



# Séminaire sur l'avenir de la PAC dans les zones de montagne

26 juin 2008, Bruxelles

Le 26 Juin dernier a eu lieu un séminaire co-organisé par Euromontana, le département d'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du Pays Basque espagnol et de Gune 6 (groupe basque de sociétés autour du secteur agricole, pêche, alimentation et développement rural) sur l'avenir de la PAC dans les zones de montagne. Cet événement avait entre autre pour objectif de débattre de la position d'Euromontana sur l'avenir de la PAC après 2013 afin de la préciser (voir position d'Euromontana disponible sur le site).

Pour enrichir le débat, Euromontana avait invité des intervenants présentant des points de vue européens ou nationaux, de divers horizons (agriculture mais aussi développement rural) :

Loretta Dormal Marino, Vice-Directrice Générale DG Agri, ainsi que Jean-Michel Courades et Antonella Zona de la DG Agri ; Bernadette Bourzai, Membre du Parlement Européen ; Olivier Bertrand, Comité des Régions et Association des Elus de Montagne ; Jean-Louis Cazaubon, COPA-COGECA ; Domenico Mastrogiovanni, CIA (Italie); Peter Cook (Ecosse) ; Jorge Garbisu, Département de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (Pays Basque espagnol) ; Virginie Jorissen, ministère de l'Agriculture (France) ; Antonio Machado, ADRAT (Portugal).



*Ibon Mendibelzua et Frank Gaskell*

Après l'ouverture de la journée par **Ibon Mendibelzua** (Délégué d'Euskadi à Bruxelles), en sa qualité d'hôte de la Journée et par **Frank Gaskell**, le séminaire a débuté par une session consacrée aux révisions en cours de la PAC.

**Jean-Michel Courades** a ainsi présenté les propositions législatives de la commission concernant le bilan de santé de la PAC en insistant sur celles concernant les zones de montagne. Les principales mesures qui seraient mises en œuvre seraient liées à trois objectifs principaux:

- **simplifier la gestion des aides directes** : uniformisation possible des taux des droits à paiement unique, découplage total sauf pour les vaches allaitantes, les brebis et les chèvres, simplification des règles d'attribution, introduction d'un seuil minimum et actualisation de la conditionnalité ;
- **supprimer les limitations de production pour répondre à la nouvelle donne sur les marchés et à la hausse des prix** : augmentation progressive des quotas laitiers en vue de

leur suppression en 2015, abolition ou limitation de l'intervention sur la plupart des secteurs à l'exclusion des blés panifiables ;

- **renforcer le développement rural pour faire face aux nouveaux défis** en permettant aux Etats membres d'augmenter la modulation pour les agriculteurs percevant plus de 5000€ d'aide, ce qui permettrait de financer des mesures en lien avec le changement climatique, la gestion de l'eau, la biodiversité...

Pour contrebalancer les effets négatifs sur certains secteurs ou zones en difficulté, la Commission propose, outre la possibilité de maintenir des aides couplées sur les secteurs bovins allaitants, ovin et caprin, l'introduction de **mesures spécifiques pour les secteurs en difficulté**, parmi lesquels le **secteur laitier en montagne. Elle propose également une révision de l'article 69 (nouvel article 68)** pour permettre de financer des régions ou secteurs en difficulté ou des mesures de gestion des risques grâce à un prélèvement sur les aides du premier pilier à hauteur de 10%, dont ¼ pourrait être utilisé pour le soutien direct à des secteurs de production.



Jean Michel Courades

Les participants ont aussitôt soulevé la question de **l'impact du découplage sur l'abandon des terres et des productions allaitantes**, au premier rang desquelles les ovins. Ils ont regretté que la Commission aille plus loin dans le découplage si tôt après la réforme de 2003, qui dans certains états n'a été mise en œuvre qu'en 2006. Les impacts de la politique de découplage sur les secteurs et les territoires, qui se feront sentir plutôt à moyen-long terme, n'ont donc pas pu être mesurés. La Commission a accueilli favorablement la nécessité d'une étude et Jean-Michel Courades a même **insisté sur la nécessité d'une approche territoriale de ces études d'impact de la PAC**, reconnaissant que ce type d'approche était pour l'instant manquante. Cependant, la Commission a rappelé que pour elle le bilan de santé n'était pas une réforme mais un ajustement, que la Commission n'envisageait pas le découplage total mais progressait dans cette voie étant donné qu'aucun signe négatif ne lui était parvenu concernant le découplage. Autant des problèmes auraient été constatés avec la mise en œuvre de la conditionnalité, autant aucune étude montrant que le découplage conduisait à l'abandon de la production n'a été communiquée. Des études seront conduites dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC.

