



Un nouveau Pacte pour l'Europe !

... du DROIT À PAIEMENT UNIQUE
au CONTRAT AGRICOLE EUROPÉEN



Introduction	page 04
Pourquoi un nouveau pacte ?	page 06
Un nouveau pacte	page 14
Mode d'emploi du pacte	page 20
Conclusion	page 34
Annexes	page 36



Changeons de paradigme !

Lorsqu'à l'automne dernier, la SAF a lancé son cycle annuel de réflexion sur le futur de la Politique agricole commune (PAC), nous nous sommes fixé un double objectif contradictoire : être juste et simple.

En effet, comment être juste et simple tant le sujet est d'une extrême complexité ?

Nous avons mobilisé plus d'une centaine d'experts et de chefs d'entreprise agricole pour décrypter un monde qui bouge de plus en plus vite, des attentes de plus en plus exigeantes des citoyens et des consommateurs et, bien sûr, une Europe qui oscille entre ambitions et contraintes budgétaires. Nous avons analysé les derniers ajustements de la PAC issus du Bilan de santé. Nous avons écouté nos partenaires européens. Nous avons travaillé avec les associations de protection de l'environnement pour mieux comprendre nos enjeux communs.

Pour être à la hauteur de notre vocation mais également de l'enjeu, il ne suffisait pas de publier un panorama objectif et pragmatique, aussi complet soit-il, assorti de simples préconisations ou revendications. Il fallait changer de paradigme, oser une nouvelle approche, constructive et bénéfique à la fois pour la société européenne et les chefs d'entreprise agricole. Il s'agissait de réussir une synthèse favorisant l'appropriation de ce dossier complexe qu'est la PAC et ouvrant la voie d'une réforme porteuse d'avenir !

A mes yeux, la SAF a gagné son pari en proposant au cœur du présent rapport un nouveau pacte pour l'Union européenne, articulé autour d'un contrat : le contrat agricole européen.

J'entends déjà certains crier au scandale, d'autres nous demander d'aller plus loin. C'est bon signe. Le débat est lancé et je vous invite cordialement à le poursuivre avec nous.

Bonne lecture & à très bientôt,

Laurent Klein
Président de la SAF

Le think tank agricole
www.agriculteursdefrance.com

osons@saf.asso.fr



Vers un nouveau pacte !



L'agriculture est un secteur stratégique. Pour preuve, à l'échelle mondiale, elle mobilise les Etats ! En effet, nombre de pays ont pris acte de l'importance de l'agriculture pour leur population comme pour la planète. Les nouvelles politiques publiques se multiplient : rachat de terres *off shore*, investissements dans des complexes agro-industriels...

De la même manière, il est impératif que l'Union européenne se mobilise pour que son agriculture assure une production de qualité et en quantité suffisante pour couvrir ses besoins. A titre d'exemple, d'ici 2020, les 27 Etats membres verront leur population augmenter de 15 millions d'habitants : c'est la population actuelle des Pays-Bas ! A l'impératif de la sécurité des approvisionnements alimentaires s'ajoute celui de la protection des ressources naturelles.

Cependant, l'Europe affronte de graves difficultés financières : les déficits publics atteignent des sommets et l'heure est plus à la réduction qu'à l'expansion. Toutes les dépenses publiques communautaires sont passées au crible du juste retour pour les Etats membres. Le budget agricole, même s'il est modeste au regard de la somme des dépenses publiques en Europe – moins de 1 % des dépenses totales –, n'échappe pas à cet examen.

Et si la solution venait des chefs d'entreprise agricole ? Ils sont prêts à se mobiliser pour relever les défis du XXI^e siècle : nourrir et préserver l'environnement, tout en prenant part à la vitalité de tous les territoires ruraux. Il y a donc d'un côté, l'agriculteur qui offre des services (sécurité alimentaire et préservation des ressources naturelles) et demande une juste rémunération en retour. De l'autre côté, il y a la société qui offre sa contribution en réponse à des besoins de garantie alimentaire et de protection de l'environnement.

C'est pourquoi la SAF propose aujourd'hui que les politiques agricoles sortent de la logique du Droit à paiement unique pour embrasser celle d'un pacte avec la société européenne articulé autour d'un contrat, le « contrat agricole européen ». Il s'agit de sortir de la logique de subvention pour entrer dans une logique de rémunération en contrepartie d'un service.

Si, en apparence, les clauses du « contrat agricole européen » et les modalités de sa rémunération apporteront peu de changements par rapport à la situation actuelle, **il s'agit pourtant d'un bouleversement radical :**

- Le changement de posture apportera la lisibilité indispensable à la société européenne sur l'utilisation des fonds publics.
- Le « contrat agricole européen », élément central, sera complété par des contrats spécifiques, pour adapter l'offre et la demande de services spécifiques.
- Les mécanismes de gestion des marchés seront affinés pour permettre aux entreprises de rendre ces services à la société de manière pérenne.

Le pacte que la SAF propose redonnera du sens :

- A la relation entre la société et les agriculteurs, notamment avec la clarification concernant la dépense de l'argent public.
- Au métier d'agriculteur, qui ne sera plus placé en position de dépendance.

La négociation de ce pacte devra réunir en plus des partenaires habituels les représentants des consommateurs et, bien sûr, de la société civile.

Pourquoi un nouveau Pacte ?

———— Première partie ————



1 La nouvelle donne mondiale



De nombreux pays renforcent leurs investissements pour s'adapter à la nouvelle donne pendant que l'Europe se désintéresse des questions agricoles. L'agriculture semble chez nous, Européens, une affaire réglée car globalement, notre continent ne souffre pas de la faim et parce que sa population agricole devient minoritaire.

Des investissements massifs sur tous les continents

Partout sur le globe, des Etats ou des groupes privés affichent leurs ambitions et investissent dans l'agriculture. Objectif : sécuriser leur approvisionnement alimentaire et anticiper de nouvelles flambées des prix. La volatilité des marchés internationaux de commodités a en effet atteint des niveaux inconnus jusqu'à présent. Cette volatilité est de nature à mettre en danger des filières entières. Le prix du blé a ainsi quasiment triplé en deux ans, avant de redescendre aux mêmes niveaux en aussi peu de temps !

