

RURALITE-ENVIRONNEMENT-DEVELOPPEMENT
RURALITY-ENVIRONMENT-DEVELOPMENT
association internationale
international association
Rue des Potiers, 304, B-6717 Attert
tél : +32/63230490 – fax : +32 63230499
red@ruraleurope.org - www.ruraleurope.org

Registre des représentants d'intérêt
de la Commission européenne
n° 33811981305-20



Réponse
à la consultation communautaire
d'étude d'impact

L'avenir de la PAC à l'horizon 2020

RED-Com2011-1
janvier 2011

L'avenir de la PAC à l'horizon 2020

1. Les objectifs

Pour R.E.D.,

- **La Politique agricole** doit être l'instrument régulateur permettant de concilier l'objectif stratégique de production alimentaire et la recherche de qualité, au sens large. Proposer une alimentation saine, abondante et à prix raisonnables tout en s'inscrivant dans des contraintes répondant à d'autres enjeux sociétaux et territoriaux (comme la préservation du paysage, la fourniture de biens publics, biodiversité, ressources naturelles,..) est un défi européen auquel la future PAC doit répondre.

La dynamique et l'attractivité des zones rurales reposent en partie sur la vitalité et la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, et réciproquement. L'inscription de l'agriculture dans les dynamiques locales (par la promotion des marchés régionaux, l'amélioration de la valeur ajoutée, la création d'emploi,..) doit être soutenue par l'U.E. car elle contribue aux objectifs majeurs de cohésion économique, sociale et territoriale de l'U.E.

- **La Politique de développement rural** doit avoir pour ambition de faire des territoires ruraux de véritables pôles de développement, en interrelation forte et équilibrée avec les pôles urbains, pour mobiliser et valoriser, au profit de la stratégie 2020, les atouts et le potentiel des territoires ruraux. La reconnaissance des territoires ruraux en pôles de développement est un préalable pour libérer le potentiel et la mobilisation des acteurs ruraux.

Les objectifs de la future politique européenne de développement rural devraient être :

- la consolidation des économies locales par la sauvegarde et la création d'activités et d'emplois, de préférence adossés à la valorisation des ressources endogènes;
- l'inscription, sur un territoire donné, des actions publiques et privées dans une stratégie de développement autour d'objectifs partagés et favorisant les partenariats public-privé;
- la cohésion sociale et territoriale par la réduction des disparités et par l'amélioration des services d'intérêt public et des infrastructures de transport et communication;
- la création et/ou le renforcement de réseaux d'échange de savoir et de coopération;
- le renforcement de la participation citoyenne par des modes de gouvernance ascendants ;
- le redéploiement d'une agriculture multifonctionnelle, en interrelation forte avec les territoires et apportant une rémunération équitable des services rendus et un aménagement intégré des structures agricoles;
- la préservation des ressources naturelles (biodiversité, eau, sol,..), de l'environnement et du paysage et la lutte contre le réchauffement climatique et les catastrophes naturelles ;
- la valorisation du patrimoine et des cultures rurales dans leur diversité.

Aussi, R.E.D. approuve les trois objectifs généraux proposés pour la PAC après 2013, de :

- maintenir la capacité de production agricole à travers l'U.E. ;
- assurer la fourniture de biens publics environnementaux tels la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la campagne ;
- contribuer à la vitalité des zones rurales et aux équilibres territoriaux dans l'U.E.

La poursuite de ces trois objectifs est attendue aussi au regard des objectifs stratégiques de croissance intelligente, durable et inclusive de la Stratégie 2020.

Toutefois, la réussite de la PAC après 2013 implique une prise en compte équilibrée des trois objectifs proposés. La marginalisation d'un de ces objectifs au profit des deux autres entraînerait un affaiblissement de l'efficacité même de la politique communautaire en faveur des zones rurales, pour lesquelles la notion d'appréhension globale des thématiques est essentielle.

