



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 16117

Vérification du ratio prairies permanentes / SAU en région Hauts de France

Etabli par

Jean-Marc FREMONT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Serge BORTOLOTTI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

décembre 2016

SOMMAIRE

1. OBJET DE LA MISSION.....	3
2. RAPPEL DU CONTEXTE REGLEMENTAIRE ET DES PRINCIPES DE CALCUL DU RATIO DE PRAIRIES PERMANENTES.....	4
2.1 Cadre législatif et réglementaire	4
2.2 Principes de calcul de l'évolution du ratio de prairies permanentes (PP).....	4
3. VERIFICATION DE LA CONFORMITE DE LA METHODE DE CALCUL ET DES RESULTATS	6
3.1. Conformité aux textes.....	6
3.2. Conformité des données.....	7
3.3. Conformité des calculs	9
4. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF EN 2017	11
4.1. Pour une grande majorité d'agriculteurs, les surfaces à reconverter sont relativement peu importantes.....	11
4.2. Des surfaces en prairies temporaires ou en jachères peuvent être requalifiée en prairies permanentes	11
5. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PILOTAGE ET AU SUIVI DU DISPOSITIF	13
5.1. Mettre en place une instance régionale de pilotage du dispositif	13
5.2. Solliciter l'appui technique de la chambre régionale d'agriculture	13
CONCLUSIONS.....	14
ANNEXES	16
Annexe 1 : fiche technique sur le paiement vert et le maintien des prairies permanents (DGPE / SDPAC du 09/11/2016)	17
Annexe 2 - Analyse de l'impact effectif sur les agriculteurs	20
Annexe 3 – Table ronde du 20/12/2016 avec les OPA à Amiens	21
1. DETAIL DU CALCUL DU RATIO DE REFERENCE	25
2. DETAIL DU CALCUL DU RATIO 2016.....	25

1. OBJET DE LA MISSION

A la demande du préfet de la région Hauts de France (HDF) une mission a été désignée le 14 décembre 2016 par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt afin d'apporter en urgence une réponse argumentée, fondée sur une expertise indépendante, aux 3 questions suivantes :

1/ La méthode de calcul de l'évolution en 2016 du ratio de prairies permanentes pour la région HDF et les résultats qui en découlent sont-ils exacts et conformes aux textes en vigueur ?

2/ En fonction de la réponse apportée à cette question, quelles recommandations faire pour mettre en œuvre de façon optimale le dispositif collectif de maintien des prairies permanentes dans la région ?

3/ Enfin, quelles recommandations faire pour un accompagnement et un suivi au niveau régional du dispositif dans le temps ?

Les conclusions et recommandations de la mission doivent permettre au préfet de région de prendre très rapidement, dans les délais impartis par les textes et au plus tard avant le 31/12/2016, l'arrêté fixant le pourcentage de surface de prairies permanentes à reconverter dans la région HDF et de mettre en place avec ses services les dispositifs nécessaires d'application, de mise en œuvre et de suivi.

Pour mener à bien la mission, deux tables rondes ont été organisées à la DRAAF HDF à Amiens les 19 et 20 décembre 2016 avec la profession agricole régionale et des 5 départements (chambres d'agriculture et syndicalisme). De plus, des entretiens menés avec les administrations centrales (DGPE) et les responsables des services régionaux du ministère (DRAAF).

La première table ronde avait pour objet d'écouter les professionnels pour comprendre leurs interrogations et enregistrer leurs demandes d'explications, la seconde de leur apporter les réponses et éclaircissements nécessaires.

Le présent rapport rend compte d'une part, des investigations menées par la mission auprès des services centraux (DGPE) et régionaux (DRAAF) de l'Etat, d'autre part, des interrogations de la profession agricole et des réponses que la mission a pu lui apporter.

2. RAPPEL DU CONTEXTE REGLEMENTAIRE ET DES PRINCIPES DE CALCUL DU RATIO DE PRAIRIES PERMANENTES

2.1 Cadre législatif et réglementaire

Le dispositif d'interdiction de conversion et d'obligation de reconversion en prairies permanentes pour la PAC 2017 s'appuie principalement sur :

- Le règlement UE n° 1307/20130 du Conseil du 17/12/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs des agriculteurs en faveur au titre des régimes de soutien relevant de la PAC, et notamment son article 45 relatif aux prairies permanentes
- Le règlement délégué UE n°639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement UE n° 1307/20130 du Conseil du 17/12/2013
- L'arrêté du 10 novembre 2016 du MAAF modifiant l'arrêté du 12 novembre 2015 fixant certaines dispositions du paiement vert prévu par la PAC.
- L'arrêté du 10 novembre 2016 du MAAF fixant les régions concernées par les dispositions d'autorisation préalable au retournement ou de reconversion des prairies permanentes suite à la dégradation de leur ration annuel de prairies permanentes.

Les principes de mise en œuvre du régime d'interdiction de conversion et d'obligation de reconversion en prairies permanentes pour la PAC 2017 sont résumés dans la fiche technique DGPE/SDPAC du 09/11/2016 figurant en annexe 1.

2.2 Principes de calcul de l'évolution du ratio de prairies permanentes (PP).

Les ratios de prairies permanentes sont calculés à l'échelle d'une région pour les **surfaces déclarées** en prairies permanentes (PP) situées sur le territoire de la région et ce quelle que soit la localisation du siège d'exploitation.