Les acquisitions de terre se sont multipliées ces dernières années. Elles sont surtout le fait de pays à forte démographie (Chine, Inde, Corée du Sud, Japon mais aussi les pays du Golfe) et les investissements concernent des pays au potentiel agricole important (Madagascar, Ouganda, Ukraine, Russie, Argentine et en Asie du Sud-Est). Selon un rapport de 2009 de la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), les investissements directs à l'étranger dans l'agriculture ont triplé en 20 ans pour atteindre 3 milliards de dollars par an. Par ces acquisitions, les pays compensent aussi l'artificialisation des sols, une véritable menace pour la sécurité alimentaire.

Cependant, les besoins en investissement, tant à l'échelle des agriculteurs que des infrastructures, sont encore loin d'être satisfaits car la demande des économies émergentes, toujours en forte croissance, reste très forte. Dans son rapport de 2002 « Sommet mondial de l'alimentation – Cinq ans après », la FAO évalue à 180 milliards de dollars les investissements nécessaires pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'Alimentation de 1996 : réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici 2015. Les investissements doivent se répartir entre la production (52 %), le stockage (26 %) et les services et infrastructures (22 %).

Une nouvelle donne démographique

Dans 10 ans, la planète abritera

7,67

milliards d'habitants.
C'est 760 millions de plus qu'actuellement.

En 2020, l'Union européenne des 27 comptera

15

millions d'habitants supplémentaires
C'est l'équivalent de la population des Pays-Bas qu'il faudra nourrir en plus !

Le monde change

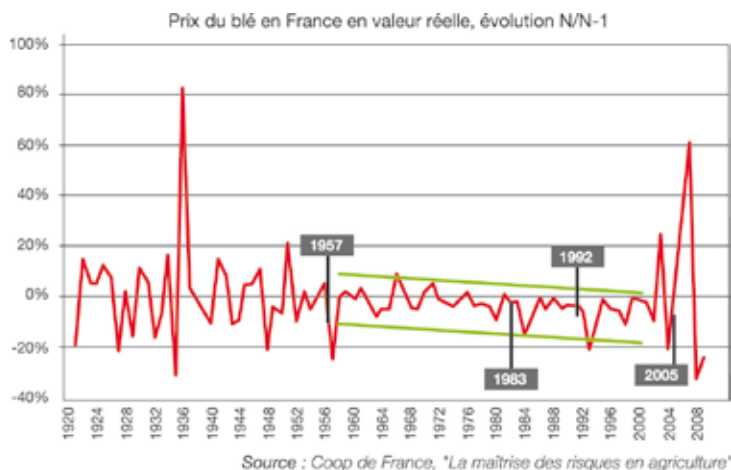
Les modes de consommation s'uniformisent à l'échelle mondiale. La préoccupation sécurité et santé des aliments est largement partagée dans le monde. L'Union européenne a participé au développement de ces standards, d'une part dans le cadre de la prévention des risques sanitaires et d'autre part, dans le but de satisfaire les exigences des consommateurs.

La carte des coûts logistiques modifie la perception du monde. Il peut être moins cher de faire venir des haricots verts du Canada à Hambourg que de les transporter du Sud de la France à Hambourg ! De même, le bilan carbone du transport maritime de marchandises sur longue distance, ramené à l'unité de poids transportée, est très faible. Malgré tout, les émissions de CO₂ de l'ensemble de la flotte mondiale sont très conséquentes !

A l'échelle de la planète, nous prenons conscience de la nécessité de protéger l'environnement et de gérer des ressources devenues rares.

L'eau et les sols sont des enjeux majeurs pour l'agriculture comme pour les autres usagers, tant du point de vue de leur disponibilité que de leur qualité. Les perspectives de rareté des ressources énergétiques fossiles menacent l'approvisionnement en intrants agricoles. Enfin, les phénomènes liés au changement climatique rendent plus incertaines les conditions de production à l'avenir.

La volatilité historique du blé



2 La PAC, entre ambitions et contraintes budgétaires



La PAC, créée il y a plus de 50 ans, comporte des objectifs ambitieux. Au fil des réformes, les objectifs historiques ont été complétés par de nouvelles stratégies. Aujourd'hui, la PAC ambitionne d'intégrer des politiques d'avenir sur la compétitivité durable et les ressources naturelles. Comptant pourtant pour moins d'un pourcent des dépenses publiques totales en Europe, elle sera soumise à un examen approfondi dans un contexte budgétaire tendu.

La PAC : une politique peu coûteuse

La politique agricole et rurale est à ce jour l'une des seules politiques d'envergure sur laquelle les Etats membres ont réussi à se mettre d'accord et à mutualiser leurs moyens. Créée par le traité de Rome en 1957 et mise en place dès 1962, la PAC a eu pour principal objectif d'accroître la productivité agricole afin d'atteindre notamment la sécurité des approvisionnements alimentaires à des prix raisonnables pour les consommateurs. Ayant atteint cet objectif dans les années 1970, elle a ensuite évolué au fil du temps pour s'adapter aux marchés, au contexte international et aux nouvelles attentes des consommateurs.

Elle ne représente que 40 % du budget dont dispose l'Union européenne. La défense, la fiscalité, l'emploi, l'éducation, qui nécessiteraient davantage de coordination et d'harmonisation à l'échelle européenne, restent majoritairement traités par des politiques nationales et donc des budgets nationaux. La PAC ne représente que 0,43 % du PIB des 27 Etats membres. **Sur 100 euros de dépenses publiques en Europe (communautaires et nationales), la PAC ne coûte que 0,98 euro.**

Pour une politique dont on attend de la compétitivité, de l'environnement et du lien social dans 27 pays, la PAC n'est pas richement dotée. L'Union européenne bénéficie de cet instrument depuis des décennies. Elle cherche maintenant à y intégrer de nouveaux objectifs.

