



L'avenir de la PAC après 2013

Contribution d'Euromontana au débat public 3 Juin 2010

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

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

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

Résumé de la contribution d'EUROMONTANA

La position soumise par EUROMONTANA est le fruit du débat organisé **depuis avril 2008** avec ses 70 membres de 15 pays, et un réseau de référents PAC de différents massifs constitué en son sein en mai 2009, rythmé par **2 séminaires** (Juin 2008 et Oct. 2009), un **questionnaire** (mai 2009) et des **échanges électroniques** (blog dédié, mails...).

Nous sommes en faveur d'une **politique ambitieuse** qui promeuve **l'agriculture européenne dans ses multiples fonctions et dans sa diversité**. Nous croyons que l'agriculture est un **secteur stratégique** en ce qu'il nourrit la population européenne, façonne les territoires et la culture des communautés : l'Europe doit rester unie face à ce défi et **parier** sur son agriculture.

Parce que l'agriculture produit des biens publics peu ou mal encore rémunérés par le marché et parce que les marchés globalisés sont volatiles, les seules lois du marché ne peuvent garantir le développement et le maintien d'une agriculture qui réponde aux attentes des citoyens. L'orientation politique est de fait primordiale pour **assurer la durabilité économique, sociale et environnementale de l'activité agricole sur tout le territoire européen**.

Cette durabilité constitue pour nous le premier objectif de la future PAC. Pour le mettre en œuvre, la PAC doit :

- chercher à **maintenir l'activité productive des agriculteurs sur tout le territoire**, en réservant ses soutiens aux agriculteurs actifs ;
- créer les **conditions d'un marché stable** et donner des outils pour faire face efficacement aux situations de conjoncture excédentaire ou déficitaire ;
- se **donner les moyens de soutenir les productions fragiles et importantes pour le maintien des équilibres socio-économiques et environnementaux locaux**, en prêtant attention également aux industries connexes ;
- **encourager la production dans les zones défavorisées** en compensant les surcoûts inhérents à ces zones et en leur donnant les moyens d'une plus grande efficacité marchande valorisant leurs atouts.

La PAC doit également **répondre aux attentes des citoyens et aux nouveaux enjeux** :

- assurer **l'accès à une alimentation de qualité, sûre, en quantité suffisante, à des prix abordables** pour tous et stables ;
- promouvoir une agriculture qui **participe activement à l'entretien et à la préservation de l'environnement**, en contribuant à la lutte contre le changement climatique, à la production d'énergies alternatives, à la gestion des risques naturels et à la gestion de l'eau et de la biodiversité.
- donner **un avenir aux zones rurales** en maintenant la population et l'activité économique sur l'ensemble des territoires, dans un objectif de cohésion territoriale,
- **entretenir les paysages** et le patrimoine culturels.

Pour remplir ses objectifs, la PAC aura besoin d'instruments justes, efficaces et flexibles. Nous préconisons pour cela un système de soutien à 4 étages :

- Une **aide de base pour tous les agriculteurs**, visant à maintenir une agriculture productive durable sur tout le territoire dans un **objectif économique et alimentaire**,
- Une **aide directe complémentaire variant selon les systèmes de production et rémunérant principalement ceux** dont les pratiques répondent à des enjeux **environnementaux, sociaux ou territoriaux** à l'échelle européenne (productions à l'herbe, filières fragiles mais nécessaires à l'exploitation de certains espaces telle que la filière ovine etc...) ;
- Une **politique spécifique pour les zones défavorisées**, visant à permettre le maintien des exploitations agricoles dans les zones les plus difficiles, et notamment dans les montagnes, malgré les **surcoûts d'équipement et de travail** auxquels celles-ci doivent faire face,

- Des **aides optionnelles contractualisées**, proposées dans le cadre d'une politique d'**orientation** localisée. Ces aides seraient réfléchies, selon le principe de subsidiarité, à une échelle territoriale appropriée et en phase avec les enjeux d'une zone donnée, et rémunéreraient des services définis sur la base d'un diagnostic préalable.

Parmi ces mesures contractualisées, les membres d'Euromontana préconisent les mesures suivantes pour renforcer la compétitivité et l'autonomie des **agriculteurs de montagne** :

1. **Le maintien et le renforcement des aides à l'installation**, pour assurer le renouvellement des générations en montagne.
2. **L'organisation économique des producteurs et la structuration des filières de promotion des produits de montagne de qualité** : de façon à utiliser le potentiel de marché contenu dans l'imaginaire montagne des consommateurs. En parallèle d'un **cadre européen pour la protection et la promotion des produits de montagne**, des soutiens à l'organisation, la structuration et l'animation des filières de qualité sur le terrain comprenant :
 - a. **Le renforcement des compétences** (management, promotion, marketing) des producteurs et des acteurs des filières, avec notamment l'accès à des formations et un **conseil spécialisé pour les productions de petite et moyenne échelle et les exploitations diversifiées**,
 - b. **L'appui à une meilleure coordination horizontale et verticale des acteurs de ces filières**,
 - c. **L'appui à la promotion des produits**,
 - d. Le maintien des **outils de collecte et transformation** de lait, et celui d'**infrastructures d'abattage**, permettant *in fine* de retenir la valeur ajoutée dans les territoires ruraux de montagne.
3. **L'appui aux investissements dans la construction et la modernisation des bâtiments d'élevage** : de façon à compenser les surcoûts.
4. **Les mesures agri-environnementales** : qui doivent être dessinées au plus près de la réalité pratique, économique et environnementale des exploitations.
5. **L'appui aux structures d'animation et d'aménagement foncier** jouant un rôle primordial dans le **fonctionnement efficace des systèmes pastoraux**, fortement **producteurs de biens publics**.
6. **L'appui à la préservation et au développement des performances des races locales animales et des anciennes variétés** : un capital européen à exploiter.