**Antonella Zona** de la DG agriculture a ensuite présenté les travaux en cours sur le **dispositif de soutien aux zones défavorisées**. Ces travaux sont conduits dans le cadre du mandat donné par le Conseil à la Commission en juin 2005 avec la réalisation d'un rapport assorti de propositions pour un nouveau dispositif en 2008 et la mise en œuvre du nouveau dispositif en 2010. Elle a introduit son propos en indiquant que la Commission en était au stade de la réflexion et en rappelant que les différentes consultations sur le sujet, dont l'audition organisée le 14 mars 2008 par un groupe interservices de la commission et à laquelle Euromontana a participé (voir newsletter d'avril 2008). Elle a ensuite mis en perspective les réflexions actuelles avec l'évolution des objectifs depuis 1975. Si le maintien de la population et d'une communauté rurale viable ont été au centre de la politique des années 1975 à 2006, **les objectifs définis pour 2007 sont davantage focalisés sur l'environnement**, l'aménagement du territoire, la lutte contre l'érosion et la biodiversité. **La composante socio-économique**, qui fait l'objet de mesures spécifiques dans le cadre de l'axe 3 des programmes de développement rural, **a donc été retirée du dispositif**.

La réflexion en cours ne vise donc pas à revoir les objectifs du dispositif de soutien aux zones défavorisées, mais à les mettre en œuvre. Elle ne concerne pas les zones de montagne, dont les critères de définition ont été jugés objectifs lors de la phase d'évaluation, mais les zones défavorisées simples doivent par contre être revues. La Commission a donc pour mandat d'**objectiver les critères** permettant de **déterminer la délimitation des zones défavorisées simples** (et ce afin d'éviter les risques de traitement inégal). Une fois la révision appliquée, le montant des indemnités des producteurs devra effectivement correspondre à une compensation des surcoûts liés au handicap naturel. La Commission a donc travaillé avec un panel de scientifiques sur la définition des critères. Ceux-ci se répartissent en quatre catégories : critères liés au sol, critères liés au climat, critères combinant sol et climat et critères liés au terrain (pente). En cohérence avec les objectifs, cette liste



Antonella Zona et Juan Andres Gutierrez

ne comprend **aucun critère économique et social**. Sur la base de ces travaux scientifiques, la Commission doit maintenant progresser dans l'évaluation de la faisabilité, la cartographie de l'ensemble des zones en fonction de l'ensemble des critères pouvant être très longue, fastidieuse et donc coûteuse. Pour être considérée comme défavorisée, une région devrait remplir au moins un des critères. D'autre part, si le handicap a été surmonté grâce à des aménagements (drainage, irrigation par exemple), les agriculteurs en bénéficiant ne pourront prétendre à recevoir l'indemnité.

Antonella Zona a présenté les **quatre scénarii** que la Commission examine pour l'élaboration du nouveau dispositif, qui varient en fonction des règles utilisées pour la délimitation des zones et des règles d'éligibilité :

- scénario **status quo** : délimitation des zones faite par les Etats-Membres (EM) en n'utilisant plus de critères socio-économiques mais ceux proposés par la commission, éligibilité décidée par les EM,
- scénario **critères communs** : critères communs de délimitation, éligibilité décidée par les EM,
- scénario **critères d'éligibilité communs** : critères communs pour la délimitation et pour l'éligibilité,
- scénario « **haute valeur naturelle** » : critères communs pour une délimitation basée un croisement entre les critères physiques, de sol et climatiques proposés par la commission et le classement en zone agricole à haute valeur environnementale, éligibilité décidée par les EM en cohérence avec les objectifs du dispositif.

L'intérêt d'adopter des critères communs est de rendre le dispositif davantage transparent et comparable d'un pays à l'autre, l'inconvénient étant néanmoins que cela permet moins de prendre en compte les spécificités et est administrativement plus lourd.

Les participants ont **regretté vivement que la composante économique et sociale ne fasse plus partie des critères utilisables**. En effet, certaines zones qui ne correspondent pas aux critères définis peuvent toutefois se trouver en difficulté pour des raisons par exemple d'enclavement, comme c'est le cas dans plusieurs régions écossaises. Le manque d'accès au transport, la difficulté à trouver des fournisseurs et des acheteurs à proximité et les coûts supplémentaires qui en découlent sont des critères semblant aussi recevables que ceux retenus par les scientifiques.

