

ASSISES EUROPENNES DE LA MONTAGNE

L'emploi au service du développement durable

Conférence internationale organisée par Euromontana
les 1^{er}, 2 et 3 Octobre 1998 à Ljubljana, Slovénie

Document de travail préparatoire

« Les enjeux des réformes européennes pour les régions de montagne, l'emploi et le développement durable ».

Sommaire

Introduction générale	2
L'agriculture européenne et l'évolution de la PAC.....	2
La montagne dans ce contexte	3
Multifonctionnalité rurale / montagne.....	5
Dans quelle direction doit-on agir.....	6
Lignes directrices des propositions	8
Réflexion par rapport aux PECO	9
Rôle d'Euromontana dans ce contexte.....	11
1-La réforme de la politique agricole commune.....	12
Modèle européen d'agriculture et de développement agricole.....	12
Propositions par rapport à l'Agenda 2000, réforme de la PAC	15
2-La réforme des fonds structurels, du développement rural et des Programmes d'Initiatives Communautaires	19
Objectifs pour un développement durable des régions de montagne	19
Propositions par rapport aux réformes des FS, du DR et des PIC.....	22
3- L'élargissement de l'Union	28
Contexte	28
Caractéristiques du développement des zones de montagne dans les PECO.....	29
Objectifs communs et stratégie du développement des zones de montagne	30
L'élargissement de l'Union et le rôle d'Euromontana	31

Document préparé par le groupe de travail d'Euromontana sur les réformes de la PAC et des Fonds Structurels : Mr D. Curtenaz (France), Mr R. Duclos (Président d'Euromontana), Mr F. Gaskell (Ecosse), Mr J.A. Gutierrez (Pays Basque Espagnol), Mr D. Katsaros (Grèce), Mr A. Negri (Italie), sous la direction du Comité Directeur d'Euromontana, et par le groupe de travail sur l'élargissement de l'Union : Mr. T.Cunder (Slovenie), Mrs. H.Giurova (Bulgarie), Mr. Z.Pijanowski (Pologne) and Mr. R.Rey (Roumanie).
Rédaction : J.A. Gutierrez / G. Marion / T. Cunder / H. Giurova.

NB : ce texte a été rédigé et travaillé par plusieurs personnes de langues différentes. La rédaction finale n'est pas forcément adaptée dans toutes les langues. Nous vous remercions de votre indulgence à cet égard.

L'AGRICULTURE EUROPEENNE ET L'EVOLUTION DE LA PAC - BREF HISTORIQUE

1950's

✎ La PAC naît dans une situation d'après-guerre où la seule priorité est l'augmentation des capacités productives afin de satisfaire les besoins alimentaires de la population.

En 1975, avec l'apparition de la Directive 268/75, les limitations de la production en raison du relief et du climat sont reconnue. Naissent ainsi les ICHN et, avec elles, une des politiques pionnières à contenu territorial au sein de l'UE : une première "politique montagne".

1970's

✎ Jusqu'au début des années 80, les productions s'accroissent de façon très rapide. Le nombre d'exploitations agricoles diminue fortement, elles se spécialisent. Les excédents augmentent et le stockage d'intervention apparaît. La priorité est alors donnée à la maîtrise des volumes de production et à la réduction des stocks. L'exportation est un recours essentiel.

1980's

✎ Les années 80 voient se développer une nouvelle sensibilité quant aux conséquences de ce développement agricole exponentiel : conséquences territoriales, environnementales, socioculturelles... De nouvelles demandes voient le jour et des politiques environnementales et territoriales apparaissent progressivement, pour compenser les risques de la production intensive.

Les années écoulées depuis la fin de la II^{ème} Guerre Mondiale ont vu les campagnes se vider d'une grande partie de leur population - conséquence logique de l'augmentation très forte de la productivité du travail et de la taille des exploitations. Avec l'accroissement des moyens de production agricole, dans un milieu rural conçu uniquement en fonction de sa valeur de production, l'emploi rural a chuté. Ce processus a évidemment beaucoup plus affecté les zones les moins aptes à suivre ce développement de la productivité, notamment les montagnes.

C'est un phénomène lourd de conséquences, non seulement pour l'agriculture, mais aussi pour le chômage urbain, alimenté par l'exode rural dès lors que le développement des activités urbaines (industries, services) n'est plus en mesure de l'absorber.

1990's

✎ Les années 90 voient l'émergence d'une nouvelle perspective où une attention plus forte est accordée à la durabilité et à l'intégration. La réforme de la PAC en 1992 ne matérialise pourtant pas un vrai changement basé sur les principes du Rapport McSharry. La compétitivité et l'exportation restent les objectifs principaux des politiques agricoles en Europe.

✎ Actuellement, la multifonctionnalité (production, entretien, tourisme et culture) du milieu rural est de plus en plus revendiquée et les demandes liées à la qualité, la sécurité et l'authenticité des productions augmentent. D'autre part les pressions vers la libéralisation s'accroissent aussi dans le cadre des négociations de l'OMC.

A cela s'ajoute la nécessité de garantir un élargissement de la politique agricole et rurale vers les nouveaux adhérents à l'UE.

» D'où la configuration tridimensionnelle de la réforme en préparation (Agenda 2000) :

- **Politique agricole** = poursuite de l'adaptation de la PAC aux exigences économiques et sociales imposées dans le cadre des négociations de l'OMC.

- **Politique rurale** = simplification des politiques et prise en compte des zones urbaines en difficulté.

- **Elargissement** = intégration progressive des milieux ruraux/agricoles des PECO, en assurant leur compatibilité avec la future PAC.

avec le souci d'une plus grande décentralisation au niveau des Etats.

2000

LA MONTAGNE DANS CE CONTEXTE

↳ Les montagnes et les hautes terres :

- Représentent dans le monde environ 20% des surfaces émergées. Dans l'UE elles occupent **30% du territoire** et 20% de la SAU, avec plus de 25% des exploitations. Dans certains Etats Européens elles sont encore plus importantes : Suisse, Autriche, Espagne, Grèce, Italie, Portugal (plus de 50% du territoire).
- Y vivent **10% de la population** mondiale (environ 30 millions de personnes dans l'UE), mais beaucoup plus utilisent ses ressources.
- Présentent un grand éventail de situations physiquement et culturellement diverses. Ainsi, elles sont un **réservoir stratégique de ressources** et de diversité, et incluent une grande partie des espaces naturels non fragmentés de l'Europe (souvent frontaliers):

* **Biodiversité:** refuge de faune et de flore. Les zones de montagne offrent des paysages uniques et exceptionnels, à haute biodiversité, ainsi que beaucoup d'espaces à continuité écologique en Europe. La fragmentation de ces espaces (par un développement non maîtrisé du trafic, du tourisme, des infrastructures, de l'urbanisation, par l'abandon des activités traditionnelles) est une des origines de l'isolement des espèces et de la limitation des échanges génétiques. La non fragmentation des espaces montagnards est en étroite liaison avec le maintien des formes d'agriculture de montagne qui sont à la base de leur équilibre.

* **Diversité culturelle et paysagère:** les formes de vie et d'utilisation du territoire ont, à l'image de l'écologie de ces zones, des caractéristiques spécifiques qui doivent être préservées et valorisées.

* **Ressources en eau et en air.** Les montagnes sont des réservoirs d'eau de qualité et d'air pur. Ces précieuses ressources profitent à toute la population européenne et nécessitent une gestion attentive.

* **Ressources touristiques** : patrimoine culturel, activités propres à la montagne (ski, randonnée...). Une fois de plus, cette ressource profite essentiellement aux citadins, plutôt qu'aux « ruraux » et, bien que cette ressource existe aussi dans d'autres milieux, elle trouve dans les montagnes des espaces privilégiés et uniques, mais particulièrement fragiles écologiquement - et économiquement.

* **Productions agro-alimentaires spécifiques:** santé, qualité, ressources génétiques... La diversité et la spécificité des espaces montagnards et des systèmes économiques qui lui sont liés sont à l'origine de productions de qualité, variées, ainsi que de savoirs-faire locaux. Le maintien de telles productions est pourtant parfois difficile car les petites exploitations de montagne ont des limitations structurelles à la production et à la commercialisation.

* **Zones frontalières.** Fréquemment, les massifs de montagne sont des zones frontalières entre Etats et, par ailleurs, présentent de nombreuses similarités. C'est pourquoi les zones de montagne demandent un traitement transnational, à caractère spécifique, pour assurer la cohérence des politiques à y mener, tant dans l'objectif de garantir la non-fragmentation écologique et paysagère des massifs, que d'assurer le maintien des populations et de leurs activités économiques.

↳ La conservation de ces ressources environnementales et socioculturelles à travers le maintien d'activités économiques soutenues exige une approche synergique et multifonctionnelle du développement.

La Montagne est un espace particulièrement réceptif à une telle conception, puisqu'elle a toujours été obligée d'intégrer cette multifonctionnalité.

➤ **L'agriculture de montagne** n'a jamais été unidirectionnelle, elle a toujours dû s'adapter à un milieu naturel très particulier (altitude, pentes, climat) afin d'en tirer le meilleur parti. En conséquence, elle a souvent produit des systèmes agricoles fins et complexes (pâturages, transhumance, prairies d'altitude, fauche de foin, culture de fourrages sur les pentes, cultures en terrasses...), qui ont valorisé les habitats et renforcé la biodiversité, procurant à ces ensembles une grande valeur environnementale. Les exploitants pluriactifs, nombreux en montagne, contribuent à cette richesse par le maintien de leur exploitation.

Ainsi, les systèmes agricoles de montagne non seulement respectent le milieu naturel, mais aussi le valorisent. C'est ainsi que la qualité et la valeur des paysages sont le fruit d'une combinaison d'activités agricoles bien maîtrisées et du milieu naturel. Ils ont acquis une valeur environnementale et culturelle particulière. Bien conduite, cette agriculture peut et doit protéger cet acquis.

➤ Mais l'évolution des systèmes agricoles de montagne appelle à la **vigilance**, car les **tendances actuelles**, apparemment contradictoires (d'une part monofonctionnalité, spécialisation et surutilisation de certaines terres fertiles et faciles d'accès; abandon et sous utilisation des pentes et terres difficiles d'autre part) provoquent des dégradations du milieu qui peuvent se répercuter rapidement, non seulement sur le milieu naturel mais aussi sur la situation économique et sociale des régions concernées. Dans certains cas, ces pertes sont irréversibles. Ceci est aussi reconnu dans le projet de rapport du "1998 State of the Environment" (*Environment European Agency - EEA*), où l'abandon est considéré comme un des plus gros risques pour les milieux montagnards.

