



**Réponse d'Euromontana à la consultation publique  
sur l'avenir de la politique agricole commune.  
25 janvier 2011**

**Nom du répondant : André Marcon, Président**

**Email : [info@euromontana.org](mailto:info@euromontana.org)**

**Organisation enregistrée au registre européen n°5446623780-39**

**Type d'organisation : Autres**

**Pays : Belgique**

**Protection des données privées : Oui nous acceptons la publication de notre position avec les données personnelles**

*Euromontana est l'association européenne multisectorielle pour la coopération et le développement des territoires de montagne. Elle rassemble des organisations nationales et régionales de différents pays d'Europe: agences de développement régional, collectivités territoriales, organisations agricoles, agences environnementales, organisations forestières et instituts de recherche.*

*La mission d'Euromontana est de promouvoir des montagnes vivantes en œuvrant pour le développement global et durable et l'amélioration de la qualité de vie.*

*Pour ce faire, Euromontana facilite l'échange d'informations et d'expériences entre ces territoires à travers l'organisation de séminaires et de conférences, la réalisation et l'encadrement d'études et de projets européens et par une bonne collaboration avec les institutions européennes sur les problématiques liées à la montagne.*

## Résumé des principaux points

Euromontana :

- rappelle son **attachement à une politique agricole et de développement rural commune et forte**, dotée d'un budget conséquent ;
- soutient préférentiellement les orientations proposées dans le **scénario 2 « Intégration »**, **à condition qu'il soit assorti concrètement de vrais objectifs territoriaux et environnementaux**, et s'oppose aux autres scénarios, synonymes soit de statu quo inacceptable devant la demande de changement exprimée (scénario statu quo et 1), soit de démantèlement des outils de marché dommageable aux filières fragiles (scénario 3) ou carrément à la viabilité de l'agriculture (scénario pas de politique) ;
- demande le **renforcement conséquent des propositions concernant l'approche territoriale** et le **développement équilibré des territoires** et notamment :
  - demande à ce que la Commission **soit porteuse d'un projet fort et ambitieux pour les zones rurales et de montagne**, passant par une politique de développement rural forte comme par un projet constructif et engagé envers les zones rurales et les territoires spécifiques dans la politique de cohésion ;
  - insiste sur la nécessité de renforcer la **coordination des politiques européennes** ayant un impact sur les zones rurales (PAC, politique de cohésion) pour permettre de financer, via des **approches pluri-fonds** et à des **échelles de programmation pertinentes** (régional, infra-régional, inter-régional, massifs...), des **stratégies de développement intégrées** ; Cette coordination doit faire l'objet d'une exigence de la Commission européenne envers les Etats membres ;
  - invite la Commission à **rendre obligatoire la mise en œuvre d'une politique de montagne intégrée utilisant de façon ciblée une partie conséquente des outils mis à disposition** (composant du système de paiements directs relatifs aux zones à contraintes naturelles, paiements couplés, aides aux zones défavorisées du deuxième pilier) et allouant un budget en phase avec l'importance de ces territoires ;
  - demande à ce qu'un **paquet de mesures soit proposé pour les zones de montagne**, paquet de mesures qui pourra être mis à disposition des programmes intervenant dans les zones de montagne, les autorités de gestion de ces programmes pouvant retenir de façon **flexible** les mesures les mieux adaptées à leur contexte ;
  - insiste sur le rôle fondamental des **petits agriculteurs**, des **petites structures** et des **pluri-actifs** dans l'équilibre économique des territoires dans lesquelles les activités économiques sont étroitement inter-reliées ;
  - invite à préciser comment la révision du régime des aides pour les zones défavorisées s'intègre dans ces nouvelles propositions et dans le nouveau libellé « Zones à contraintes naturelles » ; s'inquiète notamment de la relation piémont-montagne ;
- appelle à un **rapprochement des orientations prises dans le cadre de la politique agricole commune et dans le cadre du paquet qualité et en particulier** :
  - demande à ce que l'attention portée aux agriculteurs et aux communautés de montagne dans le cadre des second et premier piliers de la PAC soit complétée par la **proposition d'un terme optionnel qualité « produit de l'agriculture de**

**montagne** » créant un segment de marché spécifique dédié aux produits alimentaires produits et transformés en montagne et permettant aux consommateurs de discriminer positivement ces produits ;

- demande à la Commission de tenir compte des propositions issues du projet européen EuroMARC concernant les **besoins des acteurs des filières agro-alimentaires pour une structuration des filières permettant de tirer pleinement parti des caractéristiques spécifiques des produits de montagne et d'assurer un retour de valeur ajoutée** : capital humain, innovation, ingénierie de projet, marketing, promotion... ;
- appelle de manière générale la Commission européenne à **jouer pleinement son rôle dans la mise en place des définitions et principes permettant de valoriser les biens publics produits** par certains systèmes d'exploitations à travers une valeur ajoutée sur les produits venant compléter les soutiens publics sous forme de paiements directs ou de soutiens contractuels ;
- attire **l'attention sur l'importance clé des espaces pastoraux**, fortement producteurs de biens publics, et sur leur avenir, dans un contexte économique difficile : le renouvellement des générations d'éleveurs et de bergers est incertain et appelle à des mesures particulières les concernant dans les deux piliers (paiements écologiques, paiements couplés, soutien spécifique pour les zones à contraintes naturelles, mesures agro-environnementales, soutiens aux investissements pour les infrastructures et l'animation foncière...) ;
- invite la Commission à **renforcer sensiblement les propositions concernant la régulation des marchés et la gestion des risques**, l'organisation des producteurs et le rôle des interprofessions, dans l'intérêt de l'ensemble des agriculteurs et notamment des agriculteurs de montagne, qui en cas de crise et lorsqu'ils opèrent sur des marchés concurrentiels (exemple du lait de consommation), sont plus fragiles encore que tous les autres ;
- appelle pour les paiements écologiques du premier pilier comme pour les paiements pour services environnementaux, à adopter une **approche simple qui rémunère les services rendus par les systèmes producteurs de biens publics et qui ne soit pas restreinte à la compensation des surcoûts engendrés par des changements de pratiques** ;
- recommande d'adopter, pour l'ensemble des mesures des deux piliers, une approche basée sur des **engagements de long-terme** (au moins 7 ans) permettant aux bénéficiaires d'élaborer des projets d'exploitation viables et de modifier leur gestion d'exploitation avec une certaine sécurité en ce qui concerne les rémunérations versées en récompense des services rendus.

## Les scénarios de politique

(1) Les scénarios de politique décrits sont-ils compatibles avec les objectifs de la réforme ? Pourraient-ils être améliorés et comment ?

Euromontana partage les trois principaux objectifs proposés, pour la future PAC, par la communication et le document de consultation à savoir :

- **Maintenir la capacité de production à travers l'Union européenne, une production alimentaire viable** : nous souhaitons préciser qu'il s'agit de maintenir la capacité de tous les territoires à maintenir les capacités d'une production **durable** (économiquement, socialement et environnementalement) d'aliments **sûrs, diversifiés et de qualité**, une production qui rémunère les agriculteurs de façon suffisamment stable et à parité avec les autres secteurs économiques à travers l'union ;
- **Assurer la fourniture de biens publics** tels que les biens publics environnementaux et la préservation des paysages, c'est à dire gérer durablement les ressources naturelles et permettre l'atténuation du changement climatique ;
- **Assurer un développement territorial équilibré** contribuant à la vitalité des zones rurales : nous souhaitons préciser qu'il s'agit entre autres de maintenir l'agriculture comme socle indispensable de l'économie locale dans les territoires les plus fragiles et de favoriser le développement des économies rurales incluant ces activités agricoles.