**Jean-Louis Cazaubon** a pris la suite pour présenter la position du COPA-COGECA sur ces sujets. La ligne directrice de cette position est de promouvoir **une agriculture durable, présente sur l'ensemble du territoire, intégrée dans les économies rurales et économiquement viable avant toute chose**. Il a insisté sur l'ensemble des bénéfices apportés par une agriculture présente partout et notamment en montagne, en termes de **maintien de l'emploi** (rural, agricole, agro-alimentaire et tous emplois induits), **d'aménagement du territoire, de gestion de l'eau...** **Une agriculture vivante en montagne est une condition sine qua none de réalisation des stratégies de Lisbonne et de Göteborg.**

En réponse à la présentation faite précédemment sur le bilan de santé de la PAC, Jean-Louis Cazaubon a insisté sur la **nouvelle donne des marchés agricoles**, avec l'augmentation des prix et ses conséquences pour l'alimentation. Cette évolution doit inciter à **remettre l'alimentation au cœur des politiques agricoles**, afin d'assurer la sécurité alimentaire pour les 500 millions d'européens, sans parler des autres pays. L'agriculture doit relever ce défi tout en **répondant aux autres demandes de la société en matière d'environnement, de paysage, de bien-être animal et de qualité** des denrées alimentaires.



*Juanan Gutierrez, Jean Michel Courades, Peter Cook, Domenico Mastrogiovanni et Jean Louis Cazaubon*

Pour atteindre cet objectif, le COPA préconise le **maintien de mécanismes de régulation des marchés** afin de **limiter la volatilité des prix pour les producteurs comme pour les consommateurs**. Les stocks sont à ce titre jugés comme un mal nécessaire, dont l'absence a cruellement montré ses effets cette année. Le COPA estime donc que le maintien de l'intervention, du stockage privé et des subventions à l'exportation est nécessaire, en se donnant la possibilité d'évaluer la pertinence des instruments et d'en établir si nécessaire de nouveaux.

Pour ce qui concerne plus précisément la production laitière, il a été rappelé que les mesures de contrôle de l'offre doivent également être gérées de façon à assurer sa **stabilité, sa prévisibilité et l'équilibre territorial**. Les quotas laitiers avaient le mérite de fixer la production laitière partout sur le territoire. Avec leur abolition, on peut craindre que les transformateurs se déplacent vers les zones les plus rentables, privant de débouchés les éleveurs les plus enclavés. Certes le lait de montagne peut bénéficier d'une bonne rémunération du fait des AOC fromagères, comme l'a montré l'étude conduite par la Commission, mais ce n'est pas le cas partout en montagne, notamment dans les nouveaux états membres, puisque toutes les zones présentant des handicaps ne bénéficient pas d'une appellation contrôlée. Ainsi, une des conclusions de l'étude de la Commission est que 5% des producteurs laitiers de montagne vont se retrouver avec des marges négatives après la fin des quotas laitiers.

Concernant le **découplage**, Jean-Louis Cazaubon a attiré l'attention sur la différence entre les productions végétales et animales. Les productions végétales peuvent en effet s'adapter d'une année sur l'autre aux conditions du marché. Une parcelle peut être laissée en jachère une année et cultivée à nouveau la suivante. Dans le secteur de l'élevage par contre, la décision de ne pas produire une année équivaut à la vente du cheptel et à l'arrêt de la production, décision sur laquelle il n'est pas possible de revenir l'année suivante. Le découplage en production animale doit donc être considéré avec la plus grande prudence. A cette fin, **le versement des aides doit être conditionné au maintien effectif de la production agricole et le découplage total examiné au cas par cas en fonction des productions et des secteurs.**

Sur l'article 68 enfin, permettant de cibler des zones et des secteurs en difficulté, le COPA-COGECA estime que **de telles mesures spécifiques sont nécessaires, notamment pour contrebalancer les effets négatifs du découplage. Cependant, en l'état, les propositions de la Commission ne sont pas suffisantes.** En effet, réorienter 10% des fonds du premier pilier ne suffira pas pour soutenir toutes les régions vulnérables et les secteurs qui en ont besoin (ovin, lait de montagne, protéagineux...). Le pourcentage de fonds réorientés devrait être réévalué à la hausse, ce qui est confirmé par le fait que plusieurs Etats-Membres sont prêts à contester le chiffre de 10%. Pour le COPA-COGECA, Des mesures telles que celles que permet l'article 68 doivent être vues comme **des outils additionnels** aux mesures de la PAC d'équilibre et de gestion du marché, puisque c'est avant tout le maintien d'un marché favorable qui permettra le maintien de l'agriculture sur l'ensemble du territoire, y compris en montagne.