“La politique agricole et rurale est à ce jour l'une des seules politiques communautaires d'envergure”

Des politiques d'avenir pour l'Union européenne que la PAC doit intégrer

La compétitivité durable...

La nouvelle stratégie 2010-2020 de l'Union européenne sera fondée sur une croissance intelligente, durable et inclusive. Cette stratégie décennale sera nécessairement appuyée par la PAC : l'Europe veut un secteur agricole viable, productif et compétitif. L'agriculture est inscrite dans cette stratégie globale au regard de la sécurité alimentaire mondiale et de l'utilisation plus efficace des ressources naturelles.

L'Union européenne se mobilise pour la compétitivité des filières agroalimentaires auxquelles les entreprises agricoles sont étroitement liées.

Le Groupe de haut niveau sur l'efficacité de la chaîne alimentaire mis en place par la Commission européenne a formulé une trentaine de recommandations en mars 2009. Il souhaite ainsi assurer un cadre européen permettant un approvisionnement des industries à un prix compétitif, tout en maintenant les exigences de sécurité sanitaire. Parmi les mesures préconisées figurent le renforcement du pouvoir de négociation des agriculteurs et la création d'outils de maîtrise des fortes volatilités.

... et les ressources naturelles

Dans le cadre du paquet énergie et climat, l'Union européenne s'est fixée comme objectif le « 3 fois 20 » en 2020 : réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport à 1990, diminuer de 20 % la consommation énergétique par rapport aux projections, atteindre une proportion de 20 % d'énergies renouvelables.

A travers la directive cadre sur l'eau, chaque Etat membre s'est engagé à atteindre le bon état des masses d'eaux d'ici 2015. Il s'agit du bon état écologique et chimique des eaux de surface, et du bon état qualitatif et quantitatif des eaux souterraines.

La thématique biodiversité est elle aussi visée. Une stratégie communautaire ambitieuse pour 2020 est en cours de préparation, d'autant plus que les objectifs de la stratégie 2010 (enrayer la diminution de la biodiversité) n'ont pas été atteints.

La nouvelle donne politique

Depuis décembre 2009, le Traité de Lisbonne instaure de nouvelles règles de fonctionnement pour l'Union européenne. Le principe de cohésion est posé, c'est-à-dire que le Parlement européen et le Conseil devront s'accorder sur les mêmes textes, faute de quoi il ne pourra y avoir d'adoption de budget ou de réforme.

Le rôle du Parlement européen est renforcé afin d'associer plus encore les citoyens européens aux décisions communautaires. Le Parlement européen se prononcera ainsi sur les orientations politiques de l'Union européenne en termes de budget et de politique agricole.

Avec le traité de Lisbonne, la PAC est classée dans les compétences partagées avec les Etats membres et ne relève plus de la compétence exclusive de l'Union européenne. Les parlements nationaux pourront désormais faire valoir le principe de subsidiarité et adresser des avis motivés aux institutions communautaires quant à la conformité d'un projet d'acte législatif sur la politique agricole.

Au plan exécutif, la Commission européenne est autorisée à adopter des actes non législatifs, portant sur des éléments qualifiés de non essentiels de l'acte législatif. Cette évolution – la comitologie – pourra entraîner une profusion de textes.



A l'intérieur de cette stratégie biodiversité, les objectifs de la directive Habitats sont étroitement surveillés, d'autant plus que les premiers bilans sont mitigés. Les programmes liés à Natura 2000, l'outil-phare de la directive, présentent cependant des résultats positifs. Dans cette optique, les zonages de protection de la biodiversité pourraient se renforcer.

Mais une Europe dans l'impasse

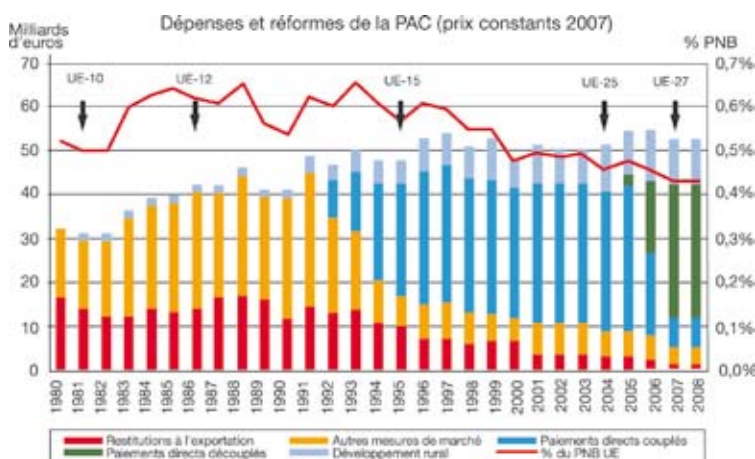
Alors que les déficits budgétaires des Etats membres atteignent des sommets, l'heure est plus à l'austérité qu'au développement de nouvelles politiques publiques. Quitte à porter atteinte au projet communautaire, plusieurs Etats membres sont tentés par le repli sur soi : maximiser le retour budgétaire (le fameux : *I want my money back*) devient leur *leitmotiv*.

La disparité des situations économiques entre Etats membres persiste. Le niveau de développement des nouveaux entrants reste en deçà de celui de l'Europe des 15 alors que leur accession aux soutiens de la PAC sera pleinement effective en 2013.

Suite au Bilan de santé de la PAC en novembre 2008, le risque de distorsion de concurrence entre les Etats membres s'est accru au sein du marché unique. Les articles 68 et 63 en particulier accordent plus de souplesse à chaque Etat membre sur la redistribution des soutiens, écornant au passage l'édifice commun. Par trop de mesures à la carte, le risque de renationalisation de la PAC pointe. Où serait la cohérence sur les territoires de l'Union si l'on aboutit à une enveloppe budgétaire par pays ? Si les mesures sont laissées à la discrétion des Etats ? **La PAC doit rester européenne et ne pas être une somme de politiques nationales coordonnées à l'échelle européenne.** Il en va de même pour l'accès des agriculteurs aux biotechnologies : laisser le choix de production ou non aux Etats membres constitue une source importante de distorsions.

