

Réunion du mardi 26 avril 2011

Agriculture et pêche – Politique régionale

Politique européenne de la montagne

Rapport de M. Jacques Blanc

M. Jean Bizet :

Nous allons aujourd'hui parler de la politique européenne de la montagne. Après avoir évoqué les réformes de la PAC et de la politique de cohésion, voici un exemple concret de l'application des politiques européennes sur des territoires qui représentent près d'un tiers de l'Union européenne. C'était également un des thèmes abordés lors du dernier Conseil européen consacré à l'agriculture.

Il s'agit d'un sujet que connaît bien notre collègue Jacques Blanc. De par son expérience d'élu de la Lozère et en tant que membre et ancien Président du Comité des régions d'Europe, il est un fin connaisseur des montagnes européennes.

Mon cher collègue, vous avez la parole.

M. Jacques Blanc :

Je souhaite tout d'abord remercier la commission et son président de m'avoir permis de travailler sur ce sujet qui m'intéresse à plusieurs chefs et situer ce travail dans la continuité des travaux de notre commission sur la politique européenne pour la période 2014-2020 : après les rapports sur la politique agricole commune et sur la politique de cohésion et avant, certainement, un rapport sur les perspectives financières.

Pourquoi maintenant ? Je considère que l'adoption du traité de Lisbonne marque une étape importante dans la construction européenne. Avec l'article 174, pour la première fois, est reconnue comme objectif de la politique européenne, la cohésion territoriale. Je le dis d'autant plus que lorsque j'étais président du Comité des régions, je souhaitais introduire dans le traité d'Amsterdam l'exigence d'aménagement du territoire et je m'étais heurté, à l'époque, à l'opposition de nos amis allemands.

Ce rapport n'abordera pas la politique à l'égard des régions ultrapériphériques qui font l'objet d'un traitement spécifique de la part de l'Union

européenne, alors même que la grande majorité d'entre elles comportent des montagnes. Il ne traitera pas non plus de la politique du lait, qui fait l'objet d'un suivi attentif de notre Président. Je tiens cependant à rappeler que lorsque j'étais Secrétaire d'État à l'agriculture, nous avons obtenu que la taxe de coresponsabilité sur le lait ne soit pas appliquée aux zones de montagne. Cette taxe a depuis été abandonnée lorsque le système des quotas a été instauré, mais je souhaitais signaler qu'une spécificité de l'agriculture montagnarde avait alors été reconnue. L'exemption se justifiait par le fait qu'à l'époque, lorsqu'en plaine une vache produisait 10 000 litres de lait par an, en montagne, on était plutôt à 3000/4000 litres.

Comme vous le disiez, Monsieur le Président, les montagnes représentent environ un tiers du territoire européen. Et pourtant, elles ne bénéficient pas d'une politique dédiée de la part de l'Union européenne. Il existe un certain nombre de programmes éparpillés qui les visent, mais il n'y a pas une politique de montagne. Il n'y a même pas de définition européenne de la montagne, mais seulement des définitions nationales. Pourtant, il existe des caractères communs à ces territoires. Ce sont toutes des régions à l'économie fragile, souffrant de handicaps naturels permanents (le climat, la pente, l'altitude) mais qui recèlent également des ressources naturelles comme l'eau, ainsi qu'une grande biodiversité préservée. Les terres agricoles sont composées pour 58 % de prairies permanentes et on y pratique une agriculture extensive.

Devant le Comité des régions d'Europe, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, avait annoncé qu'un « livre vert » leur serait consacré. Je suis de ceux qui regrettent qu'elles n'aient fait l'objet que d'un chapitre dans le 5e rapport sur l'avenir de la politique de cohésion.

De fait, les montagnes bénéficient d'un certain nombre de politiques de l'Union européenne : la politique de cohésion avec les programmes d'amélioration de la compétitivité et de l'emploi (objectif 2), qui apportent sur la période plus de dix milliards d'euros à la France et notamment, des sommes pour les massifs via des programmes plurirégionaux, soit 40 571 457 € pour le Massif Central et 34 936 532 € pour les Alpes ; les politiques de l'environnement avec la directive sur l'eau et le programme LIFE (En France, 43 % des zones Natura 2000 sont en montagne) ; d'autres politiques sectorielles comme les politiques de transport, sur la recherche, etc.