L'intervention suivante de **Domenico Mastrogiovanni**, pour la **Confédération italienne de l'agriculture**, est allée dans le même sens, à savoir la promotion d'une politique agricole qui **maintienne avant tout l'activité économique et les agriculteurs dans les zones de montagne.** Il a ainsi mis en garde contre une tendance à une « lisbonnisation » de la PAC, principe qui selon lequel seules les secteurs et les territoires les plus compétitifs ne devraient être soutenus au



*Domenico Mastrogiovanni*

non de la recherche de la compétitivité. Or, très clairement, aller dans cette direction équivaut à abandonner l'agriculture dans des pans entiers du territoire européen, avec comme conséquence pour les régions à handicap naturel une marginalisation, l'abandon de terres agricoles, la perte de biodiversité, l'arrêt de production de qualité, des conséquences sur la gestion de l'eau... Il est donc indispensable de maintenir la production agricole dans les zones à handicap naturel, mais en mettant l'accent sur la production. En effet, les agriculteurs doivent produire pour le marché, pour vendre des produits et ne pas seulement être rémunérés pour l'entretien du territoire. C'est parce qu'ils ont une activité agricole et en tirent un revenu qu'ils sont présents sur le territoire et génèrent la production d'externalités positives.

Ceci étant avéré, comme les conditions en montagne sont plus difficiles et l'activité est moins rentable, **il est normal que les agriculteurs soient soutenus dans leurs activités puisque leurs efforts pour maintenir la production agricole, contribue à maintenir un tissu économique et social dans ces régions.** Il est impératif que soit reconnu le rôle stratégique de

l'agriculture de montagne et que soit élaborées des politiques intégrées privilégiant l'économie et la subsidiarité. De nouveaux modes de gouvernance, avec plus de collaboration entre acteurs locaux, doivent être mis en place. Domenico Mastrogiovanni a pour conclure vanté les mérites des approches de type Leader et appelé de ses vœux un développement de ces approches.

**Peter Cook** a pris la parole ensuite pour apporter une contribution scientifique et concrète apportant des éléments sur **l'évaluation des conséquences du découplage sur l'agriculture de montagne d'Ecosse**. Commandé par **Highlands and Islands Enterprise**, le cas d'étude présente une l'évolution de l'élevage dans la zone des Highlands, et la compare avec celle observée dans l'Ecosse dans l'ensemble. Toutes les aides en Grande Bretagne ont été totalement découplées, la réforme de la PAC ayant été appliquée dès 2004. Conduite sur deux périodes 2001-2004 et 2004-2006 et mise à jour avec des données de 2007, l'étude présente l'intérêt de montrer les évolutions dues à l'impact de la réforme.

L'étude a permis de montrer que la baisse générale du cheptel ovin, d'environ 3% par an, s'est accélérée à 5% (2006) puis 6% (2007) suite au découplage. La baisse du cheptel écossais correspond essentiellement à la baisse dans les Highlands, ce qui signifie que les zones de montagne sont plus touchées. Donnée complémentaire intéressante, **le cheptel total diminue plus vite que le nombre d'élevages**. Cela s'explique par le fait que les éleveurs, recevant des subventions à l'hectare et faisant par contre face à des charges par tête en lien avec des prix plutôt bas, ont tout intérêt à réduire leurs charges et donc leur troupeau. Les grands troupeaux ont ainsi été réduits, notamment en réformant les animaux à faible valeur ou faible productivité.

En bovin allaitant les tendances sont similaires avec un **doublment de la baisse annuelle de cheptel dans les Highlands après l'introduction du découplage** constaté en 2006 et à nouveau en 2007 (2.8% au lieu de 0.7% avant). Les meilleurs zones herbagères et celles bénéficiant d'aides environnementales sont légèrement protégées contre ces évolutions. Là encore, la tendance observée est celle d'une réduction du cheptel plutôt au celle d'une diminution du nombre de troupeau, les **éleveurs travaillant avec moins d'animaux, mais mieux finis et donc à plus haute valeur ajoutée**.

Le **nombre de vaches laitières a également diminué mais la production de lait à augmenté**, suite là encore à la concentration sur des animaux plus productifs.

Les cultures enfin ont drastiquement diminué après la mise en place du découplage, tendance qui devrait s'inverser avec la hausse des prix.

Le nombre d'agriculteurs à temps plein a nettement baissé. La baisse s'est arrêtée du fait du très faible nombre résiduel d'actifs. C'est maintenant le nombre d'actifs à temps partiel qui a tendance à diminuer.

