



CONSULTATION SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE Avril - 2017

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.

Alors que l'Union européenne s'apprête à commencer des discussions budgétaires qui risquent de s'avérer difficiles, Euromontana considère qu'il est important de définir les objectifs que nous souhaitons donner à la future PAC puis de la doter d'un budget suffisamment ambitieux pour pouvoir répondre à ces objectifs.

Euromontana rappelle son attachement à une politique agricole et de développement rural commune, forte, ambitieuse, qui promeut l'agriculture européenne dans ses multiples fonctions et dans sa diversité.

Euromontana promeut trois objectifs complémentaires pour la PAC :

- **Maintenir les capacités d'une production durable (économiquement, socialement et environnementalement) d'aliments surs, sains, diversifiés et de qualité**, une production qui rémunère également les agriculteurs de façon stable et équitable.
- **Reconnaître et valoriser la fourniture de biens publics et de services écosystémiques** afin de gérer durablement les ressources naturelles et **permettre l'adaptation et l'atténuation du changement climatique**.
- **Assurer un développement territorial équilibré contribuant à la vitalité des zones rurales notamment dans les zones de montagnes et permettant de maintenir ou de renforcer l'attractivité de ces territoires afin notamment d'éviter le dépeuplement de ces zones.**

Ces trois objectifs sont élaborés plus en détails ci-dessous.

1. **Maintenir les capacités d'une production durable (économiquement, socialement et environnementalement) d'aliments surs, sains, diversifiés et de qualité**, une production qui rémunère les agriculteurs de façon stable et équitable.

Certaines régions sont difficiles d'accès, isolées, enclavées, handicapées par des caractéristiques géographiques, historiques, démographiques et pédoclimatiques. 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 PAC 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 multifonctionnel des exploitations.

La PAC doit assurer l'accès à une alimentation de qualité, sûre, saine, en quantité suffisante et à des prix abordables pour tous et stables. Plus particulièrement en zones de montagne, il faut stimuler le développement des produits agricoles et créer de la valeur ajoutée grâce à la protection des produits agroalimentaires de montagne de qualité. Il faut ainsi encourager les Etats membres à mettre en œuvre la mention facultative de qualité « produits de montagne », mention qui n'est toujours pas mise en œuvre dans la majorité des pays malgré son adoption en 2014.

L'avenir de l'économie agricole et agro-alimentaire européenne, dans le contexte de globalisation des échanges et de concurrence de plus en plus marquée, implique l'évolution des modes d'organisation des filières. Cette évolution devra tendre vers une diversification des filières et de leurs marchés cibles, allant de la vente directe ou locales aux filières organisées longues (export) en passant par toute une gamme de filières territorialisées de qualité, d'approvisionnement local ou régional. Ce sera le cas particulièrement en montagne où le maintien d'une économie viable devra passer par le ciblage et la différenciation de nouveaux marchés combinant astucieusement les attributs de la montagne et la provenance précise des produits. L'utilisation de la mention facultative de qualité produit de montagne doit jouer un rôle clé pour y parvenir.

Afin de créer un segment de marché dédié à l'agriculture de montagne, la Commission doit encourager les Etats membres à mettre en œuvre la législation sur la mention facultative de qualité et à diffuser l'information sur la valeur ajoutée que peut représenter l'utilisation de cette mention pour les produits de montagne. Euromontana appelle donc la Commission européenne à mettre en œuvre sa [Charte Européenne des Produits Agro-alimentaires de Montagne de Qualité](#), qui a déjà été signée par plus de 450 acteurs afin notamment de pérenniser l'activité agricole en montagne en supportant des pratiques adaptées au territoire et aux contraintes naturelles ; de protéger les produits de montagne contre une utilisation frauduleuse du terme « montagne » ; d'encourager la valorisation et la reconnaissance des produits de montagne au niveau de l'Union européenne et sur le marché international ainsi que de soutenir le développement durable au sein des communautés de montagne et d'offrir une bonne qualité de vie dans les régions montagneuses.

Euromontana reconnaît les efforts faits dans le cadre de la politique de promotion notamment en faveur des produits qui ont des Signes d'Identification d'Origine et de Qualité (SIQO). Néanmoins, le renforcement de la notoriété des SIQO – à date trop peu reconnus par les consommateurs - passe par des programmes de promotion ambitieux et donc d'ampleur budgétaire plus conséquente qu'actuellement. Euromontana recommande donc une augmentation des programmes de promotion en faveur de l'ensemble des produits de qualité, y compris sur le marché intérieur et pas simplement sur les marchés extérieurs de l'Union européenne.

