraux. Cependant, ces dispositifs seront plus contraignants et dépendants des zonages régionaux, sachant que l'État ne déboursera de contreparties financières que dans les zones d'action prioritaire (zones à enjeux environnementaux). Les exploitations en zone ICHN, incluses dans le zonage régional des MAEC, pourront également contracter des MAEC systèmes qui seront plus poussées.

Ces zones à contraintes naturelles peuvent également accueillir des maraîchers, des apiculteurs, des cultivateurs

de petits fruits qui, dans la majorité des cas, ne bénéficient pas d'aides. Ces productions pourraient alors être soutenues par la création d'une ICHN spécifique, l'extension de l'ICHN végétale ou la mise en place d'un dispositif « petites fermes ».

SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT ET AU PASTORALISME

Le développement rural, au travers du Plan de modernisation et pour les Pyrénées, du Plan de soutien à l'économie de montagne (PSEM), finance également des mesures d'investissement nécessaires au maintien d'une activité agricole (aide à la mécanisation, cabanes et équipements pastoraux, aide à la conduite de troupeau, etc.). Ces dispositifs qui dynamisent le pastoralisme doivent absolument être maintenus dans le futur plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles.

PRÉDATION

Ces mesures en faveur du pastoralisme sont co-financées par les Régions. Contre toute logique, la mesure de « Protection des troupeaux contre les grands prédateurs » est actuellement intégrée dans le volet pastoralisme et impacte donc le budget des Régions déjà très limité. La prédation (ours et loup) est une problématique nationale et doit donc être prise en charge par des financements nationaux distincts des mesures en faveur du pastoralisme.

COMMENT AMÉLIORER LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN ZONE À CONTRAINTES NATURELLES ?

- L'ICHN doit être sanctuarisée et élargie aux autres productions non aidées (apiculture, maraîchage). Une vigilance devra être apportée à la future révision des zones défavorisées simples. Les plages de chargement de l'ICHN doivent rester adaptées aux petites régions agricoles.

- La nouvelle MAEC entités collectives pastorales devra rester ouverte à toutes les entités collectives, avec un cahier des charges reposant sur des éléments clairs, non soumis à interprétation.

- La mise en place d'un dispositif spécifique pour les « petites fermes » dans le second pilier est nécessaire à la survie de nombreuses exploitations dans les zones à contraintes naturelles.

- La prédation est une problématique nationale qui doit être distinguée du pastoralisme. Les mesures de protection doivent être co-financées par des crédits nationaux.

- Dans certaines zones en déprise, un certain nombre de freins (morcellement parcellaire, perte des droits d'usage) empêche l'installation de porteurs de projet. Ces territoires ont besoin d'animation foncière pour identifier les terres disponibles et développer la création de plans d'occupation pastorale ou d'associations foncières pastorales.

>> Quelle politique d'installation pour assurer un développement rural harmonieux ?



Sans agriculteur, il n'y a pas de développement rural possible. À l'heure où deux agriculteurs sur trois partent à la retraite sans avoir transmis leur ferme, la nouvelle PAC 2015-2020 ouvre-t-elle des pistes quant au renouvellement des générations en agriculture ?

Le second pilier de la future PAC prend en compte la question de l'installation. Ainsi, il sera possible de mobiliser le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour le soutien à l'accompagnement à l'installation, à la coopération et aux projets partenariaux. L'aide aux investissements (financement jusqu'à 40% du montant initial) pourra également être mobilisée, avec une majoration possible pour les jeunes agriculteurs et pour des investissements collectifs. L'accent est mis sur la régionalisation puisque jusqu'à 80% du FEADER peut être mobilisé pour l'installation à l'échelon régional.

GOVERNANCE

Dans le cadre de la nouvelle loi d'avenir agricole, bien que l'installation reste fondée sur un socle national, l'échelon régional va devenir autorité de gestion avec l'instauration des comités régio-

naux installation/transmission (CRIT) co-pilotés par l'État et les Régions. Cependant la vigilance est de mise car déjà aujourd'hui certaines Régions ont des difficultés à reconnaître un autre modèle d'agriculture que celui de l'agro-industrie. Aussi le développement qu'elles mettent en avant n'est-il pas toujours un développement qui favorise l'emploi, l'environnement ou la relocalisation.

NOUVEAUX AGRICULTEURS

Il existera dorénavant une Dotation jeune agriculteur (DJA) « socle » nationale qui sera modulée en fonction de critères régionaux qui ne sont pas encore définis. Les critères de modulation au niveau national et au niveau régional sont encore en discussion. En lien avec le second pilier de la PAC, les assises de l'installation de 2012-2013 ont également fixé comme objectif le soutien à la pré-installation et aux porteurs de projet de plus de 40 ans,

la création de points accueil installation (PAI) départementaux et la mise en place d'un suivi post-installation.

La Confédération paysanne espère enfin la reconnaissance d'un statut social de l'installation afin de permettre l'installation progressive. Elle se bat pour qu'un contrat de couverture sociale pour l'installation en agriculture voit le jour. La notion de Surface minimum d'installation (SMI) sera remplacée par l'activité minimum d'assujettissement (AMA) qui prendra en compte, entre autres, les activités de production. Un « contrat de génération » pour l'agriculture pourra être mobilisé par les jeunes hors cadres familiaux dans certains cas.

ACCÈS AU FONCIER

Le problème du foncier demeure le frein majeur de l'installation. Il semble que le contrôle des structures sera renforcé et permettra un meilleur accès au foncier en limitant l'agrandissement des structures existantes. Mais il faudra se battre pour conserver des terres à l'agriculture et à de nombreux paysans, inventer de nouvelles formes d'installation.