Surtout, l'agriculture de montagne occupe une place particulière dans la PAC. Elle relève principalement du deuxième pilier, consacré au développement rural et cofinancé par les États. Les aides apportées par l'Union européenne dans ce cadre visent à compenser le déficit de compétitivité de l'agriculture des zones défavorisées dont la montagne, rendue plus difficile du fait de la pente, du climat et de l'altitude. Plusieurs mesures existent : l'indemnité compensatrice de handicap naturel, ICHN, qui est la mesure principale de soutien à l'agriculture de montagne; la prime à l'herbe, la PHAE, essentielle en raison de l'importance des

prairies ; les aides à l'installation et aux bâtiments d'élevage qui ont permis un renouvellement des générations parmi les agriculteurs de montagne.

Certes, ces politiques ont eu des résultats probants. Mais en ne visant pas expressément les problématiques de la montagne, ma conclusion est que ces mesures éparpillées manquent de lisibilité pour le citoyen européen et d'efficacité, et ne permettent pas de tirer pleinement parti des potentialités des massifs. C'est pourquoi le rapport présente une série de propositions pour les montagnes européennes à l'horizon 2020.

Des propositions pour la montagne européenne dans la politique de cohésion :

Pour l'instant, l'absence de décision sur les perspectives financières rend opaques les décisions à venir. Mais pour la montagne, comme pour d'autres territoires, l'Europe doit rester ambitieuse, tant pour sa politique régionale que pour la politique agricole commune.

Concernant la politique régionale, la proposition de réforme de la Commission s'oriente essentiellement vers le développement urbain et périurbain dans le cadre de la stratégie UE 2020 au détriment des zones rurales. A mon sens, ce serait une erreur d'opposer les villes aux territoires ruraux et de montagne. Les montagnes ont toute leur place dans les objectifs de développement durable, d'innovation, etc.

Par ailleurs, je propose de renouveler le soutien adopté par notre commission lors de l'adoption du rapport sur la politique de cohésion de nos collègues Sutour et Gaillard concernant la proposition du commissaire Johannes Hahn de créer des régions dites intermédiaires. Car selon les statistiques 2008 d'Eurostat, ce n'est non plus huit, mais onze régions françaises qui pourraient bénéficier de cette nouvelle architecture, la Franche-Comté, Poitou-Charentes et l'Auvergne venant s'ajouter aux régions éligibles selon les chiffres de 2007.

Je propose également de développer dans toute l'Europe, le modèle des « massifs à la française », qui associe élus locaux et nationaux, professionnels et associations sur un territoire identifiable et un niveau de gouvernance performant, le massif de montagne. René Souchon, le père de la loi montagne de 1985, président de la région Auvergne et du comité du Massif central nous a confié que la Commission européenne était satisfaite de ce mode de gouvernance qui couvre parfois plusieurs régions, voire plusieurs États. En complément, je propose que soit créé dans le budget des fonds de cohésion, un préciput pour les massifs de montagne. Il s'agit de territorialiser au niveau des massifs certains montants de l'enveloppe budgétaire.

Il me paraît par ailleurs important de mieux coordonner l'utilisation des fonds à destination des territoires et principalement FEDER et FEADER. Cette

proposition avait été faite dans le rapport sur la politique de cohésion, mais je me permets de la reprendre car il y a quelques années, la coordination expérimentale du FEOGA, du FEDER et du FSE (dans le cadre de l'article 5b) en Lozère avait permis un véritable boom en avant. Il avait également été utilisé dans le Mezzogiorno italien et en Irlande. Je propose de développer à nouveau cette coordination des fonds dans les massifs de montagne d'Europe.

Enfin, il me paraît intéressant de soutenir le développement des outils de coopération territoriale (INTERREG, GECT, la création d'une macro-région pour les Alpes) pour faire des anciennes frontières naturelles, le premier lieu de coopération transnationale en Europe.

