

AVIS SUR LES REGIONS ET L'AVENIR DE LA PAC

Les Conseils régionaux prennent acte des propositions de la Commission européenne dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole commune. Ils considèrent que ces propositions s'inscrivent parfaitement dans le droit fil des orientations de la communication de la Commission européenne de novembre 2007.

Les Conseils régionaux estiment que les propositions de la Commission, notamment celles concernant les modalités de mise en œuvre et de gestion de la PAC, doivent désormais conduire à un véritable débat entre l'ensemble des acteurs concernés, aux niveaux européen et français.

Considérant l'importance de l'agriculture en termes de développement économique et d'aménagement de leur territoire et de leurs contributions à son financement, les Conseils régionaux souhaitent partager leurs positions et leurs propositions sur ce sujet.

UNE IMPERIEUSE NECESSITE DE REFORMER LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Reprenant les termes de leur première contribution au débat lancé par la communication de la Commission européenne, les Conseils régionaux réaffirment que les modalités de mise en œuvre de la politique agricole commune ne sont plus, aujourd'hui, légitimes, durables et adaptées aux enjeux et défis auxquels est confrontée l'agriculture européenne à savoir: élargissements récents de l'Union, mondialisation croissante des échanges agricoles, nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans les techniques de production et du renforcement des liens entre activités de recherche et de production, impératif de souveraineté alimentaire, exigence de qualité et de sécurité alimentaire, obligation de transparence et d'équité absolue dans l'attribution des aides, prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Quatre grands facteurs fondent ce constat partagé par un nombre croissant d'acteurs institutionnels et professionnels, en France comme dans le reste de l'Union européenne :

Des résultats économiques discutables

La PAC a permis à l'Europe, en général, et à la France, en particulier, de devenir l'une des premières puissances agricoles mondiales. Cependant, ce résultat a été obtenu au détriment de nombreuses petites exploitations qui ont disparu faute de compétitivité, entraînant de fait une désertification de certains territoires ruraux. De même, les mesures mises en œuvre au niveau international visant à écouler les excédents générés par cette politique ont largement contribué à fragiliser l'agriculture vivrière des pays en voie de développement.

Des effets particulièrement néfastes sur l'environnement

Depuis son lancement en 1962 et malgré les différentes réformes mises en œuvre, notamment celles de 1992 et de 2002, la PAC n'a cessé de favoriser une agriculture intensive dont l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels mesurent aujourd'hui les effets néfastes sur l'environnement (pollution des sols et des nappes phréatiques, perte de la biodiversité, assèchement des réserves en eau, lessivage des sols, pollution aux produits phytosanitaires...).

L'opacité et l'iniquité des aides attribuées

La PAC se caractérise aujourd'hui par une absence quasi-totale de transparence dans l'attribution des aides et une concentration des subventions sur les plus grosses exploitations : 40% des exploitations européennes se partagent à peine 5% du budget européen consacré à cette politique tandis que 25% des aides sont attribuées à seulement 5% des exploitations. Par ailleurs, une grande iniquité existe entre les filières de production, puisque, par exemple, 50% des aides de la PAC sont affectées à la production de céréales, contre à peine 3% pour la production de fruits et légumes.

Des choix politiques français inappropriés

Alors que de véritables marges de manœuvre étaient offertes aux Etats membres dans le cadre de la réforme de 2003, les autorités françaises ont souhaité, dans de nombreux domaines relevant de la subsidiarité, préserver les « acquis » du modèle existant. Contrairement à d'autres Etats membres (Allemagne, Danemark, Finlande, Suède ...), la France a fait jusqu'ici, le choix du modèle historique.

Ainsi, l'attribution des aides sur le principe des références historiques a entériné en France les inégalités entre régions et entre exploitations. Les aides sont actuellement concentrées sur un petit nombre d'exploitations du secteur céréalier.