Le ratio de référence est calculé comme suit :

- (i) surfaces déclarées en PP en 2012 + MINI entre 0 et (surfaces nouvelles apparues en PP en 2012-2015 - surfaces en PP disparues en 2012-2015 et converties depuis à d'autres usages) - surfaces en PP en agriculture biologique (AB) en 2015 .
- (ii) surface totale déclarée en 2015 - surfaces en AB
- $RR = \text{ratio de référence} = (i) / (ii)$

Le ratio annuel à l'année N est calculé comme suit :

- (i) = surfaces de l'année N déclarées en PP - surfaces en PP en AB
- (ii) = surface totale déclarée de l'année N - surfaces en AB
- $RA = \text{ratio annuel} = (i) / (ii)$

Le taux de dégradation du ratio en PP pour l'année N est défini comme étant : $(RA - RR) / RR$.

Comme indiqué dans la fiche technique à l'annexe 1, c'est ce taux de dégradation qui permet de déterminer chaque année, pour chaque région, le régime qui s'appliquera à l'ensemble des surfaces de la région concernées par le « paiement vert ».

Par comparaison au ratio de référence, si le ratio annuel :

- se **dégrade de plus de 2,5 %**, un régime **d'autorisation** préalable à la conversion d'une prairie permanente est mis en place : dès lors, si un agriculteur souhaite convertir une prairie permanente, il devra obtenir une autorisation administrative.
- se **dégrade de plus de 5 %**, un régime **d'interdiction de conversion et d'obligation de reconversion** est mis en place :
 - aucune conversion de prairie permanente n'est autorisée pour la campagne en cours ;
 - et les agriculteurs qui exploitent des prairies permanentes converties durant les deux dernières campagnes devront en réimplanter une partie.

Dans le cas des Hauts de France, les calculs réalisés par le ministère donnent pour résultats :

- un ratio de référence de **13,494 %** (280 777 ha / 2 080 786 ha)
- un ratio annuel 2016 de **12,600 %** (265 919 ha / 2 110 480 ha)
- un taux de dégradation du ratio en PP de **6,62 %** = $(12,600 - 13,494) / 13,494$

Dès lors, conformément à l'article 2 de l'arrêté ministériel du 10 novembre 2016, il est mis en place en région HDF un dispositif de reconversion des prairies permanentes, prévoyant 2 dispositions :

- tout retournement de PP est interdit au titre des campagnes 2016 et 2017
- des obligations de reconversion en PP sont notifiées aux agriculteurs avant le 31/12/2016, de telle sorte que le ratio régional de PP pour l'année 2017 (RA 2017) **ne soit pas dégradé de plus de 4%** par rapport au ratio régional de référence RR.

Pour ce faire, les reconversions en PP (hors agriculture biologique) devront concerner **7 500 ha**, en vue de retrouver au numérateur du RA 2017 la valeur de 273 419 ha et donc un **RA 2017 de 12,955 %** (273 419 ha / 2 110 479 ha). Il est pris pour hypothèse que la SAU totale de la région reste stable, ainsi que les surfaces en AB.

De sorte qu'en 2017, la cible d'un taux de dégradation limité à 4% soit effectivement respecté au niveau régional : $(12,955 - 13,494) / 13,494 = - 4 \%$

Comment parvenir à cet objectif de 7 500 ha de conversion en PP pour 2017 ?

Il a été déterminé pour ce faire un **taux régional de remise en herbe**, calculé sur la base de l'identification de la totalité des surfaces de PP retournées sans autorisation dans la région au cours des 2 campagnes précédentes (2015 / 2016), égal à **12 513 ha**.

Le taux régional de remise en herbe, qui s'appliquera à chaque agriculteur concerné, est ainsi de :

$7\,500 \text{ ha} / 12\,513 \text{ ha} = \mathbf{60 \%}$

Chaque agriculteur concerné aura l'obligation de remettre en herbe 60% des surfaces de son exploitation retournées au cours de la période 2015/2016 (avec toutefois un seuil d'exonération de 10 ares).

Selon le recensement opéré par les services du MAAF, le nombre d'agriculteurs concernés dans la région s'élève à **4 670** (sur un total de 23 230), soit 20% des agriculteurs de la région.

3. VERIFICATION DE LA CONFORMITE DE LA METHODE DE CALCUL ET DES RESULTATS

La mission a procédé aux contrôles et vérifications ci-après.

3.1. Conformité aux textes

Les calculs conduits par les services du MAAF selon la méthode décrite au paragraphe 2.1 sont conformes aux textes, notamment aux textes européens qui décrivent de façon très précise comment les ratios doivent être calculés et à l'arrêté du novembre 2016 modifiant l'arrêté du 12 novembre 2015.

Toutefois, le dispositif n'a pas été mis en place au 31/12/2015, comme le prévoit l'article 45 du règlement européen sus cité, ainsi que le souligne la profession agricole.

Un ratio de référence en PP aurait dû notamment être calculé en 2015 et communiqué aux agriculteurs pour le 15 novembre 2015.

A cette objection, la mission observe que :

1/ Selon les services du MAAF interrogés sur ce point, les données PAC n'étaient pas disponibles dans les temps impartis pour prendre les arrêtés ad hoc avant le 31/12/2015. Cela s'explique par le fait que le traitement des dossiers PAC 2015 venait à peine de commencer (d'où des paiements PAC 2015 réalisés en septembre 2016 seulement) au moment où il aurait été nécessaire de calculer le ratio 2015. Ce point a pu être confirmé auprès de l'ASP.

2/ En tout état de cause, le mode calcul utilisé pour établir le ratio de référence RR actualise les données à l'année 2015.

3/ Ce mode de calcul a été utilisé au niveau national, sans différences entre régions. Il n'est donc pas discriminant pour la région HDF.

4/ Enfin, la mission a pu vérifier que la méthode de prise en compte des surfaces en AB dans le calcul du ratio est bien conforme aux textes européens.

La mission constate que, nonobstant la non application au plan national du dispositif au 31/12/2015, la méthode utilisée en 2016 par les services du MAAF est en conformité avec les textes européens et ne crée aucune discrimination pour les agriculteurs de la région Hauts de France.