Par ailleurs, EUROMONTANA préconise la remise en cause du principe de continuité des montants attribués sur base de références historiques. Les aides de base devraient être dégressives et plafonnées, accessibles à tous les agriculteurs actifs, y compris aux **pluri-actifs**.

La PAC devra également **équiper les producteurs d'instruments de régulation des marchés et de sécurisation des revenus face aux aléas climatiques, sanitaires et économiques**, en étudiant les outils les mieux adaptés (public ou co-gérés). L'Europe devra chercher à faire reconnaître la nécessité d'une **cohérence dans la gestion du commerce international**, en équilibrant la concurrence entre les producteurs européens et les producteurs des pays qui appliquent des normes sociales ou environnementales plus faibles.

La PAC devra enfin encourager **l'innovation agricole et la recherche-développement** pour favoriser une agriculture combinant compétitivité et durabilité.

Pour remplir ces fonctions, la PAC devra conserver une **ambition budgétaire forte**, au moins égale au financement actuel. Nous estimons que l'équilibre des financements entre les différents types de mesures devra être en cohérence avec les objectifs prioritaires. Jugeant peu satisfaisante la dotation actuelle des différents piliers en regard des attentes exprimées, nous espérons que la PAC de demain **renforcera le financement des aides permettant de contribuer au développement rural et territorial**. Enfin, il nous semble important de réfléchir à une **meilleure coordination de la PAC et des fonds structurels** en matière de développement rural.

Nos valeurs pour l'agriculture européenne de demain

La nouvelle PAC devra **encourager la production** et prendre en compte les **demandes de la société et les nouveaux défis qui se présentent à elle**, en particulier ceux liés à l'environnement et aux changements climatiques.

Une politique ambitieuse de promotion du modèle de l'agriculture multi-fonctionnelle

Euromontana croit donc pour l'après 2013 en une **politique ambitieuse dans les objectifs** qu'elle se donne **et dans les moyens** qui lui sont attribués pour les atteindre. Pour cela le débat sur le futur de la PAC doit avant tout définir quel type d'agriculture est souhaité.

Pour Euromontana, le **modèle à rechercher est** un modèle dans lequel les secteurs agricole et agroalimentaire sont considérés non pas comme des secteurs économiques parmi tant d'autres mais bien **comme des secteurs stratégiques pour les territoires de l'Europe et l'alimentation des citoyens : l'Union européenne doit parier sur ces secteurs.**

A cette fin, le modèle à promouvoir est bien celui de **l'agriculture multifonctionnelle**, qui **correspond le mieux à la fois à la réalité des conditions de production existant sur le territoire européen et aux attentes de la société européenne** que sont la sécurité alimentaire (en quantité et en qualité), le respect et la préservation de l'environnement, la prise en compte du bien-être animal, l'entretien et la gestion des paysages, le maintien de zones rurales vivantes.

C'est aussi le modèle qui correspond le mieux aux **objectifs de Lisbonne et de Göteborg**, qui visent à **rendre compatibles la production de valeur ajoutée et la durabilité des ressources, dans une dynamique de cohésion territoriale**. Pour répondre aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg, et à la récente stratégie UE2020, Euromontana considère que la politique agricole européenne doit avant tout prendre en compte l'ensemble des aspects stratégiques d'une production agricole au sein de l'Europe, à savoir la sécurité alimentaire, la durabilité économique, sociale et environnementale de l'agriculture et la cohésion territoriale.

Le modèle de production que la future PAC devra pour cela être lié à la **gestion du territoire et de ses zones fragiles**, favoriser la **diversité** (des produits et des systèmes de production) et les **externalités positives**, et aller dans le sens d'une plus grande **durabilité** (économique, sociale et écologique) des activités agricoles.

Une politique équitable entre les agriculteurs, les productions et les territoires de l'Union européenne

Euromontana est pleinement engagée dans la réflexion et la promotion de la cohésion territoriale. Dans la continuité des travaux conduits avec nos membres de dix-sept pays européens, nous considérons que la politique agricole commune doit mettre en place un **schéma de soutien équitable pour tous les agriculteurs de l'Union européenne**. Cette équité doit se retrouver **entre les agriculteurs** (avec une répartition des aides plus équilibrée), entre les **secteurs de production**, et entre **les territoires de l'Union européenne** (les réformes successives ont maintenu le status quo sur les flux entre l'UE et les Etats membres), **favorisant ainsi le maintien de l'activité agricole dans toutes les régions et zones de production de tous les pays de l'UE.**

Quels objectifs pour la future politique agricole commune ?

Assurer la durabilité économique, sociale et environnementale de l'activité agricole sur tout le territoire européen

La durabilité économique de l'activité agricole, sans laquelle il ne peut y avoir de durabilité des ressources naturelles, paysagères et rurales doit être le principal objectif de la PAC.

