



CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE  
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F  
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19  
e.mail : [secretariat@crpm.org](mailto:secretariat@crpm.org) - web : [www.crpm.org](http://www.crpm.org)

OCTOBRE 2008

**AVIS DE LA CRPM\***

*(Approuvé par l'Assemblée générale de la CRPM, 1/3 octobre 2008 à Bayonne – FR)*

## CONTRIBUTION DE LA CRPM A LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)

Dans cet exercice, la CRPM souhaite se soustraire autant que possible aux contingences du court terme pour se projeter vers ce que pourrait être une Politique Agricole Commune pour l'avenir, qui se donne comme objectifs :

- une meilleure répartition territoriale des aides allouées au titre de ce qui s'appelle aujourd'hui le premier pilier de la PAC,
- une place pour les Régions dans la mise en œuvre, à la hauteur des responsabilités qu'elles assument vis-à-vis des citoyens, qu'ils soient ruraux, agriculteurs, employés dans les filières de transformation agroalimentaires, ou « simples » consommateurs de produits, d'espaces et de services.

On ne saurait ignorer toutefois que le 20 novembre 2007, la Commission européenne a publié un « Bilan de Santé », traduit en propositions législatives publiées le 20 mai 2008, présenté comme une action préparatoire à la révision budgétaire de 2008-2009. Ce bilan de santé va donc évidemment au-delà d'un simple toilettage technique, et ses propositions dessinent déjà un projet d'architecture pour la PAC du futur. La présente contribution de la CRPM porte donc à la fois sur le bilan de santé et sur le plus long terme. Avant tout commentaire détaillé sur les propositions du bilan de santé, la CRPM considère que toute évolution importante de la PAC devrait être basée sur une stratégie véritable. Une telle approche ne semble pas suffisamment présente dans les arguments et les propositions de la Commission.

---

\* *Adopté par le Bureau politique de la CRPM le 27 juin 2008 à Rhodes (Grèce) : 1 vote contre (Västra Götaland, Suède) et une abstention.*

## **1 -LES BASES D'UNE REFLEXION DE LA CRPM SUR LES QUESTIONS AGRICOLES ET RURALES**

### **11 - Du global au régional : produire, en équilibrant les atouts des territoires**

#### *111 -Nourrir l'Europe – sécurité et sûreté alimentaire – contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux*

Nous connaissons des changements fondamentaux dans l'économie du secteur agricole à l'échelle mondiale : croissance de la demande de biens agricoles plus forte que celle de l'offre. Ceci renforce l'importance stratégique de l'agriculture européenne. La PAC devrait garantir aux consommateurs européens un approvisionnement sûr et stable en denrées alimentaires, produites selon les normes les plus strictes en matière de sécurité et de durabilité.

Pour toute réforme de la PAC, la CRPM appelle à une grande vigilance concernant les attentes légitimes à la fois des agriculteurs et de la société dans son ensemble. De plus, la PAC doit prendre en compte l'évolution de la situation alimentaire mondiale, sans entraver la capacité des pays en développement à assurer leur indépendance alimentaire.

#### *112 - Une PAC équilibrée : prendre en compte la dimension régionale pour préserver la diversité des agricultures européennes et promouvoir un modèle de qualité européen*

En 2007, la CRPM a conduit un diagnostic de la répartition régionale des crédits du premier pilier, à la fois les aides directes et le soutien par les prix de marché. Elle a constaté la très grande hétérogénéité des situations de dépendance d'une région à l'autre au sein du réseau CRPM.

La CRPM n'en déduit pas la nécessité d'une uniformisation totale des aides du premier pilier d'une Région à l'autre ou d'un secteur productif à l'autre. Mais elle met l'accent sur la nécessité d'évaluer à l'avance les conséquences territoriales de toute évolution du premier pilier, telles que celles que propose le bilan de santé. A travers ses travaux prospectifs comme Scenar 2020, la Commission se limite trop à des évaluations sectorielles et macro-économiques, alors qu'il y a un évident chantier de scénarisation territoriale à mener. De ce point de vue un rééquilibrage entre secteurs et entre les territoires devrait être envisagé.