3.2. Conformité des données

La mission a procédé à la vérification de la conformité des données utilisées par les services du MAAF pour procéder aux différents calculs de ratio, de taux d'évolution et de surfaces individuelles à convertir en PP au titre de la campagne 2017.

Ces données sont issues du fichier national PAC, utilisé indifféremment pour l'ensemble des régions.

La mission n'a relevé aucune anomalie à ce niveau.

La profession agricole souhaite toutefois qu'une explication lui soit donnée concernant la forte évolution constatée de la SAU totale déclarée entre 2015 et 2016 pour la région HDF.

Cette augmentation de SAU semble en effet particulièrement élevée. Voici les données de surfaces totales déclarées (STD) corrigées des surfaces en agriculture biologique (SAB) :

- Pour 2015 : $STD - SAB = 2\,100\,188 \text{ ha} - 19\,401 \text{ ha} = 2\,080\,787 \text{ ha}$
- Pour 2016 : $STD - SAB = 2\,136\,433 \text{ ha} - 25\,953 \text{ ha} = 2\,110\,480 \text{ ha}$

La SAU totale déclarée (STD) en région HDF aurait donc progressé en un an de 36 245 ha, soit une hausse de 1,74 %.

Concernant cette question, la mission fait l'analyse suivante :

1/ Cette augmentation est observée ailleurs en France.

Le taux moyen national d'augmentation de la SAU déclarée 2015/2016 est ainsi de 2,49 %, contre 1,74 % en région HDF.

Cinq régions ont un taux d'évolution supérieur à la région HDF (Bretagne, Corse, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, PACA). Ces régions n'ont pour autant pas subi de dégradation supérieure à 5% de leur ratio en PP.

S'il est réel, le phénomène de forte hausse de la SAU déclarée ne serait donc pas discriminant pour la région HDF.

2/ Selon les services du MAAF, *la différence semble due au fait que davantage d'agriculteurs (légumiers, arboriculteurs,...) pouvaient bénéficier des aides du 1^{er} pilier et ont donc fait des déclarations PAC 2016, faisant augmenter la SAU prise en compte pour le calcul : cela correspond soit à des nouveaux déclarants 2016, soit à des déclarants 2015 qui ont déclaré en 2016 des parcelles supplémentaires.*

Pour autant, les productions nouvellement éligibles ne concernent que 380 ha de maraîchage (en hausse de 100 ha entre 2015 et 2016) et en arboriculture une baisse de 100 ha sur cette période. (données DRAAF HDF). Donc les nouvelles cultures éligibles ne sauraient expliquer à elles seules les variations constatées.

3/ En revisitant le processus de déclaration 2015, notamment le traitement des surfaces non agricoles (SNA), la mission s'est interrogée sur le caractère référent des données de déclaration PAC 2015.

Il s'avère en effet que :

- en 2015, l'IGN a pour la première fois été sollicité pour un traitement automatique des photos aériennes les plus récentes à partir des îlots des agriculteurs. Cela a conduit à une nouvelle base proposée aux agriculteurs pour effectuer leurs déclarations 2015.
- au vu des erreurs constatées dans cette nouvelle base, les agriculteurs ont pu corriger leurs données PAC déclarées en 2015. Toutefois, tous ne l'ont probablement pas fait.
- en 2016, certains agriculteurs ont probablement effectué des modifications sur le contour de leurs îlots qu'ils n'avaient pas effectué en 2015.
- l'augmentation de 36 000 ha non expliquée par ailleurs de la SAU déclarée entre 2015 et 2016 pourrait donc avoir pour origine, en partie, ce processus.

Pour répondre à une observation posée sur ce sujet, la mission a pu vérifier auprès de la DGPE que les surfaces utilisées pour les calculs des ratios sont les surfaces graphiques, desquelles ne sont donc pas déduites les surfaces correspondant aux SNA.

Dès lors, l'objection liée au fait que les SNA déclarées ont pu évoluer entre 2015 et 2016, n'impacte pas les surfaces utilisées pour les calculs des ratios.

Compte tenu des impacts sur l'agriculture régionale, la mission s'est interrogée sur la validité des données utilisées par les services du MAAF pour les calculs de ratio de PP.

Elle a pu confirmer que les données utilisées sont bien celles déclarées par les agriculteurs en 2015 et 2016.

Elle observe que cela conduit à une augmentation des surfaces prises en comptes, qui n'est pas totalement explicable, mais qui ne peut être remise en cause.

3.3. Conformité des calculs

La mission a vérifié que les calculs réalisés par les services du MAAF sont conformes aux textes et non entachés d'erreur.

Elle a vérifié les calculs de ratio en PP et de taux d'évolution de ces ratios, tels qu'explicités au paragraphe 2.2.

Elle a pu également rapprocher et vérifier les calculs de surfaces individuelles à convertir en PP en ayant accès au tableur EXCEL utilisé par les services centraux et régionaux du MAAF, réalisé de façon uniforme au plan national et donc identique pour toutes les régions.

La région HDF n'a donc pu être discriminée de quelque façon que ce soit par la méthode de calcul, tant des ratios de PP que des surfaces individuelles à reconvertir en 2017.

La mission conclut à la validité des méthodes et modalités de calcul utilisées par les services du MAAF.

Toutefois, la mission observe que l'impact de l'augmentation des surfaces en agriculture biologique en région HDF se traduit par une dégradation sensible du taux d'évolution du ratio en PP entre 2015 et 2016.

Ainsi, ce dernier serait égal à 5,70 % (au lieu de 6,62 %) si l'on ne tenait pas compte des surfaces en AB dans le calcul.

La raison en est que, comparé à l'ensemble de l'agriculture régionale, le taux PP / SAU est très supérieur en agriculture biologique.