Nous croyons que pour ce faire, **l'activité agricole doit impliquer une activité économique de production**. Le schéma de soutien actuel autorise les « agriculteurs » qui le souhaiteraient à recevoir les aides de la politique agricole commune sans obligation concomitante de produire, pour peu qu'ils maintiennent le terrain dans des bonnes conditions. Il nous semble que, contrairement à la stratégie de Lisbonne et de Göteborg, un tel système augmente les risques d'abandon d'une **exploitation productive des terres agricoles** et conduit donc **à renoncer à tous les avantages et biens non-économiques découlant de la gestion productive des terres agricoles** (y compris la sécurité alimentaire quantitative et qualitative), que pourtant la société européenne souhaite préserver. Opposés à cette conception, nous considérons que les agriculteurs doivent vivre pour une part importante de la vente de leurs produits et que, par conséquent, **la politique agricole doit avoir pour objectif de maintenir l'activité productive des agriculteurs sur tout le territoire**, et donc réserver ses soutiens uniquement à des agriculteurs actifs.

Or, l'activité économique agricole ne peut se maintenir sur l'ensemble du territoire que si les **conditions pour un marché stable sont préservées**. La politique agricole commune doit conserver comme objectif de **réguler et stabiliser les marchés des produits alimentaires pour faire face efficacement aux cas de conjonctures excédentaires ou déficitaires**, pour le bien des producteurs comme des consommateurs. Sans quoi les exploitations les moins à même de faire face aux aléas, et bénéficiant du moins d'alternatives de production, souvent situées dans les zones moins compétitives, seront les premières à disparaître alors même qu'elles produisent une alimentation nécessaire et de qualité et des biens publics essentiels pour la société. La gestion des risques et l'organisation économique des filières sont également des enjeux à cet égard. Les agriculteurs souhaitent eux-mêmes être acteurs de la gestion des marchés.

Certaines productions, tels les systèmes d'élevage herbagers de ruminants, notamment en montagne, sont dans une situation économique difficile car les systèmes de production associés **n'ont pas un niveau de rentabilité économique à la hauteur des plus compétitifs**. Ces productions sont pourtant très **importantes du point de vue alimentaire, notamment par leur qualité**, et exercent des **fonctions autres telles que l'entretien des paysages, la lutte contre l'incendie, l'occupation de terres qui seraient sinon abandonnées** et donc le maintien d'un tissu économique support d'autres activités. Nous considérons que pour ces raisons la politique agricole commune devra **se donner les moyens de soutenir les productions fragiles et importantes pour le maintien des équilibres locaux** en prenant en compte la nécessité de **soutenir les industries connexes**. Nous pensons tout particulièrement aux filières laitières en montagne, fragilisées par la politique d'augmentation des quotas, qu'il sera vital de soutenir.

Certaines régions sont difficiles d'accès, isolées, enclavées, handicapées par des caractéristiques géographiques, historiques, démographiques, pédo-climatiques... Dans nombre d'entre elles, la production agricole, et bien souvent l'élevage, constitue l'alternative principale à la disparition de toute activité économique ou humaine. Sa présence assure un support pour d'autres activités économiques et c'est là que **l'agriculture produit la plus grande quantité d'externalités positives**. Afin d'éviter le démantèlement de la production dans ces régions, la politique agricole européenne doit avoir pour objectif d'**encourager la production dans les**

zones défavorisées telles que les zones de montagne, isolées ou faiblement peuplées en compensant les handicaps et en valorisant le caractère multi-fonctionnel des exploitations.

Répondre aux attentes des citoyens de l'Union européenne

Financeurs de la politique agricole commune, les citoyens européens sont en droit d'exiger une **politique socialement justifiable, qui garantisse une agriculture correspondant à leurs attentes** en tant que consommateurs, habitants du territoire et acteurs économiques.

Nous sommes convaincus que pour cela, la politique agricole doit **réinvestir l'enjeu alimentaire**, prenant ainsi en compte d'une part les hausses de prix qui ont conduit à des pénuries dans certains pays et d'autre part les multiples études sur les liens entre alimentation et santé, qui engagent à rechercher une meilleure qualité des aliments. L'Union européenne **doit donc investir dans son alimentation et chercher à assurer l'accès des citoyens européens à une alimentation de qualité en quantité suffisante et à des prix abordables pour tous.**

En outre, les citoyens sont également de plus en plus conscients de l'enjeu de la **gestion durable de leur environnement**. Nous considérons que l'agriculture, lorsqu'elle est concentrée pour répondre à des objectifs de compétitivité stricte peut nuire à l'environnement, notamment en intensifiant l'utilisation des intrants chimiques. A l'inverse une activité agricole et agro-alimentaire répartie de façon équilibrée sur le territoire, et dotée des infrastructures adéquates, peut participer activement et efficacement à l'entretien et à la préservation de l'environnement. Hormis la question des pollutions, la politique agricole commune doit inciter à une **agriculture jouant un rôle actif dans le management de l'environnement** : pratiques favorables à la biodiversité, utilisation raisonnée des ressources, limitation des impacts sur l'eau, l'air et les sols, production d'énergies renouvelables....