Or, l'attribution d'aides à des exploitations agricoles reposant sur des références historiques de plus de six ans ne se justifie plus d'un point de vue économique et sociétal. Ce mode d'attribution, choisi par les autorités françaises, conduit à entériner des « rentes de situation » et empêcher toute réorientation de l'agriculture pour répondre aux nouveaux défis. Cette iniquité des aides, liée aux références historiques, est largement mise en évidence dans le cadre du bilan de santé de la PAC initié par la Commission européenne. Elle souligne, en effet, que « le modèle régional offre un soutien plus équitable aux agriculteurs ». De même, les autorités françaises, contrairement à d'autres Etats membres, n'ont pas voulu utiliser l'opportunité, offerte par l'article 69 du règlement de 2003, d'orienter une partie des aides sur des types d'agriculture respectueuse de l'environnement (agriculture biologique et produits de qualité).

Compte tenu de ce constat particulièrement mitigé, les Conseils régionaux considèrent que les propositions législatives formulées par la Commission européenne dans le cadre du bilan de santé offrent aux Etats membres la possibilité de prendre les décisions permettant une réorientation significative de la politique agricole commune notamment en ce qui concerne ses modalités de mise en œuvre et de gestion.

LES PROPOSITIONS DES CONSEILS REGIONAUX DANS LE CADRE DU BILAN DE SANTE ET DE L'APRES 2013

*** UNE PAC PLUS EFFICACE ET PLUS EQUITABLE GRACE A UNE MUTUALISATION ET UNE REGIONALISATION DES AIDES DU PREMIER PILIER ATTRIBUEES A LA FRANCE DES 2010**

Les Conseils régionaux considèrent que cette régionalisation constitue le meilleur moyen de parvenir à une PAC plus efficace, plus efficiente et plus équitable.

Ils sont ainsi d'avis que la régionalisation des aides directes du premier pilier permettrait en effet :

☞ **d'orienter les aides en fonction des spécificités régionales** : les Régions ont montré leurs compétences et leur légitimité pour orienter avec efficacité les politiques de développement économique. Dans le domaine agricole également, le niveau régional, est, à l'évidence, l'échelon pertinent pour orienter au mieux les dispositifs en fonction des spécificités des filières, du tissu agroalimentaire et des enjeux de développement rural ;

☞ **de réorienter efficacement la PAC en France au profit d'une agriculture durable** : par l'ancrage des productions de qualité au sein de leurs territoires, une gouvernance régionale garantira une réelle réorientation des aides de la PAC au profit des productions sous identification d'origine, de l'agriculture biologique, des systèmes herbagers et des filières agroalimentaires à haute valeur ajoutée ou des filières importantes pour le maintien d'activités dans des zones à handicaps naturels comme les zones de montagne mais aussi dans les territoires périurbains;

☞ **de soutenir les productions agricoles ayant jusqu'ici très peu bénéficié de la PAC** : c'est par exemple le cas des fruits et légumes, des élevages hors sol ou encore de la viticulture, sous réserve de la prise en compte de certains critères environnementaux, afin de leur permettre de s'adapter et de faire face aux crises auxquelles elles sont confrontées ;

☞ **d'être plus efficace et plus réactif** : une gouvernance proche du terrain, en lien direct avec les acteurs professionnels et les représentants des territoires, permettra d'être plus réactif aux évolutions conjoncturelles et structurelles. Cette gestion de proximité donnera plus de latitude à chaque région pour mieux répondre avec efficacité et réactivité aux besoins de ses filières et de ses territoires ;

☞ **de renforcer le lien avec les entreprises agroalimentaires** : les compétences économiques confèrent aux Régions la charge des politiques d'accompagnement des industries agroalimentaires. De plus, de nombreuses Régions, dans le cadre du FEADER, gèrent d'ores et déjà les aides du second pilier de la PAC en faveur du secteur agroalimentaire. La mise en œuvre d'une gestion régionale des aides relevant du premier pilier apportera de la cohérence à l'ensemble des dispositifs en renforçant un lien évident entre production et transformation ;