Les impacts du découplage viennent s'additionner et renforcer les tendances actuelles de vieillissement de la population agricole, de diminution de la main d'œuvre disponible pour les travaux agricoles, de diminution de la population. Le secteur le plus exposé est celui des ovins, le plus dépendant des subventions mais aussi le moins favorisé par le système britannique actuel de compensation des handicaps naturels.

A terme, le risque pour les zones défavorisées d'Ecosse est que le nombre d'agriculteurs passe sous le seuil de masse critique permettant le maintien du secteur. En effet, si le nombre d'agriculteurs d'une région est trop faible, les activités amont et aval n'ont alors pas assez de client pour se maintenir. Or sans celles-ci, la continuation de l'activité agricole n'est pas possible dans la région.

En conclusion, Peter Cook a **positionné les enjeux pour l'élaboration des politiques**, toutes simultanément en cours de révision (PAC, développement rural, zones défavorisées...) **dans le contexte plus général des questions sur le changement climatique et la sécurité alimentaire.**

Le débat a ensuite été ouvert. Les participants ont commencé par attirer l'attention sur les volontés qui s'expriment ici et là pour une renationalisation de ces politiques. Un cadre commun, européen reste vivement souhaité. La question de **l'impérieuse nécessité de disposer d'études de qualité** telles que celles réalisées par Peter Cook a à nouveau été mise en exergue. L'assistance a souhaité que ces études soient réalisées **en préalable à une nouvelle réforme et avec le recul nécessaire** pour juger de l'impact des mesures passées. Une mesure comme l'ICHN a eu un impact sur le nombre d'emplois par euro engagé tout à fait intéressant et il serait dommage de l'oublier. Il faut également réaliser les observations localement et regarder, au cas par cas, qui a profité et pâti de certaines mesures et éviter ainsi les effets de lissage d'une analyse trop globale.

Le débat s'est ensuite déplacé vers les instruments de financement et la coordination entre eux. En effet, il est admis que le FEADER est insuffisamment doté pour permettre d'atteindre les objectifs fixés, notamment ceux de développement rural financés par l'axe 3 dont la dotation est loin de permettre pas des soutiens au niveau des besoins en zone rurale. Certains estiment alors que le FEDER devrait pouvoir également servir à financer des mesures de développement rural. Il ressort du débat que **le financement du développement rural à travers la politique agricole et du financement du développement dans les zones rurales par la politique régionale sont tous deux insuffisants.** Une piste alternative a été évoquée par Bernadette Bourzai qui a fait part des discussions qui ont eu lieu le matin même au Parlement européen sur une possible fusion des fonds structurels, donnant aux territoires les moyens de financer leurs projets.

Après une pause déjeuner qui a permis aux uns et autres d'échanger, une deuxième session modérée par Sylvain Marmier (FNSEA) a été ouverte sur les objectifs et points de vue pour la PAC d'après 2013.

**Bernadette Bourzai**, membre du parlement européen et de la Commission sur la politique régionale, a alors présenté plus en détail sa vision du développement dans les zones rurales en général et dans les zones de montagne en particulier en présentant le rapport Ebner sur l'avenir de l'agriculture en zone de montagne. Le rapport a été adopté par la commission agricole le 14 juillet après examen de 117 amendements, ce qui démontre le fort intérêt que le sujet a suscité. Il devra être adopté en session plénière à l'automne et pourra aboutir à une délibération. Le rapport préconise :

- le maintien de paiements compensatoires (ICHN),
- le maintien de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs,
- la mise en place d'un soutien spécifique pour le secteur laitier,
- la prise en compte du rôle des PME,
- le maintien de fonds spécifiques pour l'aide aux zones défavorisées,

- l'augmentation à 20% du montant dévolu à l'article 68 pour dégager des financements pour les zones de montagne et l'augmentation de la part pouvant être dévolue aux secteurs spécifiques,
- une stratégie forestière,
- la valorisation de l'agro-tourisme et son développement par la formation professionnelle.

Elle a renouvelé les appels à la vigilance concernant un découplage total et appelé à renforcer le rôle du comité des régions qui a appelé à la production d'un livre vert sur la montagne. Elle a également rappelé l'importance de l'agriculture de montagne dans la production de produits de qualité et le rôle des montagnes en général dans la prévention des changements climatiques, en tant que puits de carbone. Pour conclure, elle a insisté sur le fait que la prochaine mandature serait celle de l'articulation entre les fonds structurels et la PAC, nécessitant une approche intégrée des filières et des exploitations ancrées dans un territoire, mais a déploré l'absence de pouvoir du Parlement pour ce qui concerne l'agriculture.



