



Position de l'Assemblée des Régions d'Europe
sur l'avenir de la Politique Agricole Commune et de la Politique de développement rural de
l'Union Européenne

Adopté lors de l'Assemblée Générale à Istanbul (11/11/2010)

La plupart des régions d'Europe sont composées de territoires dits "ruraux" et sont donc concernées par les problématiques de développement rural et d'agriculture. La présence de l'agriculture dans toutes nos régions d'Europe est un marqueur fort de l'identité de notre continent et un élément déterminant des contours paysagers de nos territoires. Les questions d'autonomie, de qualité et de sécurité alimentaire sont une priorité pour tous les citoyens, en Europe comme ailleurs.

La Politique Agricole Commune concerne donc tous les acteurs de la société et les régions en premier lieu, du fait de leur présence au plus près des citoyens et de leur capacité à déterminer les divers enjeux territoriaux tels que le développement économique, la protection de l'environnement, le bien-être des citoyens ou encore la préservation du patrimoine socio-culturel.

La Politique Agricole commune concerne les agriculteurs, qui demeurent des acteurs clés du bien-être de la population européenne mais le défi qu'elle doit relever va bien au-delà de la problématique, réelle, du revenu des agriculteurs.

En effet, les espaces ruraux en Europe, pris dans toute leur diversité, connaissent depuis quelques décennies des difficultés liées à la démographie (exode rural, vieillissement de la population...), l'environnement (présence d'une agriculture pas toujours raisonnée, importance du transports routier, baisse de la biodiversité...) et l'attractivité économique (restriction des services d'intérêt général, faible accessibilité, déficit ou inadéquation de la formation de la main d'œuvre locale...).

La PAC est par conséquent indissociable de la politique de développement, dont l'objectif doit être de soutenir des espaces ruraux vivants et prospères et non de servir de perfusion à des zones moribondes.

Quels doivent être les objectifs de la Politique Agricole Commune ?

Une politique communautaire et qui doit le rester.

- Il est essentiel de conserver une agriculture européenne forte, fondée sur la qualité de ses produits et l'identité de nos régions. L'Europe doit être à ce titre-là une référence en matière de qualité alimentaire.
- De même, la PAC doit rester une politique communautaire et ne doit souffrir d'aucune sorte de renationalisation. En effet, la présence de l'agriculture dans toutes nos

régions d'Europe n'est possible qu'avec l'existence de la PAC et demeure un préalable à la survie des zones rurales, qui courraient le risque, dans le cas contraire, de perdre une grande partie de leur population déjà en diminution constante au profit de villes congestionnées et confrontées à des défis environnementaux massifs.

- Par ailleurs une plus grande simplification ainsi qu'une délégation de pouvoirs accrue permettrait à la PAC d'être plus efficace et plus fructueuse. Le modèle actuel est en effet trop bureaucratique et retarde l'attribution des fonds.

Un budget qui ne doit pas être réduit.

- La PAC n'est pas seulement un instrument de soutien aux agriculteurs : elle est également un instrument de développement pour tout une partie du territoire européen. En cela, il est inconcevable de réduire le budget qui lui est consacré.
- Revoir la répartition des aides et les instruments de régulation et de mise en œuvre est certes une priorité, mais le soutien ne peut diminuer car la plupart des concurrents de l'Europe maintiennent, voire renforcent leurs politiques de soutien à l'agriculture nationale.
- En outre, les enjeux qui se posent aujourd'hui à l'agriculture, notamment la question environnementale, mais aussi de sécurité alimentaire, justifient un traitement en profondeur de la question agricole.

Fourniture de biens publics

Les agriculteurs produisent des biens publics et doivent être soutenus dans ce contexte. Le terme de bien public ne fait pas seulement référence à la question de la protection de l'environnement et l'entretien du paysage, qui sont déjà pris en compte dans le calcul des aides directes allouées aux agriculteurs européens. L'agriculture joue également un rôle social clé en permettant aux zones rurales de survivre. Les agriculteurs contribuent aussi parfois à la protection du patrimoine culturel du territoire en produisant certaines denrées alimentaires plus confidentielles.