☞ **de favoriser un aménagement équilibré du territoire** : la mise en œuvre d'une régionalisation des aides du premier pilier, basée sur un principe préalable de mutualisation entre régions, conduira à une certaine redistribution des aides au profit de l'ensemble des territoires. Il en résultera une répartition plus équilibrée et plus équitable des aides européennes entre territoires et entre filières ;

☞ **d'anticiper sur la politique agricole commune post 2013** : la Commission européenne affiche clairement l'objectif d'attribuer les aides, après 2013, selon le principe de paiement unique à l'hectare. Une régionalisation des Droits à Paiement Unique, en France, dès 2010, permettra une transition progressive vers un tel système.

Dès 2009, les Conseils régionaux demandent donc au Gouvernement français :

☞ **d'opter pour la régionalisation des aides directes**, conformément à l'article 47 du projet de règlement de la Commission européenne de mai 2008 qui permet aux Etats membres de faire le choix d'une gestion régionale avant le 1^{er} août 2009.

Les Conseils régionaux demandent au gouvernement français d'opter pour une régionalisation sur une base géographique correspondant aux 26 régions.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cet article, les Conseils régionaux rappellent qu'une large marge de manœuvre est laissée à l'appréciation des Etats membres quant aux modalités pratiques de cette régionalisation, notamment en termes de différenciation des aides selon la nature et l'utilisation des surfaces.

☞ **d'assurer une mutualisation entre régions par l'affectation d'enveloppes régionales** calculées sur une combinaison de critères tels que les emplois agricoles, la Surface Agricole Utile, les zones à handicaps naturels...

Afin de permettre le passage progressif d'un mode d'attribution des aides fondé sur les références historiques à une gestion au niveau régional, les Régions suggèrent la mise en place, à partir de 2010 et d'ici 2013, d'un modèle hybride. Celui-ci permettrait de tenir compte des références historiques tout en assurant une mutualisation progressive des aides au niveau national afin que toutes les régions bénéficient, in fine, équitablement des financements de la PAC.

Pour faciliter cette mutualisation entre régions, et dans un souci d'équité et de redistribution des aides du premier pilier, les Régions sont favorables à la mise en place d'un strict plafonnement ainsi qu'à une large extension de l'actuel article 69 du règlement de 2003 afin de permettre, par exemple, une réelle réorientation de ces aides vers l'agriculture biologique et les systèmes herbagers davantage respectueux de l'environnement.

☞ **De devenir les coordinateurs de l'orientation régionale des aides du premier pilier** : les Conseils régionaux proposent d'assurer cette fonction dans le cadre d'un partenariat étroit avec l'Etat, les Conseils généraux et l'ensemble des organisations professionnelles, considérant que l'Etat doit d'abord et avant tout jouer un rôle de régulateur dans la définition et la mise en place d'un modèle de répartition équitable, tenant compte tout à la fois des références historiques initiales et des spécificités ou des contraintes territoriales.

Dans cette configuration, les Conseils régionaux considèrent qu'ils doivent pouvoir, sur la base de la dotation financière régionale et dans le cadre d'un partenariat régional élargi, déterminer les orientations des aides qu'ils jugent prioritaires et qu'ils souhaitent développer afin de tenir compte des spécificités de leurs territoires et de leurs filières.

Une gouvernance régionale sera ainsi garante d'une dimension redistributive des aides et d'une gestion plus efficace et transparente de ces aides car plus proche du terrain.

Pour l'après 2013, les Conseils régionaux demandent :

☞ **à la Commission européenne de prévoir les modalités de mise en place d'une véritable gouvernance régionale en termes d'orientation des aides.**

Les Conseils régionaux estiment, en effet, que la législation et la réglementation en vigueur, actuellement, au niveau européen ne permettent pas véritablement la mise en place d'une gouvernance au niveau régional pour l'orientation des aides.