En effet, parce que l'agriculture produit des biens publics peu ou mal rémunérés par le marché, celui-ci ne peut garantir à lui seul le développement et le maintien d'une agriculture durable. L'orientation politique est donc primordiale pour assurer la durabilité économique, sociale et environnementale de l'activité agricole sur tout le territoire européen. **Nous soutenons par conséquent pleinement le projet d'une Politique agricole et de développement rural commune forte et ambitieuse.**

Cependant, pour Euromontana, **tous les scénarios proposés ne répondent pas à ces objectifs.**

Il nous semble notamment que le scénario 1, par les trop faibles ajustements qu'il propose, ne répond pas à la demande fondamentale de changement que nous avons exprimée conjointement à de nombreux acteurs, changement allant dans le sens d'une politique plus territorialisée, plus équilibrée, plus rémunératrice des biens publics et plus juste. **Le scénario 1 ne répond par conséquent à aucun des objectifs proposés pour la réforme.**

Bien que nous soyons **fortement favorables à une orientation de la politique agricole et de développement rural commune vers une reconnaissance bien plus grande et vers une juste rémunération des biens publics**, nous émettons des réserves certaines sur le scénario 3 qui, en démantelant l'ensemble des mesures de gestion des marchés et en favorisant l'intensification et la concentration de la production dans les zones les plus productives, risquerait de fragiliser les filières de production dans des proportions qui seraient également dangereuses pour les agriculteurs des territoires fragiles. Ce scénario encouragerait par ailleurs une renationalisation de la PAC peu à même de garantir la cohérence des actions futures.

Si l'agriculture de montagne est fortement productrice de biens publics et majoritairement respectueuse de l'environnement, **il est primordial que les revenus tirés de la**

**commercialisation des produits marchands assure une certaine viabilité aux exploitations.** Beaucoup d'entre elles sont en effet insérées dans les marchés de commodités en compétition avec les agriculteurs des plaines européennes et des autres pays du monde. C'est à cette condition que les producteurs continueront leur activité, inscrivant ainsi la production alimentaire et de biens publics dans la continuité. En montagne plus particulièrement, l'expérience montre que les exploitations orientées vers la production (de qualité) ont une gestion des ressources (prairies, parcours, estives...) plus favorable à la biodiversité et à la qualité paysagère. La politique agricole doit constituer un levier pour orienter les exploitations vers plus de technicité, de qualité, de valeur ajoutée.

A ce titre la **stabilisation et la régulation des marchés ainsi que l'organisation des producteurs sont primordiales.** Les exploitations de montagne ont en effet des coûts de production élevés et des dimensions économiques en moyenne inférieures ou très inférieures aux moyennes nationales. Du fait des contraintes naturelles, leurs capacités à s'orienter vers des productions profitant de cours élevés sont très limitées, tout comme les économies d'échelle et les possibilités de restructuration. Les agriculteurs de montagne seront donc parmi les premiers à souffrir d'une volatilité excessive des prix.

### **Un choix préférentiel pour l'option 2 :**

L'option 2 est la plus équilibrée des solutions proposées. Nous **approuvons la proposition de chercher à répondre à l'ensemble des objectifs à travers les deux piliers de la PAC.** Cette option indique que l'équilibre actuel entre les deux piliers serait maintenu mais ne dit pas quel serait la dotation à chacun des trois objectifs à l'intérieur de chaque pilier. Cette information limite la possibilité d'évaluer la pertinence de l'option. Nous considérons donc que l'option 2 est à privilégier avec des ajustements et conditions.

1. La première de ces conditions est que la future politique **s'écartere significativement du statu quo et de l'option 1 pour adopter une approche résolument plus territoriale et rémunératrice des biens publics.** Plusieurs éléments dans la communication de la Commission européenne laissent penser que, même dans le cadre du scénario 2, on rechercherait une évolution à *minima* par rapport à la PAC actuelle : ceci n'est pas acceptable.
2. La seconde condition est que **les soutiens aux biens publics ciblent les biens publics dont la fourniture serait en danger en l'absence de politique publique.** Les paysages entretenus par les systèmes de production basés sur l'herbe et des systèmes pastoraux en montagne en font partie dans le sens où, en l'absence de soutien, ces paysages se fermentaient.
3. La troisième condition est que les **mesures de marché et les dispositions permettant aux producteurs de renforcer leur pouvoir de négociation** au sein de la chaîne alimentaire soient bien plus substantielles que celles proposées dans cette option.
4. La quatrième condition est que la future politique **développe considérablement son ambition en matière de développement rural, dans une vision concertée avec l'ensemble des politiques européennes.** Nous approuvons la proposition d'un cadre stratégique commun, qui doit se traduire par une coordination étroite des différentes politiques à toutes les échelles. L'option 2 décrit cependant insuffisamment les complémentarités qui seraient recherchées avec la politique régionale et les modalités de gouvernance qui seraient adoptées. Pour répondre aux

objectifs proposés pour la réforme, l'option 2 doit permettre une approche multi-fonds au niveau local et le **soutien à des stratégies infra-régionales ou supra-régionales concertées et intégrées**.

5. La cinquième condition est que la future politique joue **un rôle de levier important dans ces modalités de mise en œuvre**, afin d'inciter les exploitations et les filières à s'adapter aux enjeux actuels tant alimentaires que sociaux, environnementaux et climatiques.

(2) Y a-t-il d'autres problèmes que ceux décrits dans ce document qui devrait être analysés en considérant l'architecture de la PAC dans la période post 2013? Quelles sont les causes des ces problèmes ? Quelles sont leurs conséquences ? Pouvez-vous illustrer ?

Il nous semble que les problèmes suivants devraient être approfondis dans la réflexion sur la future PAC

### **La coordination entre la politique de développement rural et la politique de cohésion :**

Euromontana se félicite de la proposition de la Commission européenne de réfléchir à un cadre stratégique commun pour le FEDER, le FEADER, le FSE et le FEP. Cette proposition est susceptible d'apporter des améliorations substantielles de la mise en œuvre des politiques de développement territorial, à condition qu'elle se traduise par la mise en place d'une réelle approche intégrée et multi-fonds aux différentes échelles de gouvernance.

La démarcation entre les fonds pose en effet aujourd'hui de réels problèmes. Les porteurs de projets doivent engager des demandes de financements auprès de structures différentes, soumises à des procédures et des règles différentes. Pour les petits porteurs de projet, ces contraintes administratives constituent un réel obstacle à la participation. Le cloisonnement entre les fonds limite l'accès des populations rurales et agricoles aux fonds structurels, et en retour l'accès des acteurs non-agricoles au FEADER.