Or, les différents scénarios soumis à la consultation ne contiennent pas de vraies perspectives, voire d'affirmations concrètes, sur le suivi d'un développement rural intégré et durable, notamment sur les thématiques d'amélioration de la qualité de vie en milieu rural, de diversification de l'économie rurale et d'approche stratégique. L'objectif de développement territorial équilibré est totalement marginalisé dans les différents scénarios proposés.

2. Les orientations de la réforme

Une structuration plus claire

Nous proposons après 2013 la levée de l'ambiguïté actuelle qui place sous le vocable de PAC « Politique Agricole Commune » à la fois la politique agricole et la politique de développement rural. Cela facilitera la perception des politiques européennes par les citoyens, dont on recherche l'adhésion aux enjeux importants portés d'une part, par l'agriculture et la sylviculture, et d'autre part, par l'ensemble des territoires ruraux.

La PAC serait ainsi appelée à devenir après 2013 la **Politique Agricole et Rurale Commune (PARC)**, avec ses deux piliers, le pilier agricole de marché et le pilier du développement rural, auxquels seraient adossés respectivement un Fonds Européen Agricole de Marché et un Fonds Européen de Développement Rural et d'Agriculture Territoriale (FEDRAT).

Cette structuration en deux politiques à la fois conjointes et distinctes permet à la fois, en phase avec les enjeux stratégiques nouveaux de l'U.E., de maintenir

- un secteur agricole compétitif, créateur de valeur ajoutée économique et sociale, et protégé des excès des marchés,
- la vitalité et la diversité des territoires ruraux.

Ces dénominations rendraient en outre la communication sur la PARC et la compréhension citoyenne beaucoup plus claires et donc plus efficaces en termes d'adhésion. Elles permettraient aussi d'objectiver et de cibler les mesures avec davantage de pertinence.

La dotation budgétaire de ces Fonds doit être à la hauteur des enjeux et doit éviter la tentation de renationalisation par une prise en compte dans la mise en oeuvre de la politique de la diversité des agricultures et des territoires.



Les orientations et les outils en matière agricole

Sur base des constats et des défis dressés par la Commission et largement partagés, R.E.D. émet les remarques suivantes :

- La diversité des défis implique des approches raisonnées par rapport à des contextes différents liés pour l'essentiel à l'élargissement de l'U.E. et aux impacts des changements climatiques. Les outils proposés devront permettre une adaptation des agricultures aux réalités nationales et régionales de manière à appuyer la richesse et la diversité des différentes agricultures européennes et des territoires dans lesquelles elles s'insèrent. Ainsi, le soutien au revenu, dont il faut aussi appréhender la dimension sociale, doit être équitable au regard des conditions économiques et environnementales des Etats ou Régions.
- La PAC doit disposer d'instruments de régulation et de gestion des marchés pour assurer les revenus des agriculteurs face à une volatilité excessive des prix, tout en acceptant le marché comme guide. Des soutiens au marché par le stockage devraient trouver place dans des situations difficiles d'origine conjoncturelle. Le retour à une certaine préférence communautaire dans le secteur alimentaire permettrait de renforcer le marché intérieur, l'U.E. n'ayant pas pour vocation première à nourrir le monde, même si elle a aussi une responsabilité solidaire certaine dans la lutte contre la faim.
- Un meilleur ciblage des aides vers le soutien aux exploitations créatrices de valeur ajoutée, tant par leur nature que par leur transformation, productrices de services environnementaux et porteuses d'emploi améliorerait la performance de la politique agricole au regard des enjeux de la Stratégie 2020.
- Pour répondre à la situation particulière des petites exploitations, il convient de favoriser le dialogue local et la coopération entre exploitants, de favoriser leur intégration dans les marchés locaux et de définir un mode de soutien simple, fût-il transitoire.
- En matière d'environnement :
 - pour faciliter la mise en oeuvre et la compréhension de l'écoconditionnalité, il conviendrait d'en territorialiser la définition en cernant les bonnes pratiques par zone agricole cohérente au niveau sous-régional (et/ou en correspondance avec des plans stratégiques locaux) ;
 - des mesures doivent être prises pour éviter les dégradations préventives (comme le retournement des prairies, en instaurant des primes à deux niveaux selon leur qualité).
- Pour réduire la dépendance des agriculteurs face à la grande distribution, il conviendrait :
 - de favoriser des démarches concertées, notamment par les autorités publiques, entre distributeurs et producteurs, intégrant les réalités régionales, et les inscrire dans de nouvelles étapes de la coopération agricole ;
 - de soutenir les organisations territoriales des agriculteurs, pour dépasser les seules filières de production ou syndicales ;
 - d'améliorer la formation, avec l'octroi de primes pour les exploitants ayant suivi ces formations.
- Il convient d'accentuer la diversification pour permettre aux agriculteurs, en les inscrivant dans des coopérations multi-acteurs, de compléter leurs revenus et de donner de l'emploi aux familles rurales qui ne relèvent pas du secteur agricole. Le renforcement de l'orientation territoriale de l'agriculture et son intégration avec l'ensemble des secteurs des zones rurales ouvrira de nouvelles perspectives construites sur l'exploitation de besoins et d'opportunités croisées.
- Le rôle de l'innovation technologique dans la création de nouvelles filières doit amener à organiser les ponts entre la politique agricole et la politique de la recherche, en développant des programmes répondant aux caractéristiques des porteurs potentiels de projet.
- Le soutien au renforcement des marchés régionaux, contribuant à la mitigation des changements climatiques par la réduction des déplacements des biens, doit s'accompagner d'une adaptation de la législation et des réglementations au développement de ce secteur spécifique.
- En matière de contrôle, l'évaluation devrait être faite davantage par rapport aux objectifs poursuivis que par rapport à une appréciation étroite d'exigences réglementaires.