*Sylvain Marmier, Bernadette Bourzai, Jorge Garbisu and Virginie Jorissen*

**Virginie Jorissen**, représentante du ministère de l'agriculture français, a apporté ensuite des éclairages sur le débat qui se déroule en France sur l'agriculture à horizon 2013, et sur les **intentions de la présidence française** sur ce dossier. Pour construire et affiner une vision pour l'agriculture de demain, le ministre Michel Barnier a lancé en début d'année une **large consultation sous forme de réunions départementales** organisées par les chambres d'agriculture et visant l'ensemble du monde

agricole. Elles avaient pour objectif de **placer le débat sur le bilan de santé dans la**

**continuité d'une réflexion générale sur l'avenir de l'agriculture** européenne et un projet pensé longtemps à l'avance pour la PAC d'après 2013.

Lors de ces réunions le monde agricole français s'est positionné en faveur du **maintien des outils communs de gestion des marchés**, des **soutiens couplés** pour les vaches allaitantes, les brebis et les chèvres, d'un accompagnement dans des conditions très strictes de l'augmentation des quotas laitiers, de la **mise en place de nouveaux instruments concernant l'assurance récolte et des fonds de mutualisation**. Il a également été proposé de redéployer les crédits du premier pilier vers les filières ou les territoires fragiles, sur la base de critères de taille et d'emploi avec une priorité donnée aux productions à l'herbe. Les participants aux réunions se sont **montrés réservés sur la régionalisation du montant des droits à paiement unique** et **plutôt opposés à un renforcement du deuxième pilier qui passerait par une augmentation de la modulation** (notamment du fait du co-financement que cela implique). Ils ont exprimé le souhait de recentrer le deuxième pilier sur la compensation de handicap, l'installation des jeunes, la modernisation des exploitations et les mesures agro-environnementales. Les mesures agro-environnementales doivent d'autre part être re-calibrées. Les participants ont également appelé à une **simplification de la conditionnalité**.

Virginie JORISSEN a rapporté la vision du futur président du conseil des ministres de l'agriculture sur les défis de l'agriculture. Pour Michel Barnier, une politique agricole européenne rénovée doit avoir pour objectif :

- d'assurer l'indépendance alimentaire de l'Europe,
- de contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux,
- préserver les équilibres des territoires ruraux,
- participer à l'amélioration de l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques.
- 

Les projets de la présidence française sont, au cours des trois mois qui restent, de terminer les discussions avec le Parlement et la Commission européenne sur le bilan de santé. En effet, ce bilan n'a de sens que s'il est mis en œuvre maintenant et il ne faut en aucun cas faire durer les discussions pour aboutir à une mise en œuvre deux ou trois ans avant la réforme suivante. La **présidence vise l'obtention d'un accord politique mi-novembre**. La présidence entend également lancer dès la rentrée le débat sur la PAC d'après 2013, de façon à avoir un **consensus avant le débat sur la révision des perspectives budgétaires**. Il ne s'agit pas à ce stade de parler d'instruments, d'outils, de fonds ou de piliers mais d'**objectifs** à promouvoir à 27, pour la politique agricole de l'Union européenne. **L'agriculture est au cœur des enjeux alimentaires, énergétiques, environnementaux, écologiques et sociétaux. Il faut produire plus, mieux et partout.**

Suite à ces échanges, **Jorge Garbisu**, du gouvernement basque, a pris la parole pour présenter une analyse critique des effets possibles de la PAC dans les zones de montagne et des bases de discussion pour une position d'Euromontana sur l'agriculture européenne à l'horizon 2013. **Les éléments constitutifs de cette position sont au cœur du débat conduit depuis le début de l'année au sein du réseau Euromontana**. Ils sont détaillés dans le projet de position commune d'Euromontana et la présentation disponible également sur le site internet. Les points principaux de la position sont de **promouvoir un premier pilier** qui maintienne des mécanismes de marché, des mesures de régulation de l'offre (quotas laitiers), des aides plus uniformes, plus équitables, mieux réparties et accessibles aux actifs à temps plein comme aux pluri-actifs mais au-delà d'un montant minimum et en-deça d'un plafond à établir par chaque état membre. Un renforcement du soutien des productions à l'herbe devra être envisagé. Le document propose également une discrimination positive des aides du premier pilier en fonction de caractères mesurables liés à la multifonctionnalité. La proposition présentée prévoit également un renforcement du second pilier sans co-financement, pour cibler des aides aux régions et aux secteurs de production les plus en difficulté et développer des politiques en phase avec les enjeux environnementaux (changement climatique, gestion de l'eau, lutte contre l'incendie).