Malgré ce cadre peu adapté, nous pouvons rapporter des exemples positifs d'approches multi-fonds en montagne. Nous citerons par exemple le cas du PSEM, « Plan de soutien à l'économie montagnarde », mis en œuvre dans les Pyrénées. Combinant les différents fonds disponibles, le PSEM propose des mesures de soutiens ciblées sur les besoins des acteurs de montagne. Cet exemple encourage à poursuivre les efforts en faveur d'une coordination étroite des politiques, permettant à des **pôles de développement rural** de mettre en œuvre des **stratégies intégrées**.

Une telle approche intégrée est importante pour tous les territoires ruraux. Mais elle est **totalelement indispensable en montagne**, où les secteurs d'activité économiques sont étroitement inter-reliés, où la pluriactivité est plus développée en moyenne, où les exploitations sont de plus petite dimension économique et dépendent pour l'écoulement de leurs produits des marchés locaux, du tourisme, de la restauration etc... La vitalité des zones rurales dépend en montagne encore plus qu'ailleurs de l'agriculture, qui entretient les paysages, maintient une population permanente (masse critique) et exploite des terrains qui seraient laissés sinon à la forêt ou à l'abandon. Mais l'avenir de l'agriculture dépend également de la capacité de ces zones à offrir à leurs habitants une économie diversifiée et dynamique. La future PAC doit donc rassembler autour d'objectifs communs et ne pas favoriser les divisions entre le secteur agricole et les autres acteurs du monde rural. Un

accès plus aisé des acteurs des zones rurales au FEDER et au FSE ne peut qu'améliorer la situation.

### **L'accès des petits agriculteurs et des pluriactifs aux soutiens de la PAC:**

Le document de consultation reconnaît le rôle que jouent les petits agriculteurs dans la capacité à maintenir les capacités de production alimentaire et dans la vitalité des zones rurales. En revanche, le problème de l'accès de ces agriculteurs aux soutiens de la PAC est insuffisamment détaillé. Dans plusieurs Etats membres, notamment les nouveaux états membres, les critères d'accès aux aides sont définis de façon à exclure ces agriculteurs. Nous invitons la Commission européenne à faire connaître dès que possible ses propositions quant à la définition des petits agriculteurs et des agriculteurs de semi-subsistance.

La situation des **pluriactifs est similaire**. La pluriactivité est plus développée en montagne que dans la moyenne du secteur agricole européen. Ceci est lié à la petitesse de certaines exploitations, à la saisonnalité des productions et au lien étroit avec les autres secteurs économiques. Nous attirons l'attention de la Commission sur la nécessité de prendre en compte ces pluriactifs et leur rôle économique dans l'architecture de la future politique.

### **L'importance clé des espaces pastoraux et la tendance à leur abandon :**

Les documents de la consultation font part du danger d'abandon des terres les moins productives. Nous souhaitons à cette occasion attirer l'attention sur l'**avenir du pastoralisme** et plus globalement de l'élevage de montagne. Il est difficile d'évaluer avec exactitude les tendances en termes d'abandon des terres à l'échelle à laquelle sont réalisées les statistiques agricoles. Cependant, les témoignages des organisations membres indiquent que les surfaces les plus exposées au risque d'abandon sont souvent les landes, les espaces semi-naturels, les zones sèches et en altitude etc... L'exploitation de ces zones est en effet difficile, les bergers de plus en plus difficiles à trouver et les producteurs peuvent être tentés d'abandonner les pratiques pastorales qui les rémunèrent de plus en plus difficilement. Les conditions de travail sont en outre de moins en moins bien acceptées par les nouvelles générations. Le changement climatique est susceptible de favoriser la remontée en altitude de la limite des arbres et d'accélérer la fermeture des paysages. La mise aux normes des cabanes de bergers nécessite des investissements importants.

**Transhumance et pastoralisme sont pourtant parmi les pratiques qui produisent le plus de biens publics en terme de biodiversité, de paysage, de patrimoine culturel, de produits de qualité.** Une partie des aides actuelles du développement rural permet de soutenir ces surfaces et ces pratiques et nous encourageons à développer les moyens qui leur sont octroyés. Pour une analyse complète de la situation, nous renvoyons à l'étude européenne « *Les défis du pastoralisme : Echanges d'expériences innovantes pour un développement durable d'avenir en montagne* », Euromontana, Mars 2008, et à l'étude « *Stratégie de développement du pastoralisme après 2013* » actuellement menée par l'Association des chambres d'agriculture des Pyrénées avec le soutien du gouvernement français.

### **Le rôle des politiques publiques dans la structuration des filières agro-alimentaires pour assurer une meilleure rémunération des producteurs.**

Il nous semble que la stratégie que compte déployer de la Commission européenne pour soutenir l'organisation de chaînes de valeur agro-alimentaires est insuffisamment détaillée.

L'avenir de l'économie agricole et agro-alimentaire européenne, dans le contexte de globalisation des échanges et de concurrence de plus en plus marquée, va impliquer une évolution des modes d'organisation des filières. Cette évolution devra tendre vers une diversification des filières et de leurs marchés cible, allant de la vente directe ou locale aux filières organisées longues (export), en passant par toute une gamme de filières territorialisées de qualité, d'approvisionnement local et régional. Ce sera le cas particulièrement en montagne où **le maintien d'une économie viable devra passer par le ciblage et la différenciation de nouveaux marchés** combinant astucieusement la promotion des attributs montagne et de la provenance précise des produits.

La proposition de la Commission devrait être développée sur la diversité des schémas d'organisation à soutenir et des moyens mis à leur disposition. De manière générale, nous appelons à **clarifier l'articulation entre la PAC et la politique européenne de qualité des produits.**

Nous regrettons fortement à cet égard, le fait que les propositions concernant des termes optionnels qualité pour les produits de l'agriculture de montagne et pour les produits locaux aient été retirées du paquet qualité. En effet, Nous apprécions la présentation de la PAC en trois pôles : **soutiens directs, mesures de marché et mesures de développement rural.** Nous partageons l'idée que les différentes composantes de la politique agricole commune sont étroitement inter-reliées. La Commission doit travailler sur ces **liens.**

Ainsi, il nous semble que la reconnaissance de l'importance de l'agriculture de montagne, dont nous nous félicitons, dans les deux premiers piliers est **orpheline d'une réelle incitation à la création d'un segment de marché dédié aux produits de montagne.** Les politiques publiques ont un rôle à jouer dans la création d'un tel segment de marché, par la définition des termes et la réglementation de leur utilisation pour commencer.

Considérant la dispersion et les moyens limités des acteurs de montagne, il est impossible à court terme d'envisager une organisation reposant complètement et uniquement sur l'initiative privée. La législation est donc le moyen le plus efficace, et de loin le moins onéreux, d'amorcer la création d'un tel segment de marché.

### **L'impact de la révision des zones défavorisées :**

La révision des zones défavorisées, impulsée par la communication de la Commission européenne du 21 avril 2009, n'est pas abordée dans la communication sur l'avenir de la PAC après 2013. Les enjeux sont cependant conséquents en termes de développement équilibré des territoires, via notamment la répartition des soutiens publics. Si les zones de montagne en tant que telles ne sont pas affectées, l'avenir des zones défavorisées simples qui leur sont contigües, et qui leur sont souvent liées économiquement, devrait être traité par la Commission. Il conviendrait dès à présent de préciser la stratégie et les options choisies à cet égard. Le terme de zones rencontrant des « contraintes naturelles » est également utilisé dans le deuxième pilier sans que la Commission explicite ce que ce terme recouvre et la place des montagnes dans cette nouvelle terminologie.