De plus, compte tenu de la dynamique positive de l'agriculture bio en région HDF, cette caractéristique accentuera significativement dans les années à venir cet effet paradoxal.

Certes, la prise en compte de l'agriculture biologique dans le « paiement vert » est en soi une bonne idée.

Mais, dans le cas présent, le mode de prise en compte dans le calcul des ratios en PP génère un effet contre productif qu'il convient d'annuler.

D'où les deux recommandations suivantes :

R1 La mission recommande, pour le calcul de la dégradation en 2016, d'utiliser la possibilité offerte par les textes européens (article 43.3 du règlement délégué n°369/2014) d'adapter le ratio de référence lorsque la modification des surfaces déclarées en bio a des effets significatifs sur l'évolution du ratio.

R2 La mission recommande que soit adressée en 2017 par la France à la Commission une demande de modification de la réglementation visant à une meilleure prise en compte de l'agriculture biologique, ne générant pas d'effets paradoxaux sur le calcul des ratios en prairies permanentes.

4. RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF EN 2017

4.1. Pour une grande majorité d'agriculteurs, les surfaces à reconvertir sont relativement peu importantes

Sur les **23 230** agriculteurs de la région HDF déclarants PAC en 2016, **16 269** cultivent des prairies permanentes (PP) et sont donc soumis au gel (interdiction de retournement) de leur PP.

Seuls **4 670** d'entre eux sont concernés en 2017 par le dispositif de reconversion obligatoire en PP, pour une superficie totale de **7 500 ha**, soit une surface moyenne de reconversion en PP de **1,60 ha par exploitation**.

En pratique, pour une grande majorité d'entre eux, les surfaces en jeu seront relativement faibles, voire très faibles, comme l'indique le graphe de distribution situé en annexe 2.

Ainsi :

- 62 % des agriculteurs sont concernés pour moins de 1 ha à reconvertir
- 85 % pour moins de 3 ha à reconvertir

- 374 agriculteurs (8 %) pour plus de 5 ha
- 114 agriculteurs (2 %) pour plus de 10 ha
- 15 agriculteurs (0,3 %) pour plus de 20 ha

Ces données relativisent l'impact effectif de la mesure pour une grande majorité des 4 670 agriculteurs de la région concernés.

4.2. Des surfaces en prairies temporaires ou en jachères peuvent être requalifiées en prairies permanentes

Les services régionaux du MAAF ont identifié un total de 46 000 ha de surfaces susceptibles d'être immédiatement requalifiées en prairies permanentes par un simple changement d'affectation sur la déclaration PAC 2017 :

- 25 000 ha de prairies temporaires
- 21 000 ha de jachères

Pour une majorité d'agriculteurs ayant une faible surface de reconversion en PP à réaliser en 2017, ce stock potentiellement disponible de 46 000 ha (à rapprocher de l'objectif régional de 7 500 ha de PP) devrait permettre d'apporter une solution relativement indolore à l'obligation de reconversion à laquelle ils sont soumis.

R3 : Faciliter l'utilisation du stock disponible en prairies temporaires et en jachères dans les exploitations concernées pour permettre aux agriculteurs de réaliser leur objectif de reconversion en prairies permanentes pour la PAC 2017.

Cette disposition ne permettra pas toutefois d'apporter une réponse à la totalité des exploitants agricoles de la région soumis à l'obligation de reconversion en PP en 2017. Ce sera le cas notamment des quelques dizaines ou centaines d'exploitations ayant à reconvertir des surfaces importantes, supérieures à leurs surfaces disponibles en prairies temporaires et en jachères (ainsi les 115 exploitations à plus de 10 ha de reconversion en PP).

Un traitement spécifique et attentif devra être réservé à ces exploitations « atypiques ».

Cependant, eu égard aux enjeux nationaux de ce dispositif en termes de contrôle PAC et des sanctions lourdes auxquelles la France s'expose en cas d'irrégularités constatées par les contrôles européens, la mission recommande fermement aux préfets de n'accorder aucune dérogation qui viendrait mettre en défaut le dispositif.

En revanche, il y a lieu de mobiliser pour ces exploitations toutes les aides financières que l'Etat a mis en place en faveur de l'élevage :

- Plan de soutien de l'élevage (PSE)
- Aide à la trésorerie (1 000 € par éleveur éligible au PSE)
- Pacte de consolidation (en cours)

R4 : Pour les exploitations soumises à un objectif important de surface en reconversion, réserver un traitement attentif et spécifique, sans pour autant accorder de dérogation contraire aux règles du dispositif, et mobiliser prioritairement les aides financières de l'Etat à l'élevage.

5. RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PILOTAGE ET AU SUIVI DU DISPOSITIF

Le dispositif nécessitera, de par sa complexité, par l'étendue géographique à laquelle il s'applique, ainsi que par sa prolongation prévisible dans le temps, la mise en place de quelques outils de pilotage et d'accompagnement.

5.1. Mettre en place une instance régionale de pilotage du dispositif

La mission recommande la mise en place, sous l'égide du préfet de région et du DRAAF, d'un comité régional de suivi et de pilotage du dispositif, chargé notamment :

- de la concertation et de l'information des organisations professionnelles agricoles
- de l'harmonisation des pratiques entre les 5 départements de la région
- de la résolution de cas litigieux dans un cadre de procédure amiable
- enfin de suivre et rendre compte de la mise en œuvre du dispositif dans le temps.

Cette instance pourrait être composée, outre le préfet de région et le DRAAF, des 5 DDT et représentants régionaux et départementaux des chambres d'agriculture et du syndicalisme agricole.

R5 : Mettre en place, sous l'égide du préfet de région et du DRAAF, une instance régionale de suivi et de pilotage du dispositif.