Les attentes relatives aux biens publics dépendent en grande partie des caractéristiques d'un territoire et varient souvent d'une région à l'autre : les objectifs publics doivent donc être définis au niveau territorial. Les régions sont les mieux placées pour définir, en coopération avec l'ensemble des acteurs territoriaux, ce qu'elles considèrent comme la contribution des agriculteurs à ces objectifs publics.

La compétitivité de l'agriculture européenne.

Il s'agit d'un objectif majeur de la politique agricole européenne. La compétitivité doit être renforcée afin d'assurer non seulement une autonomie alimentaire aux citoyens européens, mais doit aussi permettre à l'Europe d'être capable d'exporter une partie de sa production et de son savoir-faire. Des outils de régulation ainsi que des exigences en matière de sécurité alimentaire, de traçabilité des produits doivent être mis en place dans le cadre de l'OMC.

L'objectif de l'UE ne doit en aucun cas être la cessation de tout soutien aux agriculteurs européens : pratiquement tous les pays producteurs du monde soutiennent d'une manière ou d'une autre leur agriculture. Cela tient à la notion même de souveraineté alimentaire.

Les revenus des agriculteurs.

Cette question, très polémique, doit se résumer à l'essentiel : assurer aux agriculteurs une stabilité de revenus, souvent soumis aux fluctuations des cours du marché, aux aléas réglementaires et aux risques liés à la profession. Or, les agriculteurs produisent ce que l'on appelle des biens publics : l'alimentation d'une population, qui reste un besoin primaire pour tous. Il faut donc assurer la continuité des revenus, sur des périodes longues afin de les protéger contre des aléas nombreux et dont ils ne maîtrisent pas les effets. Pour autant, il est nécessaire que des outils soient mis en place en matière d'orientation des aides qui doivent permettre aux petites exploitations de vivre de leurs revenus. Par ailleurs la PAC doit soutenir les agriculteurs des zones géographiques particulièrement désavantagées.

Afin d'atteindre ces objectifs, une stratégie de long terme est absolument cruciale. Sans vision ni grandes orientations pour les décennies à venir, les agriculteurs ne peuvent disposer d'aucune visibilité. Pour un grand nombre d'entre eux, cela équivaut à ne disposer d'aucune garantie de survie dans un avenir plus ou moins proche. C'est donc une large proportion de l'agriculture européenne qui est en jeu. Et c'est le rôle de l'Union européenne, avec le soutien des Etats membres, des régions et des acteurs de l'agriculture et du développement rural, de définir ces orientations afin de donner aux acteurs du monde rural un vrai rôle dans la définition de l'Europe de demain.

Quels sont les principaux défis pour la Politique Agricole Commune et quelles sont les propositions de l'ARE en la matière?

La question environnementale :

- La relation entre agriculture et protection de l'environnement n'est pas simple et mérite une vraie stratégie européenne, au-delà du principe de conditionnalité. Celui-ci doit être simplifié et renforcé, mais pas au détriment de la survie des petites exploitations.
- La préservation des ressources naturelles (eau, forêts, biodiversité) et la gestion de l'énergie, est l'un des défis majeurs des décennies à venir et doit permettre, grâce à une articulation intelligente du 2^e pilier de la PAC avec le premier pilier, mais aussi les politiques environnementales à tous les niveaux de gouvernance, de donner aux zones rurales des opportunités durables de développement et d'attractivité économique et résidentielle.
- Il est cependant impossible de faire peser tout le poids du défi environnemental sur les épaules des agriculteurs et des zones rurales en général, c'est pourquoi le partenariat entre les villes, les zones péri-urbaines et les zones plus isolées, est particulièrement pertinent dans ce cas.

Les produits de qualité.