C'est la raison pour laquelle ils demandent à la Commission européenne de prévoir d'ici la fin de 2013 l'adoption, au niveau européen, des modalités d'une telle gouvernance.

A cet égard, les Conseils régionaux considèrent que la flexibilité et la réversibilité dans les choix d'orientation des aides en constituent deux modalités fondamentales.

Au-delà de ces deux modalités, ils demandent à la Commission européenne de réfléchir à la possibilité d'une contractualisation régionale entre filières et autorités publiques.

*** UNE PAC PLUS EFFICACE ET COHERENTE GRACE A UNE REGIONALISATION COMPLETE ET DECENTRALISEE DU SECOND PILIER DES 2010**

Depuis le début de la période de programmation 2007-2013, des mesures importantes de soutien à l'agriculture (installation des jeunes, modernisation des exploitations...) et l'ensemble du dispositif d'accompagnement des industries agroalimentaires et du secteur forestier relèvent du second pilier. C'est pourquoi, au-delà du premier pilier, le Programme de Développement Rural, constitue également un enjeu majeur pour le soutien aux filières agricoles et le maintien d'une activité agricole pérenne sur l'ensemble du territoire français.

Dans un souci de cohérence, d'efficacité, d'efficience de l'intervention publique, de synergie évidente des dispositifs entre les premier et second piliers, les Conseils régionaux considèrent qu'il convient d'avoir une approche globale entre les deux piliers de la PAC en termes d'orientation et de modalités de gestion.

Les Conseils régionaux demandent au Gouvernement français de profiter d'une décision relative à la régionalisation du premier pilier en 2009 et de la révision à mi-parcours en 2010 pour transformer l'actuel Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) en 21 programmes régionaux et de leur en confier l'autorité de gestion à part entière, comme cela est déjà le cas pour le programme de développement rural de la Corse, géré par la Collectivité Territoriale de Corse depuis le début de 2007.

Parallèlement aux modalités de mise en œuvre et de gestion, les Conseils régionaux réaffirment leur constat selon lequel le développement rural non agricole ne peut être assuré efficacement par le second pilier de la PAC. Considérant que la confusion entre développement agricole et développement territorial est préjudiciable aussi bien pour les agriculteurs que pour les collectivités territoriales, ils sont d'avis que le développement rural non agricole (actuels Axes 3 et 4 du FEADER) doit constituer, à partir de 2014, un thème à part entière de la politique régionale et de cohésion et que cette évolution doit s'accompagner des transferts financiers correspondants.

*** UNE PAC PLUS DURABLE GRACE A LA PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX DEFIS ENVIRONNEMENTAUX**

Les Conseils régionaux jugent primordiale la prise en compte par l'agriculture française et européenne des nouveaux défis environnementaux tels que le réchauffement climatique, la gestion de l'eau ou la préservation de la biodiversité. Pour relever ces défis, la politique agricole commune doit clairement afficher un objectif alliant compétitivité des exploitations et respect écologique.

Dans cette perspective, ils considèrent que le mécanisme de modulation permet à la fois de corriger les inégalités de revenu en écrêtant les aides directes attribuées au titre du premier pilier et de réorienter en profondeur la politique agricole en encourageant les systèmes d'agriculture plus durable et le développement rural au travers du second pilier.

Les Conseils régionaux estiment que cette redistribution des aides en fonction d'objectifs sociétaux, notamment en matière de protection de l'environnement et de gestion du territoire, revêt aujourd'hui une importance cruciale.

Dans ce contexte, les Conseils régionaux pensent que le respect du principe d'éco-conditionnalité dans l'attribution des aides doit être scrupuleusement respecté en prenant en compte toutefois les spécificités de la Corse et des régions d'Outre Mer.