➤ **Les atouts et les menaces qui caractérisent aujourd'hui ces régions :**

ATOUTS/OUVERTURES	FAIBLESSES/MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Richesse</u> environnementale, culturelle et paysagère des espaces montagnards, qui justifie la nécessité de leur conservation - au-delà de leur valeur productive. • <u>Patrimoine</u> historique des espaces montagnards, traditionnellement pluriactifs et multifonctionnels. • <u>Expérience</u> déjà largement acquise, depuis la Réforme de 1992, dans l'application de mesures environnementales, agri-environnementales et de développement rural qui ont permis d'avancer dans la diversification et la reconnaissance des rôles divers des espaces ruraux. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Abandon</u> des exploitations par manque de rentabilité (insuffisance des profits par rapport au travail fourni), et conséquences néfastes sur l'entretien du territoire. • <u>Intensification</u> des exploitations ayant des possibilités de survivre dans des conditions de marché, et conséquences sur l'environnement des montagnes. • <u>Surspécialisation</u> de certaines zones de montagne vers le tourisme, l'exploitation forestière, l'élevage intensif... ce qui entraîne des risques environnementaux mais aussi économiques.
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Forte demande de produits et services de qualité</u> et/ou différenciés par leur origine. • <u>Nouvelles possibilités</u> offertes par les technologies de l'information et de la communication, qui facilitent la délocalisation des activités et des emplois. • Reconnaissance de plus en plus fréquente de la nécessité d'approches en terme de <u>multifonctionnalité</u> et d'intégration dans la planification et le développement des politiques communautaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Fortes pressions</u> sur le milieu naturel et socio-économique: pressions touristiques, urbanisation, infrastructures... • <u>Tendances mondiales à la libéralisation</u> des marchés, qui entraîne des risques de "dumping écologique et social" sur les zones moins favorables à la production et plus fragiles.

MULTIFONCTIONNALITE RURALE / MONTAGNE

✚ **Si l'on mesure l'équilibre territorial de la PAC**, on constate qu'elle a historiquement donné priorité à une agriculture hautement productive, concentrée dans les plaines limoneuses de l'Europe moyenne, en négligeant ainsi les agricultures des régions sèches du sud (souvent montagneuses) ou des zones à forts handicaps naturels. Cette tendance risque de consolider un schéma: PAC/agricultures hautement compétitives de l'Europe moyenne - Développement rural/zones rurales du sud et des zones défavorisées.

À partir surtout de **la Réforme de 1992**, même si l'objectif restait celui d'assurer la compétitivité de la production alimentaire européenne, l'incidence globale de la PAC sur les économies régionales, zones en difficulté comprises, peut être considérée comme positive. L'effet a pourtant été moins positif en montagne qu'en zones défavorisées, comme le montre pour le cas de la France le Rapport de G.Bazin sur l'évaluation de la politique montagne (Chercheur de l'INRA - Grignon).

✚ **En ce qui concerne la politique structurelle**, les écarts entre Etats membres se sont effectivement réduits (même s'ils restent encore certainement grands). Mais les écarts entre zones de concentration d'activités et zones marginalisées d'un même Etat, dont de façon significative les zones de montagne, n'ont pas été réduits dans les mêmes proportions.

Ce phénomène peut s'expliquer par l'impact limité de l'effet levier des Fonds structurels et par le manque d'intégration des plans de développement dans des stratégies d'aménagement du territoire à des niveaux plus larges (*Schéma de Développement de l'Espace Communautaire - SDEC*).

» Où se situent aujourd'hui les propositions de l'Agenda 2000 par rapport à ce besoin de multifonctionnalité de la montagne ?

- La défense du modèle multifonctionnel est en grande mesure une contribution de l'Agenda 2000 qu'Euromontana soutient :

« L'agriculture européenne, depuis des siècles, remplit de multiples fonctions et missions économiques, environnementales, sociales et territoriales. C'est pourquoi il est essentiel, comme l'a conclu le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997, que l'agriculture multifonctionnelle soit répartie sur tout le territoire européen, y compris les régions à problèmes spécifiques. Aussi, dans le contexte de l'Agenda 2000 et de sa mise en œuvre, il faudra veiller à prévoir une compensation adéquate pour les contraintes et handicaps naturels. Aussi, dans le contexte de l'Agenda 2000 et de sa mise en œuvre, il faudra veiller à prévoir une compensation adéquate pour les contraintes et handicaps naturels. » - Agenda 2000 - réforme de la PAC - exposé des motifs/le modèle agricole européen.

Pourtant, les zones de montagne n'ont bénéficié d'aucune analyse spécifique dans le cadre de l'Agenda 2000. Tout semble indiquer que la montagne est considérée comme une partie non significative du territoire; et ses difficultés et problèmes propres comme assimilables au reste du milieu rural.

- C'est ainsi que les politiques communautaires (PAC et politique structurelle) ne prennent pas en compte les zones de montagne comme un cas spécifique, en les englobant dans l'ensemble de la politique rurale alors qu'elles répondent, mieux que d'autres, aux objectifs de multifonctionnalité du développement.

DANS QUEL DIRECTION DOIT-ON AGIR?

Le développement des régions de montagne ne peut être effectif que sur les bases d'un développement durable et multifonctionnel (voir Annexe 3 - Multifonctionnalité). Aussi, pour que ces milieux fragiles soient conservés et que les fonctions sociales, territoriales et environnementales soient assurées,

les zones de montagne ont besoin:

↘ **Du respect du principe “Pas de développement rural sans développement agricole, pas de développement agricole sans développement rural”**. Cela implique la prise en considération des difficultés propres à la montagne dans la réforme agricole, en garantissant :

- **Le droit à produire des agricultures de montagne**. Cela pour des raisons à la fois économiques et environnementales.
- **Le développement de politiques volontaristes orientées vers les productions de qualité**.
- **Une rétribution qui aille plus loin que la compensation des handicaps en montagne, qui prennent aussi en compte les efforts supplémentaires que les agriculteurs de montagne font en faveur de l'entretien du milieu**.

↘ **D'une volonté politique de promouvoir leur modèle de territoire multifonctionnel** à travers une approche spécifique tenant compte des caractéristiques et des problèmes propres des zones de montagne. Il s'agit également d'accorder une plus grande éligibilité de ces zones dans le cadre de la politique structurelle. Cela permettrait à toutes les zones de montagne (quelque soit leur situation relative) de faire face à leurs problèmes communs : limitations à la production agricole, risques naturels, fragilité du milieu, risque de surspécialisation (cas du tourisme), abandon du territoire...

Une attention insuffisante a été accordée jusqu'à aujourd'hui aux zones de montagne. Même si elles ont été l'objet en 1975 de la première politique européenne à contenu territorial, elles n'ont depuis lors jamais été prises en compte spécifiquement dans la politique structurelle sous la forme d'un Objectif propre ou, tout au moins, d'un PIC conçu pour les zones de montagne.

Cette “attention structurelle” a pourtant été accordée à d'autres types de zones menacées : régions ultrapériphériques, îles, zones urbaines...

↘ **D'une évolution de la Politique Agricole Commune (PAC) vers une Politique Agricole et Rurale Commune** (PARC), dans le sens de la proposition du Rapport Cunha du Parlement Européen. Cette PARC intégrerait l'ensemble des politiques en milieu rural, assurant un développement rural basé sur les ressources locales (à l'exception des ressources humaines, auxquelles il est important d'associer des ressources exogènes).

↘ **D'une politique d'emploi spécifique** qui prenne en compte les potentialités d'émergence d'emplois en montagne, mais aussi ses caractéristiques propres: besoins de formation, travail saisonnier...; cela dans le but d'assurer un tissu d'emplois suffisant et diversifié. Ce qui nécessite une négociation en permanence entre agents locaux et décideurs.

↘ **D'une approche qui permette d'intégrer les besoins des zones de montagne dans l'aménagement général du territoire** et parmi les types d'espaces ruraux identifiés dans le SDEC. Cela permettrait en effet de concilier la gestion agricole, celle du développement rural et de l'aménagement territorial.

- Un rapprochement plus étroit entre la PAC, la politique structurelle et l'aménagement du territoire devrait aussi exister au niveau des Etats Membres et des plans régionaux de développement. Cela devrait se traduire par **un zonage de différent types d'espaces ruraux**, dont les zones de montagne, les espaces plus ou moins périphériques, les milieux péri-urbains..., qui puisse servir de référence pour l'attribution d'actions et de fonds: application plus intense des mesures agro-environnementales face à l'intensification des productions, un plus grand effort vers la diversification dans des zones moins favorables à la production etc... selon le type de zone.
- Le maintien et/ou l'instauration **d'un équilibre ville/campagne-montagne** serait un des buts fondamentaux de cette intégration de la problématique de la montagne dans la planification territoriale. Les alinéas II.C.2.a (*Mutations dans le rôle et la fonction des zones rurales - Dépendance croissante des zones urbaines*) et III.A.4 (*Partenariat entre les villes et les campagnes*) et III.A.5 (*Diversification des zones rurales*) du SDEC abordent largement cet aspect.

↘ **De la défense dans les négociations de l'OMC d'un modèle d'agriculture et de milieu rural européen** qui intègre les aspects environnementaux, territoriaux, culturels et sociaux (notamment l'emploi) avec d'autres aspects purement économiques et agricoles. Faire valoir "l'exception rurale européenne" est le seul moyen de se protéger face au *dumping* social et écologique des agricultures répondant au modèle purement libéral et productiviste. C'est aussi la position du Rapport Cunha du Parlement Européen.

Cette prise de position est d'autant plus nécessaire dans la perspective de l'élargissement. L'union Européenne s'ouvrira à des économies où l'agriculture est un secteur important notamment en terme d'emplois, et où les milieux montagnards sont parfois très étendus. C'est pourquoi l'intervention de l'UE doit permettre de garantir une certaine stabilité économique et politique des zones rurales pendant la période de changements que vont subir ces économies (position du Rapport Cunha du Parlement Européen). Cela devient stratégique pour des espaces frontaliers montagnards, comme c'est souvent le cas des frontières des PECO (avec l'espace communautaire mais aussi avec d'autres pays est-européens).