Le nombre d'actifs agricoles atteint aujourd'hui un seuil limite qui nécessite la mobilisation de tous pour accueillir des paysans hors cadres familiaux. Les nouveaux paysans qui ne sont pas d'origine agricole représentent plus de la moitié des installés et portent parfois des projets innovants. Ils seront les actifs paysans de demain : donnons-leur les moyens de réussir.

COMMENT AMÉLIORER LA POLITIQUE D'INSTALLATION DANS LE SECOND PILIER ?

■ L'accès au foncier est la première clef pour favoriser l'installation. La Confédération paysanne doit être vigilante, en tant que syndicat paysan, aux politiques régionales d'installation pour notamment mettre fin au clientélisme qui verrouille l'accès au foncier.

■ La Confédération paysanne doit se mobiliser pour être présente et assurer la pluralité des acteurs dans les futures instances de gouvernance de

l'installation et du foncier tels les CRIT et les points accueil installation.

■ L'installation est un domaine qui concerne de plus en plus d'acteurs : paysans, collectivités territoriales, citoyens, acteurs de la société civile... La diversité des projets et des porteurs de projets doit être reconnue. L'accompagnement de tous les porteurs de projet doit donc être soutenu et les structures d'accompagnements financées.

TABLE RONDE

Quelle régionalisation de la politique de développement rural selon les réalités locales ?

Le second pilier de la PAC 2015-2020 n'est pas porteur de bouleversements fondamentaux. Cette nouvelle programmation peut cependant permettre une meilleure mise en cohérence entre développement agricole et rural. Elle reconnaît également l'action collective et la volonté d'une recherche plus appliquée et plus ascendante. On observe de même plus de possibilités de passerelles entre le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et le Fonds social européen (FSE).

TERRITORIALISATION

La régionalisation est un mouvement général qui existe depuis une trentaine d'années avec la mise en avant de la notion de subsidiarité pour une politique plus efficiente. En Europe, selon Denis Lépicier, chercheur à l'INRA, « les pays ont différentes stratégies de développement rural. Ce développement peut être très intégré ou simplement synonyme de développement agricole. La France est dans une logique redistributive de soutien aux exploitations mais certaines Régions vont miser sur la compétitivité de l'agriculture alors que d'autres mettront en œuvre des compensations de handicap pour les zones de montagne. La

stratégie française de développement rural reste dans tous les cas très agro-centrée ».

La régionalisation peut être porteuse d'une territorialisation de la politique de développement rural, synonyme de mobilisation d'acteurs civils locaux pour définir les projets pertinents pour le territoire. Cette démarche collective permet un ancrage des activités sur des réalités territoriales et des coopérations inter-sectorielles. La diversification, le développement des filières courtes doivent par exemple s'inscrire dans cette logique.

POIDS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile – et plus particulièrement les ONG – s'intéresse de plus en plus à la PAC. Les consommateurs et associations sont soucieux d'une agriculture respectueuse de l'environnement, de la santé, prônant des systèmes alimentaires plus locaux. De même, des considérations extérieures viennent désormais impacter les débats autour des politiques publiques agricoles tel le changement climatique – les MAE sont ainsi devenues des Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

La PAC 2015-2020 propose un catalogue de mesures aux États. C'est une politique agricole « à la carte » où les ONG doivent peser auprès des décideurs nationaux.

GOVERNANCE

La régionalisation a été le fruit d'un accord politique entre le ministère de l'Agriculture et l'Assemblée des Régions de France. Mais l'État a souhaité garder la main au nom de la cohésion territoriale (pour les indemnités de compensation de handicap naturel, les MAEC, les mesures liées à l'installation et les mesures de gestion des risques) et une partie limitée de l'enveloppe du FEADER sera librement utilisable par les Régions. De même, si la France a obtenu un milliard d'euros de plus lors des négociations PAC pour le développement rural et a affiché une volonté de se mobiliser en faveur de l'agroécologie, aucun chiffre sur l'ambition agroécologique n'a été annoncé.

Pour Samuel Féret du groupe PAC 2013/ARC 2020, « le *Groupe d'intérêt économique et environnemental (GIEE)* et le *Partenariat européen d'innovation (PEI)* doivent être mobilisés sur l'agroécologie. Les GIEE doivent aussi être des outils pour sortir de l'entre-soi, mieux considérer les approches collectives car l'agriculteur et sa ferme sont partie prenante du territoire ».

VIGILANCE

Pour la Confédération paysanne, le risque est grand de voir l'application du second pilier réduite par rapport aux annonces. Le gouvernement a promis de la redistribution, du soutien à l'emploi, à l'agroécologie, à la diversité des agricultures. Hormis l'ICHN revalorisée, la crainte se fait jour de voir des MAEC vidées de toute réorientation écologique, des aides à l'investissement uniquement orientées vers des projets agro-industriels. Par ailleurs, la régionalisation ne garantit en aucun cas une meilleure finalité aux aides publiques car la représentation dans les instances décisionnaires laisse une large part aux chambres d'agriculture et à la FNSEA. Aussi, il est important d'investir ces lieux au-delà de la portion congrue qui est laissée habituellement à la diversité paysanne et citoyenne.



MURIEL FLOURIOT



DOCUMENT COFINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE.
LES AVIS EXPRIMÉS DANS CE DOCUMENT N'ENGAGENT
QUE LEURS AUTEURS ET NE SAURAIENT ÊTRE CONSIDÉRÉS
COMME CONSTITUANT UNE PRISE DE POSITION
OFFICIELLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.



Contact Confédération paysanne

104 rue Robespierre – 93170 Bagnolet
Tél. 01 43 62 04 04 – Fax. 01 43 62 80 03
contact@confederationpaysanne.fr
www.confederationpaysanne.fr