Enfin les citoyens européens habitent l'ensemble du territoire (20% de la population européenne est en zone de montagne) et attendent des politiques communautaires qu'elles leur donnent un avenir. **La politique agricole doit contribuer, au même titre que d'autres politiques européennes, à maintenir le tissu socio-économique dans les zones rurales** et pour cela se donner pour objectif de **maintenir la population et l'activité agricole sur l'ensemble des territoires habités par les citoyens européens.** Cela est d'autant plus essentiel que **les paysages culturels et le patrimoine bâti ainsi entretenus** fournissent, à travers le tourisme par exemple, ou à travers l'agriculture sociale (Italie, Slovénie...) des activités économiques rentables et à développer et un espace de vie de qualité pour les résidents permanents et pour les vacanciers.

Répondre aux nouveaux enjeux

Euromontana est convaincue que **l'agriculture contribue et devra continuer à contribuer à la lutte contre le changement climatique, à la production d'énergies alternatives, à la gestion des risques naturels et à la gestion de l'eau et de la biodiversité.**

Le premier objectif de la PAC, pour faire face à ces enjeux, sera d'anticiper les effets du **changement climatique, en favorisant un développement durable de l'agriculture et notamment en** engageant les investissements nécessaires à l'adaptation au changement climatique pour les intégrer dans les projets des entreprises à moyen terme (pas de temps de 15 ans pour le matériel agricole).

Elle devra ensuite, en relation avec les autres politiques communautaires, **promouvoir la recherche, le développement et l'innovation,** en dotant de fonds suffisants les programmes européens s'intéressant à ces sujets.

Elle devra encore **encourager les initiatives lancées par les agriculteurs eux-mêmes pour des systèmes de production économes ou producteurs d'énergie ainsi que certaines initiatives des Etats membres (reforestation, entretien de zones coupe-feu...)**.

Elle devra enfin **favoriser le maintien de la biodiversité** en général et en particulier **la diversité des systèmes de production et des ressources génétiques permettant de valoriser, par l'activité agricole, l'ensemble les territoires et notamment les plus difficiles**, notamment les **rares de ruminants** dont la diversité en Europe constitue un capital d'une richesse inestimable et dont la survie dépend de la capacité des élevages, notamment de ceux de montagne, à perdurer.

Quel modèle de soutien aux agriculteurs pour répondre aux objectifs fixés ?

Pour Euromontana, il s'agit de rechercher un modèle **simple et équitable, lié à la gestion du territoire, valorisant la multifonctionnalité** des exploitations européennes et favorisant la **durabilité de l'activité agricole** dans une perspective de cohésion territoriale.

Le modèle devra être **construit sur la base d'études évaluant l'impact sectoriel et territorial de la politique agricole commune** et évoluer à la lumière des tendances mesurées. Euromontana estime à ce sujet que les données disponibles aux différentes échelles ne permettent pas d'évaluer suffisamment bien la situation de l'agriculture de montagne. Un questionnaire adressé à tous les membres d'Euromontana a permis de mettre en lumière le manque de données concernant spécifiquement les zones de montagne, ce qui freine la possibilité d'évaluer effectivement la situation précise de l'agriculture des montagnes européennes. Cette situation ne peut ainsi être appréhendée qu'à partir de cas d'étude. Une étude d'impact territorial des politiques est cependant essentielle lorsque l'on considère des orientations telles que le découplage total des aides, qui a été mis en place dans certains états membres avec des effets inquiétants sur l'élevage dans certaines zones de montagne. Notons tout de même la disponibilité de données « montagne » au niveau du RICA européen, tout-à-fait bienvenue pour permettre de conduire des études (voir étude sur le lait de montagne¹) et dont l'utilisation doit être encouragée, même si elles ne peuvent concerner que les états qui ont défini des zones défavorisées montagne. Le récent document de travail « Peak Performance » de la DG AGRI fait également une analyse de ces données. Malheureusement, **les moyennes nationales ou européennes cachent des réalités sectorielles ou locales ou par massif très contrastées** et qu'il faudra être en mesure d'appréhender à l'avenir.

En ce qui concerne le modèle de soutien à proprement parler, nous estimons aussi que le **principe de continuité des montants versés sur la base des références historiques doit être revu** : il conduit à une répartition illégitime et non-équitable des montants d'aide entre agriculteurs, entre secteurs et entre pays. Cette répartition est en outre basée sur des enjeux strictement alimentaires, privilégiant certaines productions clé au détriment d'objectifs de développement territorial équilibré. Par ailleurs, généraliser la régionalisation des aides (déjà mise en œuvre dans certains Etats européens) ne répondrait pas plus au problème car nombre de régions de production en Europe sont assez spécialisées, avec des régions très productives et avec des montants moyens d'aide élevés, et d'autres régions moins avantagées, avec des montants moyens de soutien inférieurs. La régionalisation permettrait certes d'homogénéiser les montants d'aides perçus entre producteurs d'une même région, mais les régions les plus favorisées par le système en vigueur le resteraient. La régionalisation ne permettrait donc pas d'aller vers plus d'équité entres agriculteurs à l'échelle européenne.

¹ "Le lait dans les montagnes européennes: un symbole menacé"; "Le Dossier économie de l'élevage", Mai 2009, French Livestock institute with support of CNIEL.