5.2. Solliciter l'appui technique de la chambre régionale d'agriculture

Compte tenu de la complexité du dispositif, un appui technique de la chambre régionale et des chambres départementales d'agriculture à la mise en œuvre et au suivi du dispositif pourrait être recherché, selon des modalités et des conditions à définir conjointement entre le représentant de l'Etat en région, les services régionaux et départementaux de l'Etat et les présidents de chambre.

R6 : Prévoir un appui technique à la mise en œuvre et au suivi du dispositif par la chambre régionale et les chambres départementales d'agriculture, en concertation avec les services de l'Etat.

CONCLUSIONS

Au terme de l'expertise menée auprès d'une part, des services centraux et régionaux de l'Etat le 15 décembre 2016 à Paris et à Lille, d'autre part, de la profession agricole de la région des Hauts de France (chambres d'agriculture, syndicalisme agricole) à l'occasion des 2 tables rondes des 19 et 20 décembre 2016 à Amiens, la mission est en mesure de formuler les conclusions suivantes :

1/ La mission constate que, nonobstant la non application au plan national du dispositif au 31/12/2015, la méthode utilisée en 2016 par les services du MAAF est **en conformité avec les textes européens** et ne crée aucune discrimination pour les agriculteurs de la région Hauts de France.

2/ Compte tenu des impacts sur l'agriculture régionale, la mission s'est interrogée sur **la validité des données** utilisées par les services du MAAF pour les calculs de ratio de PP.

Elle a pu confirmer que les données utilisées sont bien celles déclarées par les agriculteurs en 2015 et 2016. Elle observe que cela conduit à une augmentation des surfaces prises en comptes, qui n'est pas totalement explicable, mais qui ne peut être remise en cause. La mission conclut à la validité des méthodes et modalités de calcul utilisées par les services du MAAF.

3/ La mission conclut à la validité des **méthodes de calcul** des ratios de PP.

Toutefois, la mission observe que l'impact de l'augmentation des surfaces en agriculture biologique en région HDF se traduit par une dégradation sensible du taux d'évolution du ratio en PP entre 2015 et 2016.

En conséquence, la mission formule sur ce point les 2 recommandations suivantes :

R1 -La mission recommande, pour le calcul de la dégradation en 2016, d'utiliser la possibilité offerte par les textes européens (article 43.3 du règlement délégué n°369/2014) d'adapter le ratio de référence lorsque la modification des surfaces déclarées en bio a des effets significatifs sur l'évolution du ratio.

R2- La mission recommande que soit adressée en 2017 par la France à la Commission une demande de modification de la réglementation visant à une meilleure prise en compte de l'agriculture biologique, ne générant pas d'effets paradoxaux sur le calcul des ratios en prairies permanentes

Par ailleurs, la mission formule 4 recommandations, au titre d'une part, de la mise en œuvre du dispositif pour la PAC 2017 (recommandations 3 et 4), d'autre part du pilotage et du suivi dans le temps (recommandations 5 et 6) :

R3 : Faciliter l'utilisation du stock disponible en prairies temporaires et en jachères dans les exploitations concernées pour permettre aux agriculteurs de réaliser leur objectif de reconversion en prairies permanentes pour la PAC 2017.

R4 : Pour les exploitations soumises à un objectif important de surface en reconversion, réserver un traitement attentif et spécifique, sans pour autant accorder de dérogation contraire aux règles du dispositif, et mobiliser prioritairement les aides financières de l'Etat à l'élevage.

R5 : Mettre en place, sous l'égide du préfet de région et du DRAAF, une instance régionale de suivi et de pilotage du dispositif.

R6 : Prévoir un appui technique à la mise en œuvre et au suivi du dispositif par la chambre régionale et les chambres départementales d'agriculture, en concertation avec les services de l'Etat.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : fiche technique sur le paiement vert et le maintien des prairies permanentes (DGPE / SDPAC du 09/11/2016)

Critère de maintien des prairies permanentes

Dans le cadre du paiement vert, l'un des trois critères consiste à **assurer collectivement le maintien des surfaces en prairies permanentes de la région**. La vérification de cette obligation est effectuée chaque année en comparant le ratio annuel mesurant la part des surfaces en prairies permanentes dans la surface totale des exploitations avec le ratio de référence. Ces ratios sont calculés en retenant les surfaces soumises au paiement vert, c'est-à-dire les surfaces déclarées par les agriculteurs hormis les surfaces en agriculture biologique.

Le **ratio de référence est calculé à partir des données de l'année 2012**. Par comparaison à ce ratio de référence, si le ratio annuel :

- se **dégrade de plus de 2,5 %**, un régime **d'autorisation** préalable à la conversion* d'une prairie permanente est mis en place : dès lors, si un agriculteur souhaite convertir une prairie permanente, il devra obtenir une autorisation administrative.

- se **dégrade de plus de 5 %**, un régime **d'interdiction de conversion et d'obligation de reconversion** est mis en place :
 - aucune conversion de prairie permanente n'est autorisée pour la campagne en cours ;
 - et les agriculteurs qui exploitent des prairies permanentes converties durant les deux dernières campagnes devront en réimplanter une partie.

** La conversion d'une prairie permanente signifie le passage d'une surface déclarée à la PAC en année n en tant que prairie permanente (avec un des codes culture suivant PRL, PPH, SPL, SPH, BOP, CAE, CEE, ROS ou J6P) vers une autre catégorie de terre agricole (terre arable, culture permanente...) c'est-à-dire une surface déclarée à la PAC en année n+1 avec un code culture qui n'est pas prairie permanente.*

En revanche, le retournement d'une prairie permanente pour un re-semis immédiat de couvert herbacé (qui permet le maintien du caractère « prairie permanente ») n'est pas une conversion. Ainsi, même si la région est en régime d'autorisation, ou en régime d'interdiction et de reconversion, une telle opération est toujours permise, sauf si la surface est, par ailleurs, prairie permanente sensible.