Aujourd'hui et plus que jamais, les 50 milliards d'euros de la PAC sont au centre des débats européens.

Budget de la PAC



Source : Commission européenne

3 Une profession prête à se mobiliser

Les soutiens publics représentent actuellement une part significative du chiffre d'affaires des entreprises agricoles. Depuis la crise, *de facto*, ils représentent l'essentiel du revenu final de la plupart des productions agricoles. Compte tenu des marges étroites de gain de productivité, toute diminution des concours publics impacte directement le revenu des agriculteurs qui reste largement inférieur à ceux des autres professions en Europe. Parallèlement, les chefs d'entreprise agricole ont conscience que leur métier évolue. Ils ont la capacité de se mobiliser.

Une profession fragilisée

Pour de nombreuses activités agricoles – grandes cultures et élevage en particulier – les aides publiques constituent la majorité du revenu agricole.

En 2006, les soutiens de la PAC représentaient 61 % du revenu agricole en moyenne en Europe, 48 % en Pologne, 92 % en France, 97 % en Allemagne, 121 % au Royaume-Uni et 260 % en République tchèque !

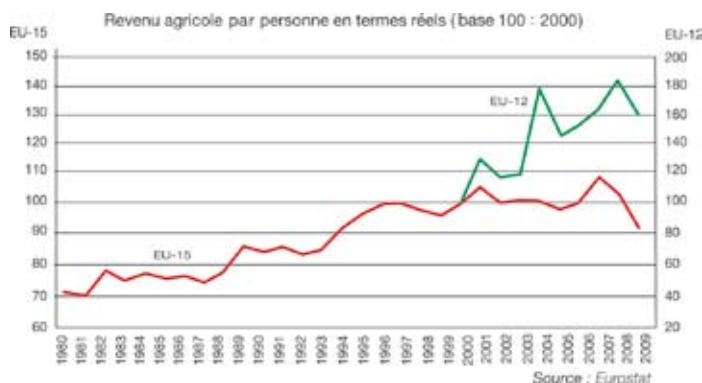
Aujourd'hui, compte tenu de la crise, le revenu agricole de l'Union européenne des 15 est redescendu au niveau de celui de 1994. Il reste très inférieur à celui des autres catégories socioprofessionnelles. La situation est en partie conjoncturelle et témoigne de la fragilité du secteur agricole.

Partout en Europe se pose la question de la répartition de la valeur au sein de la chaîne agroalimentaire. La répartition des pouvoirs de négociation a évolué au détriment des producteurs.

L'attente d'une nouvelle approche

Une nouvelle génération d'agriculteurs va prochainement reprendre près d'un tiers des entreprises agricoles européennes. En effet, en 2007, un tiers des agriculteurs européens était âgé de plus de 65 ans. En 2020, nombre d'entreprises agricoles seront gérées par des agriculteurs jeunes. Ceux-ci n'auront pas connu la réforme fondamentale de la PAC de 1992 ! Une bonne partie d'entre eux sera même née après ! Ils porteront un regard neuf sur leur métier. Ils seront projetés, dès leur installation, dans un monde incertain fait d'opportunités et de risques.

Evolution du revenu agricole dans l'Union européenne





Passer du producteur au chef d'entreprise agricole

Seules des entreprises agricoles européennes à la fois compétitives et orientées vers les demandes des marchés pourront relever les nouveaux défis du XXI^e siècle : l'alimentation, l'énergie, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, le changement climatique, la globalisation et la productivité agricole. Quelle que soit la nature du marché – marchés de commodités, de produits transformés, de proximité... – ces entreprises nouvelles devront compter sur leur réactivité pour répondre aux attentes de leurs clients. Une telle posture nécessite que la structure de ces entreprises soit adaptée à leur marché.

Parallèlement, les agriculteurs ne peuvent plus être de simples producteurs ; ils deviennent de véritables chefs d'entreprise. Cela implique qu'ils soient formés à la conduite d'entreprise dans toutes ses composantes : managériale, commerciale, de gestion...

Pour assurer leur rentabilité et leur pérennité, les entreprises agricoles doivent se placer dans une situation économique favorable. Ainsi, elles doivent s'appuyer sur deux piliers : d'une part, elles doivent compter sur la rémunération, par les marchés, de produits alimentaires et non alimentaires. D'autre part, les entreprises agricoles européennes seront assurées d'une **rétribution en échange de biens et de services non marchands (sécurité alimentaire et environnement)** : c'est le nouveau pacte que propose la SAF.

“Les agriculteurs deviennent de véritables chefs d'entreprise”