(3) L'évolution des instruments de politique présentés dans les scénarios semble-t-elle selon vous appropriée pour répondre aux problèmes identifiés ? Y a-t-il d'autres options pour l'évolution des instruments de politique ou faut-il en créer de nouveaux pour atteindre les objectifs exposés ?



Nous nous concentrerons, pour la réponse à cette question, au scénario que nous avons identifié comme étant le plus pertinent.

L'évolution des différents instruments proposés par le deuxième scénario nous semble bien appropriée pour répondre aux différents problèmes identifiés, sous réserve des conditions exposées dans notre réponse à la question 1.

### **Paiements directs**

La proposition de la Commission européenne rejoint la position adoptée par Euromontana en octobre 2009 à de nombreux égards. En effet nous sommes favorables à :

- à une **aide de base au revenu, découplée**, pour tous les agriculteurs visant à maintenir une agriculture productive durable sur tout le territoire dans un objectif économique et alimentaire : celle-ci doit tenir **compte de l'emploi**, et être **dégressive et plafonnée** ;
- à une **aide directe complémentaire récompensant la fourniture des biens publics** environnementaux. Les mesures devront être simples à mettre en œuvre, et tenir compte de la situation des agriculteurs. Il nous semble que ces aides doivent servir à **reconnaître le rôle positif joué par les systèmes agraires durables, notamment en montagne, en récompensant des pratiques existantes** et non seulement en compensant les surcoûts liés à des changements de pratiques. Une attention particulière devrait être accordée au soutien aux surfaces en herbe et aux surfaces pastorales. Nous demandons à ce titre que toutes les surfaces d'alpage et les **surfaces de pâturage collectif** puissent être prises en compte pour l'éligibilité et le calcul des aides et que la prise en compte des **pâturages en sous-bois** soit encore améliorée.
- à un **soutien au revenu additionnel en faveur de l'agriculture située dans les zones marquées par des contraintes naturelles**. Pour Euromontana, la prise en compte par le premier pilier des problématiques liées aux contraintes naturelles est la **reconnaissance du rôle que l'agriculture de ces zones joue pour la société y compris en matière économique, en matière de maintien des capacités de production et de diversification de l'offre alimentaire**. Il y a là notamment une opportunité de récompenser des productions durables traditionnellement exclues du soutien par les aides directes (système d'élevage porcin traditionnel en montagne, vergers, vigne...) alors qu'elles contribuent au patrimoine et à la vitalité des zones rurales. La montagne doit être au centre des opportunités ouvertes par ce nouveau dispositif..  
Par ailleurs, nous considérons que la Commission adresserait un message plus clair aux Etats membres en rendant obligatoire (pour ceux au moins des Etats membres qui ont des territoires montagneux<sup>1</sup>) la prise en compte spécifique et ciblée des territoires de montagne dans les aides versées au titre de la PAC. En effet, tous les dispositifs de soutien aux zones de montagne du schéma présenté sont optionnels : cette « couche » d'aides directes, les aides couplées, qui jouent également un rôle territorial, et les aides pour les zones défavorisées du second pilier. Si la Commission européenne veut montrer que **l'objectif territorial occupe une place aussi importante** dans son projet que les objectifs alimentaires et environnementaux, elle

---

<sup>1</sup> Par exemple au sens de la récente étude de l'Agence environnementale européenne « Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains, Sept 2010 »

doit imposer aux Etats membres concernés **d'adopter au moins une partie de ces mesures et d'y allouer des enveloppes budgétaires suffisantes pour assurer des politiques effectives de maintien de la production en montagne.**

- au **maintien d'un soutien couplé** permettant de prendre en compte les problèmes spécifiques de **certains secteurs** ou de certaines régions. Ces aides directes pourraient être des aides à l'hectare, aux effectifs dans le cas de l'élevage, ou aux niveaux de production selon ce qui est le plus pertinent pour atteindre les résultats souhaités de maintien de l'activité agricole dans des conditions durables. Elles seraient calculées et attribuées selon des critères simples (taux de chargement, maintien des prairies permanentes...), définis par les Etats membres et pouvant être déclinés par filières/types de territoires. La Commission devrait inviter les Etats membres qui ont appliqué le découplage total sur l'intégralité de leur territoire à **conduire une analyse approfondie des impacts locaux** et à **réviser leur stratégie** là où l'élevage risque d'être abandonné dans des proportions inquiétantes.
- à la **simplification des règles de conditionnalité**, proposant aux exploitants agricoles un ensemble de règles plus simples et plus compréhensibles.

### **Mesures de marché**

S'agissant des mesures de marché, Euromontana considère qu'une vraie régulation passe par un renforcement et une amélioration des mesures de marché et des filets de sécurité et la mise en place de cadres européens permettant de renforcer la position des agriculteurs au sein des filières. Aussi, il est regrettable que seul le maintien de l'existant soit proposé.

### **Développement rural**

#### ***Cadre général, gouvernance et UE2020***

Nous avons présenté à la question 2 les problèmes que posent, selon nous, l'organisation actuelle de la démarcation des fonds européens et l'intérêt pour la montagne d'une approche plus intégrée et multi-fonds.

Euromontana propose que les institutions européennes examinent la possibilité d'une coordination plus étroite découlant de **l'application au niveau local du cadre stratégique commun FEADER, FEDER, FSE et FEP**. Pour aller plus avant, nous appelons également à réfléchir aux liens à établir avec les outils de financement européens de la recherche et de l'innovation. Nous préconisons enfin que l'élaboration des stratégies de développement parte des besoins des territoires à une échelle reflétant les unités fonctionnelles (les massifs par exemple pour les territoires de montagne). Chaque territoire rural devrait ainsi avoir la possibilité de définir sa propre stratégie de développement territorial en répondant aux besoins concrets de ce territoire, aux objectifs de la PAC, aux objectifs d'UE2020 et à ceux de la politique de cohésion. La remontée au niveau régional ou inter-régional puis national des stratégies ainsi élaborées permettrait de fonder les stratégies nationales de développement rural et de développement régional.

Concrètement, des **hypothèses d'échelles de programmation inter-fonds devront être proposées par la Commission Européenne**, avec la possibilité, pour les Etats membres et les régions de croiser plusieurs échelles de mise en cohérence, par exemple « régions administratives » et massifs montagneux inter-régionaux ».

Nous reconnaissons la complexité des questions sur la coordination des fonds et des politiques européennes et appelons à un débat public beaucoup plus approfondi sur les solutions qui permettront demain, sans fusionner les différents fonds européens et en conservant des objectifs propres aux différentes politiques, de mettre en œuvre une approche intégrée pour le développement de pôles ruraux d'innovation, de croissance durable et de qualité de vie.