Voilà, me semble-t-il toute une série de propositions qui visent à améliorer la politique de cohésion, qui est essentielle, je le répète, pour les territoires de montagne, tant en ce qui concerne les activités secondaires, que les services et particulièrement le tourisme

Des propositions pour la montagne dans la politique agricole commune :

En premier lieu, il s'agit de refuser toute nouvelle diminution du budget de la PAC. Je rappelle simplement qu'elle est la seule politique communautaire. Et si la proposition du commissaire Hahn mérite d'être soutenue, ça ne doit pas être au détriment de la PAC !

Ensuite, je propose de maintenir les aides à l'agriculture de montagne dans le deuxième pilier consacré au développement rural. Cela nécessite de mieux prendre en compte l'existant et notamment la fourniture de biens publics comme le souligne souvent notre collègue Bernadette Bourzai.

L'indemnité compensatrice de handicap naturel, l'ICHN doit être sanctuarisée ! Elle est le socle du soutien à l'agriculture de montagne. Si l'on regarde bien, l'ICHN avait été instaurée en France en 1972 par Jacques Chirac, alors ministre de l'agriculture, sous le nom de prime à la vache tondeuse. L'idée avait été reprise au niveau européen en 1975. Il s'agissait de la première mesure agro-environnementale de l'histoire ! L'Europe, pour la première fois, mettait en place une aide économique pour maintenir la qualité des sols. C'était du développement durable avant l'heure. Elle reste donc d'une très grande actualité.

Je propose qu'elle soit maintenue dans le deuxième pilier de la PAC. Pourquoi ? Un État qui demande à l'Union européenne d'avoir une politique de montagne me paraît plus légitime s'il soutient lui-même ses massifs. Par ailleurs, dans un souci de simplification et d'une plus grande lisibilité de la politique européenne dans les territoires, je propose de créer une aide à l'hectare pour la montagne, composée de l'ICHN et d'une prime à l'herbe dédiée à l'agriculture de montagne.

Je m'explique. La Commission européenne souhaite un verdissement des aides du premier pilier. Dans cette optique, il y a de fortes chances que la prime à l'herbe soit généralisée à l'ensemble des territoires comportant des prairies. Mais mécaniquement, son montant diminuera et ça pénalisera les zones de montagne comme cela avait été le cas lors de la généralisation des aides aux bâtiments d'élevage. C'est pourquoi je propose que soit créée, pour les zones de montagnes, une prime à l'herbe particulière qui serait attribuée sur les mêmes critères que l'ICHN. Ces primes associées constitueraient une aide à l'agriculture de montagne facilement identifiable par le citoyen européen. De plus, les conditions d'éligibilité doivent être simplifiées car aujourd'hui elles sont devenues beaucoup trop compliquées pour nos agriculteurs.

Nouvelle proposition : soutenir la création d'un label pour les produits issus de l'agriculture de montagne. Pour qu'il soit un label de qualité garantissant au consommateur qu'il bénéficie d'un véritable produit de montagne, l'obtention du label serait soumise à la double condition que la production et la transformation du produit soient faites en montagne. En plus de la valorisation des produits de montagne auprès du grand public, cela permettrait de maintenir ou ramener sur les territoires de montagne un certain nombre de métiers de transformation.

Enfin, je propose que soient expérimentés dans les massifs les circuits courts de distribution des produits de montagne, tout en maintenant les interprofessions. Les circuits courts, c'est-à-dire la réduction d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur, présentent plusieurs avantages comme une meilleure rémunération du producteur ou un plus grand respect de l'environnement. Leur développement mérite d'être soutenu, mais cela ne doit pas se faire au détriment des interprofessions, qui ont prouvé leur efficacité et qui sont une source d'emplois importante dans nos territoires de montagne.