LIGNES DIRECTRICES DES PROPOSITIONS

Par rapport à la PAC	
OBJECTIFS	PROPOSITIONS
<ul style="list-style-type: none"> • Soutien et développement d'une agriculture paysanne, multifonctionnelle (rôle d'entretien, environnement, accueil...). • Soutien plus volontariste des systèmes agricoles à faibles consommations intermédiaires, respectant et valorisant l'environnement, produisant des produits de qualité dans des milieux menacés économiquement et écologiquement. Notamment soutien des systèmes d'élevage herbagers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier la répartition de fonds grâce au plafonnement et donner la préférence à des systèmes agricoles moins intensifs qui contribuent à l'entretien du territoire et à la sauvegarde des régions menacées. • En particulier, les systèmes d'élevage herbagers, qui sont plus respectueux de l'environnement et contribuent à l'équilibre de l'exploitation du territoire, doivent bénéficier d'une prime pour les surfaces en herbe, en compensation de la réintroduction de la prime au maïs ensilage.
<ul style="list-style-type: none"> • Garantie d'un revenu convenable pour les agriculteurs, rémunérant notamment les fonctions non productives assurées par les montagnards. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien des prix à travers la maîtrise des volumes de production. • Rémunérer les fonctions non productives de l'agriculture dans des régions où elle est indispensable pour le maintien de l'environnement et de ses habitants.
<ul style="list-style-type: none"> • Appui aux productions et services de qualité, demandant la reconnaissance de "l'exception rurale européenne" dans les négociations commerciales internationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Affirmer une politique européenne volontariste en matière de qualité, labellisation, appellation "montagne"... en réussissant à la faire reconnaître par les autres pays lors des négociations de l'OMC.
Par rapport aux Fonds structurels et le Développement rural	
OBJECTIFS	PROPOSITIONS
<ul style="list-style-type: none"> • Garantie du maintien/accroissement de l'emploi et de la population en montagne 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement utilisant les ressources locales, mais ouvert à des énergies nouvelles. • Développement de programmes reposant sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour délocaliser des activités urbaines qui pourraient actuellement devenir rurales.
<ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un développement durable de la montagne 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement sur la base de ressources endogènes, sur le principe du droit à la diversité (en évitant d'importer sans réflexion préalable des modèles urbains de développement), ainsi que sur une politique volontariste en matière de qualité.
<ul style="list-style-type: none"> • Intégration de la problématique spécifique « montagne » dans les processus d'aménagement du territoire dans l'UE. • Contribution à un meilleur équilibre ville/montagne et à une juste prise en compte des caractéristiques écologiques et économiques des espaces montagnards par rapport à d'autres zones menacées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande reconnaissance de l'éligibilité montagne dans la politique structurelle et de développement rural. • Identifier spécifiquement les territoires de montagne dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). • Créer un PIC spécifique "montagne" et établir une entrée « montagne » dans les DOCUP qui permette une lisibilité globale de l'ensemble des mesures appliquées en milieu montagnard.
<ul style="list-style-type: none"> • Conserver le patrimoine culturel comme une des bases du développement en montagne, en incluant les systèmes de vie et de production caractéristiques des montagnes, spécialement les systèmes d'élevage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Préserver pour les ICHN leur caractère de compensation de handicaps permanents. • Développer le tourisme rural selon des critères de durabilité et de compatibilité; non seulement en vue du maintien des ressources naturelles, mais aussi pour une bonne intégration socioculturelle.
Développer la subsidiarité dans l'application des politiques rurales, permettant ainsi une adaptation maximale aux conditions locales	

REFLEXIONS PAR RAPPORT AUX PECO

↳ Le contexte:

• **L'élargissement aux PECO est un des défis les plus importants que l'UE a actuellement devant elle.**

• **L'agriculture dans ces pays** (voir tableau) est encore très importante, tant par son poids dans le PIB que par le nombre d'emplois (voir le cas de la Pologne parmi les plus proches adhérents).

D'autre part, **la proportion des zones de montagne** est aussi très importante dans certains pays : République tchèque et Slovaquie pour les proches adhérents de l'UE, mais aussi la Roumanie, la Bulgarie ou la Slovaquie parmi les autres.

PAYS	PART DE L'AGRICULTURE %	
	Dans le PIB	Dans la population active
Pologne	6,2	27,0
Hongrie	6,0	12,0
Rép. tchèque	6,0	11,0
Slovénie	4,5	8,4
Estonie	7,1	18,0
Slovaquie	6,4	10,0
Roumanie	20,1	23,0
Bulgarie	13,0	16,0
Lituanie	9,5	30,0
Lettonie	8,5	16,0

• **Le rôle de l'agriculture sur le territoire et l'environnement d'une part, et l'exode de populations rurales** qui risque d'accroître les problèmes de chômage en ville d'autre part, obligent à traiter délicatement la problématique des espaces ruraux de ces pays dans le processus d'intégration européenne déjà engagé. D'autant plus en montagne, où la part de population agricole est parfois plus importante qu'en plaine (cas de la Roumanie où les régions de montagne rassemble une nombreuse population agricole - petites exploitations familiales) et où les conditions géographiques et environnementales demandent, comme en Europe occidentale, une attention vigilante des politiques de développement.

• **L'importance géographique et géopolitique des espaces montagnards**, souvent les limites frontaliers, ajoute aussi des difficultés à un traitement global des problèmes au niveau des massifs.

↳ Quelle politique communautaire?

• **La Commission devra assurer la compatibilité des stratégies de développement avec la future PAC dans la période de pré-adhésion.** Ainsi le Commissaire Fischler a souligné que les 500 millions d'ECU investis chaque année pour les 10 PECO candidats à l'adhésion ne seront pas affectés au développement des productions dans des secteurs sensibles, mais dans l'objectif de garantir une certaine stabilité économique et politique dans les zones rurales pendant la période de transition qui affectera ces pays. Cette politique de prévention peut s'avérer spécialement importante dans les zones de montagne.

- Pour l'examen des cinq premières adhésions, le chapitre agricole sera certainement l'un des derniers à être abordé, compte tenu de sa complexité. Six séances de travail sont prévues entre septembre 1998 et juin 1999.

- **Une attention spécifique pour les régions de montagne.** Dans les PECO comme dans l'actuelle Union Européenne, le rôle territorial joué par les espaces montagnards, particulièrement dans des conditions transfrontalières extra ou intra-communautaires, devrait constituer un argument majeur pour leur prise en compte spécifique dans les politiques structurelles, de développement rural, agricoles.

L'importance des échanges dans la perspective de l'élargissement de l'Union.

- **Il est capital de transmettre l'expérience des pays occidentaux** à ces nouveaux venus dans l'économie européenne et mondiale. Premièrement pour que les différentes étapes du processus d'intégration de systèmes agricoles fragiles dans les conditions du marché mondial se déroulent de façon équilibrée et progressive. Deuxièmement, pour que le développement agricole se fasse parallèlement et proportionnellement à leur développement industriel et tertiaire (et non pas plus rapidement). Les échanges et la coopération, en complémentarité avec des politiques européennes et nationales attentives, doivent contribuer à cette intégration maîtrisée et en respect des particularités économiques, sociales, culturelles et environnementales de chaque région.

- **En montagne**, compte tenu de la fragilité environnementale et économique du milieu, en particulier lorsque celles-ci rassemblent une population agricole dense et une agriculture faiblement compétitive, la coopération et les échanges seront d'autant plus essentiels.

- Enfin, **les agents du développement local ont besoin dans ces régions :**

- d'informations sur les politiques européennes, sur les expériences (à court terme) de leur partenaires de l'Europe centrale et orientale, les expériences (à plus long terme) des pays de l'Union Européenne, sur la protection de l'environnement, etc...

- de formations aux méthodes de diagnostic, de suivi et d'évaluation de projets, à la structuration d'organisations (fédérations agricoles, association de développement local et rural) et de filières de productions, à une attention environnementale pour des projets durables etc...

- d'échanges, car les visites et les contacts sont extrêmement importants pour asseoir une réelle coopération.

QUEL ROLE POUR EUROMONTANA DANS CE CONTEXTE?

L'Agenda 2000 est certes déterminant pour l'avenir des régions de montagne des pays de l'Union Européenne et des futurs pays membres.

Mais la promotion du développement durable repose aussi sur la coopération et les échanges avec d'autres pays européens, contribuant largement à l'équilibre politique et culturel de notre continent.

- EUROMONTANA est une organisation travaillant dans le domaine rural et agricole **ayant un réseau** étendu tant en Europe occidentale qu'en Europe centrale et orientale.
- Elle doit jouer un rôle important dans la **perméabilisation des échanges**, des informations, des connaissances entre les différents massifs de l'Europe et pas seulement au niveau communautaire. Cela se traduirait en une plus grande intégration de ces espaces autour de problématiques communes.
- Il est donc nécessaire d'engager une **réflexion sérieuse à propos des moyens à mettre en oeuvre à EUROMONTANA** pour engager ce rôle.

Services qu'EUROMONTANA doit proposer aux montagnards de l'Europe

A titre d'exemple :

- Améliorer la connaissance des spécificités montagnardes au niveau du continent européen,
- Garantir l'échange d'expériences entre les différents pays et massifs. Organisation de forums, publications, diffusion électronique d'informations... ce rôle étant particulièrement important pour les PECO,
- Aider à la conception et au développement de projets ou d'études à caractère expérimental,
- Suivre et répondre à l'évolution des politiques communautaires et nationales par rapport à l'agriculture et au milieu rural (cas aujourd'hui de l'Agenda 2000...),

en collaboration étroite avec les autres organisations internationales oeuvrant pour la promotion des intérêts des populations de montagne, avec les organisations nationales et régionales de montagne des pays du continents européens et avec les instances nationales et communautaires.

Pour répondre pleinement à ces attentes, Euromontana a besoin :

- 1- d'une mobilisation de ses membres notamment en terme de temps de travail (animation régionale ou locale)**
- 2- d'une reconnaissance et de soutiens financiers par les instances européennes.**

1- La réforme de la PAC

Agriculture, emploi et environnement en montagne

CONTEXTE

Le maintien du modèle d'agriculture et de milieu rural en Europe n'est pas définitivement acquis.

Il semble en effet que **le processus de libéralisation du commerce agricole mondial** ne fait que s'amplifier. Aux toutes récentes prescriptions des accords dans le cadre de l'OMC il faut ajouter la nouvelle Loi Agricole, récemment approuvée aux USA ("Loi Fédérale de Réforme et Amélioration de l'Agriculture") qui, malgré son caractère unilatéral, va certainement avoir des conséquences importantes sur l'agriculture européenne.

De même, l'intégration progressive au marché de pays tiers et le début d'un nouveau tour de négociations dans le cadre de l'OMC, à partir 1999, tendent à dessiner **un cadre de libre échange qui menace de plus en plus le principe de "préférence communautaire"**, principe qui pourtant devrait être renforcé avec l'élargissement de l'Union.

Ainsi, si l'UE veut conserver son modèle d'agriculture et de territoire il faudra, comme le souligne le Président de la Commission Européenne Mr Santer, tenir compte du fait que:

"...le cadre intérieur et extérieur de l'Union se trouve dans un processus d'évolution rapide et que, par conséquent, l'Europe doit s'adapter, évoluer et se renforcer".

Dans ce sens, afin de rendre compatible le courant incontournable vers une plus grande libéralisation internationale avec **les besoins économiques, sociaux et environnementaux de la société européenne**, la nouvelle PAC proposée dans l'Agenda 2000 devra servir à garantir **un milieu rural intégré et cohérent**, dans une perspective de **multifonctionnalité**, basé sur l'accomplissement de trois fonctions essentielles explicitées dans la Charte Européenne de l'Espace Rural, la Charte européenne des régions de montagne et la Convention Alpine :

- ⇒ Fonction économique,
- ⇒ Fonction environnementale (paysages, eau, biodiversité ...),
- ⇒ Fonction socio-culturelle.

OBJECTIFS POUR UN MODELE EUROPEEN D'AGRICULTURE

L'objectif prioritaire des stratégies de développement agricole devrait d'abord être de **garantir la durabilité des exploitations agricoles c'est-à-dire leur viabilité économique et leur compatibilité avec l'écosystème et les ressources locales**. Deux raisons majeures justifient cet objectif : 1) l'exode agricole coûte cher dans un contexte de chômage ; 2) les déséquilibres environnementaux liés à l'agriculture deviennent inadmissibles pour les contribuables européens.