La diversité des agricultures européennes constitue un avantage comparatif déterminant pour l'UE. La PAC doit assurer la préservation de toutes les composantes de cette diversité : la biodiversité tant sauvage que cultivée, la diversité des produits et des modes de production (en particulier agricultures biologiques, sans OGM ou encore traditionnelles). Un modèle de qualité encadré au niveau communautaire et reconnu par les consommateurs sur l'ensemble du territoire européen doit être renforcé afin de tirer le meilleur parti de cette diversité. Un tel système unifié permettra à tous les agriculteurs d'accéder à la valorisation de leurs produits en évitant les distorsions de concurrence, tant au sein de l'UE qu'avec les Pays tiers, notamment au sein de l'OMC.

#### *113 – La PAC pour assurer une juste rétribution des agriculteurs, sécuriser les approvisionnements et réguler les prix*

Les Régions de la CRPM continuent à croire en la nécessité d'une politique agricole commune, orientée vers la production de biens alimentaires et qui prenne en compte l'adaptation nécessaire au changement climatique. L'un des objectifs la PAC doit être de conforter les agriculteurs en tant qu'agents économiques. La réforme de 2003 a renforcé la compétitivité du secteur agricole en démontrant que l'agriculture européenne peut être compétitive sur le marché mondial. Toutefois la PAC doit rester en mesure d'intervenir pour garantir le revenu des agriculteurs face aux dysfonctionnements des marchés.

Le contexte actuel de flambée des prix et de stocks historiquement bas comporte de sérieux risques de pénurie dont l'impact à l'échelle mondiale a été gravement sous-estimé. Le principe de sécurité des approvisionnements reste donc un objectif prioritaire et stratégique pour l'UE. Par conséquent, les instruments de régulation des

marchés restent indispensables. Ceux-ci doivent être capables d'atténuer les variations de prix les plus importantes, tant au bénéfice des agriculteurs lorsque les prix sont trop bas qu'au bénéfice des consommateurs lorsque les prix sont trop élevés. Mais ils doivent également pouvoir compenser les handicaps naturels. La CRPM ne préconise pas pour autant le maintien de tous les outils actuels de gestion de marché, mais souhaite leur évolution dynamique en fonction du contexte.

### **En conclusion des points 111 à 113 :**

Au regard de l'importance stratégique des secteurs agricole et agroalimentaire pour l'Europe, du nécessaire maintien de l'équilibre territorial de la production, et du rôle primordial de compensation des dysfonctionnements du marché, la CRPM considère qu'il est indispensable que la politique agricole et agroalimentaire reste commune.

### **12 -Ruralité/Agriculture, deuxième pilier de la PAC/politiques régionales de l'UE : préciser les objectifs, en déduire les évolutions des instruments communautaires**

#### 121 -La PAC pour préserver les écosystèmes, entretenir durablement les paysages, les sols, les ressources hydriques

Compte tenu du rôle-clé joué par les agriculteurs dans l'entretien du paysage et de la qualité environnementale des espaces ruraux, la PAC doit continuer à jouer le rôle sociétal actuellement assuré par l'axe 2 du FEADER.

La CRPM considère qu'il convient de réfléchir au statut de ce type de soutien afin de mieux définir les services rendus par les agriculteurs à la société. Comment rétribuer l'agriculteur pour cette mission ? Comment matérialiser une relation contractuelle entre la société et l'agriculteur ? En effet, il maintient les terres en bon état agricole et environnemental, en vertu de l'application de la conditionnalité. Mais l'engagement de l'agriculteur va au-delà, car il contribue à l'entretien global de l'espace et des paysages.

D'ailleurs un modèle agricole plus respectueux de l'environnement et des cycles biologiques peut contribuer à atténuer les effets du changement climatique. Le modèle unique industrialisé a montré ses limites et a contribué à accélérer l'instabilité climatique. Par conséquent, la PAC devrait être orientée vers un système plus respectueux de l'environnement. Il en résultera des bénéfices tant pour l'agriculture que pour l'ensemble de la société.