Suite à ces présentations, une table ronde a été lancée. **Loretta Dormal Marino**, Vice-directrice générale de la DG AGRI, a entamé les discussions en donnant son sentiment sur les positions qui venaient d'être présentées. Elle a invité à se remettre en cause et à **ne pas chercher à revenir à une politique agricole datant d'avant la réforme de Mc Sharry (1992)**. Elle a aussi rappelé qu'un certain nombre de mesures du bilan de santé sont positives pour les zones de montagne. Le bilan de santé de la PAC promeut un **plus grand ajustement au marché et la libération des forces de production pour aboutir à davantage de compétitivité et suivre davantage les avis des consommateurs. En plus de cela, l'utilisation de l'article 68 va permettre un soutien adapté de l'agriculture de montagne**. Les propositions visent d'autre part à **augmenter**

**la modulation pour lutter contre le changement climatique, ce qui est aussi positif pour les zones de montagne.** Ces propositions sont donc adéquates par rapport aux enjeux. Loretta Dormal Marino propose aux participants **d'adopter une attitude plus positive et offensive et moins défensive.** Certes les zones de montagne font face à des handicaps naturels et à des surcoûts. Mais **elles ont aussi des atouts** tels que la production de produits de qualité, protégés, que la Commission entend promouvoir avec la publication d'un livre vert sur la qualité en octobre. En outre, Euromontana a toute sa part à prendre dans le réseau européen de développement rural et on attendra qu'elle soit force de proposition dans un esprit constructif. La vice-directrice demande de **préciser ce qui est sous-entendu lorsqu'on demande de maintenir les outils de régulation des marchés** : s'agit-il d'outils de gestion de crise, de fonds de mutualisation ou d'autres outils ? La Commission estime que le soutien des prix dans le contexte actuel n'aurait par exemple aucun sens. Elle a rappelé la nécessité d'avoir une PAC connectée avec les consommateurs et les grands enjeux actuels (développement rural, environnement, gestion de l'eau). Dans ce sens, parler de préférence communautaire aujourd'hui revient à adopter un scénario de la peur, sans cohérence avec les objectifs réels de la PAC. Sur le projet de la présidence française enfin, L. Dormal Marino loue les intentions consistant en une approche centrée sur les objectifs. L'histoire l'amène cependant à douter qu'un consensus puisse être trouvé dans les délais prévus. Elle conclut en disant que tous les **intérêts impliqués dans le débat devront garder à l'esprit que la PAC est sous attaque et que sa légitimité sociale doit être renforcée.** Pour cela il faudra construire des arguments solides.



*António Machado et Loretta Dormal Marino*

Président du groupe développement rural du Comité des régions, **Olivier Bertrand** donne sa vision. Pour lui il est temps de rénover les instruments des politiques agricoles et régionales, qui sont restés identiques malgré le doublement du territoire de l'Union européenne et les changements mondiaux. Il ouvre le débat sur la réflexion nécessaire sur l'avenir de la politique régionale : les politiques à l'échelle des régions s'étant montrées efficace, un meilleur accompagnement au niveau européen doit être envisagé : il apparaît indispensable de raisonner local, mais suivant le principe d'élargir. Pour ce qui concerne plus précisément la politique agricole européenne, Olivier Bertrand s'accorde avec Mme Dormal-Marino pour plaider pour une PAC destinée aux citoyens européens, et qui réponde par exemple à leurs attentes en matière de produits de qualité. Dans ce cadre, le comité des régions s'est positionné en faveur d'un **livre vert sur la montagne.**

**Antonio Machado a contribué** au débat en faisant part de son expérience au sein de l'ADRAT, organisme de développement rural, qui s'investit sur quatre thématiques : **les territoires, les instruments d'appui, les objectifs et les nouvelles activités pour le monde rural.** Selon lui, **la PAC n'est pas qu'une politique sectorielle mais aussi une politique de territoire** La spécificité de l'agriculture de montagne peut lui apporter la compétitivité, à condition d'assurer l'accès à l'innovation. Les projets doivent d'autre part avoir une base locale. Pour expliciter ses dires, Antonio Machado s'est basé sur l'exemple portugais : les aides directes n'ont pas l'effet escompté dans certaines zones rurales du Portugal parce que la population n'y est plus suffisante, et ne constitue pas

la modulation pour lutter contre le changement climatique, ce qui est aussi positif pour les zones de montagne.

un marché suffisant. Les politiques doivent donc avoir comme objectif de maintenir sur le territoire les habitants, qui doivent être considérés comme une richesse.

L'agriculture devrait d'autre part être mieux représentée : tout ce qui se fait sur l'agriculture devrait être transversal tant les fonctions de l'agriculture le sont aussi : paysage, énergie, qualité de vie, prévention des risques...