En montagne, la réalisation de cet objectif est fondamental et d'intérêt général :

* **Convergence des objectifs économiques et environnementaux : maintenir l'agriculture de montagne.** Le maintien d'un tissu agricole, dans ces régions, permet un entretien voire une valorisation des écosystèmes ; les phénomènes de pollution sont rares, la menace environnementale est avant tout l'abandon de l'agriculture. C'est pourquoi il y a convergence entre l'objectif économique de maintenir des exploitations agricoles et l'objectif environnemental de conserver un milieu varié et ouvert. L'agriculture de montagne permet de répondre aux attentes de la société européenne : productions de qualité (variées, authentiques, saines), paysages et environnement de qualité.

* **Convergence des menaces : abandon économique et appauvrissement du milieu.** Les exploitations agricoles de montagne sont largement défavorisées dans la course à la productivité. Les

agriculteurs de montagne sont en effet affectés à double titre - en tant qu'agriculteurs et en tant que montagnards - par des handicaps par rapport au reste de la société (plus bas revenus, difficultés et surcoûts liées à l'isolement, la topographie et le climat, déficit de services, équipement ...). La baisse des prix agricoles est donc plus difficilement supportable par les agriculteurs de montagne. Une attention économique est donc absolument nécessaire pour le maintien de l'agriculture et des agriculteurs de montagne et pour le maintien d'un environnement vivant, riche et varié.

Poursuivre cet objectif général exige de :

- ⇒ **Soutenir et développer une agriculture paysanne**, agro/sylvo/pastorale, intégrant au sein même des exploitations agricoles les fonctions de production, d'entretien et d'accueil.
- ⇒ **Maintenir une répartition suffisante et équilibrée de cette agriculture sur le territoire** en vue de son entretien; puisque, contrairement à d'autres schémas socio-économiques et culturelles, la société européenne est basée sur un modèle territoriale dont la perte dépasserait largement en conséquences le cadre sectoriel agro-forestier.
- ⇒ **Soutenir davantage les systèmes de production à faibles consommations intermédiaires, valorisant au mieux les ressources locales, produisant des produits de qualité, surtout dans des milieux menacés économiquement et écologiquement**¹. En particulier les systèmes herbagers, qui ne sont pas générateurs d'excédents et qui par définition occupent et entretiennent l'espace, en opposition à des systèmes trop intensifs (élevages hors sols, utilisation excessive d'engrais etc..) doivent être soutenus face à une baisse excessive des prix de la viande et du lait.
- ⇒ **Garantir un revenu convenable pour les agriculteurs**, qui rémunère aussi les fonctions d'entretien de l'espace et d'accueil qu'ils fournissent à la société de façon à soutenir à la fois l'emploi agricole et la préservation de l'environnement. En effet, en montagne, les prix agricoles sont insuffisants pour rémunérer le travail agricole.
- ⇒ **Favoriser la production de produits de qualité** issus souvent d'un savoir faire traditionnel, afin de satisfaire les marchés et la demande de plus en plus forte des consommateurs urbains soucieux de manger des aliments sains, « authentiques » et savoureux.

LES PROPOSITIONS D'EUROMONTANA

L'accomplissement des objectifs cités passe nécessairement, au sein de la PAC, par une répartition des crédits qui favorise le modèle d'agriculture décrit. Cette répartition devrait assurer la solidarité entre les zones urbaines et les zones rurales et, parmi celles-ci, entre les zones plus favorables et celles plus défavorisées, dont les régions de montagne.

Euromontana propose d'aborder la nouvelle Réforme de la PAC moyennant les quelques principes suivants, destinés à donner un sens à l'effort demandé aux contribuables pour soutenir l'agriculture européenne face aux pressions de l'OMC et aux tendances trop marquées du commerce mondial vers un libre-échange sans frein.

- ⇒ **Modifier la répartition des aides directes grâce au plafonnement**. Cela permettrait de rééquilibrer la situation actuelle, dans laquelle 80% des aides sont absorbées par 20% des exploitations les plus grandes, exerçant généralement des pressions plus fortes sur l'environnement et moins génératrices

¹ Les systèmes agricoles de montagne répondent en général parfaitement à ce modèle (voir étude sur l'intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture de montagne - Chapitre 1). En général, on les qualifie « d'extensifs », mais cette notion, lorsqu'elle n'est pas suffisamment précisée, définie de façon incomplète les systèmes agricoles de montagne.

d'emplois. Les ressources dégagées par l'application d'un tel plafonnement devraient être rétrocédées à des exploitations multifonctionnelles, privilégiant le nombre d'emplois et situées dans des milieux fragiles, difficiles à exploiter et ayant une forte valeur environnementale.

- ⇒ **Donner la préférence aux productions à faibles consommations intermédiaires, valorisant au mieux les ressources locales**, en particulier l'élevage à l'herbe, tout en permettant des îlots de production intégrée, bénéficiant d'aides spéciales. En effet, cet objectif doit être compatible avec des intensifications ponctuelles, dans des conditions contrôlées, nécessaires pour la survie des exploitations et leur compétitivité. C'est le cas traditionnellement des productions horticoles annexes à l'activité principale des exploitations et, bien entendu, c'est le cas aussi dans beaucoup de systèmes de production méditerranéens, très intégrés aux conditions environnementales, historiques et socioculturelles de ces zones (horticulture irriguée, arbres fruitiers...).
- ⇒ **Favoriser l'installation des jeunes** notamment par une régionalisation des droits à produire. Il est nécessaire de sortir de la logique d'agrandissement des exploitations pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs. En effet, un agriculteur installé engendre des emplois en amont comme en aval. Les répercussions sur l'emploi et l'économie (maintien des services publics, des commerces etc...) sont donc importantes.
- ⇒ **Soutien de prix à travers le contrôle des volumes de production (quotas)**. Ce système est indispensable pour soutenir la production agricole dans des zones où la productivité du travail agricole est plus faible. La Commission doit donc veiller à le rendre compatible avec les objectifs fixés dans le cadre de l'OMC. Les dispositions de soutien pourraient être adaptées selon chaque OCM.
- ⇒ **Affirmer une politique européenne volontariste en matière de qualité**. Il est particulièrement important qu'il y ait une prise en compte réelle et efficace de ces produits dans la réforme de la PAC (notamment en vue du prochain Round de l'OMC*), et dans la réforme des fonds structurels et du développement rural. Les dispositions à prévoir doivent permettre d'apporter des aides à tous les niveaux des filières : production et transformation, commercialisation (moyens d'identification sur le marché, création de labels ou appellations, promotion). Notamment, une appellation « montagne » spécifique pourrait être instaurée au niveau européen, impliquant à la fois une garantie de son utilisation correcte, pour éviter l'emploi trompeur du terme et, d'autre part, une aide à la commercialisation des produits de montagne. Il serait d'ailleurs souhaitable que cette appellation concerne non seulement les produits issus du secteur agro-alimentaire mais aussi ceux issus des autres secteurs économiques : forêt, artisanat...
 - * *Les signes de qualité identifiés dans l'Union Européenne doivent être reconnus par les autres pays lors des négociations de l'OMC en tant que signes culturels.*
- ⇒ **Subsidiarité et solidarité**. Les possibilités de modulation des mesures communautaires par chaque Etat Membre doivent être liées à la volonté politique d'une solidarité au sein de l'Union. C'est pourquoi la Commission doit « guider » la modulation en fixant des critères de priorité afin de garantir la solidarité et la cohésion économique et sociale.

PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DE LA PAC.

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
OCM GRANDES CULTURES.		
Réintroduction de la prime au maïs ensilage Coût : 1,2 milliards ecus/an 350 ecus/ha.	<ul style="list-style-type: none"> • Distorsion de concurrence dans les ressources fourragères : <ul style="list-style-type: none"> - pénalisation des surfaces en herbe qui sont pourtant plus respectueuses de l'environnement - encouragement de l'intensification. - création d'inégalités entre régions puisque le maïs est essentiellement cultivé dans les plaines et fonds de vallée fertiles tandis que les pâturages permanents se trouvent principalement en montagne. • Répercussion dans l'OCM lait et l'OCM viande rendant plus compétitif la production de viande jeune et de lait dans les régions propres à la culture au détriment des zones herbagères. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rétablir cette distorsion de concurrence entre pays et régions, en introduisant dans l'OCM en compensation de la prime maïs une prime aux surfaces en herbe², d'une valeur significative. <p><i>Cette prime doit être décidée par la Commission et non soumise à la volonté des Etats. Elle démontre la volonté politique d'une solidarité « supérieure » de l'Union, non seulement une subsidiarité.</i></p>
Maintien du plan de régionalisation et reconnaissance cultures irriguées/sèches	<ul style="list-style-type: none"> • Cette reconnaissance est importante pour les régions de montagne, notamment pour les zones sèches. 	<ul style="list-style-type: none"> • EUROMONTANA est en accord avec cette proposition.
Montant de base par hectare et dépassements des plafonds régionaux	<ul style="list-style-type: none"> • Si les Etats membres ne modulent pas les rendements moyens en fonction des différences structurelles entre régions et optent pour un rendement moyen national, cela peut conduire, lors des dépassements de limites de production, à pénaliser des régions qui n'ont pas participé à ce dépassement, notamment les régions les moins productrices. • Il existe une grande diversité de situations dans chaque pays en particulier dans les ZAM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir pour les ZAM européennes le dispositif d'aide calculé au niveau régional, pour les pays qui en feraient la demande. • La pénalité de dépassement doit être payée par la région à l'origine du dépassement mais ne doit pas être partagée au niveau de l'Etat.
Pas de modulation par les autorités responsables dans les EM dans le cadre de l'OCM Grandes cultures	<ul style="list-style-type: none"> • La modulation existe dans les autres OCM (lait et viande). La distribution de fonds complémentaires en fonction de critères établis par les autorités responsables dans chaque EM permettraient aussi dans cette OCM de compenser les bénéfices environnementaux des systèmes herbagers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire la possibilité de modulation par les autorités responsables dans chaque EM sur la base de critères génériques établis par l'UE dans les quatre aires suivantes: formation et emploi, gestion technique/économique, nature et environnement, commercialisation.

² Cette prime s'appliquerait aux parcours et alpages, aux surfaces toujours en herbe ainsi qu'aux prairies temporaires.

PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DE LA PAC.