Cependant, ils considèrent que le plancher proposé par la Commission européenne, relatif à la modulation additionnelle, mériterait d'être rehaussé afin d'épargner les petites exploitations de cet effort supplémentaire.

***UNE PAC PROTECTRICE FACE A LA MONDIALISATION**

Dans un contexte de très forte volatilité des prix, d'insécurité alimentaire mondiale croissante, d'une mondialisation accrue des échanges agricoles et des accords dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, les Conseils régionaux considèrent qu'il est impératif de maintenir des mécanismes de régulation et de stabilisation des marchés.

Les propositions actuelles de l'OMC de baisse moyenne des droits de douane européens de 54%, apparaissent dès lors totalement inacceptables pour les Conseils régionaux.

En effet, avant les subventions et notamment les aides directes aux agriculteurs, le droit de douane est un instrument particulièrement efficace et non « budgétivore » pour garantir aux filières agricoles et agroalimentaires une stabilité de moyenne période à des secteurs par nature très instables (faible rentabilité, risques climatiques et sanitaires). Ce principe est non seulement valable pour l'agriculture européenne mais encore plus pour les agricultures vivrières des pays en voie de développement.

Dans cette logique, les Conseils régionaux sont d'avis qu'il importe pour l'Union européenne de maintenir des instruments efficaces de gestion des marchés afin de préserver le modèle agricole européen, qui allie sécurité alimentaire, préservation de l'environnement et aménagement du territoire. Ils estiment que sans préservation et rénovation des outils de régulation de la production (droits de douane mais aussi stocks publics), il est illusoire de juguler les tensions inflationnistes dans un marché globalisé tandis que la seule substitution des outils de régulation (quotas, stockage, intervention) par des outils de gestion de crise, exposera dangereusement les consommateurs européens aux fluctuations inévitables des marchés mondiaux.

Les Conseils régionaux considèrent que cette préservation du marché européen doit impérativement reposer sur un principe de préférence communautaire et sur la mise en place d'un mécanisme efficace et équitable de protection des frontières empêchant les importations des produits ne répondant pas à des critères de durabilité environnementale et sociale.

Par ailleurs, dans un souci de préservation de la qualité et d'aménagement du territoire, les Conseils régionaux considèrent qu'il convient pour certaines productions de maintenir un couplage partiel ou total des aides. C'est notamment le cas pour les filières d'élevages notamment extensifs souvent localisées dans les zones défavorisées comme les zones de montagne où, au-delà de sa fonction de production, l'agriculture joue un rôle primordial pour l'entretien des espaces et le maintien d'activités en milieu rural.

CONCLUSION

Les Conseils régionaux soutiennent une réforme en profondeur de la PAC afin de permettre à celle-ci de mieux répondre aux enjeux de sécurité alimentaire, de qualité, de préservation de l'environnement et d'aménagement du territoire.

Au-delà de la nature même des dispositifs, le mode de mise en œuvre et de gestion de la PAC représente un moyen fondamental pour atteindre des objectifs d'efficacité, d'équité et de préservation du modèle agricole et alimentaire européen.

Les Conseils régionaux demandent au Gouvernement français de tirer profit des propositions formulées par la Commission européenne pour mettre en œuvre une régionalisation du premier pilier.

Afin d'assurer au mieux l'efficacité et l'efficience de l'intervention publique d'une part, la cohérence globale de l'ensemble des dispositifs mis en œuvre au travers de la politique agricole commune d'autre part, ils réaffirment ardemment la nécessité d'une régionalisation complète et décentralisée du second pilier.

Pour l'après 2013, les Conseils régionaux demandent à la Commission européenne de prévoir la mise en place des modalités d'une véritable gouvernance régionale en termes d'orientation des aides relevant du premier pilier. Au-delà de la nécessaire flexibilité et réversibilité dans les choix d'orientation de ces aides, ils suggèrent à la Commission européenne de réfléchir à la possibilité d'une contractualisation régionale entre filières et autorités publiques.