#### 122 - La PAC pour soutenir la compétitivité agricole et agroalimentaire

Au-delà de son concours direct à la formation du revenu des agriculteurs, la PAC doit aussi se soucier de la survie et du développement des filières agroalimentaires, en amont et en aval de la production agricole. C'est l'adéquation entre d'une part un appareil productif qui assure une régularité d'approvisionnement et d'autre part un outil de transformation performant qui permet le maintien de l'activité agricole, en particulier dans les territoires fragiles.

Une PAC rénovée doit accorder un haut degré de priorité au soutien à ces filières.

#### 123 - La politique de cohésion territoriale pour le développement des zones rurales

L'enjeu du développement des zones rurales, vers plus d'innovation et de qualité de services pour tous les habitants et les acteurs économiques, dépasse largement du strict cadre du développement agricole. La CRPM développe aujourd'hui une analyse selon laquelle le développement rural doit devenir l'une des priorités des politiques régionales communautaires. Après 2013, nous considérons que toutes les Régions devront être couvertes à ce titre par un objectif d'excellence territoriale, dont l'une des priorités porterait sur le développement rural.

Les mécanismes de gouvernance de la politique régionale, certes perfectibles mais déléguant déjà aux Régions des marges de manœuvre et des responsabilités importantes, s'appliqueraient dès lors au développement territorial rural. Au-delà de sa logique évidente, une telle réorganisation aurait l'avantage de supprimer l'actuelle zone grise où le FEADER et le FEDER interviennent simultanément, dans le champ de l'axe 3 du FEADER (amélioration de la qualité de la vie et diversification de l'économie) et du programme LEADER. L'amélioration des services offerts aux ruraux, l'attractivité accrue de ces territoires pour les hommes et les entreprises en seraient probablement les résultats.

### **En conclusion des points 121 à 123 :**

La CRPM propose d'intégrer la politique de développement rural, actuellement constituée par les axes 3 et 4 du FEADER, à une politique de développement territorial refondée et indépendante de la PAC. La distinction actuelle entre premier et second pilier serait ainsi remise en question. La nouvelle PAC devrait alors s'appuyer sur une logique globale de contractualisation avec les agriculteurs, les organisations de producteurs et les filières.

Dans ce contexte, les financements nationaux (cofinancement mais aussi aides d'Etat) devront être limités pour éviter les variations de soutien trop importantes, et donc les risques de distorsion de concurrence entre Etats membres et entre régions européennes.

### **13 - La gouvernance du développement agricole et agroalimentaire : confier aux Régions des moyens à hauteur de leurs responsabilités**

Organisation de Régions, la CRPM milite pour une implication des Régions dans les politiques communautaires<sup>1</sup>, d'autant plus quand elles impactent le territoire, ce qui est évidemment le cas pour les politiques agricoles et rurales. Au-delà de cette position de principe, légitimée par les avancées du Traité révisé, les arguments suivants étayent cette approche :

- Même si la PAC est décidée au niveau communautaire, elle n'en produit pas moins des effets locaux : le niveau régional est le mieux placé pour éviter un décalage entre les grands objectifs et l'application locale.

- Si les champs d'intervention respectifs du premier et du deuxième pilier évoluent en 2013 dans un sens proche de ce qui est proposé précédemment, il faut aussi prévoir l'organisation de leur mise en œuvre concertée au niveau territorial opportun : soutien aux filières agroalimentaires, aux zones défavorisées, politiques de qualité en partie basée sur des indications géographiques, rôle renforcé des agriculteurs dans la gestion de l'espace ... Dans les Etats décentralisés, des Régions organisent déjà dans les faits ces différents aspects. Un recensement et une évaluation de ces expériences mériteraient d'être menés afin d'en tirer des enseignements pour organiser la gouvernance régionale agricole de demain.

- C'est aussi au niveau régional que doit s'organiser la complémentarité entre une politique de développement agricole repensée (deuxième pilier rénové) et la politique régionale appliquée aux zones rurales (FEDER).

- La CRPM soutient la généralisation d'un modèle régionalisé de calcul des aides directes, mais souhaite une révision de l'article 59 du règlement 1782/2003, qui permettrait d'introduire plus d'équité dans son application intrarégionale : voir point 21.