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
OCM VIANDE BOVINE.		
<p>Révision et augmentation de la prime bovin mâle (1454 ecus/tête)</p> <p>Modulation liée soit a :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un complément par tête, - une prime à l'Ha de prairie permanente, - une prime à la génisse allaitante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cette prime est révélatrice d'une contradiction entre la volonté déclarée par la Commission d'encourager les produits de qualité et des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement avec la réintroduction du maïs ensilage et des primes très élevées privilégiant la production d'animaux jeunes avec des techniques intensives. • Elle renforce la concurrence entre les viandes originaires de troupeaux allaitants et celles de troupeaux laitiers en privilégiant ces dernières (PSBM et maïs ensilage). 	<ul style="list-style-type: none"> • Rétablir un équilibre entre ces productions et encourager davantage l'élevage à l'herbe. • Cette prime renforce la nécessité d'introduire une prime complémentaire par hectare d'herbe au niveau européen et par l'UE (voir fiche OCM grandes cultures - point maïs ensilage). Si cette prime était établie, une modulation pourrait être prévue. <p><i>Le financement de cette prime (dans le cas où une modulation devrait être établie) pourrait être obtenue à la fois par la diminution de la prime PSBM et sur la subsidiarité accordée aux autorités responsables dans les EM pour l'ensemble des OCM.</i></p>
<p>Maintien et réduction des quotas de primes pour les vaches allaitantes.</p> <p>Limite des droits à primes V.allaitante à un quota lait de 120.000 litres pour l'exploitation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion de ces primes se fait indépendamment des zones traditionnelles de production, il y a donc un risque de voir se délocaliser la production. • En montagne les exploitations mixtes (troupeaux laitiers et allaitants) sont courantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un quota de primes « Vache allaitante » réservé à la montagne. • Lever l'injustice qui frappe les éleveurs possédant 2 troupeaux : augmenter la limite lait pour l'attribution des quotas vaches allaitantes.
<p>Baisse des prix, quotas de production, protection de l'environnement et politique de qualité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D'une façon générale, les baisses de prix proposées pour la production bovine sont excessives notamment pour des élevages à base d'herbe. • La production de viande a, comme la production laitière, le besoin de maîtriser ses volumes de production. • Pour répondre aux exigences environnementales et de qualité de la production, il est nécessaire de ne pas encourager l'élevage intensif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Il est nécessaire de poursuivre la maîtrise des droits à primes et de garantir un niveau de prix permettant de rémunérer les élevages à base d'herbe. • Introduire un seuil de chargement d'exclusion pour les différentes primes pour la viande bovine, à partir de 2 UGB/ha.
<p>Transmission des quotas sans terre. L'article 8 du règlement donne la possibilité de transferts de droits de quotas sans transferts de terres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ces possibilités, malgré les avertissements aux EM dans le sens d'éviter des transferts en dehors des zones sensibles, dont les montagnes, risquent de provoquer des abus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Il est absolument nécessaire d'introduire une obligation de lier le transfert de quotas au transfert de terres.

PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DE LA PAC.

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
OCM LAIT.		
<p>Diminution de 15% du prix d'intervention pour le beurre et la poudre, compensée par l'attribution de primes pour les vaches laitières : 100 ecu/Vache virtuelle.</p> <p>Etablissement d'un rendement européen théorique par vache laitière de 5 800 Kg pour établir le droit à prime de chaque éleveur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cette diminution couplée à l'attribution de primes semble vouloir anticiper le démantèlement après 2006 des quotas laitiers. • La présence d'un contingentement de la production laitière est bénéfique pour préserver aux ZAM un potentiel de production. • Le rendement proposé pénalise fortement la plupart des montagnes européennes, pour lesquelles les conditions naturelles et la présence d'animaux rustiques limitent les rendements. 	<ul style="list-style-type: none"> • La baisse de prix est considérée excessive notamment pour les élevages à l'herbe. • Le dispositif des quotas laitiers est favorable à l'économie montagnarde, il est indispensable de le poursuivre. • Pour les ZAM, le rendement laitier retenu pour le calcul du nombre de vaches primées devrait être celui de la zone de montagne européenne (calcul régionalisé des rendements).
<p>Modulation. Possibilité d'introduire par les autorités responsables dans les EM une prime à l'Ha de prairie permanente ou à la tête de bétail.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En raison de la compétitivité redonnée à la production laitière à base d'ensilage de maïs, impossible en montagne, d'une absence de plafond qui autorise ainsi des techniques intensives (pas de critère de chargement), il est indispensable d'obtenir une contre partie pour la production laitière à base d'herbe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire une prime complémentaire significative aux surfaces en herbe (voir fiche OCM grandes cultures - point maïs ensilage) au niveau européen.
<p>Augmentation de 2% des quotas de l'UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1% pour les jeunes agriculteurs de tous les pays - 1% pour les ZAM (répartition par pays selon l'importance des ZAM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ce soutien aux élevages laitiers de montagne est encourageant pour les exploitations laitières de montagne et compatibles avec les exigences environnementales et de qualité. <p><i>Cette augmentation ne doit pas pour autant être considérée comme une acceptation tacite d'un démantèlement prochain des quotas laitiers.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ce soutien est important pour les élevages laitiers de montagne et cette proposition doit être maintenue. • Demander des garanties du maintien des quotas laitiers après 2006.

PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DE LA PAC.

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
AIDES DIRECTES.		
<p>Dégressivité des aides. Lorsque le montant total des paiements qui seraient versés à un agriculteur dans le cadre des régimes de soutien pour une année civile donnée dépasse 100.000 écus, le paiement est réduit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20% de la fraction du montant total supérieure à 100.000 et ne dépassant pas 200.000 écus et - 25% de la fraction du montant total dépassant les 200.000 écus. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'idée d'introduire une limite maximale aux aides directes est un changement très important et très positif. La limitation des aides directes par exploitation devrait supposer une redistribution des fonds excédentaires en faveur de l'agriculture la plus multifonctionnelle, familiale, contribuant à l'entretien du territoire et au maintien d'un tissu agricole et rural vivant, respectueuse de l'environnement et produisant des produits de qualité et, notamment, l'agriculture de montagne. On ne doit pas oublier que la délimitation des Zones d'Agriculture de Montagne fut l'une des premières différenciations introduites entre les régions européennes. Cependant, les efforts faits dans ce sens n'ont pas été suffisants. • Il n'y a pas de plafond maximal absolu (simple dégressivité). 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer le plafond des aides directes par exploitation de façon plus significative : traitement dégressif des aides à partir de 50.000 Ecu (100% de perception des aides jusqu'à 50.000 Ecu, 80% entre 50/100.000 Ecu, 60% entre 100/200.000 Ecu) et disparition des aides supérieures à ce montant là. • Ce plafonnement devrait être modulé aussi en fonction du nombre de travailleurs par exploitation. • Utiliser les ressources libérées par le plafonnement au profit des exploitations multifonctionnelles, privilégiant l'emploi et des pratiques agricoles respectant l'environnement; ainsi que pour les mesures d'occupation du territoire (dont les mesures forestières), les mesures de développement rural (amélioration des structures agraires, productions de qualité...), et envisager pour ces mesures des taux de co-financements plus proches de ceux appliqués dans les OCMs.
<p>Modulation des aides par les autorités responsables dans les EM. Ces autorités pourront fixer, comme condition pour l'obtention des aides directes, des exigences environnementales adaptées à la situation de leurs terres et de leurs productions. Ils pourront prévoir la réduction ou suppression des aides, si ces conditions ne sont pas respectées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La proposition pour que les autorités responsables dans les EM puissent moduler une partie des aides directes est très positive. Cependant, cette plus grande flexibilité se voit limitée par la fixation de critères uniques que les autorités responsables pourront utiliser pour moduler les aides: la protection de l'environnement et l'emploi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire parmi les critères de modulation, en plus l'environnement et l'emploi, la reconnaissance dans chacune des OCM d'une politique de qualité (signe officiel) . à titre d'exemple, la gestion de l'offre et de la demande.

2- La nouvelle politique des Fonds Structurels, du Développement Rural et des Programmes d'Initiative Communautaire

Développement, emploi et environnement en montagne

CONTEXTE

Le **caractère multifonctionnel** que nous recherchons pour l'agriculture s'adresse également à l'ensemble des activités en milieu rural. Ces activités doivent en effet intégrer des fonctions économiques, environnementales et socio-culturelles pour être véritablement durables.

Pour répondre à cet objectif, **les zones de montagne ont besoin**, et pas seulement en agriculture, **d'une stratégie spécifique** au niveau européen et ceci pour plusieurs raisons :

- Comme nous l'avons déjà signalé, les zones de montagne constituent un foyer unique pour certains écosystèmes, formes de vie, cultures..., parfois sur des espaces très peu étendus et dans des conditions non reproductibles ailleurs.
- La situation de marginalité, d'isolement et de contraintes en général se manifeste souvent par une difficulté particulière de développement des activités aussi bien traditionnelles que nouvelles .
- Cette difficulté prend parfois la forme d'une incapacité à faire face aux problèmes de maîtrise, de prévention et de correction des effets environnementaux et/ou socio-économiques néfastes de certaines activités pour lesquelles les montagnes sont un lieu privilégié d'accueil mais qui ont des impacts négatifs, surtout lorsque les centres de décisions ne sont pas sur place (souvent urbains).
- Tout cela entraîne une situation de retard de développement des zones de montagne par rapport à d'autres zones, même rurales, ce qui implique souvent un dépeuplement difficilement réversible.

Cette spécificité pourtant n'est pas reconnue dans l'Agenda 2000 que ce soit dans les conditions d'éligibilité aux politiques structurelles ou dans les politiques de développement rural. L'application stricte de critères de richesse pour l'éligibilité des zones laisse apparaître une contradiction avec l'esprit même de la politique structurelle, qui doit avoir pour objectif non seulement la correction des déséquilibres, mais aussi leur prévention. Les caractéristiques spécifiques des zones de montagne sont clairement identifiées. Malgré cela, ces zones n'ont pas bénéficié, contrairement à d'autres zones menacées (zones urbaines, ultra-périphériques..) d'une reconnaissance dans la nouvelle Réforme.

OBJECTIFS POUR UN MODELE DE POLITIQUE STRUCTURELLE ET DE DEVELOPPEMENT EN MONTAGNE

La stratégie européenne des politiques structurelles et de développement pour la montagne devrait aller à notre avis non seulement dans le sens de la compensation des handicaps, mais aussi dans celui de l'appui de toutes les initiatives de développement, parfois très innovatrices, qui existent dans les milieux de montagne (et qui sont souvent liées à leurs conditions très spécifiques).

Un certain nombre d'objectifs doivent être suivis dans ce but :

⇒ **Garantir le maintien, voir l'accroissement de la population en montagne**. Partant du principe "*pas de milieu rural sans agriculteurs, pas d'agriculteurs sans milieu rural*", trois conditions essentielles doivent être réunies :

- ◇ **Garantir le maintien de l'emploi agricole** au moins au niveau actuel et particulièrement dans les systèmes d'exploitations pluriactives. La pluriactivité permet en effet de compléter partiellement les revenus des agriculteurs et contribue donc au maintien d'un tissu agricole actif. Ces agriculteurs devraient bénéficier des mesures PAC.
 - ◇ **Développer de nouvelles sources d'emplois** en milieu montagnard auxquelles pourraient accéder l'ensemble des populations rurales et qui serviraient à diversifier le tissu économique en montagne.
 - ◇ **Valoriser les activités et les produits de la montagne** notamment grâce aux nouvelles technologies de la communication et de l'information qui peuvent combler certains déficits (équipements, services). Ces technologies pourront aussi permettre d'attirer des populations vers de nouvelles activités (compatibles avec le milieu montagnard).
- ⇒ **Instaurer un développement durable de la montagne, utilisant les ressources humaines et naturelles locales et intégrant les spécificités territoriales et culturelles de ces zones.** Ce développement est possible avec l'appui de nouveaux outils de communication. Il est une alternative essentielle à des activités inadaptées aux conditions environnementales.
- ⇒ **Contribuer à un meilleur équilibre villes/montagnes**, notamment par le maintien de l'emploi agricole et le développement d'autres types d'activités, pour un aménagement du territoire plus harmonieux. Il s'agit de trouver les niveaux de solidarité permettant de traduire cet équilibre liés à des actions concrètes : échanges de jeunes, marchés...De nouveaux modes d'approvisionnement avec les agglomérations proches ou attachées à ces territoires doivent être envisagés, en liaison par exemple avec les activités touristiques, la vente directe etc...
- ⇒ **Conserver le patrimoine culturel,** comme l'une des bases d'un développement économique durable, des régions de montagne, qui a joué, comme dans le cas du patrimoine naturel, un rôle de préservation d'activités inhérentes à ce milieu et parfois en voie de disparition.