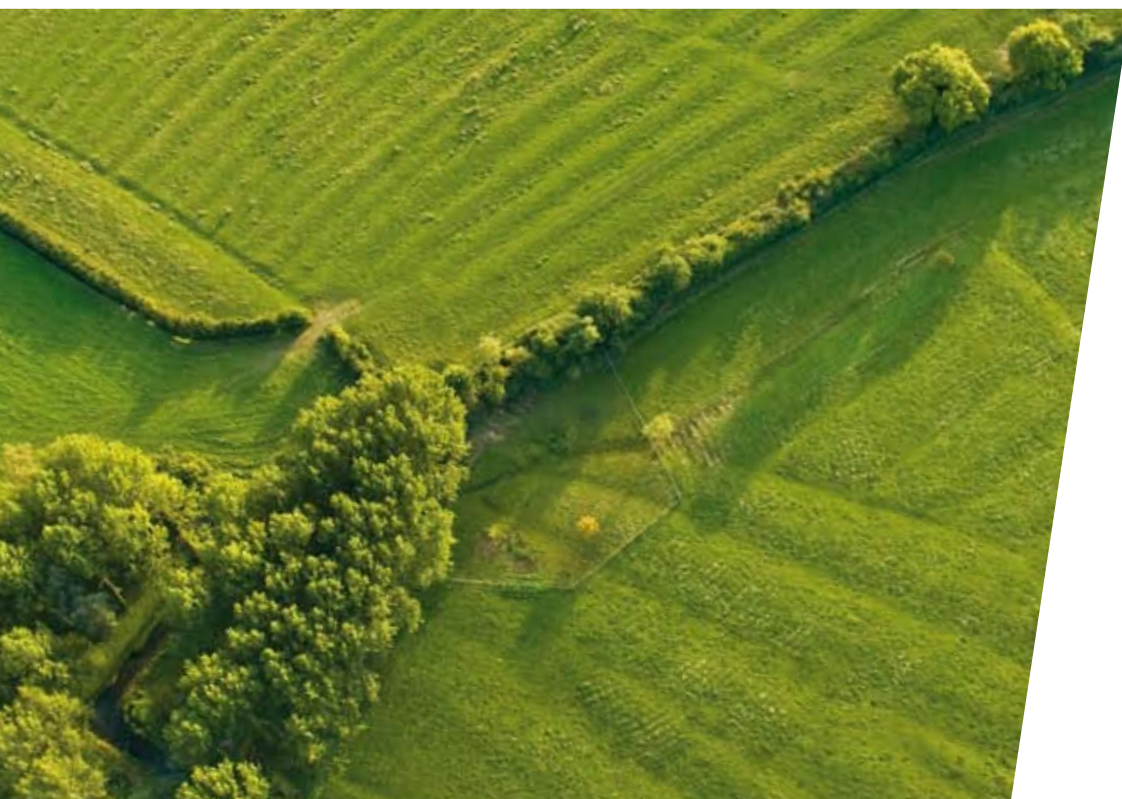
Passer du droit à paiement unique au contrat

Pour permettre à l'agriculture européenne d'être moderne, il est nécessaire de changer de paradigme. Il s'agit de passer d'une gestion basée sur le droit à paiement unique – *entitlement* en anglais – à une gestion s'appuyant sur un contrat. Il faut remplacer ce droit à, peu lisible et source de contestations, par un contrat avec contreparties, plus explicite et plus adapté à la démarche d'entreprise.

Les contrats devront être élaborés à la suite de consultations rassemblant, en dehors des institutions européennes (Parlement européen, Conseil et Commission), les chefs d'entreprise agricole via leurs structures représentatives nationales ou européennes, les consommateurs et les associations représentant la société civile.

Un nouveau Pacte : Des contrats entre l'agriculture et la société

Deuxième partie



1 Un pacte avec la société



Pour la SAF, l'ambition et la modernité de la relation entre l'agriculture et la société doivent se construire autour d'un nouveau pacte. Ce pacte répond à trois objectifs fondamentaux : nourrir, préserver et accueillir.

Nourrir

C'est le minimum que l'on attend des agriculteurs européens pour 2020 : être en capacité de nourrir les 515 millions de consommateurs européens, soit 15 millions de plus qu'actuellement.

D'un point de vue stratégique, l'Europe a tout intérêt à rechercher le meilleur **taux de couverture de ses propres besoins alimentaires**. Car si à court terme, l'Union européenne a les moyens financiers de garantir en permanence ses besoins sur les marchés internationaux, elle doit être capable de préparer toute incertitude d'ordre géopolitique ou catastrophique sur le long terme. La récente éruption du volcan islandais comme les multiples tensions en Asie sont autant de forces de rappel.

Au-delà de son propre territoire, l'agriculture européenne a le devoir de participer aux équilibres alimentaires mondiaux. C'est de cette manière qu'elle peut contribuer à la stabilité géopolitique du monde. En effet, en faisant le choix de la production, elle permet d'accroître la disponibilité alimentaire mondiale. Les populations du bassin méditerranéen et de l'Afrique, dont la croissance démographique ne fléchit pas et dont les ressources (particulièrement en eau) sont limitées, bénéficieront notamment de cette disponibilité alimentaire. Dans cette perspective, **l'agriculture européenne a vocation à exporter ses commodités tout comme ses produits à valeur ajoutée.**

D'une manière générale, l'alimentation européenne est diversifiée dans ses produits et dans ses pratiques. Cette diversité alimentaire, à la base des politiques de santé publique, est le fruit d'une agriculture très variée. C'est pourquoi il est essentiel de la préserver et de l'encourager.

Préserver

Les agriculteurs occupent 55 % de l'espace européen... et ils s'en occupent ! En effet, l'agriculture européenne joue un rôle déterminant dans la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. En produisant des biens non alimentaires (biocarburants, biomasse, biomatériaux de substitution...), elle contribue à diminuer la dépendance de l'économie au carbone d'origine fossile. En ce sens, elle participe activement à la lutte contre le changement climatique.

“L'agriculture européenne a le devoir de participer aux équilibres alimentaires mondiaux”

De plus, en adoptant des pratiques culturales innovantes, l'agriculture européenne préserve la qualité de l'eau, de l'air, des sols, entretient les paysages et favorise le développement de la biodiversité. Elle est donc parfaitement capable de répondre aux nouvelles ambitions environnementales de l'Union européenne et aux aspirations de la population pour plus de bien-être naturel.

L'agriculture est productrice de biens publics qu'il convient de rémunérer pour le bien-être procuré aux populations urbaines, majoritaires en Europe comme dans le reste du monde depuis 2007.

Accueillir

A l'origine, la société européenne est une société rurale. Aujourd'hui, même au sein des communautés rurales, les agriculteurs ne sont plus majoritaires, sauf exception.

Pourtant, ils constituent l'un des ciments sociaux de nos espaces ruraux. Une campagne européenne vide d'agriculteurs n'est pas envisageable !

En outre, la diversité de l'alimentation européenne fait partie de sa culture.

Enfin, l'agriculteur est le meilleur lien entre l'alimentation, l'environnement, les consommateurs, les contribuables et les décideurs politiques. Il a un rôle pédagogique et, comme tout chef d'entreprise passionné par son métier, il est le meilleur promoteur de ce qu'il fait au quotidien.