---

<sup>1</sup> Extrait d'une publication récente du Groupe Saint Germain, think tank agricole : « Sur la base des nouveaux enjeux - environnementaux, alimentaires, énergétiques ... - la stratégie européenne doit donc intégrer le principe de la subsidiarité par Pays en direction des Régions, qui constituent le non niveau de gestion d'une politique agricole. Un projet pragmatique s'appuyant sur la régionalisation, voilà une bonne posture qui s'appuie sur des enjeux : l'environnement, la qualité, l'énergie, les techniques, les métiers ... Sans oublier l'alimentation dans toute sa dimension culturelle - depuis la matière première jusqu'au produit transformé. »

- Le règlement actuel du FEADER (articles 6 et 7) laisse le soin aux Etats d'organiser comme bon leur semble le partenariat avec les Régions dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement rural. Une révision de ce règlement doit être mise en chantier d'urgence pour une mise en conformité avec le Traité, et la révision à mi-parcours des programmes de développement rural donnera la possibilité de mettre en pratique les nouvelles dispositions.

## **2 – UNE PREMIERE APPLICATION DE CES PRINCIPES : LA REPOSE AU BILAN DE SANTE**

Dans ce qui suit, tous les chapitres du bilan de santé ne sont pas couverts, mais seulement ceux qui se prêtent à une prise de position interrégionale, et qui interfèrent avec les champs d'intervention de la CRPM. L'analyse et les propositions visent – à partir des principes exposés plus haut – à s'inscrire dans la réflexion sur la PAC post-2013.

### **« 21 – Simplification du régime de paiement unique »**

Les systèmes actuels adoptés par les Etats membres n'ont été introduits qu'à partir de 2005/2006, et les modalités choisies (avec ou sans consultation préalable des Régions) varient d'un Etat à l'autre, et parfois-même d'une région à l'autre à l'intérieur-même d'un Etat (cas du Royaume-Uni par exemple).

**Avant 2013**, la CRPM propose :

- que la Commission enrichisse sa connaissance des avantages et inconvénients des différents systèmes en ce qui concerne : leurs conséquences sur les secteurs, les régions, les catégories d'agriculteurs, avec une attention particulière accordée à l'équité territoriale ;

- qu'en concertation avec leurs Régions, les Etats qui le souhaitent fassent évoluer de 2010 à 2013 leurs modèles, en tirant parti des travaux de la Commission et de tous les experts qui ont déjà travaillé sur ces questions. Comme l'a montré notamment une étude publiée par la CRPM en septembre 2007 (*« Les Régions périphériques maritimes d'Europe et l'évolution de la PAC- Eléments d'analyse et de discussion autour du premier pilier »*), la réforme de 2003 donne déjà aux Etats qui le souhaitent la possibilité de déployer des dispositifs de péréquation du soutien direct, au profit de la cohésion inter et intra régionale.

Les outils sont déjà sur la table depuis 2003. Il s'agit de les perfectionner, mais surtout d'en améliorer **la gouvernance**, au service de **l'équité**.

Pour **la gouvernance**, les principes suivants devront être respectés, et introduits dans la législation (règlement 1782/2003) :

- consulter les Régions sur le choix du modèle retenu : rendre obligatoire cette consultation, alors que certains Etats se limitent à interroger les professionnels agricoles ;
- cette consultation doit se faire sur la base d'une présentation exhaustive des incidences de chacune des options.

Pour **l'équité**, la CRPM est en faveur de la mutualisation du soutien direct par la définition d'une aide à l'échelle régionale. Ce dispositif est déjà mis en œuvre depuis la réforme de Luxembourg dans les cinq EM ayant opté pour le calcul des aides directes selon le modèle régionalisé. La régionalisation du calcul des aides directes est incontestablement un mécanisme plus redistributif que la prise en compte des références historiques. Les agriculteurs ayant historiquement un montant de paiement unique par hectare inférieur à la moyenne régionale, voire inexistant (car ne disposant pas d'hectares « éligibles »), bénéficient ainsi d'un rééquilibrage en leur faveur.

Ce dispositif peut toutefois se révéler difficile à mettre en œuvre dans les régions offrant une large diversité des systèmes de production agricole car il conduirait à une profonde redistribution des soutiens, faisant ainsi courir le risque d'une vive confrontation entre les catégories d'agriculteurs. C'est la raison pour laquelle la CRPM

préconise une révision de l'article 59 du règlement 1782/2003, qui permette d'introduire plus d'équité dans son application infrarégionale.