LES PROPOSITIONS D'EUROMONTANA SUR LA REFORME EN MATIERE DE POLITIQUE STRUCTURELLE ET DEVELOPPEMENT RURAL

Les propositions d'Euromontana, relatives à la réforme des Fonds Structurels et de la politique de développement rural, reposent sur les principes suivant :

- ⇒ **Développement local maîtrisé depuis la base mais ouvert à l'accueil d'énergies nouvelles.** La **simplification** et la flexibilité des outils de gestion doivent être mis au profit d'"agences de développement local", qui sont celles qui connaissent le mieux les besoins locaux, les modalités d'action les plus efficaces et les agents les plus compétents pour les mettre en œuvre.
- ⇒ **Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.** Ces nouvelles technologies peuvent permettre la délocalisation de certaines activités urbaines qui pourraient se développer en milieu rural et fournir des nouvelles sources d'emploi.
- ⇒ **Droit à la diversité.** Le développement en montagne ne doit pas se traduire par la simple importation du modèle de développement urbain (uniformisant) mais il doit garantir le maintien de l'originalité des divers espaces montagnards. Le maintien et la promotion de ce "droit à la diversité" doivent passer entre autre par une **politique volontariste de qualité sur les productions et les services** attachés à des ressources locales et intégrés culturellement.

- ⇒ **Entrée “montagne” dans les DOCUPs (Objectifs, PIC, développement rural)**. Une identification lisible dans l'ensemble des DOCUPs d'une **programmation pour la montagne** permettrait de mettre à jour l'ensemble des mesures appliquées dans ces zones et devrait contribuer à l'amélioration de l'identification de ces mesures, de leur application et de leur contrôle.
- ⇒ **Reconnaissance de l'éligibilité “montagne”**. Il nous semble indispensable d'introduire une distinction des zones de montagne par rapport aux autres régions dans les politiques structurelles et de développement rural et de les intégrer en quasi totalité dans les Objectifs 1 et 2. A cet effet, créer un sous-objectif 2b réservé aux zones rurales nous paraît justifié. Cette révision permettrait d'engager une véritable **solidarité villes/montagnes**.
- ⇒ **Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)**. Les espaces montagnards doivent représenter, compte tenu de leurs spécificités, une catégorie particulière dans la politique européenne d'aménagement du territoire.
- ⇒ **ICHN**. Préserver le caractère de compensation des handicaps permanents pour ces indemnités, même si par ailleurs, et de façon indépendante, elles peuvent se coordonner et/ou se compléter avec des mesures à contenu environnemental.
- ⇒ **Tourisme compatible et soutenable**. La montagne est un cadre incomparable pour la pratique de beaucoup d'activités touristiques, plus d'une vingtaine pourraient être citées facilement : ski sous toutes ses formes, randonnée, escalade, vélo, équitation, rafting, spéléologie, excursion en voiture... C'est pourquoi elles se sont avérées comme une voie importante pour la création de nouvelles activités économiques en montagne et elles méritent une attention spécifique. Une gestion peu respectueuse du milieu sur lequel reposent ces activités se traduit rapidement par des impacts sur l'écosystème, mais aussi par la disparition de la ressource touristique : massification, dégradation du milieu et manque de capacité à répondre à des exigences de qualité croissantes de la part des usagers... La compatibilité avec le milieu est ainsi indispensable pour garantir un tourisme durable.

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
FONDS STRUCTURELS.		
<p>Critères d'éligibilité. L'objectif 1 change peu, il concerne les zones où, au niveau NUT II, le PIB/hab est inférieur à 75% du PIB/hab moyen de l'UE. <u>Exceptions</u> : les actuelles zones Objectif 6 et les zones ultra-périphériques telles que définies dans le Traité d'Amsterdam.</p> <p>L'objectif 2 « Régions en reconversion économique et sociale ». Seront éligibles les régions identifiées au niveau NUT III :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en mutation socio-économique dans le secteur de l'industrie ou des services (actuel objectif 2), • rurales en déclin (actuel objectif 5b), • urbaines en difficulté, • en crise dépendant de la pêche. <p>La population visée devrait représenter 18% de la population totale de l'UE, dont 10% en zones industrielles et du secteur des services, 5% en zones rurales, 2% en zones urbaines et 1% en zone dépendant de la pêche.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les zones rurales deux critères sont à remplir : <ul style="list-style-type: none"> - une densité de population inférieure à 100 ou un pourcentage d'emploi agricole important. - et : un taux de chômage élevé ou une diminution de la population depuis 1985. <p>Les Etats Membres pourront proposer, à hauteur de 50% du total éligible en nombre d'habitants, des zones supplémentaires répondant à des critères qualitatifs.</p> <p>L'objectif 3 concerne le développement des ressources humaines avec un caractère horizontal dans toute l'UE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'objectif 2 semble s'adresser davantage aux zones urbaines et aux régions industrielles, mais reflètent mal la crise des zones rurales. Par exemple, le taux de chômage, qui est un critère omniprésent d'éligibilité à l'Objectif 2, n'est pas le critère le plus significatif pour des territoires qui ont déjà subi une forte baisse de la population. • L'importante marge de manoeuvre accordée aux Etats Membres pour choisir des zones supplémentaires Objectif 2 selon des critères qualitatifs insuffisamment précisés apparaît comme une contradiction avec la volonté de diminuer la population couverte par l'objectif. <p><i>En effet, cette grande liberté mènera nécessairement à un nombre de zones candidates pour l'objectif 2 beaucoup plus grand que celles qui seront finalement élues. Quels seront alors les critères de sélection finale par la Commission ?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les zones de montagne, et même celles qui répondent aux critères quantitatifs définis pour les zones rurales en déclin de l'Objectif 2, risquent de rester en dehors des zones proposées par les autorités responsables dans les Etats Membres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour une meilleure prise en compte des zones de montagne (et zones analogues): <ul style="list-style-type: none"> - soit introduire dans l'objectif 2, si elles ne sont pas déjà classées en objectif 1, l'ensemble des ZM (75/268), ainsi que des zones assimilées pour raison climatique (950/97) et zones analogues. Seul le constat d'un revenu moyen par habitant supérieur à la moyenne communautaire serait un facteur d'exclusion (ce qui peut être ponctuellement le cas de certaines zones). - soit au moins exiger que ces zones soient prioritaires dans la sélection par les Etats Membres de zones complémentaires Objectif 2 choisies selon des critères qualitatifs. • Pour l'attribution intra-objectif de fonds et les zones rurales : <ul style="list-style-type: none"> - soit créer un sous-objectif 2b spécifique pour les zones rurales afin d'éviter que les montants ne soient principalement alloués aux zones urbaines et industrielles. - soit déterminer à l'avance le partage des ressources, à l'intérieur de l'objectif, entre les différentes zones (rurales en déclin, urbaines etc).

Réforme des Fonds structurels, du développement rural et des programmes d'initiative communautaire.

<p><u>Réduction linéaire de la population couverte dans chaque EM par l'objectif 2.</u> La réduction maximale de la population sous le prochain objectif 2 ne dépassera pas un tiers de la population couverte par les objectifs 2 et 5b en 1999.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Euromontana déplore cette réduction linéaire par Etat Membre, qui ne tient pas compte de la dispersion inégale des zones à problèmes entre les pays de l'Europe. L'application de ce critère va contre le principe de cohésion économique et sociale de l'Union. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminer le critère de réduction linéaire par Etat Membre de la population couverte par l'objectif 2. Opter pour une réduction au niveau européen.
<p><u>Documents Uniques de Programmation (DOCUP).</u> Toute les actions prévues au niveau régional, dans le cadre de l'objectif 2, sur l'ensemble des zones choisies selon les différents critères, seront recueillies dans un même document de programmation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'impact attendu dans les zones montagnardes/rurales sera réduit si ces zones sont « diluées » dans un ensemble trop orienté vers la problématique urbaine/industrielle. 	<p>Etablir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un DOCUP spécifique pour les zones rurales dans chaque région. • Une identification lisible dans le/s DOCUP régionaux d'un "Programme Montagne" (et zones assimilées et analogues) qui prenne en compte l'ensemble des politiques présentes dans ces zones dans le cadre de l'Objectif 2.
<p><u>Dotation budgétaire et Cofinancement.</u> <u>Pour les investissements publics éligibles</u> : entre 50% et 85% pour les zones objectif 1 ; 25-50% pour les zones Objectif 2 et 3. <u>Pour les investissements en infrastructures générateurs de recettes</u> : maximum 40 à 50% dans les zones objectif 1 et 25% (maximum) dans les zones Objectif 2. <u>Pour les investissements dans les entreprises</u> : maximum 35% en objectif 1 et 15% Objectif 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le Principe de Cohésion Economique et Sociale ne repose pas exclusivement sur les zones objectif 1. Si nous comprenons la nécessité de concentrer les territoires classés en objectif 1, nous ne comprenons pas pourquoi cela s'accompagnerait d'une augmentation de l'aide communautaire, en attribuant à cet objectif 2/3 des Fonds Structurels. Ceci conduirait à réduire d'autant les possibilités d'intervention en faveur des autres régions en difficulté, par exemple les régions de montagne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire un traitement différencié non seulement pour les régions objectif 1 mais aussi pour les zones objectif 2 par rapport aux zones hors objectif territorial, tant pour ce qui est du taux de cofinancement que de la dotation budgétaire.