Nous préconisons donc un système de soutien construit en tenant compte des enjeux actuels sur des bases **équitables et justifiables**, avec des mesures réparties en plusieurs groupes :

- Une **aide de base pour tous les agriculteurs**, visant à maintenir une agriculture productive durable sur tout le territoire dans un **objectif économique et alimentaire**,
- Une **aide directe complémentaire variant selon les systèmes de production et rémunérant principalement ceux** dont les pratiques répondent à des enjeux **environnementaux, sociaux ou territoriaux** à l'échelle européenne (productions à l'herbe, filières fragiles mais nécessaires à l'exploitation de certains espaces telle que la filière ovine etc...) ;
- Une **politique spécifique pour les zones défavorisées**, visant à permettre le maintien des exploitations agricoles dans les zones les plus difficiles, et notamment dans les montagnes, malgré les **surcoûts d'équipement et de travail** auxquels celles-ci doivent faire face,
- Des **aides optionnelles contractualisées**, proposées dans le cadre d'une politique d'**orientation** localisée. Ces aides seraient réfléchies, selon le principe de subsidiarité, à une échelle territoriale appropriée et en phase avec les enjeux d'une zone donnée (le bassin versant par exemple pour les questions d'eau, un milieu écologique homogène pour des services environnementaux, la zone périphérique d'une agglomération pour le développement des circuits courts...), et rémunèreraient des services définis sur la base d'un diagnostic préalable.

Des aides pour maintenir une agriculture productive sur tout le territoire et soutenir les productions et zones fragiles

Une aide de base pour sécuriser la capacité de l'agriculture européenne à répondre aux besoins alimentaires

On peut faire le constat que la plupart des exploitations agricoles ont aujourd'hui à supporter des charges de production (équipement, travail, intrants) disproportionnées par rapport au prix insuffisants et/ou de plus en plus volatiles qu'elles peuvent obtenir de la vente de leurs produits. Eliminer tout soutien à l'agriculture conduirait certainement à poursuivre les efforts de restructuration déjà entrepris dans des proportions dont la durabilité est questionnable. Une telle politique conduirait très vraisemblablement à concentrer l'agriculture (et ses effluents) dans les zones où les terres sont les plus productives et à intensifier l'utilisation des intrants et de la mécanisation, avec les impacts que l'on connaît sur l'environnement d'une part, sur l'emploi rural (direct et induit) d'autre part. Il y a fort à parier que cette intensification coûteuse pour la société ne compenserait que peu la perte des surfaces alors laissées à l'abandon, surfaces qui demain seront pourtant indispensables pour répondre à la demande alimentaire européenne.

Dans le but de répondre aux objectifs alimentaires et économiques exposés plus haut, nous préconisons donc l'instauration d'une **aide de base pour tous les producteurs agricoles**.

Nous préconisons que le montant de cette aide soit calculé non pas en fonction de références historiques (mécanisme de calcul qui, après une phase de convergence ou transition, devrait être abandonné), mais en fonction des **surfaces**, des **actifs** travaillant sur l'exploitation, de la rentabilité économique moyenne des exploitations et du niveau de vie des différents pays. Visant un soutien des revenus des actifs agricoles, l'aide devrait de plus être **dégressive** en fonction des hectares et globalement **plafonnée**. Elle serait accessible à tous les agriculteurs productifs, y compris les pluri-actifs (qui sont très importants en montagne), dès lors qu'ils respectent la conditionnalité.

Des aides ciblées permettant de favoriser les systèmes de production rendant le plus de services à la société

Ce deuxième niveau d'aides, répondant aux objectifs environnementaux, sociaux et territoriaux dont nous pensons qu'ils doivent être pris en compte dans la nouvelle PAC, permettra de rémunérer les services rendus par certains systèmes de production à la société, dans le but :

- de les maintenir, lorsque ces productions constituent la seule alternative à l'abandon de production mais sont insuffisamment rentables ;
- de les encourager, là où les seuls signaux et prix du marché conduiraient les producteurs à faire des choix de production désavantageux pour la société.

Ces aides directes pourraient être des aides à l'hectare ou aux effectifs dans le cas de l'élevage, selon ce qui est **le plus pertinent pour atteindre les résultats souhaités**. Elles seraient calculées et attribuées selon des critères simples (taux de chargement, maintien des prairies...). Ces mesures pourraient servir à soutenir les productions basées sur l'herbe, ou utilisant des surfaces risquant d'être abandonnées, ou des filières en danger telle que la filière ovine.

Une politique spécifique pour les zones défavorisées

Deux exploitations agricoles utilisant des systèmes de production semblables et fournissant le même type de services à la société, situées l'une dans une zone plane et facilement accessible et l'autre en montagne, n'ont pas la même productivité. Elles produisent pourtant des produits qui arrivent au moins partiellement sur le même marché avec un prix identique. Une étude basée sur les données du RICA a ainsi montré que **les exploitations de montagne sont ainsi soumises à des coûts de production plus élevés du fait des charges liées aux bâtiments et à la mécanisation et du fait de la plus faible productivité du travail**². L'étude conduite par l'institut de l'élevage avec le soutien du CNIEL a ainsi montré que les surcoûts de production en montagne dans la filière laitière étaient de 12% en moyenne et que la rémunération brute était inférieure d'environ 10 000€/UTA³. Elle a également montré que les paiements pour les zones défavorisées en montagne (1/4 des aides perçues par les exploitations en montagne) compensaient aujourd'hui à 34% seulement ces surcoûts.