- La qualité peut être définie par un large éventail de paramètres comprenant le type de produit, le type de production (bio, intégré, production locale etc), la valeur ajoutée culturelle, les processus de transformation des aliments, l'empreinte environnementale (qui ne se réduit pas à l'empreinte carbone), le bien-être animal, etc. La définition de la qualité est très largement déterminée de façon territoriale. Les consommateurs devraient être en mesure de fixer leurs propres priorités en termes de qualité.
- Il s'agit sans conteste d'un secteur d'avenir, qui doit devenir à terme une vitrine commerciale essentielle pour l'Union européenne, car les produits de qualité reflètent une diversité et un savoir-faire propres aux régions d'Europe. L'UE doit donc devenir une référence en matière de qualité des produits alimentaires. C'est là que se trouve son avantage comparatif par rapport à ses concurrents.
- Les produits dits de qualité demeurent aujourd'hui une niche commerciale mais tendent à se développer en attirant un nombre croissant de consommateurs. Un soutien accru et simplifié de l'Union européenne leur est nécessaire.
- En particulier, une importance accrue devrait être accordée aux informations apportées aux consommateurs et aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement, qui doivent être à la fois claire, facile d'accès et comparable. Afin de permettre aux consommateurs d'effectuer un choix éclairé.
- Dans le cadre de cette agriculture de qualité, de plus en plus de régions d'Europe tendent à privilégier les circuits courts, soutenant les producteurs locaux en contact direct avec le consommateur ou avec un nombre limité intermédiaires régionaux. Cela dans un triple souci de préservation de l'environnement, de soutien aux revenus des agriculteurs et de promotion d'une agriculture diversifiée et de qualité. Il est

essentiel que la PAC, dans les choix politiques qui lui seront affectés, oriente une partie de ses aides vers un soutien fort envers ces filières.

La question de la chaîne d'approvisionnement et des intermédiaires entre producteurs et consommateurs est également un élément central, dont dépend une partie des revenus des agriculteurs et donc des aides européennes. Cette chaîne doit impérativement être réformée si l'on veut assurer un revenu aux agriculteurs qui soit le fruit direct de leur travail et non une subvention publique. Outre la question du revenu des agriculteurs, c'est la compétitivité de l'agriculture de qualité qui est en jeu. Un outil de contrôle des marges intermédiaires au niveau européen semble nécessaire pour stabiliser cette chaîne et par là même le revenu des producteurs et les prix pour les consommateurs.

La coordination de la PAC avec les autres politiques européennes et nationales.

- Les conditions de concurrence entre les pays européens doivent être harmonisées, ainsi que la distribution des fonds. De manière générale, il est vraiment important de repenser la PAC au sein de l'Union comme une politique réellement commune, de synergie et de complémentarité entre les pays, et non comme une mise en concurrence entre les différents pays et régions de l'Union, qu'induisent aujourd'hui les disparités d'ordre fiscales ou législatives.
- Il est également nécessaire de garantir une meilleure synergie entre les programmes et domaines politiques connexes. Il est particulièrement important de souligner le besoin d'interconnectivité et de cohérence entre la PAC et les initiatives européennes sur la biodiversité, l'énergie, le changement climatique et la stratégie Europe 2020.

Renforcer les passerelles entre la politique régionale et la PAC

- L'articulation entre le second pilier de la PAC et la politique de cohésion demeure un point sensible. S'il est absolument nécessaire de mieux coordonner les deux politiques, qui ont chacune un impact territorial fort et traitent chacune de problématiques de développement, ces deux politiques ne sont cependant pas interchangeable. Ceci est d'autant plus vrai si la tendance actuelle consistant à considérer la politique de cohésion comme l'instrument financier de la stratégie Europe 2020, (qui ne prend pas en compte les régions rurales), se confirme. Un remaniement des compétences sous la forme d'un transfert du 2^e pilier au sein de la politique de cohésion risquerait d'urbaniser la question du développement rural et de le dissoudre dans des problématiques de simple développement économique.
- Des passerelles doivent être envisagées afin d'agir sur les facteurs non agricoles du développement rural. La fourniture de biens publics et l'accès aux services d'intérêt général dans les zones rural se trouvent actuellement souvent dans des zones grises où il est difficile de trouver des soutiens financiers pour des projets. De même, la question de l'accessibilité, étroitement liée à la question de l'environnement et les services d'intérêt général, se trouvent à la limite entre le 2nd pilier de la PAC et la politique régionale. De nouveaux mécanismes devraient donc être mis en place afin de permettre un soutien financier conjoint du FEDER, du FSE et du FEADER à ces projets.

