



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 - web : www.crpm.org

FEVRIER 2010

AVIS DU BUREAU POLITIQUE DE LA CRPM

(Amendé et approuvé par le Bureau Politique de la CRPM - 15/16 février 2010, Gijón-Asturias, Espagne)

REVISION DE LA POLITIQUE AGRICOLE, ALIMENTAIRE ET RURALE COMMUNAUTAIRE

Cet avis de la CRPM est une contribution au débat engagé sur l'avenir de la PAC après 2013. Il s'appuie sur la contribution de notre organisation en octobre 2008, qui faisait suite à la publication par la Commission européenne du Bilan de Santé. Il se nourrit des débats tenus le 23 octobre 2008 à Nantes entre les Régions et les institutions européennes et de la Déclaration adoptée à cette occasion : « Bilan de santé : conscientes des enjeux mondiaux, les Régions européennes proposent une thérapie territoriale ». Il s'est enfin enrichi des apports de la réunion du 10 décembre 2009 du groupe de travail PAC et développement rural de la CRPM.

Au moment où le nouveau Parlement européen engage sa réflexion et avant que la Commission européenne ne publie des orientations formelles sur la révision, la CRPM souhaite mettre l'accent sur une série de principes et proposer des pistes d'évolution qui s'inscrivent dans les priorités de ses Régions membres : des politiques européennes mieux adaptées aux territoires et menées de façon plus partenariales avec les échelons régionaux.

1 - Rappel des principes défendus par la CRPM

L'agriculture n'est pas une activité économique comme une autre car elle nourrit les hommes et entretient les territoires, partout dans le monde.

La PAC doit donc être une **politique agricole et alimentaire forte qui fournit un cadre d'appui stable au secteur agroalimentaire communautaire et qui permet de faire face aux nouveaux défis**. Les Régions européennes sont attachées à l'indépendance alimentaire de l'UE. La PAC doit d'abord se concentrer sur la satisfaction durable du marché intérieur européen et soutenir, en conséquence, l'agriculture et le secteur agro-alimentaire. Parce qu'elles ne peuvent rester indifférentes au défi alimentaire à l'échelle mondiale, **les Régions attendent également de la PAC qu'elle contribue à « nourrir le monde »**.

La PAC est indéniablement une **politique territoriale**. C'est évidemment le cas dans le cadre de son actuel deuxième pilier, mais aussi à travers les effets redistributifs des paiements directs entre Etats et Régions.

La PAC doit bénéficier d'un niveau maximal de subsidiarité. Il faut confier aux Régions des outils et des moyens pour qu'elles puissent assurer, au service de leurs populations, le rôle qui leur revient en matière de développement agroalimentaire et rural durables. Cependant, il convient de maintenir, au niveau européen, des instruments qui garantissent l'unicité du marché.

Le développement rural doit être une priorité de l'UE après 2013, comme une des réponses aux défis économiques et environnementaux européens. Il doit être confié aux Régions et mis en œuvre dans un cadre de politiques et d'instruments qui respectent les principes de **partenariat** équilibré UE/Etats/Régions et de **programmation pluriannuelle**.

La complexité et la variabilité des marchés des produits agricoles exigent **une régulation publique**. Des outils **communautaires** de gestion des marchés doivent donc être maintenus, selon des formes flexibles et évolutives.

L'Union européenne doit relever le défi de la **qualité et de la sécurité des aliments**. Certes, les politiques de qualité se jouent à différentes échelles - européenne, nationale et régionale - mais c'est toujours dans le cadre de règles définies par l'Union européenne.

La crise économique a renforcé le caractère stratégique de l'agriculture au delà de sa valeur économique, comme élément de base pour la sécurité alimentaire et la stabilité de la population. Les exigences imposées aux producteurs européens en matière de qualité, de sécurité alimentaire et d'environnement devraient également porter sur les produits importés de pays-tiers.

La PAC doit permettre **une rétribution juste et stable des agriculteurs et garantir la stabilité de leurs revenus**.

La PAC doit soutenir la compétitivité agricole et agroalimentaire et donc se préoccuper de promouvoir **la recherche et l'innovation** dans ces domaines.

La PAC doit contribuer à **préserver les écosystèmes** et entretenir durablement les paysages, les sols et les ressources hydriques, et contribuer à la lutte contre le changement climatique.

2 - Quelques options-clés pour la révision de la PAC

Compte tenu des principes énoncés ci-dessus, les points suivants doivent être pris en compte dans la prochaine révision.