Biens et services fournis par les écosystèmes agricoles (terres arables et prairies)

Biens et services rétribués par le marché

- Productions alimentaires végétales et animales
- Productions non alimentaires

Biens et services rétribués par le nouveau pacte

- Sécurité alimentaire
- Paysages
- Diversité des ressources génétiques agricoles végétales et animales
- Régulation du cycle de l'eau (quantité et qualité)
- Séquestration du carbone atmosphérique et production d'oxygène
- Fourniture d'habitats pour la faune et la flore sauvages, les pollinisateurs, les organismes du sol
- Fourniture d'un corridor pour la biodiversité

2 Une déclinaison du pacte en trois volets



Le nouveau pacte entre l'agriculture européenne et la société s'inscrit dans le prolongement des réformes successives et des mécanismes existants. Il apporte une clarification pour le citoyen européen et se décline en trois volets complémentaires.

Le « Contrat agricole européen »

Les paiements directs – actuellement versés sous forme de Droit à Paiement Unique (DPU) – doivent être remplacés par le « contrat agricole européen », conclu entre l'Union européenne et les agriculteurs européens. Ces contrats n'ont pas vocation à remettre en cause le mécanisme existant des DPU mais apportent une clarification fondamentale vis-à-vis de la société.

Le « contrat agricole européen » de la SAF repose sur 2 composantes :

- **Une composante sécurité alimentaire pour la rémunération** tant de la participation au maintien et à l'accroissement du taux de couverture des besoins alimentaires de l'Union européenne, que du haut niveau d'exigence dans les modes de production.
- **Une composante environnement pour la rémunération** liée aux paysages, à la biodiversité, aux écosystèmes et au maintien de la qualité de l'eau.

Ce « contrat agricole européen » est une composante du chiffre d'affaires des entreprises. Il est une source de sécurisation et de diversification de la production. Il doit être de nature à assurer le dynamisme de toutes les zones rurales en Europe et à amortir l'exode rural dans les pays nouvellement entrés.

Il constitue une véritable plus-value communautaire car il répond à des besoins qui vont au-delà de la simple agrégation des intérêts nationaux. Qu'il s'agisse de sécurité alimentaire – du point de vue sanitaire ou quantitatif – ou de l'environnement, **l'approche doit s'effectuer à l'échelle de l'Union : c'est la seule manière de garantir l'atteinte des objectifs de ce contrat.**

“Le contrat agricole européen constitue une véritable plus-value communautaire”

Des « Contrats spécifiques »

Au-delà du « contrat agricole européen », des « contrats spécifiques » rétribuent les agriculteurs s'engageant ou s'étant engagés dans des pratiques volontaires et ciblées. En effet, les efforts déjà consentis par les agriculteurs doivent être rémunérés à juste titre. **Ces prestations agro-écologiques s'articulent autour de trois grands axes ciblés : la biodiversité, l'eau et le maintien des zones de haute valeur naturelle.**

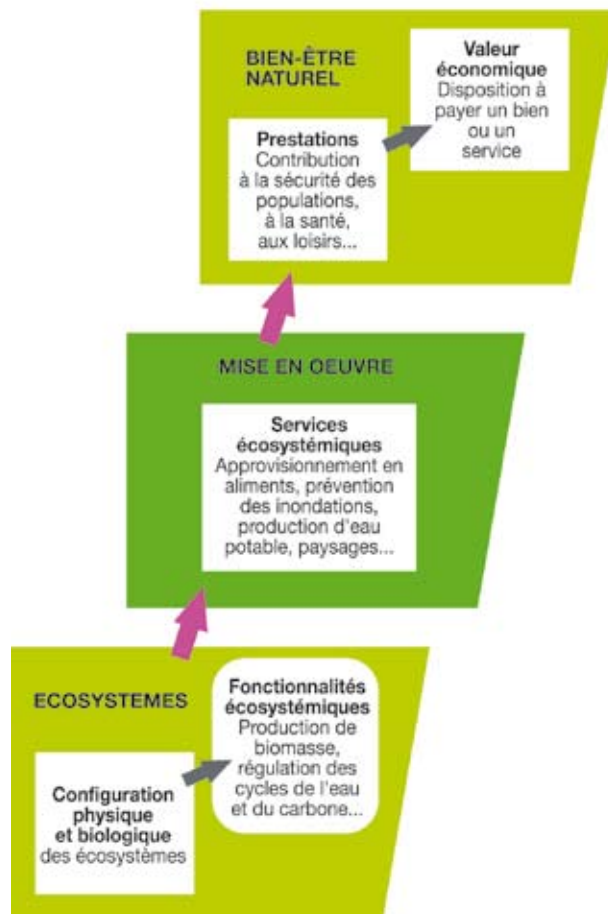
Ce sont des services écosystémiques qui ne sont ni rétribués par le marché ni couverts par le « contrat agricole européen ». Parce que ces services développent des biens publics au sein des régions agricoles, ces missions volontaires doivent être cofinancées par l'Union européenne et les Etats membres.

Contrairement au « contrat agricole européen », les « contrats spécifiques » sont de véritables contrats de territoire. En s'appliquant à l'échelle locale (bassin versant ou petite région naturelle), une même stratégie doit se décliner pour plusieurs entreprises agricoles et ainsi garantir la cohérence environnementale des mesures.

Les « contrats spécifiques » permettent aussi de maintenir le dynamisme des zones rurales à risque élevé de déprise (zones de montagne, zones littorales, zones intermédiaires...) qui rentrent dans les critères des zones de Haute valeur naturelle.

Des écosystèmes à la fourniture de bien-être naturel

Adapté de "The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) :
The Ecological and Economic Foundations" - Septembre 2009





Une gestion des marchés affinée

La production agricole européenne est de plus en plus pilotée par les marchés et non l'inverse. L'agriculteur doit être à leur écoute. Il est le premier élément de la chaîne agroalimentaire et contribue à lui fournir ce dont elle a besoin. Il doit ainsi calibrer autant que possible sa production en fonction des besoins de l'aval. **A ce titre, il est un alimentateur.** Cependant, la multiplicité des acteurs, les aléas météorologiques et la volatilité des prix rendent délicat ce calibrage entre production et besoin.