La PAC doit chercher à maintenir l'activité productive des agriculteurs sur tout le territoire, en réservant ses soutiens aux agriculteurs actifs. Or l'activité économique agricole ne peut se maintenir que si la PAC crée les conditions d'un marché stable et doit donc donner des outils pour faire face efficacement aux situations de volatilité du marché. Sans ces soutiens, les exploitations les plus fragiles et souvent celles qui sont dans les zones les plus difficiles seront les premières à disparaître, alors mêmes que ce sont celles qui produisent une alimentation de qualité et des services écosystémiques essentiels pour l'ensemble de la société.

La PAC doit se donner les moyens de soutenir les productions fragiles et importantes pour le maintien des équilibres socio-économiques et environnementaux locaux. La PAC doit 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 en valorisant leurs atouts. Euromontana recommande donc le maintien de

l'Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels et invite les Etats membres à utiliser cette approche pour l'ensemble des territoires de montagne.

Euromontana insiste également sur le rôle fondamental des petits agriculteurs, des petites structures et des pluriactifs dans l'équilibre économique des territoires dans lesquelles les activités économiques sont étroitement interreliées. La pluriactivité est plus développée en montagne que dans la moyenne du secteur agricole européen. Ceci est liée à la petitesse de certaines exploitations, à la saisonnalité des productions et au lien étroit avec d'autres secteurs économiques, notamment le tourisme.

Afin qu'ils puissent avoir une vision de plus long terme, Euromontana recommande d'adopter pour l'ensemble des deux piliers, une approche basée sur des engagements de long terme (au moins 7 ans) permettant aux bénéficiaires d'élaborer des projets d'exploitation viables et de modifier leur gestion d'exploitation avec une certaine sécurité en ce qui concerne les rémunérations versées en récompense des services rendus.

- 2. Reconnaître et valoriser la fourniture de biens publics et de services écosystémiques** tels que la qualité de l'eau, de l'air, la lutte contre les incendies, la préservation des paysages, le maintien de la biodiversité c'est-à-dire gérer durablement les ressources naturelles et permettre l'adaptation et l'atténuation du changement climatique.

Lorsque l'agriculture est géographiquement concentrée pour répondre à des objectifs de compétitivité, celle-ci peut nuire à l'environnement, notamment par l'intensification de l'utilisation d'intrants chimiques. A l'inverse, une activité agricole et agro-alimentaire répartie sur l'ensemble du territoire et dotée des infrastructures adéquates peut participer activement et efficacement à l'entretien et à la préservation de l'environnement : pratiques favorables à la biodiversité, utilisation raisonnée des ressources, limitation des impacts sur l'eau, l'air et les sols.

Euromontana fait partie du projet de recherche [PEGASUS](#) qui a étudié sur la base de 34 études de cas les différents facteurs favorisant la provision de différents services écosystémiques dans différentes régions européennes. Ces études de cas ont montré l'importance d'une panoplie de mesures cohérentes et d'une balance entre mesures européennes, nationales et régionales et privées. Euromontana souligne notamment le rôle important joué par les mesures agro-environnementales et par les indemnités compensatrices de handicap naturel (notamment dans le cas de Murau en Autriche) et recommande de renforcer ces soutiens dans la future programmation.

Euromontana appelle à mieux reconnaître les services écosystémiques fournis notamment grâce aux agriculteurs et les propriétaires forestiers de montagne et une meilleure compensation de ces services écosystémiques fournis pour le bien-être de la population entière. Euromontana insiste notamment pour que le soutien aux services écosystémiques se fasse prioritairement pour les services écosystémiques qui seraient en danger en l'absence de politique publique.

Euromontana attire l'attention sur l'importance clé des espaces pastoraux, fortement producteurs de services écosystémiques et sur leur avenir dans un contexte économique incertain. Le pastoralisme est une activité traditionnelle d'élevage extensive, pratiquée en particulier dans les zones de montagne. Cette forme d'élevage permet la mise en valeur de territoires à faible valeur agronomique, difficiles d'accès ou non-mécanisables, et ainsi de maintenir une activité économique dans ces zones. Le pastoralisme a aussi comme intérêt de maintenir des paysages ouverts, jouant ainsi un rôle à la fois pour le développement du tourisme, pour favoriser la biodiversité, et pour prévenir les catastrophes naturelles.