21 - Avenir et répartition des paiements directs

Prévoir les impacts territoriaux

Le dispositif actuel des paiements directs *est-il encore justifiable, alors que leurs montants sont encore largement dépendants de références historiques ? Ces paiements conditionnent aujourd'hui l'existence-même d'un revenu pour un très grand nombre d'exploitations européennes. Afin d'adapter les paiements directs aux nouveaux objectifs et de les consolider dans le temps, ne faut-il pas envisager une transition progressive vers un régime plus homogène, mais présentant néanmoins une différenciation justifiée et adéquate des aides en fonction de zones homogènes établies conformément aux différents systèmes productifs, aux conditions pédoclimatiques, territoriales, productives, etc... ? Dans ce contexte, les Régions proposent qu'un grand débat soit lancé sur l'évolution de ces aides. Ce débat doit être éclairé de données claires et disponibles sur les conséquences territoriales des différents scénarii qui peuvent être envisagés :*

- Conséquences pour l'emploi agricole et rural ;
- Impacts sur les territoires fragiles : îles, montagnes, zones à faible densité, zones écologiquement sensibles ;
- Différenciation et modulation des aides en fonction du rôle de l'activité agricole (exercée à titre principal ou partiel) et du degré de prise en compte d'objectifs environnementaux.

La CRPM invite donc la Commission européenne à élaborer le plus rapidement des scénarii territoriaux et à rendre publics ses travaux de simulation et leurs résultats. Ces informations seront utiles à toutes les institutions communautaires concernées, et elles permettront aux Régions de prendre part de façon utile à des débats constructifs et transparents au cours des prochains semestres.

L'adaptation du montant et des conditions d'attribution des aides directes doit être réalisée par les Régions

Dans des limites compatibles avec des conditions de concurrence non faussées, le futur règlement qui régira les aides directes doit expressément permettre aux autorités régionales d'intervenir, et de moduler le montant des aides directes à l'intérieur du territoire régional, pour permettre :

- De conforter un outil de transformation agroalimentaire ;
- D'encourager un secteur productif particulier, par exemple lié au terroir, à la géographie, à la tradition ;
- De construire des politiques de filières, par exemple en agriculture biologique ;
- D'encourager des comportements plus écologiques dans certaines parties du territoire ;
- De veiller à ce que les agriculteurs de la Région disposent d'un niveau de revenu suffisant.

Conditionner les aides directes à la production de biens publics

Comme le propose un rapport récent du Parlement européen (« *L'avenir de la PAC après 2013, la réforme des mécanismes de régulation des marchés* »), « *il convient enfin, et surtout, de relier davantage le montant des soutiens directs alloués aux exploitations à l'intensité des services publics (biens non marchands) qu'elles rendent : services environnementaux (réduction des gaz à effet de serre, préservation de la biodiversité, protection de la ressource en eau, etc.), d'autre part des services liés à l'aménagement de l'espace dans les zones défavorisées (compensation des surcoûts dus aux handicaps naturels ou au déficit d'infrastructures, production de paysages ouverts, etc.)* »

Il reste à imaginer une évolution des instruments actuellement disponibles au service des deux piliers de la PAC, pour les mettre au service d'une telle option :

- Quelles sont les exigences environnementales minimales (conditionnalité) pour prétendre bénéficier d'aides directes et à quel niveau doivent-elles se situer ?
- Comment rémunérer, en fonction des caractéristiques des territoires et de leurs handicaps éventuels, les services qui vont au-delà de ces exigences environnementales minimales ?
- Quelle simplification apporter aux caractéristiques des interventions des deux piliers : par exemple toutes celles à caractère structurel (investissements) dans le deuxième pilier et toutes celles de type « primes » dans le premier pilier ?
- S'agissant des instruments, comment faire évoluer les règlements du FEADER et du FEAGA pour traduire cette évolution, quelles mesures doivent-elles faire l'objet d'un cofinancement national, faut-il inventer des contrats entre « la société » et les agriculteurs pour matérialiser les engagements réciproques ? En d'autres termes combien de piliers pour la PAC de demain ?

Vers un phasing out en douceur ?

Le passage du régime de soutien actuel à des modèles totalement déconnectés de références historiques induirait des transferts massifs de crédits publics entre secteurs de production, entre catégories de territoires, entre pays et entre régions. L'agriculture est une activité économique à forte intensité capitalistique, et les investissements réalisés pour un type de production ne sont pas toujours utilisables pour une autre. Le passage d'une production à une autre ne peut s'envisager que sur plusieurs années. L'appareil industriel de transformation agroalimentaire doit aussi bénéficier de temps pour s'adapter. *Le passage d'un régime d'aide à un autre ne devrait-il donc pas aussi ménager des périodes suffisamment longues d'adaptation ?*

22 – Un avenir pour des instruments de régulation des marchés renouvelés

A l'intérieur du premier pilier actuel de la PAC, les paiements directs ne constituent que l'un des instruments qui concourent à former le revenu des agriculteurs. L'autre est constitué de l'ensemble des dispositifs d'intervention sur les prix et le marché et de gestion des risques.

« Spécialisée » sur les questions territoriales, la CRPM ne peut délivrer que des messages généraux dans ce domaine. Les Régions sont pour autant très conscientes du caractère primordial de cet aspect de la PAC. A côté des paiements directs, les instruments de marché sont un des éléments constitutifs d'un « filet de sécurité » en matière de revenu agricole.