La gestion des marchés doit assurer à l'agriculteur un cadre économique raisonnable. Cette gestion des marchés constitue un filet de sécurité contre les risques économiques trop grands pour pouvoir être gérés à l'échelle de l'entreprise et même à l'échelle nationale.

Le nouveau pacte



Mode d'emploi du Pacte

————— Troisième partie —————



1 Le « Contrat agricole européen »



Sur le principe de la libre adhésion, le « contrat agricole européen » est conclu pour sept ans renouvelables. La rémunération qu'il engendre est proportionnelle à la surface de l'entreprise agricole, et encadrée par des seuils minimum et maximum.

En optant pour la mise en place d'un contrat entre les entreprises agricoles et l'Union européenne, c'est la nature même de la relation entre les chefs d'entreprise et l'ensemble des citoyens européens qui évolue. L'établissement d'un contrat officialise l'engagement réciproque. **Ce contrat reconnaît la fourniture d'un service d'intérêt stratégique et général**, le consolide et l'inscrit dans la durée. Ainsi l'Europe rémunère les agriculteurs en contrepartie du maintien des objectifs de sécurité alimentaire et de respect de l'environnement.

Un Contrat pour sept ans

Le « contrat agricole européen » est conclu pour sept ans, sur la période 2014 – 2020, entre une entreprise agricole et les institutions européennes, via des relais administratifs dans les Etats membres. Il est renouvelable au bout des sept ans. Une évaluation globale des contrats doit être réalisée en 2017, afin de préparer leur renouvellement.

Le « contrat agricole européen » est conclu proportionnellement à la contribution de l'entreprise agricole aux deux composantes : sécurité alimentaire et protection de l'environnement. Il est donc basé sur la surface de l'entreprise. Pour être efficace, ce contrat doit être passé entre des entreprises agricoles qui mettent en jeu un minimum de surface. Pour optimiser l'efficacité des fonds publics, il est nécessaire d'instaurer un seuil au-delà duquel une dégressivité sera mise en place. Ce seuil devra toutefois tenir compte des emplois générés par l'entreprise agricole.

Le contrat est découplé à 100 % de la nature de la production et ne prend pas en compte les références historiques.

Convergences entre les Etats et dans les Etats

Le montant du « contrat agricole européen » par unité de surface doit tendre à long terme vers un montant unique en Europe. Il s'agit d'un objectif prioritaire, au regard de la légitimité et de l'équité de ce contrat au sein de l'Union européenne. Deux mouvements de convergence devront donc s'opérer : l'un entre les Etats membres, l'autre au sein même des Etats.

Dans un premier temps, il faudra tenir compte à la fois de la disparité du niveau de développement économique (PIB/habitant) ou du pouvoir d'achat entre les Etats membres, et de l'écart au sein de chaque pays entre le revenu agricole et le revenu moyen des autres catégories socioprofessionnelles. **Il sera nécessaire de bâtir un taux de modulation.**

“Le contrat agricole européen repose sur la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement”

Les contreparties du Contrat

L'objet du contrat reposera sur les actuelles Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Ces objectifs seront basés prioritairement sur la préservation de la qualité des milieux en liaison avec la qualité de l'eau, des sols et des paysages ainsi que le bien-être animal. **En outre, une attention particulière devra être portée sur les surfaces toujours en herbe.** En effet, elles constituent un objectif prioritaire de l'UE, tant en ce qui concerne la biodiversité que pour leur contribution à la lutte contre le réchauffement climatique par le stockage du carbone. Dans tous les cas, les entreprises agricoles qui ne souscrivent pas à ce « contrat agricole européen » devront respecter les ERMG.

Les exigences du « contrat agricole européen » devront être harmonisées en Europe afin de ne pas introduire de distorsions de concurrence entre Etats membres. Par ailleurs, pour apporter de la lisibilité et de la stabilité dans la gestion des entreprises agricoles, ces exigences ne devront pas être modifiées d'une année sur l'autre.

Vue d'ensemble des actuelles ERMG et BCAE

Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)

- Cinq directives sur l'environnement : deux sur la conservation de la nature (79/409 sur les oiseaux et 92/43 sur les habitats), deux sur l'eau (91/676 sur les nitrates et 2006/118 sur les eaux souterraines, seule directive issue de la directive cadre sur l'eau) et une sur les sols (86/278 sur les boues d'épuration)
- Trois textes réglementaires sur l'identification et l'enregistrement des animaux
- Trois règlements sur le bien-être animal
- Sept règlements sur la santé en productions animales et productions végétales.

Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

Certaines normes sont facultatives : il revient aux Etats membres de décider de leur application ou non.

- Erosion des sols
 - gestion minimum des terres
 - couverture minimale du sol
 - conservation des terrasses (facultatif)
- Matière organique des sols
 - non brûlage des résidus de cultures
 - rotations (facultatif)
- Structure des sols
 - machines agricoles appropriées (facultatif)
- Niveau minimal d'entretien
 - maintien des caractéristiques du paysage
 - protection des pâturages permanents
 - maîtrise de la végétation envahissante sur les terres
 - capacité minimale de charge du bétail (facultatif)
 - préservation des habitats (facultatif)
 - entretien des vignes et des oliveraies (facultatif)
 - interdiction de l'arrachage des oliviers (facultatif)
- Gestion de l'eau
 - bandes tampons le long des cours d'eau
 - respect des autorisations d'irrigation.



A titre d'exemple, les éléments paysagers de type Surface équivalente topographique (SET) développés en France depuis le Bilan de santé devront être généralisés en Europe. Dans le cas contraire, la question de leur maintien devra être posée. Si cette mesure sort du champ du « contrat agricole européen », elle pourra alors faire l'objet de « contrats spécifiques ».