Or, les surfaces les plus exposées au risque d'abandon des terres sont souvent les landes, les espaces semi-naturels, les zones sèches et en altitude. L'exploitation de ces zones est en effet difficile, les bergers sont de plus en plus difficiles à trouver et les producteurs peuvent être tentés d'abandonner les pratiques pastorales qui les rémunèrent de plus en plus difficilement. Le changement climatique est en outre susceptible de favoriser la remontée en altitude de la limite des arbres et d'accélérer la fermeture des paysages. Le renouvellement des générations d'éleveurs et de bergers est incertain et appelle à des mesures particulières les concernant (soutiens spécifiques pour les zones à contrainte naturelle, mesures agro-environnementales, soutiens aux investissements pour les infrastructures et l'animation foncière). Les paysages entretenus par

les systèmes de production basés sur l'herbe ou les systèmes pastoraux en montagne en font partie, au sens où, en l'absence de soutien, ces paysages se fermeraient.

La transhumance et le pastoralisme faisant partie des pratiques qui produisent le plus de services écosystémiques en termes de biodiversité, de paysage, de patrimoine culturel et de produits de qualité, Euromontana appelle à reconnaître leur importance particulière dans la fourniture de services écosystémiques.

Euromontana appelle également à adopter une approche simple qui rémunère les services rendus par les systèmes producteurs de services écosystémiques et qui ne soit pas restreinte à la compensation des surcoûts engendrés par le changement de pratiques que ce soit pour les paiements écologiques du premier pilier ou pour les paiements pour les services environnementaux.

Ce soutien plus fort pour les services écosystémiques est à mettre en parallèle avec les mesures à prendre pour atténuer et s'adapter au changement climatique, qui est l'un des Objectifs du Développement Durable à l'horizon 2030.

Euromontana rappelle que les montagnes, et les montagnards avec leur forte habitude de s'adapter à des conditions difficiles, sont une force dans la lutte contre les effets du changement climatique avec des écosystèmes qui participent au stockage du carbone, qui évitent l'érosion des sols, qui ralentissent les glissements de terrain et qui permettent la provision importante d'énergies renouvelables.

Euromontana invite donc, dans le cadre de la PAC, à renforcer les chaînes de production régionales dans l'agriculture, la sylviculture et de l'industrie agro-alimentaire pour éviter les transports inutiles de marchandises et ce faisant, renforcer la valeur ajoutée régionale et à reconnaître le rôle spécifique joué par l'agriculture de montagne dans la régulation du climat.

Euromontana invite à développer et sélectionner les cultures et les variétés adaptées à la durée attendue des saisons plus longues et aux ressources disponibles en eau, plus résistantes aux nouvelles conditions de températures et de pluie ainsi qu'aux maladies et espèces invasives; à ajuster le calendrier des opérations agricoles comme le semis, la fauche ou la récolte ; à encourager le maintien de pâturages présentant un atout pour la biodiversité et le stockage de carbone ainsi qu'à favoriser la consommation locale via la promotion des circuits courts et la passation de marchés publics verts pour les écoles et les hôpitaux notamment.

Les forêts de montagne présentent un fort potentiel dans la protection contre les dangers naturels, la production de biomasse, la protection contre l'érosion des sols ou encore pour le stockage du carbone. Elles sont néanmoins mises en péril par des périodes de sécheresse plus importantes. Euromontana appelle donc à conserver et préserver les forêts de montagne qui permettent de capter le CO₂, notamment en planifiant la régénération des espèces sur le long terme, en réduisant les risques naturels liés aux feux de forêt et aux invasions d'insectes et en encourageant l'utilisation du bois comme substitut aux énergies fossiles ; à améliorer la gouvernance avec une gestion concertée des forêts sur le plan de la production et de la politique foncière ; et enfin à encourager l'utilisation de la biomasse comme source d'énergie et comme matériau de construction.

3. Assurer un développement territorial équilibré contribuant à la vitalité des zones rurales notamment dans les zones de montagnes et permettant de maintenir ou de renforcer l'attractivité de ces territoires afin notamment d'éviter le dépeuplement de ces zones.