En outre, la définition d'une aide à l'échelle régionale (pas plus d'ailleurs qu'à l'échelle nationale) ne permet pas de rompre le lien entre le montant de paiements directs découplés perçu par une exploitation et sa taille en hectares; ce sont toujours les plus grosses unités qui se voient octroyer le montant d'aides le plus élevé. L'introduction de la **modulation progressive** pourrait sans aucun doute être là une piste valable.

En définitive, il faut concevoir la régionalisation non pas comme un mécanisme de redistribution mais comme un mode d'utilisation optimale des ressources financières pour soutenir le développement et les investissements dans les régions.

### **« 22 Soutien partiellement couplé »**

La CRPM partage tout à fait l'analyse du bilan de santé selon laquelle : *« la question du maintien, de l'étendue et de la date d'expiration des aides partiellement couplées doit s'inscrire dans un contexte purement régional. La Commission propose une analyse au cas par cas destinée à déterminer les risques éventuels associés à un découplage total, ainsi que les solutions envisageables ».*

Une telle approche est garante du maintien de l'agriculture et de l'industrie de transformation dans les zones fragiles. On la retrouve dans le chapitre du bilan de santé dédié à la suppression « en douceur » des quotas laitiers.

La CRPM comprend que lorsque la Commission évoque « un contexte purement régional », elle s'engage à assurer la participation des collectivités régionales au choix des meilleures options.

### **« 23 Niveaux de soutien minimal et maximal »**

S'agissant du **soutien minimal**, la Commission propose d'éviter que des bénéficiaires perçoivent des montants d'aide si faibles qu'ils sont inférieurs aux coûts administratifs occasionnés. La CRPM considère cette analyse comme « de bon sens », pour autant qu'elle soit effectivement mise en œuvre « d'une manière qui ne soit pas préjudiciable aux agriculteurs ».

S'agissant du **soutien maximal**, la Commission ne propose pas de plafonnement, mais l'augmentation progressive modulée pour les plus grandes exploitations (**modulation progressive**). **Le plafonnement** provoque logiquement une attitude de rejet de la part des Régions les plus concernées qui perçoivent cette mesure comme discriminatoire.

Afin de tenir compte de la grande diversité des agricultures européennes en matière de structure des exploitations et d'intensivité des productions, la CRPM propose, si la modulation progressive est mise en place, d'utiliser le critère d'emploi (UTA). Il est en effet le plus à même de prendre en compte de manière équitable la plus ou moins grande présence de main d'œuvre sur chaque exploitation.

Par ailleurs, la Commission propose un premier seuil de modulation progressive de 100.000 euros par exploitation. A cet égard, la CRPM propose que la modulation proportionnelle soit appliquée comme actuellement. De plus, les ressources ainsi dégagées au sein d'un Etat membre doivent rester dans le même Etat membre, et leur répartition décidée en concertation avec les régions.

Dans un souci d'équité, de transparence et de cohérence, la CRPM souhaite, comme le propose la Commission, que les montants libérés par l'effet de la modulation progressive appliquée jusqu'en 2013 restent à disposition de l'Etat membre concerné, en vue d'une redistribution vers d'autres exploitations et productions. Pendant cette période, l'utilisation de l'article 69 devrait être davantage encouragée afin de permettre de réorienter les aides

du premier pilier vers des «types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité».

Le champ d'action de l'article 69 doit également pouvoir être étendu dans la période actuelle pour aider les agriculteurs dans les zones défavorisées, notamment dans le cadre d'une éventuelle suppression à terme des quotas laitiers. En outre, il serait souhaitable que les ressources dégagées par l'article 69 puissent être également utilisées pour soutenir les systèmes collectifs de qualité et de promotion au-delà de l'aide individuelle. C'est en effet le seul instrument qui permet aujourd'hui l'attribution d'aides à tout type d'agriculture, dans les Etats qui ont opté pour le strict modèle historique.