Les orientations et les outils en matière de développement rural

Pour R.E.D., la mise en oeuvre politique de développement rural de l'U.E. après 2013 doit s'appuyer sur des pôles ruraux de développement. L'élaboration et la mise en oeuvre de leur développement s'adosent sur des projets de territoire qui déterminent les objectifs de résultat à court, moyen et long termes. Ils précisent les orientations de développement, les moyens humains et matériels pour atteindre les objectifs de résultat fixés. La société civile, acteurs publics et privés, doit en être le partenaire.

En s'inscrivant dans des démarches de ce type, grâce aux **perspectives pluriannuelles** offertes, on stimule l'engagement des structures et l'adhésion des différents acteurs. Ces expériences, mises notamment en oeuvre dans les dynamiques de développement local, ont montré l'impact positif des relations multi-acteurs sur les investissements induits et sur l'efficacité de la mobilisation des fonds publics.

Au côté du Fonds soutenant les activités de marché des exploitations agricoles et sylvicoles, le **Fonds européen de Développement rural et d'Agriculture Territoriale (FEDRAT)** financera la politique de développement rural.

La valorisation des ressources endogènes et des spécificités territoriales constitue l'élément moteur des investissements pour le développement des territoires ruraux et le cadre de la mise en oeuvre d'actions innovantes. Dans ce contexte, l'importance des investissements immatériels (animation, formation, assistance technique,..) doit être mise en évidence : d'où l'émergence d'un nouvel enjeu centré sur la formation, l'ingénierie et les échanges de savoir, à soutenir par le Fonds rural.

Accompagnée par l'action d'un *Observatoire des territoires ruraux*, la future politique de développement rural s'articule autour de 3 enjeux porteurs de mesures renouvelées :

Enjeu 1. Elaboration et mise en oeuvre de projets intégrés de développement durable des pôles ruraux

Mesures :

- Le soutien financier aux projets devrait être matérialisé à travers des contrats d'objectifs négociés au niveau des collectivités locales, la programmation se faisant à l'échelle de bassins de vie,...
- Le soutien à l'innovation, à l'ingénierie, à la formation et aux échanges, la mise en réseau (enjeu 3) est le complément indispensable à ces démarches.