Les citoyens européens habitent l'ensemble du territoire (près de 15% de la population européenne est en zone de montagne) et attendent des politiques communautaires qu'elles leur donnent un avenir. La PAC doit contribuer au même titre que d'autres politiques européennes à maintenir le tissu socio-économique dans les zones rurales et doit pour cela se donner pour objectif de maintenir la population et l'activité rurale sur l'ensemble des territoires habités par les citoyens européens. Cela est d'autant plus essentiel que les paysages naturels et culturels ainsi entretenus ou à travers l'agriculture sociale permettent des activités

économiques rentables et de développer un espace de vie de qualité pour les résidents permanents ou les vacanciers.

La PAC doit donc présenter un projet fort et ambitieux pour les zones rurales et de montagne passant par une politique de développement rural forte ainsi qu'un projet constructif et engagé envers les zones rurales et les territoires spécifiques de la politique de cohésion. Cela passera notamment par le maintien de l'agriculture comme socle indispensable de l'économie locale dans les territoires les plus fragiles et de favoriser le développement des économies rurales incluant ces activités agricoles.

Une complémentarité importante doit être recherchée avec la politique de cohésion. Si Euromontana est satisfaite d'un rapprochement des cadres réglementaires de l'ensemble des fonds structurels européens, elle met néanmoins en garde contre le désinvestissement des fonds structurels dans les zones rurales et notamment en zones de montagne. Seuls 11,5% des fonds FEDER seront dépensés dans les zones rurales pour la période 2014-2020 (contre plus de 20% pendant la période 2007-2013) selon une [étude du Comité des Régions publiée en novembre 2016](#). Sur l'ensemble du cadre financier pluriannuel, en prenant en compte le FEADER, seuls 21,3% des dépenses sont prévues dans les zones rurales contre 32,6% dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, cette forte baisse s'explique notamment par la chute très forte du FEDER. Ce désinvestissement des zones rurales est un danger pour l'ensemble des territoires et pour l'équilibre entre zones rurales et zones urbaines. Seule une approche intégrée et multi-fonds aux différentes échelles de gouvernance peut permettre le développement des territoires.

Afin d'avoir un développement territorial équilibré dans l'ensemble des zones rurales, Euromontana soutient donc l'appel à un livre blanc pour les zones rurales, aux côtés de nombreuses organisations de la société civile, du Comité des Régions, du Comité Economique et Social européen ainsi que des membres de l'Inter groupe RUMRA (zones rurales, de montagne et isolées) du Parlement européen.

Euromontana invite également la Commission à rendre obligatoire la mise en œuvre d'une politique de montagne (pour les Etats membres ayant des montagnes) intégrée utilisant de façon ciblée une partie conséquente des outils mis à disposition (paiements pour les aides à contraintes naturelles, aides aux zones défavorisées du second pilier, sous-programme spécifique pour les zones de montagne) et en y allouant un budget en phase avec l'importance de ces territoires. Tous les dispositifs de soutien aux zones de montagne sont optionnels. Si la Commission veut montrer que l'objectif territorial est aussi important que les objectifs alimentaires et environnementaux, elle doit imposer aux Etats membres concernés d'adopter au moins une partie de ces mesures et d'y allouer des enveloppes budgétaires suffisantes pour assurer des politiques effectives de maintien de la production en montagne.

Afin d'assurer un renouvellement des générations, Euromontana invite la Commission à avoir des aides majorées pour l'installation en montagne. Les exploitations de montagne étant bien souvent moins compétitives du fait des surcoûts, enclavées avec des conditions de vie difficiles, certaines zones font face au vieillissement et à des risques de dépeuplement très importants. Une politique très active de soutien à l'installation doit être mise en œuvre pour sécuriser le renouvellement des générations. Ces aides majorées doivent être couplées par des dispositifs d'accompagnement spécifiques à la montagne.

Euromontana a accueilli positivement la déclaration de Cork en septembre 2016. Euromontana a démontré comment elle participe activement à la mise en œuvre de cette déclaration et a déjà incité la Commission européenne à traduire les priorités en un véritable plan d'action dans le document de position : « [Mettre en œuvre la déclaration de Cork : solutions pour et venant des montagnes](#) ». Néanmoins, Euromontana regrette l'absence d'ambition dans la mise en œuvre du plan d'action présenté par la Commission jusqu'à présent et encourage la future programmation de la PAC à réellement mieux prendre en compte des propositions concrètes pour faire vivre cette déclaration, comme démontré dans notre document de position.

La future PAC se doit de répondre aux trois objectifs préalablement développés tout en simplifiant sa gestion à la fois pour les bénéficiaires et les autorités de gestion afin de lui donner une meilleure lisibilité.