#### **« 24 Suppression des quotas laitiers : préparer un atterrissage en douceur »**

Si ces quotas étaient effectivement supprimés, la CRPM elle approuverait la volonté de la Commission de « proposer des mesures de nature à atténuer les effets négatifs attendus dans certaines régions ». Elle reconnaît que les régions montagneuses doivent faire l'objet d'une attention particulière, mais considère que des critères autres que le relief et le climat doivent être pris en compte. Parmi les régions qui « devraient éprouver des difficultés à maintenir un niveau minimum de production », et pour lequel l'industrie de transformation devrait donc être fragilisée, figurent également – sans exclusive- les régions insulaires et ultrapériphériques. Une approche plus fine mérite donc d'être mise en œuvre.

#### **« 25 Gestion des risques »**

La CRPM ne remet pas en cause la nécessité d'une amélioration des instruments communautaires de gestion des risques de marché ou liés aux aléas climatiques, rendue nécessaire par la réduction du niveau des prix garantis aux produits. Les agriculteurs doivent bénéficier d'un filet de sécurité.

Toutefois, d'accord en cela avec le COPA et le COGECA, « il s'agit ici d'une question relative à la stratégie et à la sécurité alimentaire et énergétique de l'UE », et aucunement d'une question de développement rural. La gestion des risques ne peut donc être mise en œuvre qu'au sein du premier pilier.

#### **« 26 Changement climatique, bioénergies, gestion de l'eau et biodiversité »**

Les propositions de la Commission restent imprécises à ce stade dans ce domaine. Elles pointent des enjeux liés en particulier aux engagements internationaux pris par l'UE dans le domaine du changement climatique. Là encore, la Commission voit la solution dans « un renforcement des mesures de développement rural existantes ».

Pour faire face à ces préoccupations légitimes, la CRPM considère qu'il convient de classer les nouvelles mesures à prendre, en trois catégories :

- celles qui relèvent de l'action de l'agriculteur, qui pourraient être intégrées à un premier pilier rénové ;
- celles qui relèvent d'initiatives collectives de la profession agricole, éligibles à un deuxième pilier rénové ;
- celles qui relèvent plus généralement de l'action publique dans l'intérêt général, et qui n'ont pas vocation à être prises en charge par la PAC. Pour autant que l'on considère qu'elles apportent une valeur ajoutée communautaire, ces actions seraient donc éligibles aux politiques régionales de l'UE (FEDER rénové).

Dans l'ensemble la CRPM estime que la PAC devrait prendre davantage en considération les bénéfices environnementaux.

## **« 27 Renforcer le second pilier » et augmenter la modulation obligatoire**

La Commission propose d'augmenter de 8% sur la période 2009-2012 la modulation obligatoire existante. Pour un agriculteur, le montant de l'aide directe qu'il reçoit à l'hectare baisserait donc de 13 % au total d'ici 2012, soit 5% au titre de la réforme de 2003, additionnés de ces 8% supplémentaires. S'ajoute à cela la mise en œuvre de la modulation progressive pour ceux d'entre eux qui reçoivent plus de 100 000 € d'aides directes.

La Commission veut ainsi abonder le budget du deuxième pilier auquel elle souhaite confier des missions supplémentaires (lesquelles, comme indiqué plus haut, ne relèvent pas du domaine classiquement attribué au développement rural).

La Commission n'évoque toutefois pas la nécessité qui en découlerait de mobiliser plus de cofinancements nationaux et régionaux, dont la faible disponibilité est connue. (C'est déjà une contrainte forte qui freine l'avancement des plans de développement rural 2007-2013).

Dans la mesure où le premier pilier de la PAC est modifié dans une direction orientée davantage vers les besoins du marché, une plus grande attention devrait être portée aux régions, qui en raison de contraintes climatiques ou logistiques doivent faire face à des handicaps naturels. Les ressources générées par la modulation devraient être utilisées pour compenser ces désavantages en augmentant les aides au soutien des zones défavorisées et en augmentant la limite supérieure autorisée par hectare dans le cadre du régime des zones défavorisées.

La CRPM est favorable à la modulation obligatoire pour renforcer les mesures financées par le second pilier, dans la mesure où la solidarité entre régions d'un même Etat membre est assurée.

La CRPM s'interroge toutefois sur le bien fondé de cette augmentation de 8%.

\*

\*\*