La France a négocié avec la Commission européenne en vue de la modification du territoire d'application des ratios. En effet, ce dernier était initialement prévu à l'échelle des 23 régions métropolitaines. Les conséquences en termes d'obligations de réimplantations de prairies auraient alors été plus étendues. Suite à la réforme territoriale, la Commission a accepté de modifier cette échelle d'application, qui est désormais établie au niveau des 13 « nouvelles » régions.

Il est rappelé que tout retournement de prairies permanentes, hors prairies sensibles, reste autorisé et n'est pas soumis à autorisation tant que la dégradation annuelle du ratio régional n'atteint pas 2,5 % par rapport au ratio de référence.

Régime d'interdiction de conversion et d'obligation de reconversion - Mise en œuvre pour la PAC 2017 en Hauts-de-France -

Étant donné que le ratio annuel de la région Hauts-de-France calculé sur la campagne 2016 s'est dégradé de plus de 5 % par rapport au ratio de référence, un régime d'interdiction de conversion et d'obligation de reconversion est mis en place en Hauts-de-France pour la campagne 2017.

Il s'agira de ramener la dégradation du ratio en deçà de 5 % : **l'objectif est fixé à 4 %, afin de repasser en régime d'autorisation les années suivantes**. Cela permettra à partir de 2018 le déplacement de prairies permanentes et la capacité de conversion dans les cas spécifiques (Agridiff, nouvel installé, éleveur dont la surface en prairie permanente représente plus de 75 % de sa SAU) et non pas un régime d'interdiction (qui ne permettrait aucune conversion, même par déplacement de prairie permanente).

Concrètement :

- **Aucune conversion de surface déclarée en prairie permanente pour la campagne 2016 n'est autorisée** : toute surface déclarée dans la région Hauts-de-France lors de la campagne 2016 avec un des codes culture de prairie permanente, devra ainsi être déclarée en 2017, s'il s'agit toujours d'une surface agricole, avec un code culture de prairie permanente. Sinon l'agriculteur s'expose à une réfaction de son paiement vert.

En particulier, tout agriculteur ayant converti des prairies permanentes dans la région considérée depuis le 15 juin 2016 doit les réimplanter dans cette région. Ces surfaces seront à déclarer au titre de la campagne PAC 2017 avec un code culture correspondant à des prairies permanentes ;

- Pour **une partie des surfaces en prairie permanente converties** entre le 16 mai 2014 et le 15 juin 2016, il sera demandé aux agriculteurs ayant déclaré ces surfaces pour la campagne 2016 de **réimplanter des couverts herbacés** dans la région. L'obligation de réimplantation portera sur le détenteur 2017 de la parcelle (et sera constatée lors de l'instruction PAC 2017 du dossier de cet agriculteur), même si le détenteur 2017 n'est pas le détenteur qui a effectivement réalisé la conversion de la surface.

Les détenteurs 2016 concernés se verront notifier cette obligation de reconversion par courrier avant le 31 décembre 2016. Le seuil minimum de réimplantation de prairies est fixé à 10 ares (en deçà de ce seuil, il ne sera pas demandé à l'agriculteur de réimplanter).

Pour ce faire, soit l'agriculteur :

1. implante une nouvelle surface en herbe et la déclare en prairie permanente dès 2017. Dès lors cette surface doit être déclarée à la PAC avec un code culture de prairie permanente durant les 5 prochaines campagnes ;
2. désigne une surface de prairie temporaire existante en 2016 et s'engage à la déclarer à partir de 2017 avec un code culture de prairie permanente durant le nombre d'années nécessaires afin que le couvert soit présent durant 5 ans révolus.

Réduction du paiement vert en cas de non-respect

Pour le critère maintien des surfaces en prairies permanentes – ratio régional, le **paiement vert sera réduit dans les cas suivants** :

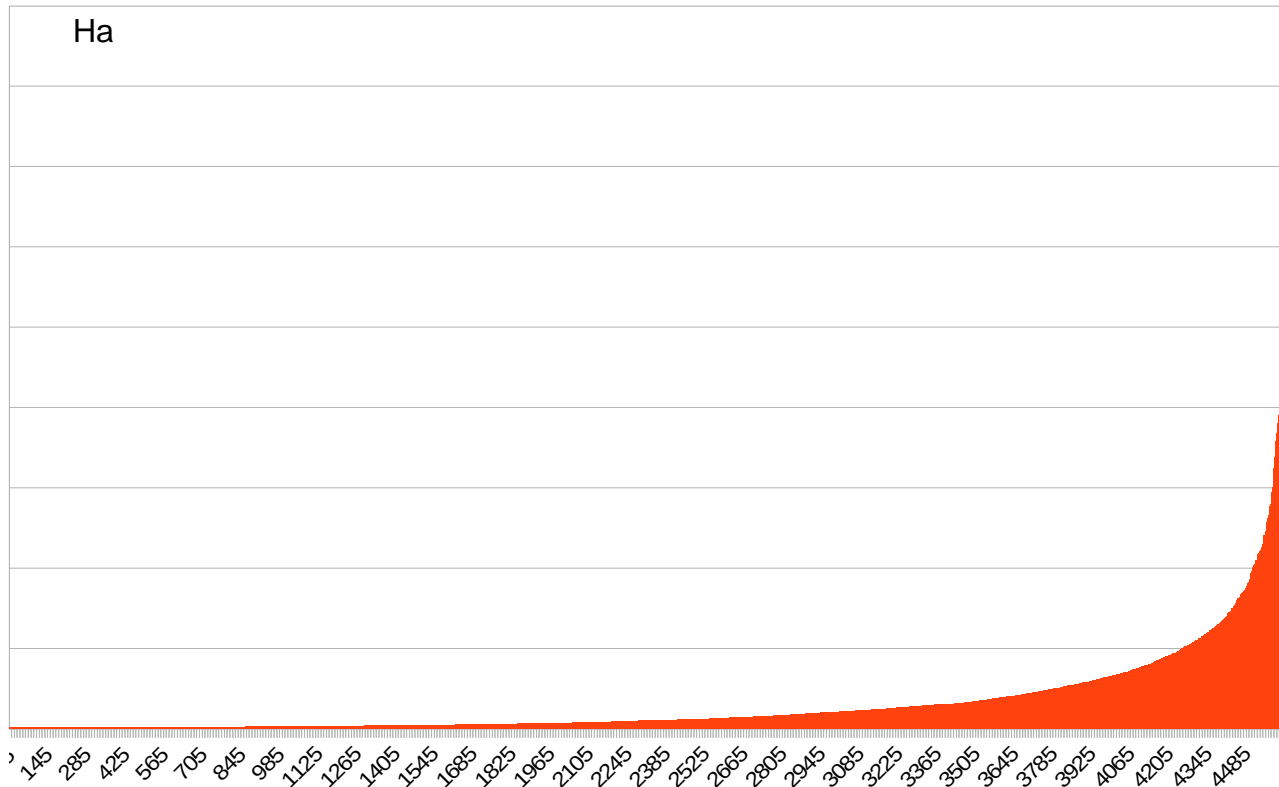
- avoir converti une prairie permanente sans disposer d'une autorisation préalable à la conversion alors que la région est inscrite dans un système d'autorisation préalable à la conversion ;
- avoir converti une prairie permanente alors qu'un régime d'interdiction de conversion est en place dans la région ;
- n'avoir pas réimplanté une prairie permanente alors qu'une obligation de réimplantation avait été notifiée.