Or, **c'est dans les montagnes que les exploitations agricoles jouent le rôle le plus stratégique en termes de production de biens publics, d'entretien de la biodiversité, de prévention des risques, de maintien des paysages et d'un tissu économique et de populations essentielles à l'économie locale** et notamment au tourisme. Elles jouent également un rôle économique et productif important. Dans la seule filière laitière, 15% des exploitations européennes sont situées en montagne (mais cette proportion grimpe jusqu'à 75% dans certains pays) et produisent 11.5% des volumes européens. Leur disparition progressive du fait d'une incapacité structurelle à faire face à la compétition directe avec des exploitations moins contraintes intervenant sur les mêmes marchés serait très dommageable, pour la qualité de l'alimentation comme pour l'équilibre des territoires.

Les paiements pour les zones défavorisées doivent donc être maintenus et renforcés, pour les montagnes d'une part, pour les zones de piémont qui jouent un rôle fonctionnel important dans la relation plaine/montagne d'autre part.

Leur mode de calcul doit s'inspirer des systèmes en place qui semblent donner satisfaction, tout en prenant garde de ne pas favoriser en montagne des optimisations individuelles là où la gestion des ressources pastorales implique des dynamiques collectives fortes. Les doubles-actifs doivent pouvoir accéder à ces aides dans tous les états membres.

² "Le lait dans les montagnes européennes: un symbole menacé"; "Le Dossier économie de l'élevage", Mai 2009, French Livestock institute with support of CNIEL.

³ UTA: Unité de travail annuelle

Des soutiens contractuels rémunérant des initiatives pertinentes pour le développement territorial

En complément des aides directes, qui doivent être définies et administrées de la façon la plus simple possible, les membres d'Euromontana proposent de dédier une partie des financements de la politique agricole à des **politiques locales actives visant à répondre à des enjeux de territoires bien identifiés**. Les territoires ruraux de l'Union européenne ne font pas tous face aux mêmes enjeux. Ils ne disposent pas tous des mêmes opportunités. Les solutions pour leur permettre d'exprimer leur potentiel peuvent différer. Les sensibilités et fragilités ou forces environnementales sont également différentes. Il s'agirait donc, à l'intérieur d'un cadre européen privilégiant la subsidiarité mais permettant d'éviter les risques de dérives, de définir, à l'échelle de **territoires pertinents**, en coopération avec les **acteurs compétents** sur ces territoires, des mesures permettant de répondre à des enjeux territoriaux. Si les enjeux sont liés à la gestion de l'eau, le territoire pertinent peut être tout ou partie d'un bassin versant, et le comité de bassin un interlocuteur compétent. Si les enjeux sont liés à un Massif montagneux, les choses peuvent être discutées avec l'entité qui gère ce massif. S'il s'agit de développer l'alimentation d'une agglomération à partir de circuits courts, le territoire peut être la zone périphérique de cette agglomération etc...

Le cadre d'application de ces mesures devrait être défini au cas par cas, **s'enrichir des échanges d'expérience organisés dans le cadre des réseaux européens de développement rural**, et favoriser une participation importante des acteurs concernés. L'élaboration du contrat devrait s'appuyer sur la confrontation d'un diagnostic de la situation du contractant au regard des objectifs visés à l'échelle du territoire. Les mesures devraient être suffisamment simples et faciles à administrer pour attirer les producteurs et obtenir des bons taux d'absorption, tout en prenant garde à la pertinence des contrats pour bien atteindre les objectifs fixés.

Les mesures clé pour la montagne

Parmi les mesures à privilégier pour les agriculteurs de montagne, les membres d'Euromontana ont mis en valeur les suivantes, toutes de nature à renforcer la compétitivité des exploitations et l'autonomie des agriculteurs par rapport aux aides :

- **Installation** : les exploitations de montagne étant bien souvent moins compétitives du fait des surcoûts, enclavées, avec des conditions de vie difficile, certaines zones font face au vieillissement et à des risques de dépopulation importants ; une politique très active de soutien à l'installation doit être mise en œuvre pour sécuriser le renouvellement des générations en montagne. Les nouvelles générations, une fois installées, sauront tirer parti des opportunités que leur offrent ces territoires dès lors qu'elles peuvent s'appuyer sur des outils de bonne qualité.
- **L'organisation économique des producteurs et la structuration des filières de promotion des produits de montagne de qualité** : dans certaines zones telles que les Alpes du Nord ou le Jura, où les filières AOC ont été fortement développées, les agriculteurs ont réussi à segmenter leur marché et à obtenir une valorisation de leurs produits plus en phase avec les coûts de production, et valorisant l'image du territoire. Cette stratégie permet d'atténuer temporairement l'ampleur de la crise rencontrée par le secteur laitier, même si celle-ci commence à les toucher. D'autres démarches de structuration et segmentation n'utilisant pas les signes officiels de qualité ont également permis d'amener de la valeur ajoutée. Mais **les filières de production de produits de montagne sont insuffisamment développées et organisées dans beaucoup de massifs européens**. Or il existe un intérêt de la part des consommateurs, avéré ou potentiel selon les pays, pour les produits de montagne (voir résultats du projet de recherche EuroMARC⁴). Un potentiel de marché différencié pour ces produits est donc à exploiter et permettra d'aider davantage d'agriculteurs de zones