Comme indiqué dans sa réponse de 2008 au Bilan de santé, la CRPM ne préconise pas le maintien de tous les outils actuels de gestion des marchés, mais souhaite leur évolution dynamique en fonction du contexte (niveaux des prix et des stocks mondiaux). Elle 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 des prix garantis aux produits.

23 - Le développement rural confié aux Régions : un des volets des futurs programmes territorialisés de l'UE

La CRPM demande des relations contractuelles pluriannuelles entre l'UE, les États et chacune des Régions pour matérialiser les stratégies européennes dans les territoires. Elles pourraient prendre la forme de « pactes territoriaux pluriannuels » et devraient intégrer un volet développement rural.

Partout en Europe, et pas seulement dans les États Membres qui l'acceptent, les Régions doivent en effet être clairement identifiées comme leaders du développement rural sur leur territoire.

Grâce au caractère pluriannuel de ces pactes, les Régions bénéficieraient d'une sécurité de moyen terme de disposer des financements communautaires négociés avec l'UE et les États Membres. Elles seront ainsi en

mesure d'intégrer ces soutiens à la programmation de leur propre politique rurale. **Disposant, d'une part, de plus de marge de manœuvre dans l'allocation des paiements directs et, d'autre part de la maîtrise du développement rural, les Régions pourront ainsi mener de véritables « programmes régionaux de développement agricole et rural » sur leur territoire en phase avec les stratégies communautaires.**

Il reste à définir un menu des mesures éligibles au cofinancement européen. La CRPM souhaite participer à ce travail collectif.

24 - Agriculture, Régions et qualité

La diversité doit rester la richesse de l'Europe agroalimentaire. Les critères de reconnaissance de la qualité des produits agro-alimentaires doivent être définis au niveau européen, et défendus tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

Il est nécessaire que la PAC soutienne la politique de qualité et les efforts des producteurs dans des modes de production plus respectueux de l'environnement notamment.

Par leur proximité géographique, les Régions sont les partenaires des producteurs et notamment des producteurs de produits traditionnels et de produits biologiques.

Les Régions devraient être étroitement associées au processus de reconnaissance et de promotion des produits sous indication, des produits traditionnels et des produits biologiques dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs.

25 - PAC et Régions Ultrapériphériques

Dans les régions ultrapériphériques, l'agriculture, dont une partie de la production est très spécifique à certaines d'entre elles (ananas, bananes, canne à sucre, **lait, viande bovine, vin, productions horticoles ...**), joue un rôle majeur dans des économies soumises à des contraintes particulières (grand éloignement-isolément, grande dépendance externe...). Source d'emplois et terrain d'expérimentation propice à la recherche agronomique et à l'innovation technologique, cette agriculture multifonctionnelle a une importante base sociale et culturelle (produits traditionnels, population rurale, paysages et tourisme) mais est aussi confrontée à la mondialisation des échanges qui ouvrent le marché de l'UE à des productions similaires de pays tiers, notamment à faible coût de main d'œuvre.

La future PAC révisée doit tenir compte de ces spécificités de l'ultrapériphérie pour y assurer les mêmes objectifs qu'à l'ensemble des citoyens et des territoires de l'Union, notamment en matière de sécurité alimentaire. Du fait de leur éloignement, de l'importance de leurs productions spécialisées, et de leurs capacités limitées d'autosuffisance alimentaire, la prise en charge des surcoûts d'approvisionnement du secteur agro-alimentaire local et d'accès aux marchés extérieurs doit être dans le cas des RUP impérativement assurée.

La future PAC doit nécessairement inclure une approche adaptée à la réalité des RUP que ce soit au titre de son premier ou de son deuxième pilier. De ce point de vue le concept des « POSEI » (programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) tel qu'imaginé par les instances communautaires dès 1989, reste plus que jamais pertinent et d'actualité.

Les futurs programmes de développement rural doivent être spécifiquement orientés vers les besoins de chacune des RUP. Ils doivent y contribuer à la préservation de l'environnement, des paysages et les forêts, qui constituent des éléments essentiels pour le secteur du tourisme, ainsi qu'à l'amélioration de l'infrastructure rurale, principalement lorsque des petites et moyennes entreprises ou de jeunes agriculteurs sont concernés.

Sur ces bases et pour la période post 2013, les RUP invitent à approfondir la réflexion sur les adaptations des mesures agricoles et rurales dans un cadre approprié doté de ressources suffisantes et ceci dans le cadre d'une stratégie globale et cohérente de l'UE à leur égard.

Quelques éléments de conclusion

Sur les bases de ce document, la CRPM poursuivra ses réflexions au sein de son réseau de 160 Régions, mais aussi en lien avec les autres Régions européennes et avec les autres réseaux de Régions actifs dans le domaine agricole et rural.

Le temps fort de cette mobilisation sera constitué par un évènement tenu en mai 2010 à Almeria en Andalousie où seront confrontées les idées présentées dans ce document avec celles des institutions européennes.