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
DEVELOPPEMENT RURAL.		
<p><u>Règlement Unique pour le Développement Rural.</u> La Commission propose d'intégrer dans un seul Règlement les mesures actuellement applicables aux programmes des structures agraires, les actions de développement rural et les mesures d'accompagnement de la PAC. Ce Règlement serait mis en pratique au moyen d'un Programme Unique et Intégral de Développement Rural, financé par le FEOGA-Garantie dans toutes les zones de l'UE excepté les zones objectif 1.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une telle intégration permettra sans doute une plus grande clarté législative. Il faut que cela se traduise aussi par une souplesse d'affectation des fonds : les ressources excédentaires pour un type de mesure doivent pouvoir être utilisées pour une autre mesure déficitaire financièrement. • D'une façon générale, nous nous interrogeons sur la capacité de la Commission à assumer la totalité des demandes liées au développement rural. Elle ne dispose en effet que de 1,8 Milliard d'ECU alors que les mesures sont élargies à d'autres zones et à d'autres publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire une souplesse d'affectation budgétaire entre les différentes mesures.
<p><u>L'article 31</u> établit une liste de 12 mesures destinées à encourager l'adaptation et le développement des zones rurales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Euromontana déplore l'impossibilité d'introduire de nouvelles mesures dans cet article. • La souplesse d'adaptation en fonction des besoins locaux semble réduite. C'est le cas à titre d'exemple de la formation professionnelle agricole et la politique de qualité pour lesquelles sont déterminées dans les articles 9 et 35 des règles spécifiques qui permettent peu d'adaptations régionales aux besoins locaux. • Nous considérons la politique de qualité comme une voie fondamentale pour la survie du modèle européen d'agriculture. Elle a des effets à la fois sur l'agriculture et sur le développement rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • D'une façon générale, permettre des élargissements de la liste de mesures proposées dans l'article 31. • Lancer une "politique volontariste" spécifique, si besoin développée dans un nouvel article 31 bis, de "développement et promotion des produits de qualité". Dans cet effort il faudrait inclure des moyens d'identification sur le marché des productions de qualité, création de labels ou appellations, ainsi que leur promotion. Notamment une appellation « montagne » spécifique pourrait être instaurée au niveau européen, impliquant à la fois le contrôle de son utilisation, pour éviter l'emploi trompeur du terme et d'autre part, des actions pour valoriser cette appellation (production / commercialisation). Il serait d'ailleurs souhaitable que cette appellation concerne non seulement les produits issus du secteur agro-alimentaire mais aussi ceux issus des autres secteurs économiques : forêt, artisanat... • Elargir le menu prévu à l'article 31 du Règlement à des mesures prenant en compte le surcoût en investissements existant en ZM (installations, bâtiments d'élevage, agro-alimentaire, surcoûts des services, appui technique, recherche-développement...). Introduire des mesures destinées à favoriser le conseil, l'assistance technique et la recherche/développement dans le territoire montagnard.

Réforme des Fonds structurels, du développement rural et des programmes d'initiative communautaire.

<p>Dotation budgétaire et Cofinancement.</p> <p>- <u>Pour les investissements publics éligibles</u> : entre 50% et 85% pour les zones objectif 1 ; 25-50% pour les zones Objectif 2 et hors objectif.</p> <p>- <u>Pour les investissements en infrastructures générateurs de recettes</u> : maximum 40 à 50% dans les zones objectif 1 et 25% (maximum) dans les zones Objectif 2 et hors objectifs.</p> <p>- <u>Pour les investissements dans les entreprises</u> : maximum 35% en objectif 1 et 15% Objectif 2 et hors objectif.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir le développement rural de façon significative non seulement dans les zones Objectif 1 mais également dans les zones objectif 2. • D'autres zones, telles les régions de montagne, incluses ou non dans un objectif, présentent des situations spécifiques qui mériteraient un traitement plus volontariste, aussi bien au niveau des taux de cofinancement qu'aux dotations prévues. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire un traitement différencié non seulement pour les régions objectif 1 mais aussi pour les zones objectif 2. • Adopter, pour déterminer la participation du budget européen dans le cofinancement des mesures de développement rural, une formule partiellement inspirée du système d'aides directes des OCM et, d'autre part, du modèle de cofinancement employé dans les aides à la transformation et la commercialisation. • Pour les ZM ou zones assimilées et analogues, sous objectif ou non, compte tenu de leur fragilité particulière, établir aussi une discrimination positive dans l'octroi de fonds pour le développement rural et relever le niveau des taux de cofinancement.
<p>Pluriactifs. La proposition actuelle de mesures de développement rural ne modifie pas les conditions d'accès pour les agriculteurs pluriactifs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les agriculteurs pluriactifs contribuent activement au maintien de l'agriculture et de ses services, ainsi qu'à la gestion du territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser l'accès des agriculteurs pluriactifs à l'ensemble des mesures de développement rural.
<p>ICHN. les indemnités compensatoires sont maintenues, mais le plafond du chargement à l'Ha a été éliminé. Il n'y a pas de plafond prévu par exploitation en nombre de primes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Euromontana accueille très favorablement le maintien des ICHN comme compensation de handicap, mais le montant unitaire est à notre avis trop bas. • Le plafond par exploitation ainsi que la limite du chargement à l'Ha devraient être maintenus. Il nous semble souhaitable de ne pas encourager des chargements trop importants et des systèmes intensifs, ni de favoriser un agrandissement quasi « fictif » des exploitations agricoles, qui limite les possibilités de nouvelles installations. • Euromontana continue à déplorer l'absence d'ICHN liées aux productions végétales: arboriculture, horticulture..., notamment en zone méditerranéenne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Préserver pour les ICHN leur caractère de compensation de handicaps permanents. • Relever le montant unitaire de la prime, permettant une prise en compte des situations plus difficiles (zones à risque majeur, haute montagne, zones spécialement fragiles...). • Maintenir le plafond européen en nombre de primes (ICHN) par exploitation. • Nous proposons un niveau NUT III pour la gestion des ICHN, même en gardant une référence supérieure pour la dotation budgétaire. • Gestion régionale, permettant entre autre une définition des seuils de chargements à l'Ha différentes selon les conditions.

Réforme des Fonds structurels, du développement rural et des programmes d'initiative communautaire.

<p>Documents Uniques de Programmation (DOCUP). Toutes les actions de développement rural prévues au niveau régional seront recueillies dans un même document de programmation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cela peut s'avérer positif si cela se traduit par une plus grande clarté et simplicité de gestion. 	<ul style="list-style-type: none"> • De même que dans le DOCUP des Fonds structurels, introduire une identification lisible des interventions en faveur des massifs de montagne dans le DOCUP de Développement rural (ICHN inclus).
<p>Sylviculture. Paiements compensatoires accordés dans des zones souffrant de handicaps naturels majeurs aux personnes individuelles ou à leurs associations qui contribuent au maintien durable de la forêt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'instauration d'une indemnité de compensation des handicaps pour la forêt est une avancée intéressante et primordiale pour le secteur forestier. • En montagne, les collectivités locales contribuent pour beaucoup à l'entretien des forêts. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux collectivités exploitantes de bénéficier des aides compensatoires en montagne.

PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS, DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DES PROGRAMMES D'INITIATIVES COMMUNAUTAIRES (PIC).

Propositions Santer II (18 mars 1998)	Observations Euromontana	Propositions Euromontana
PROGRAMMES D'INITIATIVES COMMUNAUTAIRES (PIC).		
<p>Concentration des Initiatives Communautaires. De treize elles passent à trois:</p> <ul style="list-style-type: none"> * INTERREG * LEADER * ADAPT <p>Elles pourront affecter des zones hors objectifs territoriaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Euromontana regrette qu'il n'y ait pas de "PIC Montagne". • Nous déplorons les lourdeurs administratives, cumulées de l'UE et des EM, dans la gestion des PIC et en particulier d'INTERREG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Euromontana propose: <ul style="list-style-type: none"> - soit la création d'un quatrième PIC pour les ZAM et zones analogues et assimilées, souvent frontalière. - soit l'exigence d'une priorité pour ces zones dans les PIC existants, avec un taux de cofinancement plus incitatif. • Dans cette dernière hypothèse, identification lisible dans le/s DOCUP des PIC d'un "Programme Montagne" (et zones assimilées et analogues). • Aller vers la simplification et la décentralisation, en s'appuyant sur des "agences de développement" au niveau local/régional.

3- L'élargissement de l'Union Européenne

Implication pour les zones de montagnes des PECO

CONTEXTE

L'élargissement de l'Union est un des principaux défis avec celui de la création de l'union économique et monétaire européenne. Le nombre d'Etats Membres devrait augmenter de 15 à 25 durant les 10 prochaines années. Cette intégration changera radicalement la structure économique et politique des pays de l'Europe Centrale et Orientale.

Des activités efficaces doivent rapidement être mises en place pour l'intégration, l'adaptation et le développement de ces pays ainsi qu'une réforme de l'EU vers la cohésion économique et sociale. Ces activités sont nécessaires à la fois pour les pays candidats et pour les Etats Membres qui ont de plus en plus besoin d'un renforcement d'une politique structurelle adaptée à leurs spécificités.

Les zones rurales et montagneuses dans les PECO ont besoin d'une politique structurelle nouvelle et plus efficace. Les raisons principales en sont :

⇒ **Les différences encore importantes entre le développement économique et social des pays candidats et des Etats Membres.**

Le PIB par personne moyen des 10 pays candidats étant estimé à 32 % de la moyenne communautaire, les PECO sont loin derrière les quatre Etats Membres les moins favorisés de l'UE actuelle, pour lesquels le PIB moyen par habitant s'élève à 74 % de la moyenne Communautaire.

⇒ **Les grandes disparités entre les PECO en matière de développement rural doivent être réduites.**

Des différences économiques et sociales importantes séparent les pays candidats. Par exemple, en termes de PIB par habitant, les données varient de 18 % de la moyenne communautaire dans le cas de la Bulgarie à 59 % dans le cas de la Slovaquie. De même le taux de chômage varie de 13/14 % en Bulgarie à 3/4 % en République tchèque.

⇒ **Les grandes disparités interrégionales dans chaque pays candidats doivent aussi être réduites.**

Les pays candidats sont également confrontés à un large éventail de problèmes régionaux internes. Les disparités régionales s'approfondissent encore en raison des réformes structurelles actuellement effectuées.

La nécessité d'une politique structurelle est donc justifiée à la fois par des facteurs externes –diminution des écarts entre les PECO et les Etats Membres, et par la nécessité de réduire les disparités internes des pays candidats.

La politique structurelle européenne est par définition une politique régionale et celle-ci est une expression concentrée du processus d'intégration. En effet, les régions joueront un rôle crucial dans l'élargissement de l'UE et pas seulement parce que le principe de subsidiarité l'exige. Les régions réclament des responsabilités dans l'aménagement du territoire, dans la prise de décision et l'exécution pratique de l'acquis communautaire. L'augmentation de la participation des régions et l'élargissement de la responsabilité locale selon le principe de subsidiarité demande plus de solidarité au niveau européen. Cette solidarité implique elle de donner les moyens aux plus fragiles de se développer - sans pour autant nuire aux économies les plus fortes. En effet, politique régionale veut dire cohésion économique basée sur la solidarité.

LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES ET MONTAGNEUSES DANS LES PECO.