Enjeu 2. Soutien et adaptation pour les exploitations agricoles et forestières aux enjeux du développement territorial

Mesures pour les exploitants forestiers et agricoles :

- mesures liées à la formation des exploitants agricoles et forestiers ou à leur accompagnement social, à la transmission, à la création ou à la diversification d'entreprises agricoles et forestières inscrites dans des démarches territoriales de développement ;
- soutien à la viabilité et à la rentabilité des exploitations agricoles et forestières par leur inscription dans des pôles de compétence et par le soutien à l'innovation, à la création et à la distribution de produits de qualité, à des réorganisations spatiales qualitatives (entrepôt de stockage relais entre producteurs et consommateurs,..).

Enjeu 3. Formation, ingénierie, échanges de savoir

Mesures proposées à l'attention de l'ensemble des acteurs des territoires ruraux :

- mesures de soutien aux dispositifs de formation (développement de formations - appui aux établissements de formation);
- mesures en faveur des réseaux (échanges de savoir-faire, coopération horizontale, transnationale et interrégionale, dialogue entre territoires, institutions européennes et Etats);
- mesures de soutien à des actions thématiques sur des thèmes insuffisamment explorés dans une démarche proactive ;
- actions de soutien à l'ingénierie du développement rural, à la formation-développement et à la recherche-développement.

Une mise en oeuvre cohérente des politiques européennes

Une liaison étroite entre les politiques de développement rural et de cohésion est impérative pour garantir la cohérence de l'approche territoriale du niveau européen jusqu'au plan local ; une participation de la politique de cohésion en appui aux projets dans les nouveaux Etats membres et dans les territoires à handicaps structurels est en particulier essentielle.

- **Au niveau communautaire**, le cadre stratégique commun proposé par la Commission devrait assurer une meilleure convergence des moyens disponibles. La démarche stratégique 2020 en donnera une orientation générale, mais elle doit s'enrichir des contributions de toutes les parties prenantes et de leur validation.

De même, les règles de mise en oeuvre du Fonds européen de Développement rural et du FEDER devraient être harmonisées sur de nombreux points pour simplifier leur gestion et leur contrôle.

- **Au niveau des Etats et des Régions** : si actuellement, les autorités, le plus souvent nationales, veillent à la complémentarité des politiques soutenues par le FEADER et les fonds structurels, les visions stratégiques coordonnées sont assez rares. Il convient d'améliorer la coopération et l'intégration stratégique à ce niveau, par exemple par une coordination interministérielle plus structurée. Cela permettrait aussi une meilleure compréhension partagée des règles de mise en oeuvre et de cohabitation des fonds.

Les interfaces d'information et de conseils soutenus par la Commission devraient également, par leur approche et leurs connaissances, favoriser cette cohérence entre politiques, devenant non pas seulement des relais d'information, mais des « connecteurs » entre les demandes des territoires et les opportunités diverses offertes par les différents fonds ou pistes de financement.

- **Au niveau sous-régional du pôle de développement**, la cohérence entre les mesures soutenues par l'U.E. est assurée par leur justification par rapport aux objectifs formulés dans une Stratégie de pôle de développement rural (SPDR). Pour faciliter leur mise en oeuvre et la cohérence entre les aides européennes multi-fonds sur un territoire, un nouvel outil est à proposer à l'initiative de la Commission européenne : le **Groupe Européen de Développement Territorial (GEDT)**, s'inspirant des expériences des G.A.L. et du G.E.C.T.

Contrôle et évaluation

L'expérience de LEADER montre que l'analyse intermédiaire correspond rarement avec le moment le plus opportun, soit que le programme démarre tardivement ou que ses résultats ne sont connus qu'en fin de programme. Il est suggéré que le calendrier d'évaluation intermédiaire d'un programme soit défini en fonction de l'exploitation attendue de ses conclusions.

Il est par ailleurs difficile d'évaluer un dispositif affirmé en générateur de développement plutôt qu'en outil de mise en oeuvre d'opérations de développement sans prendre en considération les effets transversaux produits par ces opérations.