En conclusion, je dirais que les débats qui se sont ouverts concernant les politiques de l'Union européenne pour la période 2014-2020 n'en sont qu'au début. Le présent rapport vise à renforcer la position de la commission des affaires européennes du Sénat dans son rôle de proposition sur un sujet qu'elle n'avait pas encore abordé, la montagne. Cela me paraissait nécessaire car l'Europe a impulsé une politique des territoires, à laquelle elle semble aujourd'hui tourner le dos. Il me semble qu'il est du rôle du Sénat, représentant des collectivités locales, de lui rappeler que l'Europe ne doit pas se construire seulement autour des villes, mais aussi avec ses territoires et notamment avec ses montagnes. C'est pourquoi il nous faudra rester vigilants sur l'évolution des propositions.

Compte rendu sommaire du débat

M. Denis Badré :

Je souhaite saluer la passion de Jacques Blanc pour la montagne et sa ténacité à défendre la Lozère en particulier et la montagne en général ! Je voudrais évoquer la question de l'ICHN et de sa place dans le premier ou dans le second pilier de la PAC. À l'origine, cette aide s'appelait la « prime à la vache tondeuse » ; or, le mot « vache » renvoie plutôt au premier pilier, alors que « tondeuse » renvoie plutôt au second. J'ai le sentiment qu'à terme, le deuxième pilier sera une garantie moins solide que le premier.

Sur le fond, je crois en l'idée d'une enveloppe globale pour un territoire, qui responsabilise les agriculteurs et les amène à se demander ce que doit être l'avenir de leur filière d'exploitation. Lorsque Jacques Blanc était Secrétaire d'État à l'agriculture et que j'étais son directeur de cabinet, nous l'avions expérimenté concernant la filière bovine dans l'Aveyron, avec de très bons résultats allant bien au-delà du seul entretien des prairies. Ce système a depuis été abandonné au profit de la multiplication des aides et du saupoudrage, et au détriment du développement local. À mon sens, une approche cohérente ne peut relever que de l'ordre économique, donc du premier pilier avant tout.

M. Jacques Blanc :

Mon raisonnement aujourd'hui plaide plutôt pour le second pilier. J'avoue cependant avoir évolué sur cette question. Et je ne suis pas le seul : le ministre de l'agriculture, Bruno Le Maire, les professionnels eux-mêmes ont d'abord hésité entre premier et deuxième piliers et opté parfois pour le premier. Aujourd'hui, nous penchons pour le deuxième pilier, mais rien n'est figé. En réalité, cela dépendra des ventilations entre les deux futurs blocs, puisque l'appellation de « pilier » devrait être abandonnée.

J'ai pu rencontrer le commissaire Dacian Ciolos à Roquefort chez un grand homme de la montagne, André Valadier. Il m'a affirmé qu'un effort financier serait fait sur le second pilier et qu'il nous serait possible d'avoir de la souplesse et des adaptations dans l'emploi des aides.

M. Simon Sutour :

Lors de mon travail sur la politique régionale, j'avais trouvé logique que les sommes du FEADER pour le développement rural relèvent de la politique de cohésion plus que de la politique agricole. Mais j'ai compris que lors de leur transfert d'une politique à l'autre, il y avait un risque que ces

fonds se perdent. Soyons pragmatiques : les aides pour la montagne relèvent du deuxième pilier de la PAC, assurons-nous qu'elles y restent !

Par ailleurs, je suis élu d'un département, le Gard, en partie montagneux et les agriculteurs y rencontrent de plus en plus de difficultés pour comprendre l'éligibilité et bénéficier des aides. Le système est beaucoup trop complexe et décourage certains d'entretenir les prairies. Il faut vraiment insister sur la simplification.

Enfin, je souhaite faire remarquer que l'agriculture méditerranéenne, qui concerne également les montagnes, est une des oubliées de la PAC au profit des grands céréaliers. Il faut rééquilibrer les aides, car la petite agriculture méridionale, respectueuse de l'environnement et qui entretient les paysages, risque de disparaître.