2^e pilier de la PAC :

Dans ce contexte, le maintien d'un deuxième pilier est indispensable, afin notamment de donner à l'Europe une forte identité en matière d'agriculture de qualité et d'en faire une valeur ajoutée par rapport à ses principaux concurrents.

- Les financements modulés par la réduction des subventions dans le cadre du 1^{er} pilier (réduction des subventions qui serait d'autant plus possible si une vraie réforme de la chaîne d'approvisionnement avait lieu) doivent aller au maintien des services d'intérêts général dans les zones rurales et aux investissements agricoles innovants au sein du 2^e pilier.

- Il manque de la flexibilité dans la gestion des programmes de développement rural, qui ne permettent pas un certain nombre d'investissements dédiés à la reconversion des zones rurales, comme par exemple dans le domaine de l'énergie. Il faut donc créer des passerelles entre les fonds afin de donner lieu à des stratégies globales de développement, qui dépassent la seule question agricole.

La méthodologie LEADER.

Le travail intense effectué dans ce cadre par les acteurs locaux et régionaux depuis de nombreuses années doit continuer d'inspirer les décideurs politiques à tous les niveaux.

- Cette méthodologie doit pouvoir se décliner à plusieurs échelles : qu'il s'agisse de projets d'ampleur limitée destinés à permettre aux acteurs locaux de s'approprier les problématiques de développement de leur territoire, ou qu'il s'agisse de projets plus ambitieux, mobilisant des budgets plus conséquents, impliquant la coopération de plusieurs territoires, et ayant un impact socio-économique ou environnemental plus clairement identifiable.
- De surcroît, le soutien envers des projets pilotes innovants, par définition risqués, manque dans un secteur qui a désespérément besoin d'innover. Comme dans le cadre de la politique de cohésion, l'ARE demande le retour d'un outil de financement spécifique aux projets territoriaux innovants, par nature risqués.

Gouvernance :

Il ne sera possible d'atteindre ces objectifs que si une vraie gouvernance est mise en place, mettant en œuvre les principes de la cohésion territoriale et de la gouvernance à plusieurs niveaux, afin de permettre aux spécificités structurelles inhérentes aux espaces ruraux et aux exploitations agricoles de trouver une réponse adaptée aux défis qu'ils rencontrent.

- La responsabilité accrue des régions en matière d'agriculture, de préservation et d'aménagement des territoires ruraux doit impérativement s'accompagner d'une reconnaissance de ce rôle, par une implication en amont dans la définition de la politique agricole commune et de ses ramifications nationales. Cela implique une responsabilité également accrue dans la gestion de la PAC et dans sa définition en amont.
- Cela est d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas possible de traiter des questions agricoles et rurales de manière uniformisée, sans tenir compte des spécificités de chaque territoire, et même de chaque exploitation agricole. Le paysage agricole européen est d'une diversité quasiment unique au monde, cela doit être une force. Mais cela implique une PAC qui soit capable de s'adapter à cette diversité et qui puisse s'appuyer sur des acteurs territoriaux renforcés dans leur capacité à la relayer.
- Dans ce contexte, il est important de faire la distinction entre les zones péri-urbaines, dont les problématiques sont souvent étroitement liées aux zones urbaines, ou à leur relation à celles-ci, et les zones rurales isolées, dont les problématiques sont plutôt d'ordre géographique et liées à une faible densité de la population.

Dernière mise à jour : 11/11/2010