Il y a plusieurs conditions qui rendent la situation actuelle des régions rurales des PECO différentes des Etats de l'UE. Les raisons principales du retard de développement des zones rurales dans ces Etats sont les suivantes:

- ⇒ **centralisme d'Etat toujours marqué** dans la politique territoriale, la répartition de lieux de travail, les institutions administratives et éducatives,
- ⇒ **répartition inégale des infrastructures sociales et culturelles et des voies de communication** en raison d'une législation discriminatoire, d'une mauvaise planification etc.,
- ⇒ **régionalisation économique** due au processus de collectivisation et à la détermination régionale de la production agricole,
- ⇒ **pollution et destruction de l'environnement** en raison du déséquilibre territorial du développement économique dans les zones rurales,
- ⇒ **déséquilibre démographique, chômage et problèmes sociaux** provoqués par une dépopulation forte des zones rurales ou d'autre part surpeuplement dans certains cas (la Roumanie)

Caractéristiques du développement rural dans certains PECO

	Approches et systèmes de développement rural	Objectifs des politiques de développement rural	Système institutionnel de la politique de développement rural
La Bulgarie	Politique de développement rurale seulement dans les secteurs les plus problématiques.	Réduire le chômage et améliorer la structure démographique	Système centralisé pour les opérations de planification régionales et locales.
Rep. Tchèque.	Approche intégrée. Développement cohérent limité.	Développement équilibré, régulier et stable des zones rurales.	Système hiérarchique avec la coopération de l'Etat et des établissements aux niveaux régionaux et locaux.
La Pologne	Politique de développement rurale incluse dans la politique économique.	Réduire le chômage et améliorer la structure démographique	Système centralisé modifié avec une coopération partielle de l'Etat et des établissements aux niveaux régionaux et locaux.
La Roumanie	Politique de développement rurale incluse dans un système de planification régulière.	Réduire le chômage et améliorer la structure démographique	Système centralisé pour les opérations de planification régionales et locales.
La Slovaquie	Politique de développement rurale incluse dans un système de planification régulière.	Amélioration de la sécurité alimentaires avec l'agriculture comme élément de stabilité économique.	Système centralisé pour les opérations de planification régionales et locales.
La Slovénie	Approche intégrée. Développement rural cohérent et renouvellement des villages.	Développement équilibré, régulier et stable des secteurs ruraux.	Système hiérarchique avec la coordination de l'Etat, des municipalités et des autorités locales.

En général, les politiques de développement rural sont hétérogènes entre pays des PECO. Les grandes différences sont liées aux approches du développement rural, mais également aux objectifs des politiques de développement rural et aux systèmes institutionnels.

Les dispositifs de développement des régions montagneuses sont également très différents. Brièvement nous pouvons classer les pays en 3 groupes par rapport à la situation de leurs zones de montagne :

- ⇒ La Slovénie et la Pologne avec des exploitations familiales privées prédominantes et la plupart du temps une infrastructure bien développée dans les régions montagneuses,
- ⇒ La République tchèque, la Slovaquie et en partie la Bulgarie avec un petit nombre des fermes privées et par conséquent presque aucuns problèmes sociaux dans le secteur agricole, une bonne infrastructure et une part importante de zones protégées (République tchèque) dans les zones de montagne.

⇒ La Roumanie et également l'Albanie avec de petites fermes privées, surpeuplement, chômage, et une infrastructure mal développée dans les régions de montagne.

Les caractéristiques principales des régions montagneuses dans certains PECO

	La Bulgarie	Rep. Tchèque.	La Pologne	La Roumanie	La Slovaquie	La Slovénie
Part des zones de montagne selon: ▪ territoire (%) ▪ population (%)	46,0 28,2	32,6 20,8	8,0 5,8	33,0 15,9	55,0 47,0	80,6 40,5
Croissance de population au cours de la période passée	dépopulation et vieillissement de la population	dépopulation et vieillissement de la population	dépopulation modeste	stagnation, croissance de population dans quelques régions	dépopulation et vieillissement de la population	stagnation, dépopulation dans des zones extrêmement marginales
Part de SAU dans les zones de montagne P/R à la SAU totale (%)	39,0	24,6	6,5	29,0	47,6	75,5
Critères pour la détermination des zones de montagne:	conditions naturelles	conditions naturelles	conditions naturelles	conditions naturelles	conditions naturelles	conditions naturelles et sociales
Politique économique envers des zones de montagne: ▪ mesures régionales ▪ mesures agricoles ▪ mesures environnementales	+ (limited) - -	+ (limited) + -	- + -	+ (limited) - -	- + -	+ + + (limited)

OBJECTIFS GÉNÉRAUX COMMUNS ET STRATÉGIES DU DÉVELOPPEMENT

Dans les régions de montagne des PECO, un des objectifs à long terme de l'agriculture (et des politiques socio-économiques en général) devrait être le maintien de leurs capacités fonctionnelles. Si un des objectifs est de préserver un niveau économique et une qualité de vie dans les zones rurales, le développement économique doit de plus en plus être réorienté vers des activités basées sur l'utilisation des ressources et des atouts de ces régions. Dans la préparation des programmes de développement, les principales questions suivantes devraient être étudiées :

- ⇒ **Quel type de régions de montagnes devraient être : économiquement actives, de type parcs naturels ou couvertes de forêt ?**
- ⇒ **Quel genre d'activités économiques existent (encore) dans ces régions qu'il serait intéressant de revitaliser – notamment pour la conservation de l'acquis culturel?**
- ⇒ **Avec quelles nouvelles activités économiques et de quelle manière est-il possible d'accélérer le développement de ces régions sur la base des ressources disponibles?**

Il sera certainement nécessaire de favoriser une telle politique de développement qui préservera non seulement un tissu rural vivant en région de montagne mais pourra probablement aussi assurer des conditions de vie attrayantes et une économie stable pour les montagnards.

Mesures globales pour un tel développement agricole et économique général:

- ⇒ **encourager des attitudes volontaristes pour un environnement de qualité** qui ne devrait pas constituer une contrainte pour la population locale mais plutôt signifier une stimulation pour le développement économique ultérieur,
- ⇒ **sensibiliser la population pour une considération multifonctionnelle des zones rurales,**
- ⇒ **promouvoir des productions respectueuses de l'environnement,** concurrentielles et permettant d'augmenter le revenu,

- ⇒ **valoriser les traditions et stimuler de nouvelles activités alternatives dans ces zones,**
- ⇒ **assurer la sûreté des investissements dans l'agriculture aussi bien que dans d'autres secteurs d'activités et permettre le développement des exploitations économiquement viables,**
- ⇒ **empêcher des interventions** qui détruirait l'équilibre écologique de ces zones,
- ⇒ **améliorer l'infrastructure sociale et culturelle ainsi que les voies de communications.**

Les conditions principales pour l'exécution de mesures:

- ⇒ **amélioration des principes d'autonomie et de d'autodétermination des collectivités dans la politique de développement rural,**
- ⇒ **garantie de mesures politiques agricoles, sociales, régionales et environnementales à long terme,**
- ⇒ **plus forte intégration des principales activités (agriculture, sylviculture) dans les décisions, les actions et les programmes de la politique régionale,**
- ⇒ **politique d'emploi à long terme, notamment en développant de nouvelles activités,**
- ⇒ **introduction de paiements directs à la production dans les politiques agricoles et environnementales.**

Pour le maintien d'un tissu rural vivant et pour la promotion du développement des zones rurales, il est nécessaire de mettre en œuvre des activités économiques spécifiques. L'expérience de beaucoup de pays dans le développement rural a montré que l'augmentation des revenus et du niveau de vie en général repose toujours sur un développement coordonné et intégré de l'agriculture, des activités liées à l'agriculture et des autres activités rurales.

L'ELARGISSEMENT DE L'UE ET LE RÔLE D'EUROMONTANA

Les objectifs à long terme des activités d'Euromontana doivent être de développer la cohésion, la coopération, les échanges et l'intégration à trois niveaux géographiques: transnational, national, et régional/local, qui s'étendent dans le contexte des priorités de l'UE:

- ⇒ **Participation directe et indirecte (un dialogue) à l'étude de la politique européenne des régions de montagne.**
Instruments et approches: incitation, préconisations, appui; présentation de rapports, avis, contributions à la discussion et à la prise de décisions au niveau européen, national, et des institutions régionales/locales.
- ⇒ **Promotion d'une approche multifonctionnelle de la politique pour le développement des régions de montagne, intégrant des dimensions économiques, sociales, rurales, culturelles, environnementale, d'aménagement du territoire, des infrastructures etc...**
Instruments et approches: contribution dans la conception des plans régionaux pour le développement économique dans les régions de montagne, des stratégies de développement, programmes, projets pour l'exécution des instruments de pré-adhésion nouvellement lancés pour les pays de candidats.
- ⇒ **Encourager une plus grande coopération frontalière et interrégionale.**
Instruments et approches: création et appui aux structures et aux réseaux régionaux d'information basés dans les massifs de montagne –par ex. : Balkanmontana, Karpatmontana, etc.; participation aux initiatives de l'UE pour le développement de régions de montagne en association avec les membres d'Euromontana.
- ⇒ **Impulser le partenariat entre les autorités régionales/locales dans les régions de montagne des pays candidats et des Etats Membres.**

Instruments et approches: réunions, conception et exécutions bilatérales et multilatérales de projets de démonstration.

⇒ **Echanges de savoirs-faire, expériences, compétences, informations, pratiques positives.**

Instruments et approches: études scientifiques communes, recherche, publications, débats.

⇒ **Formation.**

Instruments et approches: conférences interactives, avec applications pratiques.

Résultats principaux d'une telle coopération:

⇒ **Développement au niveau pan-européen de cadres stratégiques pour les activités d'Euromontana**, incluant deux types d'activités:

- activités principales, qui doivent faire participer l'ensemble des membres,
- activités ciblées pour traiter certains problèmes cruciaux dans quelques régions ou Etats membres.

⇒ **Consolidation institutionnelle (renforcement) d'Euromontana** en créant des groupes de travail permanents ou conseils, comités spécifiques pour certains travaux prioritaires.

Le rôle d'Euromontana à trois niveaux géographiques:

⇒ **Transnational**

Euromontana devrait devenir le « noyau » d'un réseau pan-européen des régions de montagne. L'association a pu et devrait devenir " un pont " entre les pays candidats et les Etats Membres sur la politique et les questions de montagne. Elle devrait faciliter le partenariat transnational et transfrontalier, la coopération, la solidarité sur les divers aspects des régions de montagne et contribuer ainsi à l'adhésion et à l'intégration des PECO à l'EU.

⇒ **National**

Euromontana pourrait devenir " conseiller ", initiateur d'appuis dans l'élaboration de plans régionaux opérationnels pour le développement économique des régions de montagne dans les pays candidats, transférant ainsi l'expérience et les qualifications de ses membres de l'UE dans l'application des politiques structurelles. Ces plans pourraient constituer une partie spéciale des plans nationaux de développement économique dans les pays candidats et pourraient permettre une cohésion à la fois « interne » et « externe ».

⇒ **Regional/local**

Euromontana pourrait devenir un « assistant » et un " entraîneur " en favorisant le développement et l'application de projets de démonstration dans les régions de montagne et en transférant des pratiques, des méthodes et des procédures expérimentées dans les pays de l'UE - notamment dans l'application des fonds structurels. Ceci peut être un moyen efficace de formation (" apprendre en appliquant ") à l'approche régionale et locale des politiques structurelles de l'UE.

Dans le processus de l'élargissement de l'UE, le rôle d'Euromontana sera à la fois étendu et renforcé. Ceci en raison du fait qu'Euromontana est une association des régions de montagne, et comme nous l'avons mentionner précédemment, les régions et la solidarité entre régions vont prendre de plus en plus d'importance au sein de l'UE.