Des indicateurs

Parmi les indicateurs significatifs en milieu rural, au-delà des indicateurs socio-économiques usuels (PIB, emplois globaux, densité,..), on peut signaler en termes de :

- évolution de la population :
 - o nombre et installation de jeunes agriculteurs,
 - o installation de nouveaux arrivants (nationaux ou non),
 - o nombre de jeunes,
- activité économique :
 - o nombre et évolution de PME et de micro entreprises,
 - o nombre et évolution des professions libérales,
 - o création et existence de partenariats territoriaux (plans intercommunaux, parcs naturels, documents de référence de gestion du paysage et des cours d'eau,..),
- qualité et accessibilité (temps, prix,..) des services publics à la population,
- énergie :
 - o nombre et puissance d'éoliennes,
 - o m² installés de panneaux photoélectriques et m³ de biométhane produits,
 - o volume d'énergie renouvelable produit (en termes absolus et % consommation).

Des scénarios proposés

D'une manière générale, de nombreuses incertitudes pèsent sur la mise en oeuvre des orientations proposées par la Commission, ce qui limite le champ de l'évaluation de leur impact.

R.E.D. s'interroge, au regard des trois scénarios de la Commission, sur les points suivants :

- il existe un doute réel que les instruments politiques proposés puissent répondre à l'objectif de **développement équilibré des territoires ruraux**. Où est l'ambition en faveur de cet objectif dans les différents scénarios proposés par la Commission ? Quelle place, quel rôle pour les acteurs non agricoles contribuant, dans les territoires ruraux, aux objectifs de la Stratégie 2020 et à la vitalité des territoires ruraux de l'U.E. ?
- pourquoi l'approche stratégique de développement intégré n'est-elle pas affirmée comme démarche privilégiée de la cohérence entre les mesures du développement rural et les autres Fonds ? Pourquoi l'avenir des démarches de type Leader n'est-il pas évoqué, même dans une forme évolutive ? Or ces démarches stratégiques sont celles qui sont les mieux armées pour rencontrer plusieurs des objectifs avoués de la réforme, comme la cohérence des mesures et des politiques communautaires.

En ce qui concerne plus précisément les scénarios proposés :

le scénario d'ajustement :

S'il s'inscrit dans une plus grande continuité, le scénario d'ajustement ne dégage pas à moyen terme des perspectives durables, notamment dans le champ de son inscription dans les priorités attendues de nos sociétés à l'avenir. Il pose aussi des questions à moyen terme sur la capacité financière de la politique européenne de rencontrer ses objectifs.

Le scénario de recentrage

Le scénario de recentrage comporte des risques forts pour l'agriculture, à travers des renationalisations qui pourraient être hasardeuses. Le glissement de l'objectif de développement territorial équilibré dans la politique de cohésion soulève des interrogations similaires, dans la mesure où la reconnaissance formelle des territoires ruraux comme pôles de développement et acteurs de la cohésion doit être un préalable à ce transfert dans une politique actuellement fortement centrée sur les dynamiques urbaines.

Le scénario d'intégration

Le scénario d'intégration est celui qui s'inscrit le mieux dans les orientations attendues de la politique communautaire et dans les attentes des Européens. Son volet agricole est sans doute, à terme, le plus favorable à l'emploi et le plus dynamique, mais il implique des filets de sécurité pour répondre aux ajustements prévisibles.

Son volet « développement rural » comporte des éléments positifs (approche stratégique objectivée,..) mais doit être ouvert à l'ensemble des acteurs ruraux, sous peine de marginaliser des secteurs à fortes potentialités. Il convient de donner à ce volet de développement rural une ambition plus affirmée, accompagnée des moyens financiers pertinents, sous peine d'un déséquilibre entre les territoires de l'U.E. et d'un échec par rapport à l'objectif de contribuer à la vitalité des zones rurales et aux équilibres territoriaux dans l'U.E.