### ***Un « paquet de mesures » pour la montagne***

La communication de la Commission européenne sur le futur de la PAC suggère que l'on pourrait prévoir des « **paquets de mesures** » pour certains types d'agriculteurs ou de territoires. Euromontana appelle de ses vœux depuis plusieurs années une politique européenne intégrée pour la montagne. La définition d'un paquet de mesures pour la montagne constituerait l'amorce d'une telle politique. Il ne s'agirait pas d'en faire un pilier séparé mais seulement :

- d'assurer, lors de la **conception des mesures de développement rural**, que les besoins des montagnards sont satisfaits ;
- de prévoir des **taux de financements adaptés** et tenant compte des contraintes particulières et des surcoûts rencontrés par ces zones ;
- **D'intégrer des dispositifs qui ne seraient pas nécessairement retenus à d'autres échelles de programmation** (régions notamment) en recommandant la définition de programmes de développement rural à des échelles pertinentes (massifs par exemple) et en permettant à ces échelles de choisir les mesures qui conviennent à leur situation spécifique ;
- d'offrir une **visibilité concrète aux montagnards** sur les mesures qui leur sont destinées ou couvrent l'ensemble des zones mais peuvent leur être particulièrement utiles, facilitant ainsi la lecture et l'appropriation de la politique ;
- de fournir une boîte à outils fléchée « montagne » qui peut être utilisée dans chaque Etat membre de façon **flexible** en tenant compte des besoins spécifiques de chaque massif.

Les membres d'Euromontana se sont dits très intéressés par cette proposition et nous invitons la Commission européenne à la développer.

Nous reconnaissons les risques qu'il y a à commencer à constituer des paquets pour des groupes qui pourraient se révéler nombreux. Cependant, les montagnes constituent près de 40% du territoire européen et hébergent une proportion significative de ses ressources naturelles. L'agriculture de ces territoires gère ces ressources, est fortement productrice de biens publics, et répond parfaitement aux trois objectifs que la Commission s'est fixée pour sa réforme. L'attention particulière aux zones de montagne est légitimée par l'article 174 du traité de Lisbonne qui met en valeur l'objectif de cohésion territoriale pour les territoires spécifiques. Il nous semble donc que la Commission est en droit, si elle limite le choix des groupes qui doivent bénéficier de tels « paquets », d'y inclure les montagnards. Les jeunes agriculteurs et les petits agriculteurs nous semblent être les deux autres groupes auxquels il serait pertinent de réfléchir. Ces groupes se recoupent bien entendu partiellement, ce qui n'est pas gênant, un outil donné pouvant aller dans plusieurs boîtes.

### ***Un tel paquet devrait selon nous inclure :***

- **Le maintien et le renforcement des mesures de soutien aux zones défavorisées** : Ces soutiens ont fait leurs preuves du point de vue de leur efficacité pour le maintien de l'emploi agricole en montagne, tout en préservant l'environnement. Ils sont Leur

position dans le deuxième pilier permet de prévoir des modalités de mise en œuvre subsidiaires et d'ajuster au plus près des besoins du terrain (surfaces éligibles, critères d'éligibilité, places de chargements, plafonnements). La position dans le second pilier permet également de prévoir des cofinancements à hauteur des besoins pour les Etats membres qui disposent des fonds nécessaires. En revanche, il nous semble important de maintenir voire **d'augmenter les taux de co-financement européens majorés accordés aux Etats membres ayant le moins de moyens afin que les montagnards de toute l'Europe aient accès à un minimum suffisant de compensation de handicap** L'introduction d'une attention particulière pour les agriculteurs des zones défavorisées dans le premier pilier nous semble également une opportunité de compenser les décalages entre Etats membres à ce niveau. La mise en cohérence des soutiens accordés dans le cadre des deux piliers sera cependant à expertiser. En outre, comme dit plus haut, il devrait être obligatoire pour les Etats membres de traiter la question des montagnes dans l'un au moins des deux piliers avec des enveloppes suffisantes.

- **des aides majorées à l'installation en montagne** : les exploitations de montagne étant bien souvent moins compétitives du fait des surcoûts, enclavées, avec des conditions de vie difficile, certaines zones font face au vieillissement et à des risques de dépopulation importants ; une politique très active de soutien à l'installation doit être mise en œuvre pour sécuriser le renouvellement des générations en montagne. Ces aides majorées doivent être complétées par des dispositifs d'accompagnement spécifiques à la montagne. L'installation en zone de montagne présente en effet un niveau de complexité exacerbé du fait du morcellement, de l'enclavement et de la précarité du foncier, de l'étiollement des réseaux professionnels du fait de la faible densité agricole, des conflits avec des approches pouvant être concurrentielles si elles ne sont pas coordonnées (tourisme, urbanisation dans les stations de montagne et en fond de vallée, chasse, préoccupations environnementales plus fortes...), de l'importance ces capitaux à reprendre, de la faiblesse des références technico-économiques spécifiques pour des modèles viables à long terme etc... Ces difficultés impliquent une approche proactive qui nécessite des dispositions spécifiques.

- **des soutiens à l'organisation économique des producteurs et la structuration des filières de promotion des produits de montagne de qualité** : les filières de production de produits de montagne sont insuffisamment développées et organisées dans beaucoup de massifs européens. Or il existe un intérêt de la part des consommateurs, pour les produits de montagne (voir résultats du projet de recherche EuroMARC<sup>2</sup>). Un potentiel de marché différencié pour ces produits est donc à exploiter et permettra d'aider davantage d'agriculteurs de zones de montagne. Pour aller dans ce sens, il est indispensable de fournir, en parallèle d'un terme optionnel qualité « Produit de l'agriculture de montagne » dans le paquet qualité, des soutiens à l'organisation, la structuration et l'animation des filières de qualité sur le terrain. Ceux-ci devraient notamment comprendre :

- o le **renforcement des compétences** (management, promotion, marketing) des producteurs et des acteurs des filières, avec notamment l'accès à des formations et un conseil spécialisé pour les productions de petite et moyenne échelle et les exploitations diversifiées ;

- o **l'appui à une meilleure coordination horizontale et verticale** des acteurs de ces filières, notamment par l'accompagnement de l'émergence et de l'animation de filières ancrées dans les territoires et créatrices de valeur ajoutée ;

- o **l'appui à la promotion des produits** ;

---

<sup>2</sup> [www.mountainproducts-europe.org](http://www.mountainproducts-europe.org)

o **le maintien ou la création d'outils de collecte et transformation** permettant in fine de retenir la valeur ajoutée dans les territoires ruraux de montagne. Des besoins de même ordre se sont exprimés en ce qui concerne les produits issus de l'exploitation de la forêt.

- **des aides majorées à la construction et la modernisation des bâtiments d'élevage et des machines agricoles** : ce point est crucial pour la rentabilité économique de l'exploitation, la qualité de vie des exploitants, l'environnement et les surcoûts de construction sont importants en montagne. Nous tenons à insister à ce sujet, sur les installations de rétention des effluents d'élevage, dont les capacités doivent, en montagne, être supérieures aux normes, car la saison hivernale peut y être particulièrement longue selon les années. Les bâtiments d'élevage peuvent également intégrer des fonctions haute qualité environnementale ou de production énergétique à rechercher dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Lorsque des entreprises de construction sont présentes localement, l'impact de ces aides aux investissements bénéficie également à d'autres acteurs économiques du monde rural. Dans les nouveaux Etats membres, et pour les fermes de semi-subsistance, des équipements simples pour la fauche par exemple sont nécessaires.