M. Jacques Blanc :

Concernant le rééquilibrage, les choses ont évolué. Michel Barnier, quand il était ministre de l'agriculture, avait eu le courage de prélever sur l'enveloppe des céréaliers pour favoriser les petits éleveurs, ce qui a eu un impact certain sur l'agriculture de montagne. Mais il est vrai que l'agriculture méditerranéenne a été complètement abandonnée au niveau européen : la production de fruits et légumes, de vin, la culture sur des zones sèches n'ont pas été prises en compte. Je pense que l'évolution même des prix permettra une réaffectation des aides vers les productions qui en ont le plus besoin.

De plus, je souscris complètement à la nécessité de simplifier le fonctionnement des aides. Par exemple, le système des seuils dans la PHAE est ubuesque. La proposition de fusionner l'ICHN avec une PHAE pour la montagne que nous proposons doit se faire dans cette optique de simplification.

Concernant le lien entre politique de cohésion et politique agricole commune, je ne crois pas qu'il faille les opposer. L'adoption d'un niveau de régions intermédiaires permettra un rééquilibrage des fonds entre les régions et devrait assurer une plus grande solidarité vers des zones pauvres comme les montagnes présentes sur l'ensemble du territoire européen.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Je voudrais d'abord remercier notre rapporteur pour les efforts qu'il a toujours faits pour défendre les montagnes et dont le rapport qu'il nous présente aujourd'hui est le témoignage. Je suis personnellement d'accord avec ses conclusions et les propositions concrètes qui sont faites.

Je souhaiterais simplement qu'on n'aborde pas la montagne sous le seul angle de l'agriculture. Dans les Hautes Alpes, le tourisme représente 80 %

de l'activité économique. Le désenclavement est lui aussi un problème récurrent des zones de montagne qui n'est pas assez pris en compte. Je crois que dans une période ultérieure, il faudrait réfléchir à l'idée de présenter la montagne dans une perspective plus large que l'agriculture.

M. Jacques Blanc :

Je suis tout à fait d'accord et c'est pourquoi un équilibre entre politique de cohésion et politique agricole commune a été recherché dans le rapport. L'accessibilité a été évoquée, même si les transports ne sont pas le thème central du rapport. J'ajoute qu'en plus des transports routiers et autoroutiers, il ne faut pas oublier l'accès à l'internet à haut débit et à très haut débit, secteur qui va conditionner l'ensemble des activités sur les territoires de montagne. Une participation financière substantielle de l'Union européenne aux plans de couverture est nécessaire pour le maintien et le développement d'un tissu économique sur les territoires de montagne.

*

A l'issue du débat, la commission des affaires européennes a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport, paru sous le numéro 458 et disponible sur Internet à l'adresse suivante :

www.senat.fr/europe/rap.html

*

La Commission évoque alors des questions d'actualité.

M. Jean Bizet :

Je souhaite évoquer avec vous les questions d'immigration, suite aux déclarations récentes concernant l'espace Schengen. J'étais à Rome avec Denis Badré et Richard Yung la semaine dernière et nous avons pu percevoir une certaine tension chez nos interlocuteurs. J'ai par la suite pris contact avec Pierre Lequiller, Président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, et nous proposons la création d'un groupe de suivi de l'espace Schengen. Il serait composé de représentants de la majorité et de l'opposition pour chaque Chambre.

M. Denis Badré :

Sur ce sujet, je voudrais dire devant la commission des affaires européennes que j'ai rencontré un certain nombre de tunisiens qui m'ont parlé du gel des biens de la famille Ben Ali. Ces biens représentent plusieurs milliards d'euros et en application du droit international, on ne peut pas, à l'heure actuelle, y toucher. Ma réflexion est la suivante : plutôt que de

chercher à modifier les accords de Schengen, ne pourrions nous pas travailler à relancer l'économie tunisienne et la création d'emplois dans ce pays pour mettre fin à l'émigration massive ? Je propose de réfléchir aux moyens (changement des règles concernant le gel, prêt bancaire sur la base des montants saisis) de renvoyer rapidement les fonds gelés vers la Tunisie afin qu'ils relancent l'économie. Cette mesure pragmatique me paraîtrait plus efficace que d'essayer de changer les règles de Schengen.

*

La création du groupe et sa composition sont approuvés à l'unanimité par la commission.