L'articulation entre le secteur agricole et les autres secteurs d'activité doit donc être améliorée, ce qui permettra de diversifier les activités des zones de montagne et donc de renforcer ces territoires en se basant sur trois de ses

atouts majeurs : l'air, l'eau et la forêt. Il invite également à considérer toujours la dimension sociale de l'intervention dans le secteur agricole et l'importance de l'aménagement du territoire, notamment le besoin de mieux lier le rural et l'urbain qui sont de fait interconnectés. En conclusion, il relève la nécessité de réfléchir à un modèle de territoire plutôt qu'à des politiques cloisonnées (FEOGA/FEDER...), et appelle un possible livre vert à inclure une analyse horizontale.



*Jorge Garbisu et Olivier Bertrand*

Loretta Dormal Marino ajoute pour conclure qu'il est nécessaire de **définir les risques et opportunités pour les zones rurales de façon intégrée**. La spécificité des zones de montagne est déjà reconnue. Il existe plusieurs possibilités pour les soutenir. Le bilan de santé de la PAC tient compte des difficultés de certaines filières et propose des solutions.

Olivier Bertrand rappelle également que ce n'est pas la PAC qui crée les problèmes du monde agricole ou des zones de montagne, en particulier des problèmes d'exode rural, mais que ces problèmes sont liés à l'évolution socio-économique et que la PAC a au contraire largement contribué à les endiguer. Il faut maintenant avancer dans le dialogue mondial avec nos idées et faire passer l'idée de l'importance du développement territorial.

En réponse à l'intervention de Me Dormal Marino, Jean-Louis Cazaubon précise que les outils de régulation des marchés envisagés sont le maintien de l'intervention en blé panifiable et le stockage. Il met en avant les effets désastreux observés cette année de l'absence de stocks permettant de couper cours aux spéculations.

Les participants se sont sinon accordés sur l'importance des programmes LEADER, dont le principe est reconnu et s'exporte hors de l'UE, et sur celle des programmes INTERREG.

Frank Gaskell demande à Marie Guittou de venir conclure le séminaire. Elle a commencé par rappeler la concordance de l'initiative d'Euromontana avec les calendriers de la présidence française, et des institutions européennes. Il est donc essentiel pour Euromontana de continuer ses démarches pour faire entendre sa voix et faire reconnaître les besoins d'adaptation pour l'agriculture montagnarde. Euromontana peut d'autre part noter avec satisfaction que certaines des propositions législatives de la Commission vont effectivement dans le sens d'une politique agricole prenant en compte les particularités des zones de montagne, avec en particulier la proposition de maintenir des soutiens couplés aux productions animales et le nouvel article 68. Des mesures en faveur d'un soutien à la production laitière de montagne sont d'autre part annoncées. Cependant, les propositions sont encore trop limitées, ou peu détaillées. Ainsi, ne pouvoir utiliser que 2.5% du budget du premier pilier de la PAC pour soutenir des secteurs de production spécifiques n'est pour Euromontana pas suffisant. Il a

été mentionné que le taux de 10% de réorientation du budget du premier pilier au titre de l'article 68 serait très probablement contesté par certains Etats-Membres, Euromontana devra soutenir cette demande en proposant un taux plus élevé et en ne se contentant pas d'un quart des nouveaux fonds pour le soutien à des secteurs spécifiques. Elle a d'autre part rappelé qu'en ce qui concerne les futures mesures de soutien à la filière laitière de montagne, bien que celles-ci soient annoncées par la Commission, elles ne sont pas encore définies. Euromontana reste donc en attente d'informations complémentaires et rappelle qu'il ne s'agit pas uniquement de produire mais aussi de maintenir une industrie laitière dans les montagnes. Elle a terminé en précisant que les informations et commentaires recueillis au cours de la journée allaient permettre de préciser et amender le document de position d'Euromontana.

Le président d'Euromontana a conclu ensuite lui-même en remerciant les participants pour ce séminaire riche sur un enjeu majeur pour les zones de montagne. Celles-ci pourraient en effet être les premières victimes d'une réforme inadaptée à leurs besoins et **il faudra sans cesse rappeler combien les externalités positives produites par l'agriculture de montagne justifient totalement la permanence d'une politique de soutien active et intégrée.**



Pour plus d'informations :  
EUROMONTANA 2 Pl. du Champ de Mars  
B-1050 Bruxelles Belgique  
Phone: +0032 0 22804283  
E-mail: [info@euromontana.org](mailto:info@euromontana.org)

---