- **Les mesures agri-environnementales** : ces mesures très importantes pour la montagne et viendront en complément des aides directes récompensant les biens publics. Ces paiements doivent permettre de récompenser contractuellement **le maintien ou l'adoption** de pratiques environnementales bénéfiques dans un contexte économique et environnemental précis (ex : biodiversité, maintien de milieux ouverts, lutte contre les incendies, ...). Nous invitons à réfléchir à des mesures qui récompensent simultanément plusieurs types de services environnementaux (eau, biodiversité, carbone...) et à des zonages plus larges que les zonages actuels Natura 2000. Les résultats de ce type de mesure s'obtenant dans la durée, nous préconisons une contractualisation de moyen terme (au moins 7 ans), de manière à permettre un réel impact environnemental et une visibilité pour l'exploitant qui réoriente sa gestion d'exploitation. La logique doit être une logique de rémunération de services rendus et non de compensation pour des coûts de changement de pratiques.

- **L'appui aux structures d'animation et d'aménagement foncier** : les initiatives participant à la rationalisation de la gestion du foncier en montagne permettent indéniablement d'améliorer l'efficacité des systèmes pastoraux et l'utilisation des surfaces en montagne, au bénéfice des agriculteurs, du pastoralisme et de la société. La difficile gestion des espaces quand ils sont morcelés est en effet un obstacle à leur utilisation et tend à conduire à leur abandon. La pression foncière est un enjeu en montagne notamment dans les vallées.

- **L'appui à la préservation et au développement des performances des races locales animales et des anciennes variétés** : la diversité génétique des races et variétés en Europe est un patrimoine à préserver et à développer pour bénéficier de races adaptées aux différents territoires, notamment aux montagnes et fournissant des produits typiques dont la spécificité peut être valorisée sur les marchés.

En coordination avec la politique européenne de recherche et de développement, la politique de développement rural devrait **promouvoir la création et la consolidation d'institutions spécialisées dans la recherche sur le développement des zones rurales, sur l'innovation agricole et rurale**, sur l'amélioration combinée des performances économiques et environnementales de l'agriculture.

Pour la montagne, cela veut dire concrètement **stopper le démantèlement des instituts de recherche spécialisés sur la montagne**, les renforcer pour produire les connaissances nécessaires à une agriculture de montagne innovante. Ce point n'est pas de la compétence de la PAC mais pourrait être favorisé dans les futurs programmes communs de recherche et développement.

Cela veut aussi dire maintenir ou **créer des réseaux de conseillers agricoles et de formateurs spécialisés, en capacité d'accompagner sur les plans technique, économique et environnemental la diversité des exploitations présentes et notamment les petites exploitations diversifiées**. Ce point peut être traité dans le cadre du système de conseil agricole. Le Forum Roumain de la Montagne a fait par exemple des propositions très précises concernant le maillage de conseillers nécessaire pour accompagner le développement progressif des exploitations de montagne en Roumanie. Nous soutenons ces propositions.

Une croissance verte, intelligente et inclusive nécessite des investissements massifs dans le capital humain en zone rurale et en montagne et des efforts de recherche à la mesure des enjeux environnementaux et climatiques.

De manière transversale à toute la politique agricole commune, nous recommandons une approche basée sur des engagements de longue durée. Nous proposons ainsi d'étudier les principes de définition d'un projet d'exploitation en phase avec la vocation du territoire et lié à une programmation pluriannuelle des soutiens des deux piliers. La durée devrait être au minimum de 7 ans pour permettre une intégration à la stratégie de l'exploitant. Des modalités devraient être prévues permettant des modifications en cas de changements importants de contexte économique ou environnemental.

## Les impacts

(4) Quels sont selon vous les possibles effets les plus significatifs des scénarios de la réforme et des options relatifs aux instruments de politique ? Quels acteurs seraient particulièrement affectés si ceux-ci étaient mis en place ?

L'étude des impacts est très difficile si l'on considère le niveau de détail des documents qui nous ont été transmis. Nous ne pouvons que tracer les grandes lignes des tendances que nous pouvons anticiper selon les différents scénarii.

### Option 1 :

Il nous semble que l'option 1 pourrait ralentir la restructuration progressive du secteur agricole et sa concentration, visant à aligner tous les agriculteurs avec un niveau de compétitivité calé sur les échanges internationaux, sans pour autant l'empêcher. Ce ralentissement s'entend par rapport à l'option « pas de politique du tout ». En limitant la réorientation des soutiens vers des objectifs environnementaux et territoriaux, elle maintiendrait une situation où **la seule possibilité pour les agriculteurs pour sécuriser un revenu suffisant résiderait dans l'amélioration de la productivité du travail à savoir l'utilisation intensifiée des surfaces les plus productives**. Les agriculteurs des zones ou des secteurs où les économies d'échelle et l'intensification sont impossibles, du fait de contraintes naturelles ou réglementaires, du fait du prix des intrants ou des surcoûts d'investissement (construction, mécanisation) seraient amenés à disparaître.

En montagne, les producteurs qui pourraient se maintenir seraient ceux ayant sécurisé des filières à haute-valeur ajoutée suffisamment volumineuses pour assurer un revenu suffisant et opérant sur des marchés relativement déconnectés des cours internationaux. Mais même pour ceux-là les analyses montrent qu'une dégradation des conditions du marché et l'abandon de la gestion des volumes auront des conséquences négatives.

L'intensification est difficilement compatible à large échelle avec la protection de l'environnement ou alors elle requiert des investissements massifs. Or, avec les changements climatiques, la croissance de l'importance stratégique des ressources en eau notamment, la protection de l'environnement va devenir une préoccupation croissante pour les citoyens. On peut penser que la **législation environnementale sera amenée à se durcir pour rendre obligatoire (sans compensation) des mesures qui auraient pu être rémunérées par des paiements incitatifs dans les options 2 et 3**. Si tel n'était pas le cas, la dégradation des ressources naturelles finirait par impacter les capacités de production de l'Union européenne. Enfin, une PAC correspondant à l'option 1 ne répondrait pas, nous semble-t-il, aux attentes actuelles des contribuables. Dans une situation budgétaire de plus en plus difficile en Europe, la perte de légitimité de la PAC risquerait de conduire à son abandon pur et simple en 2020/2023, aux dépens de l'ensemble des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens.

### **Option 3 :**

Si l'option 1 constitue la prolongation des tendances observées actuellement, les impacts de l'option 3 sont plus difficiles à évaluer, notamment sur la base des informations limitées fournies par les documents de la consultation. Tout dépendrait en effet de l'étendue des types de pratiques recevant des soutiens, des formes de soutien, des conditions de marché appelant les agriculteurs à faire le choix d'adopter ces pratiques respectueuses de l'environnement ou de privilégier la seule compétitivité économique à court terme en sortant du système de soutien, de la taille des enveloppes budgétaires disponibles, de leur répartition entre les différents objectifs et types d'aides et pour finir avec le plus important, des politiques complémentaires adoptées par les Etats membres pour compenser l'abandon des volets économiques de la PAC. Les Etats membres qui sont contributeurs nets à la PAC profiteraient bien entendu de cette option.