La surface en anomalie sera ainsi la surface convertie, ou non réimplantée dans les cas concernés.

En cas de surface en anomalie, une réfaction du paiement vert sera opérée et, si la surface en anomalie excède 3 % de la surface de l'exploitation (hors surface en anomalie) ou 2 hectares, une sanction sera appliquée (le montant en sera proportionnellement beaucoup plus important pour des surfaces en anomalie excédant 20 %, et des surfaces en anomalies représentant plus de 50 % de la surface).

Annexe 2 - Analyse de l'impact effectif sur les agriculteurs

Surfaces à reconvertir par les agriculteurs en Hauts de France (7500 ha à reconvertir)



La moyenne de surface à reconvertir par exploitation est de **1,6 ha**

4670 agriculteurs concernés par la reconversion (*taux de reconversion de 60 %*) dont :

- (85 %) pour moins de 5 ha (= 3 ha à reconvertir)
- (94 %) moins de 10 ha (= 6 ha à reconvertir)
- (98 %) moins de 20 ha (= 12 ha à reconvertir)

- 374 (8%) des exploitations ont plus de 5ha à reconvertir
- 114 (2%) des exploitations ont plus de 10ha à reconvertir
- 15 (0,3%) des exploitations ont plus de 20ha à reconvertir

Le maximum est de 43ha à reconvertir

Annexe 3 – Table ronde du 20/12/2016 avec les OPA à Amiens

QUESTIONS / REPONSES

1/ Définition du champ « Prairies permanentes »

La PAC ayant été réformée sur la période, la mission CGAAER s'est intéressée à la façon dont les prairies permanentes étaient singularisées dans le système de gestion.

Avant 2014, les « prairies ou pâturages permanents » (catégorie de surface agricole notée PP) relevaient de sept codes 'culture' : LD, ES, PN, PX, F1, F3, C6. A la réforme de 2014, les PP ont été codées dans neuf autres codes : PRL, PPH, SPL, SPH, BOP, CAE, CEE, ROS et J6P.

Pour autant, les services du MAAF tant centraux que déconcentrés, affirment que les deux séries représentent bien le même ensemble « Prairies permanentes ».

NB : à la réunion de lancement de la mission (Amiens, 19 décembre), les OPA ont demandé si les 'parcours herbeux' faisaient partie des prairies permanentes.

Codés SPH1, (SPH = surface en parcours herbeux) dont le libellé sur le formulaire PAC est : « surface pastorale - herbe prédominante et ressources fourragères ligneuses », ils font partie de la liste référencée.

...

2/ Augmentation constatée de la SAU déclarée entre 2015 et 2016

Un autre aspect de la réforme porte sur le caractère éligible d'une nouvelle population constituée principalement de maraîchers, horticulteurs, arboriculteurs, éleveurs de chevaux...

Bien que ces nouveaux déclarants potentiels puisse constituer une seconde source d'instabilité des analyses historiques et des ratios, l'impact en Hauts-de-France semble limité : le SRISE, pour ces nouvelles productions éligibles, ne constate pas d'évolution régionale notable entre 2015 (données instruites) et 2016 : on passe de 280 à 380 ha de maraîchage, on perd 100 ha d'arboriculture, etc. « rien qui puisse permettre d'expliquer un gain notable de territoire ».

La tentative d'explication qui nous parait aujourd'hui la plus plausible quant à l'augmentation de la SAU entre la déclaration 2015 et la déclaration 2016 concernerait la restitution de SNA entre 2014 et 2015 aux agriculteurs.

Les haies sont ainsi passées dans les règles BCAE de 5m à 10m, les éléments naturels à 10 ares. Si les données déclarées 2015 sont pré-traitement IGN, ça peut se tenir.

Lors de sa déclaration PAC en 2015, l'agriculteur aurait sous estimé sa SNA qui est plutôt en bordure de champ dans notre région (parce qu'il n'avait pas les moyens de faire autrement ou parce qu'il y avait un intérêt).