⁴ www.mountainproducts-europe.org

de montagne. Pour aller dans ce sens, il est indispensable de fournir, en parallèle d'un **cadre européen pour la protection et la promotion des produits de montagne de qualité**, des soutiens à l'organisation, la structuration et l'animation des filières de qualité sur le terrain. Ceux-ci devraient notamment comprendre :

- **Le renforcement des compétences** (management, promotion, marketing) des producteurs et des acteurs des filières, avec notamment l'accès à des formations et un conseil spécialisé pour les productions de petite et moyenne échelle et les exploitations diversifiées,
 - **L'appui à une meilleure coordination horizontale et verticale des acteurs de ces filières,**
 - **L'appui à la promotion des produits,**
 - Le maintien des **outils de collecte et transformation** de lait, et celui d'**infrastructures d'abattage**, permettant *in fine* de retenir la valeur ajoutée dans les territoires ruraux de montagne.
- **Bâtiments d'élevage** : là où elles existaient, les politiques de soutien à l'investissement dans les bâtiments d'élevage en montagne ont été réduites ou insuffisamment financées. Or ce point est crucial du point de vue de la rentabilité économique de l'exploitation, de la qualité de vie des exploitants, de l'environnement et les surcoûts de construction sont importants en montagne. Nous tenons à insister à ce sujet, sur les installations de rétention des effluents d'élevage, dont les capacités doivent, en montagne, être supérieures aux normes, car la saison hivernale peut y être particulièrement longue selon les années. Les bâtiments d'élevage peuvent également intégrer des fonctions haute qualité environnementale ou de production énergétique à rechercher dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Lorsque des entreprises de construction sont présentes localement, l'impact de ces aides aux investissements bénéficie également à d'autres acteurs économiques du monde rural.
 - **Les mesures agri-environnementales** : ces mesures sont indispensables car elles permettent de rémunérer directement la production des biens publics. Pour maximiser l'accès aux mesures, il faut cependant s'assurer que leur mise en œuvre reste simple et adaptée à la réalité pratique, économique et environnementale de l'exploitation.
 - **L'appui aux structures d'animation et d'aménagement foncier** : les initiatives participant à la rationalisation de la gestion du foncier en montagne permettent indéniablement d'améliorer l'efficacité des systèmes pastoraux et l'utilisation des surfaces en montagne, au bénéfice des agriculteurs, du pastoralisme et de la société. La difficile gestion des espaces quand ils sont morcelés est en effet un obstacle à leur utilisation et tend à conduire à leur abandon.
 - **L'appui à la préservation et au développement des performances des races locales animales et des anciennes variétés** : la diversité génétique des races et variétés en Europe est un patrimoine à préserver et à développer pour bénéficier de races adaptées aux différents territoires, notamment aux montagnes et fournissant des produits typiques et dont la spécificité peut être valorisée sur les marchés.

Des instruments de régulation des marchés

La PAC a évolué dans le sens d'une incitation plus forte à répondre aux signaux du marché. Nous partageons l'idée que les producteurs doivent s'adapter le plus possible à la demande et ne pas conditionner leurs choix de production aux politiques publiques. Cependant, dans certaines zones, comme **en montagne, le choix des productions est souvent limité par les contraintes pédo-climatiques, ou les contraintes d'isolement**. L'élevage est bien souvent la seule alternative, notamment l'élevage bovin ou ovin aux plus hautes altitudes. Face à un marché aux prix volatiles, soumis à des achats d'aliments (même dans le cas de productions majoritairement à l'herbe) dont les prix peuvent varier en fonction des spéculations, les exploitations de montagne ont peu de chances de s'en sortir. Ne pouvant changer leur orientation de production, l'alternative consiste à arrêter l'activité.

La **régulation des marchés et la protection contre les risques économiques** sont donc des impératifs pour les agriculteurs de montagne comme pour une proportion très importante des agriculteurs européens. Des capacités minimales de régulation des prix sont également indispensables pour garantir aux consommateurs un accès à l'alimentation et éviter les crises alimentaires comme celles de 2007, permises par la spéculation boursière associée à l'absence de stocks. La situation du secteur laitier (pour lequel la montagne contribue de manière significative à la production, à la fois de lait de consommation et de produits transformés) est particulièrement préoccupante et appelle des solutions.

Les différents instruments possibles, qu'ils soient **gérés par la puissance publique, par les producteurs ou en commun** doivent être étudiés pour déterminer les solutions les plus pertinentes pour faire face à ce défi et prévus dans la politique agricole commune. Le **renforcement de l'organisation économique des filières de production** est également un point important en la matière.