A court terme, les bénéficiaires seraient les agriculteurs ayant adopté des pratiques plus respectueuses de l'environnement que les obligations réglementaires, rendant donc des services environnementaux, parmi lesquels les agriculteurs de montagne. La dimension des bénéfices possibles dépend de l'enveloppe affectée et du nombre des agriculteurs. Tout dépend également des politiques nationales que les Etats membres pourraient décider de mettre en place. Si ces politiques nationales réintroduisent des soutiens correspondant à ceux qui ont été perdus, la politique agricole perdrait dans l'ensemble en cohérence sans impact réellement bénéfique sur les agriculteurs contribuant le plus aux objectifs environnementaux et territoriaux.

Dans l'hypothèse où les Etats membres ne compenseraient pas l'abandon de tout soutien général à l'agriculture, on peut anticiper que ce scénario aboutirait à une **agriculture à plusieurs vitesses**, avec d'un côté les agriculteurs situés hors du système de soutien, restructurés et alignés sur la compétitivité du pays le moins cher au niveau mondial, et de l'autre les agriculteurs bénéficiant d'un soutien public. Ces derniers seraient alors extrêmement dépendants de la pérennité de la PAC.

Du point de vue des impacts environnementaux, il est difficile de dire où s'établirait l'équilibre entre les effets négatifs de la concentration dans les exploitations non-soutenues et la préservation des ressources dans les autres exploitations et ce sur le long terme.

## **Option 2 :**

L'impact de l'option 2 nous semble se situer entre les impacts décrits des options 1 et 3. Là encore, les précisions de la communication ne permettent pas de faire une prospective précise.

(5) Dans quelle mesure le renforcement des interprofessions et le meilleur accès à des outils de gestion des risques peut améliorer les niveaux de revenu des agriculteurs et leur stabilité ?

Les agriculteurs européens et plus particulièrement les agriculteurs de montagne, pour continuer à exister demain, doivent devenir un des maillons de la chaîne économique et ne pas rester de simples producteurs de matières premières. Ils doivent pouvoir être organisés pour peser dans la gestion de l'offre et la valorisation des productions.

Par ailleurs, **le renforcement des interprofessions est fondamental pour permettre l'élaboration de stratégies communes entre agriculteurs et industriels et assurer une répartition équitable de la valeur ajoutée.** Ainsi, il est nécessaire que la future PAC permette aux interprofessions de s'organiser, d'organiser leur marché et de maîtriser leur croissance. Nous sommes conscients que ceci demande une adaptation des règles de la concurrence spécifique pour le secteur agricole.

Il y a également besoin de mettre en place un observatoire des marchés fournissant des informations transparentes sur les marges et les niveaux des prix à la consommation des coûts de production.

Par ailleurs, une amélioration de l'ensemble des outils de gestion des risques est nécessaire afin de gérer plus efficacement les aléas de revenu et la volatilité du marché qui limitent la capacité d'investissement nécessaire des agriculteurs et fragilisent la pérennité des exploitations. Une simple reconduction des mesures existantes n'est pas suffisante. Il est nécessaire de pouvoir mettre en place des mécanismes qui reposent sur une **complémentarité entre une contribution publique et des mécanismes à la fois professionnels et privés permettant d'écarter en période de cours ou de marges élevés et de verser des compléments de prix en période de crise.**

(6) À quel bénéfices environnementaux et liés au changement climatique vous attendez-vous avec les paiements ciblés « environnement » dans le premier et le deuxième pilier de la PAC ?

Il ne nous est pas possible, en l'état actuel des propositions de la Commission européenne, de répondre à cette question, la communication ne donnant pas avec précision les types de pratiques agricoles qui pourront être soutenues dans le cadre du premier pilier et les montants relatifs des aides de base et des aides environnementales.

Les paiements écologiques du premier pilier peuvent avoir des effets bénéfiques en ce qui concerne la biodiversité, le stockage du carbone, l'eau et ce dans la mesure où effectivement l'agriculture y joue un rôle clé, notamment en montagne où prédominent les systèmes d'élevage extensifs. En confortant l'équilibre économique des exploitations, ces paiements en



montagne contribueront au maintien de pratiques favorables à l'environnement. Euromontana souligne que le verdissement du premier pilier sera positif si les mesures sont à la fois simples (non-contractuelles) et porteuses d'une réelle valeur ajoutée environnementale, c'est-à-dire récompensent des pratiques fournissant des services (ou paquets de services) environnementaux clairement identifiés et qui seraient rendus en moindre quantité en l'absence de soutien.

Les paiements aux services environnementaux du deuxième pilier doivent être maintenus pour traiter de problématiques environnementales spécifiques à un territoire, comme par exemple l'adaptation des systèmes d'élevage herbager au changement climatique (autonomie fourragère), ou le maintien et l'entretien des surfaces d'alpage.

Enfin, au sujet des règles et des paiements environnementaux, il nous semble important de redéfinir les règles du commerce pour qu'elles assurent une concurrence loyale tenant compte des standards sociaux et environnementaux appliqués. Ceci est d'autant plus important dans le domaine du changement climatique, le carbone passant aisément les frontières. Lorsque l'Europe s'impose des règles en matière de respect de l'environnement ou de droits sociaux, et que ces règles entraînent des coûts pour les producteurs qui ne seraient pas compensés par des soutiens spécifiques (moyens logistiques ou investissements), elle doit s'assurer qu'elle exige le même niveau de qualité environnementale ou sociale des productions importées de pays tiers où ne s'appliquent pas ces normes environnementales (ou sociales), et ce de façon à éviter des concurrences déloyales.

(7) Quelles chances et difficultés voyez vous résultant d'une augmentation significative du budget du développement rural et d'un renfort de ciblage stratégique ?

Pour Euromontana, le second pilier actuel a largement prouvé son efficacité lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques actives permettant de maintenir durablement l'activité agricole sur l'ensemble du territoire et d'atteindre des résultats concrets. La politique de soutien des zones défavorisées, si elle ne compense pas totalement les inégalités régionales, est considérée par les acteurs de montagne comme l'instrument le plus efficace pour le développement de leurs régions. **Une augmentation du budget en faveur du développement rural serait donc une chance pour l'agriculture de montagne.**

En premier lieu, l'augmentation du budget devrait permettre de renforcer la politique de compensation des handicaps naturels. Ce renforcement doit s'opérer dans le cadre d'une politique européenne visant à conforter l'aménagement et la compétitivité des territoires. A ce titre, la révision en cours du périmètre des zones défavorisées est d'une importance capitale pour la poursuite des activités agricoles dans ces zones. Il est nécessaire que les critères de la nouvelle délimitation soient justifiés et permettent une délimitation solide, cohérente, ne bouleversant pas fondamentalement les équilibres entre montagne et piémont. Il sera de plus nécessaire que le nouveau système de classification apporte aux États membres suffisamment de souplesse et de subsidiarité, permettant une délimitation appropriée et traduisant les conditions réelles de l'agriculture sur le terrain.

Une partie de ce budget pourrait être consacrée aux soutiens axés sur l'environnement et le changement climatique. Une attention doit être portée dans ce cadre aux surfaces en herbe et en particulier aux prairies naturelles pour leur apport considérable en matière de biodiversité, de stockage du carbone et de qualité de l'eau.