Concrètement, cela veut dire que sur une parcelle bordée de haies et contenant un arbre au milieu, l'agriculteur aurait simplement déclaré une surface de parcelle minorée en indiquant quelle culture se trouvait sur cette parcelle et déclaré qu'il fallait prendre en compte les éléments visibles sans dessiner le contour de chaque SNA.

1 Formulaire 'Dossier PAC - campagne 2015, notice Cultures et précision

C'est ensuite l'instruction qui a dessiné le contour des haies et indiqué leurs largeurs et qui a dessiné le contour de l'arbre et indiqué son diamètre permettant de caler la surface finale de l'îlot.

Le résultat du travail restitué aux agriculteurs permet de recalculer la SAU régionale (d'où l'écart de +40 000 ha entre l'instruit 2015 et le déclaré 2015) et leur a permis d'en tenir compte lors de la déclaration 2016 (écart de +36000 ha entre le déclaré 2016 et le déclaré 2015).

Les surfaces concernées sont bénignes à l'échelle de chaque îlot mais la somme de ces petites surfaces sur les 562 000 îlots régionaux devient conséquente.

Pour la DGPE :

Raisons de l'augmentation de la surface agricole utile déclarée entre 2015 et 2016 (+ 36 000 ha environ)

Les deux chiffres proviennent d'extractions analogues des données de l'ASP sur les deux campagnes. C'est un fait, que l'on constate dans toutes les régions (Hauts-de-France : +1,73% ; total métropole : +2,49 %), et dont les agriculteurs et leurs représentants doivent connaître les causes. Pour autant, ces chiffres ne sont pas contestables.

3/ Pourquoi ne pas corriger le ratio de référence avec l'exclusion des petits producteurs?

Pour la DGPE

L'article 43 § 2 permet de déduire du calcul du ratio les surfaces des agriculteurs entrant dans le régime « petits producteurs ».

C'est un régime qui vient en substitution des paiements directs pour ceux qui s'inscrivent dans ce régime particulier.

Le régime petits producteurs, régime alternatif à l'ensemble des paiements directs (cf. article 61 §2 du règlement (UE) n°1307/2013 ; y compris donc le paiement vert), n'est pas mis en œuvre en France en application des choix notifiés par la France en août 2014.

Il a été fait le choix, fin 2014, de ne pas ouvrir en France ce régime optionnel, car présentant peu d'intérêt au vu des caractéristiques agricoles françaises (paiement maxi de 1250 € par exploitation).

Cette disposition est donc inapplicable au vu de nos régimes de paiements directs.

4/ Pourquoi ne pas corriger le ratio de référence avec l'évolution des surfaces en agriculture biologique ?

SAU Bio totale : 4 420 (2014) 25 954 (2016)
dont PP Bio : 1 085 (2014) 10 767 ha (2016)

surfaces déclarées

Réponse DGPE

Le règlement européen, dont la rédaction peut sembler ouverte, mais qui est plus fermée qu'au premier abord, permet de corriger le ratio lors qu'une évolution de la superficie consacrée à l'agriculture biologique ont des impacts significatifs sur le ratio".

Les conditions ne sont pas réunies pour mobiliser cet article, notamment quand on compare les surfaces en bio aux surfaces conventionnelles.

Quand bien même cette voie serait mobilisable, cela ne changerait de toute façon pas le fait qu'on conserverait une dégradation de plus de 5%.

5/ Autres usages (notamment artificialisation) : quelle prise en compte (intégration dans les calculs) ?

Réponse DGPE :

L'artificialisation est prise en compte par la sortie des surfaces déclarées à la PAC entre années. La réglementation ne permet pas de mesure correctrice.

6/ Boisement : quelle mesure ?

Réponse DGPE :

La question porte sur les prairies permanentes boisées en application de l'article 45 § 4 du règlement (UE) n°1307/2013.

Cet alinéa porte, en pratique, sur les surfaces en prairie permanente qui bénéficient d'une aide au boisement au titre du développement rural (mesure 8.1 du règlement FEADER).

Cela n'est pas mis en œuvre en pratique dans la région Hauts-de-France.

7/ Calendrier serré

déclarations annuelles en mai, date butoir 15/11 et 31/12

Réponse DGPE :

Ces dates sont inscrites dans les règlements européens.

8/ Ratio régional versus ratio national (ou départemental ou exploitation) :
bases du choix ?

Réponse DGPE :

Choix de mise en œuvre, discuté avec les organisations professionnelles en 2014, validé par le Ministre en 2014.

Nous nous étions battus pour ne pas avoir un ratio à l'exploitation, solution initialement unique dans les propositions de la réglementation.

Nous avons, depuis 2014, demandé et obtenu que l'échelon régional se comprenne comme les 13 régions, et non les 22 anciennes.

1. DETAIL DU CALCUL DU RATIO DE REFERENCE

Ratio de référence Hauts-de-France										
Numérateur	=	PP declared 2012 288 436,23 16 792	+	PG declared 2015 not declared 2012 16 751,47 -	-	declared in organic farms : 7 658,59 282	-	declared 2012 converted into other 16 751,47 -	=	280 777,64 -
Dénominateur	=	agricultural area declared 2 100 188,25	-	agricultural areas declared in organic farms 2015 19 401,78					=	2 080 786,47
<i>Effectifs</i>		23 664		515						23 863
Ratio de référence	=	13,49%								

2. DETAIL DU CALCUL DU RATIO 2016

Hauts-de-France						
Numérateur	=	PG declared 2016 276 686,52	-	PG declared in organic farms 2016 10 767,40	=	265 919,12
<i>effectifs</i>		15 967		396		16 269
Dénominateur	=	agricultural area declared 2016 2 136 433,49	-	agricultural areas declared in organic farms 2016 25 953,59	=	2 110 479,90
<i>effectifs</i>		22 941		773		23 230
Ratio annuel 2016	=	12,60%				