Une concurrence loyale sur les marchés mondiaux

L'Europe s'impose des règles de qualité, de respect de l'environnement, de réponse aux nouveaux enjeux très importantes, dans l'intérêt premier de sa population. Ces règles entraînent par contre des coûts pour les producteurs puisqu'ils doivent mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les respecter (moyens logistiques ou investissements). Des productions importées de pays tiers où ne s'appliquent pas ces normes environnementales (ou sociales) peuvent aisément venir concurrencer les productions européennes de façon déloyale. Il est du devoir des institutions européennes de :

- faire reconnaître au niveau mondial la nécessité d'une **cohérence dans la gestion du commerce international** : à l'heure du changement climatique et du développement durable, si les produits circulent librement, les exigences sanitaires, sociales et environnementales doivent s'appliquer de façon transparente et équitable ;
- imposer des règles à l'importation qui tiennent compte de la qualité sanitaire des produits mis en marché en Europe et des **impacts sociaux et environnementaux des systèmes qui les produisent** et les acheminent jusqu'au consommateur.

Le tableau dressé par la FAO mettant en valeur l'impact négatif de l'élevage sur l'environnement⁵ s'adresse ainsi principalement aux systèmes menant à la déforestation et au surpâturage, là où l'élevage herbager des montagnes européennes est plutôt favorable à l'environnement.

Répondre aux nouveaux enjeux passe par la recherche et l'innovation

En parallèle des aides aux agriculteurs et aux acteurs du monde rural, il nous semble indispensable, pour la réponse aux nouveaux défis, **d'encourager l'innovation et la recherche-développement**. Nous ne pensons pas que cet encouragement pourra passer seulement par les mesures de développement rural : il faudra doter dans le cadre de la PAC ou d'autres sources de financement déjà envisagées dans le débat sur les perspectives financières 2014 de destiner des fonds suffisants à la recherche, au développement et à l'innovation dans ce secteur. Les sujets qui pourraient contribuer à la réponse aux nouveaux défis sont nombreux : énergies alternatives et les agro-carburants de deuxième et troisième génération, amélioration des performances des races et variétés autochtones, réhabilitation des anciennes variétés, mieux adaptées, moins consommatrices d'intrants, conduisant à une meilleure valorisation des milieux, impacts des différentes pratiques de gestion des sols, de gestion des pâturages, sur le stockage du carbone et la qualité et la quantité des eaux de surface, réduction et captation des émissions de méthane par les animaux, amélioration de l'efficacité hydrique

⁵ Livestock's long shadow: environmental issues and options, FAO, 2006

des systèmes arboricoles et viticoles... La recherche devrait aussi s'intéresser aux méthodes de création de valeur ajoutée, au marketing des produits, à la segmentation. La création de connaissance est un préalable indispensable à une agriculture compétitive et innovante en montagne et en général en Europe.

Comment organiser le financement des différentes composantes du schéma de soutien ?

La PAC actuelle, avec un budget de moins de 0,5% de la somme des revenus nationaux bruts des Etats membres, fournit à l'Europe **une agriculture de qualité et des valeurs et services bénéficiant à la société et à l'économie européenne dans son ensemble**. Dans cette perspective, la PAC est une réussite européenne. **Poursuivre cette réussite demandera des ambitions budgétaires fortes, au moins égales au financement actuel, pour la politique agricole et de développement rural de l'après 2013.**

Concernant l'organisation du financement, les membres d'Euromontana estiment dans leur majorité que la question de l'organisation des aides en différents « piliers » n'est pas au centre du débat. Il s'agit par surtout de savoir **quelles aides sont mises en place, dans quels objectifs, avec quels critères de répartition et modalités de financement**. Le chapitre précédent communique nos propositions à cet égard.

Par ailleurs, les obligations de co-financement conduisent à de fortes inégalités entre états membres et entre régions à l'intérieur des états membres, selon les moyens disponibles et les priorités politiques. Appliqué aux mesures ayant un fort impact sur le développement rural, ce mode de financement réduit l'efficacité de la politique et devrait être revu, sans pour autant diminuer les montants totaux disponibles pour le financement des actions.

Nous estimons enfin qu'à l'avenir, **l'équilibre des financements entre les différents types de mesures devra être en cohérence avec les objectifs prioritaires**. En effet, la situation actuelle ne nous semble pas satisfaisante : le premier pilier est très bien doté mais n'exige aucune production en contrepartie des aides. Le second pilier, à l'inverse, est très ambitieux, doit répondre à de multiples objectifs, mais n'a jamais été doté des moyens nécessaires, même si le bilan de santé de la PAC a permis de progresser en la matière, avec 9% de fonds supplémentaires affectés au développement rural. Ce second pilier est soumis de plus au co-financement avec les inégalités que cela implique entre producteurs et territoires en fonction des capacités de co-financement.

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

Nous estimons que le financement des aides qui permettront de répondre demain à des objectifs de développement rural et territorial devra être renforcé : il faut pour cela trouver des moyens supplémentaires.

Dégressivité et plafonnement des aides de base offrent des pistes importantes en la matière. Une autre piste à explorer nous semble l'utilisation de fonds FEDER et FSE. Le mode de **fonctionnement des axes 3 et 4 du deuxième pilier** est souvent remis en cause et doit être abordé selon une **approche territoriale**. La coordination des fonds FEADER et FEDER doit être repensée. Il existe certainement des moyens d'atteindre des niveaux de financement plus efficaces pour le développement rural en ayant une **approche intégrée pour les zones de montagne avec une coopération largement renforcée**. Le système d'aides contractuelles territorialisées que nous avons proposé pourrait y contribuer.