Combinée avec une politique de cohésion plus attentive à la ruralité et à l'intérieur de l'approche intégrée et ascendante décrite au point 3, une augmentation du budget consacré

au développement des zones rurales permettrait aussi d'avoir des ambitions plus grandes concernant les soutiens aux priorités réelles des communautés rurales, à l'interrelation entre les secteurs économiques, à la diversification économique, au soutien à la croissance verte et à l'innovation, construisant sur les forces et faiblesses de ces territoires au bénéfice des communautés rurales au sens large.

Le budget en faveur du développement rural qui permet plus de subsidiarité laisse la possibilité aux Etats membres d'accentuer des politiques et des mesures spécifiques. **Un renfort du ciblage stratégique pourrait permettre d'améliorer les résultats dès lors qu'il ne procède pas de choix de priorités imposés par le niveau européen ou les Etats membres.** On peut ainsi demander à chaque territoire de cibler ses interventions, en respectant l'approche ascendante (« bottom-up ») proposée à la question 3. Le ciblage au niveau des Etats membres résultera de la compilation des orientations considérées comme prioritaires par la majorité des territoires.

(8) Quelle serait les impacts les plus significatifs "d'une absence de politique" relative à la compétitivité du secteur agricole, au revenu agricole, à l'environnement et à l'aménagement du territoire ainsi que sur la santé publique ?

L'absence de politique agricole aurait pour conséquence des effets économiques, sociaux et environnementaux dévastateurs à la fois pour les régions où l'agriculture serait abandonnée et pour les régions d'Europe où les agriculteurs intensifieraient leur production encore davantage pour rester compétitifs. Le nombre d'exploitations, la main d'œuvre agricole, diminueraient drastiquement. Les équilibres territoriaux seraient détruits. La migration vers les zones urbaines s'accélérerait, avec des conséquences sérieuses sur le chômage, la congestion urbaine, la santé publique et la pression sur les services publics.

### **Contrôle et évaluation**

(9) Quelles difficultés les options analysées pourraient probablement rencontrer si elles étaient mises en œuvre, aussi en ce qui concerne le contrôle et les mise en conformité ? Quel pourrait être le coût administratif potentiel?

L'élargissement des objectifs de la PAC et des demandes concernant la fourniture de biens publics environnementaux et autres va demander des adaptations des systèmes sur lesquels reposent aujourd'hui les contrôles, notamment le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) et le réseau parcellaire graphique (RPG). Ces besoins pour la mise en œuvre devront être suffisamment anticipés, au moment même de la conception des mesures. Les difficultés devront être aplanies par une préparation précoce et la définition de solutions simples. Les administrations nationales et locales devraient pouvoir profiter de lignes directrices éditées par la Commission pour assurer que la complexité administrative sera réduite, pour les bénéficiaires comme pour les administrations. Des définitions communes des concepts, notamment dans le cadre du verdissement des aides du premier pilier, devront être proposées. Les aides du premier pilier devront opérer sur des critères simples aisément quantifiables et mesurables par les technologies modernes, et ce afin qu'elles puissent être largement appliquées par l'ensemble des Etats membres et ainsi fournir par un effet de masse les objectifs escomptés.

(10) Quels indicateurs seraient les plus pertinents pour évaluer la réalisation des objectifs de la réforme ?

**Indicateurs agricoles et agroalimentaires :**

- **revenu des agriculteurs détaillé** par type d'exploitation (taille, secteur, localisation...) :
  - o revenu
  - o variabilité des revenus d'une année sur l'autre
  - o part des soutiens publics dans le revenu
- **Indicateurs sur les utilisations du sol** : SAU, surfaces en herbe (prairies permanentes, prairies temporaires, ...), forêt
- **Niveaux de production** par secteur avec différenciation zones défavorisées ou montagne
- **Prix à la production** par secteur et localisation
- **Prix à la consommation** par secteur et localisation et type de circuit de distribution
- **Marges moyennes** des différents échelons de la filière
- **Quantification des déchets alimentaires**
- **Taille des exploitations**, par secteur et localisation
- **Structure de la population agricole** : âge, pluriactivité
- **Indicateurs concernant les investissements et les moyens financiers des exploitations**
- **Taux d'installation**

**Indicateurs environnementaux :**

- **Biodiversité** : indicateurs sur les espèces présentes et les habitats
- **Eau** : qualité des eaux
- Niveaux **d'utilisation des intrants chimiques** et organiques
- **Air** : qualité de l'air
- **Rejets et stockage de CO2** par système de production
- Indicateurs **d'ouverture/fermeture des paysages**

**Indicateurs ruraux :**

- **Tendances démographiques détaillées par classe d'âge** : population, taux de migration, taux d'emploi, excès des naissances sur les morts
- **Importance relative des secteurs économiques (PIB, part de la population active) et dichotomie privé/public**
- **Revenu moyen des habitants, par secteur économique**
- Niveau moyen d'éducation
- Investissements dans les programmes de recherche programmes concernant les zones rurales
- Nombre d'étudiants dans les programmes d'éducation ciblés sur les zones rurales
- **Interdépendance des secteurs économiques**
- Km à parcourir pour accéder aux principaux services d'intérêt général : poste, école, hôpital, services administratifs...
- Taux d'accès au haut-débit

Le calcul des indicateurs devrait permettre d'évaluer les revenus par zone (avec un détail au niveau LAU2) et par type de secteur/production, de façon à ne pas masquer, derrière des moyennes, des écarts significatifs.

La commission pourrait utilement s'inspirer de l'approche « Driving force-State-Response framework » de l'OCDE pour structurer les indicateurs de façon à pouvoir expliquer les liens de cause à effet.

(11) Y a-t-il des facteurs ou des éléments d'incertitude qui pourrait significativement influencer les effets des scénarios évalués ? Qui sont-ils ? Quelle pourrait être leur influence ?

Les incertitudes nous semblent être les suivantes :

- L'absence d'information en matière de budget, dans son ensemble et dans sa répartition entre les différentes composantes des soutiens ne permet pas de mesurer véritablement l'impact des orientations proposées.
- La vitesse à laquelle l'Union européenne va se remettre de la crise économique en cours, notamment dans la zone Euro, jouera un rôle sur la volonté des Etats membres de contribuer budgétairement à la politique discutée ici. Cette situation appelle à une étude minutieuse des taux de co-financement. La crise économique joue également sur les richesses des consommateurs européens et sur leur propension à payer des suppléments de prix pour les produits dont ils se nourrissent. Le potentiel des schémas de qualité et des allégations environnementales à favoriser une valeur ajoutée supérieure est donc incertain.
- L'évolution des négociations dans le cadre de l'OMC et des accords bilatéraux de libre-échange peuvent impacter très largement les résultats des scénarii décrits ici en exposant davantage les producteurs européens à une concurrence internationale plus ou moins loyale ou au contraire en les protégeant davantage.
- L'évolution découlant des changements climatiques enfin, qui pourrait se traduire par une multiplication incontrôlée des épisodes extrêmes, par l'apparition de maladies animales ou végétales absentes du sol européen pour le moment ou par des dérèglements généraux impactant les systèmes agraires comme les écosystèmes en général.