Enfin, les agriculteurs qui signent ce contrat devront afficher, sur leur ferme ou dans leurs champs, un logo européen portant la mention « Ici l'Union européenne investit pour votre sécurité alimentaire et votre environnement ». Par cette action les Européens pourront matérialiser la destination des fonds européens. Par rapport à leur métier, les agriculteurs sont les meilleurs vecteurs de communication avec les contribuables/consommateurs. Ils seront les mieux à même d'expliquer les termes du contrat qu'ils ont passé, d'en montrer les résultats concrets. Grâce à cette communication, le lien entre agriculture et société sera renouvelé.

Modalités juridiques

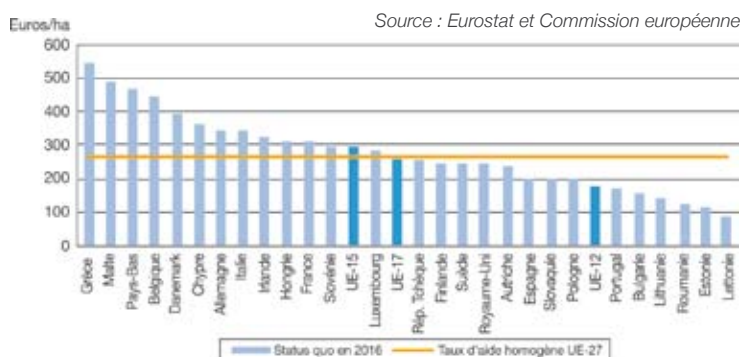
Les droits et devoirs de chaque partie sont formalisés par le contrat, avec la mention des modalités de contrôle, de sanctions en cas de non-respect et éventuellement des conditions de versement de dommages et intérêts. Ces éléments n'entraîneront pas obligatoirement de lourdeurs administratives supplémentaires, les dispositifs existants pouvant perdurer.

Ces contrats comprennent des termes semblables dans chacun des Etats. **Les agriculteurs sont libres d'adhérer ou non à cette proposition.** Le contrat est conclu avec les personnes morales constituant les entreprises agricoles, et ce pour une durée de sept ans. Il engage l'ensemble de la surface éligible d'une entreprise agricole, tout en intégrant le fait qu'elle est susceptible d'évoluer. Ce contrat doit être cessible ou reconductible dans les cas de transformation juridique d'une structure ou de changement de chef d'entreprise.

Chaque Etat membre est actuellement libre de choisir la nature juridique du lien qui l'unit à ses agriculteurs. Il est donc nécessaire de décliner les articles retenus selon le droit des contrats de chaque Etat. En France, il pourrait s'agir de contrats dits d'adhésion, dont la signature nécessite un engagement réciproque entre l'agriculteur et l'Union européenne.

“Les droits et devoirs de chaque partie sont formalisés par le contrat”

Paiements moyens par hectare (premier pilier de la PAC) en 2016 (sous hypothèses budgétaires constantes)



2 Les Contrats « spécifiques »

En complément du « contrat agricole européen », les « contrats spécifiques » permettent à l'agriculteur de valoriser des actions additionnelles. Ces actions vont dans le sens de la redynamisation de la biodiversité, de la préservation de l'eau et de la reconnaissance des zones à haute valeur naturelle. Ces contrats répondent à une logique de projet, dépassant l'échelle de l'entreprise agricole pour un territoire plus large.

► Les 3 axes des Contrats spécifiques

« Contrats spécifiques Biodiversité » : pour un remembrement écologique

Les « contrats spécifiques Biodiversité » doivent favoriser les actions supplémentaires à celles du « contrat agricole européen ». **Il s'agit de promouvoir la création d'infrastructures agro-écologiques pour lutter contre la simplification des paysages.** A l'échelle d'un territoire, ces « contrats spécifiques » créeront de véritables connectivités écologiques ou infrastructures vertes. Après les remembrements des années 1960 qui visaient à augmenter la taille des champs, l'Union européenne doit être à l'origine d'un « remembrement écologique » ! Il s'agit d'un aménagement du territoire, concerté à l'échelle d'un village, d'un canton ou d'un bassin versant. Les objectifs de ces projets sont multiples : corridors de biodiversité, aménagements paysagers, circuits de randonnées, aménagements cynégétiques, etc.

Les prairies et les systèmes herbagers devront également faire l'objet de contrats. Pour les systèmes de grandes cultures, les terres mises en jachères environnementales feront l'objet de « contrats spécifiques » car elles se trouvent la plupart du temps au milieu de paysages plus ouverts, donc plus menacés. Ce sont dans ces espaces que, pour l'agriculteur, le manque à gagner par la mise en place de jachères est le plus élevé. **Ces jachères devront contenir des plantes spécifiques favorables à la biodiversité et aux insectes pollinisateurs.**

Un suivi des performances de l'agriculture en matière de biodiversité devra être réalisé en permanence par l'Agence européenne de l'Environnement. Il devra s'appuyer sur les 26 indicateurs retenus en 2008 dans le cadre du projet SEBI 2010.

Définition : Biodiversité

Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie : cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

Source : Sommet de Rio, 1992



« Contrats spécifiques Eau » : l'agriculteur producteur d'eau potable

Les « contrats spécifiques » sur la qualité de l'eau visent à protéger de manière renforcée les bassins versants des zones de captage d'eau potable. **Ces mesures limitent ainsi les coûts de traitement de l'eau potable**, payés par les citoyens européens dans leurs factures de consommation d'eau. L'agriculteur élargit ainsi son champ de production alimentaire à celui de l'eau potable. **De plus, l'échelon requis – le bassin de captage d'eau potable – permet de dépasser la vision locale et de fédérer plusieurs communes et cantons autour d'un projet commun.**

Dans la pratique, l'agriculteur qui souscrit un « contrat spécifique » s'engage à adopter sur le long terme des pratiques permettant de réduire les coûts de traitement de l'eau. Il est alors rémunéré à la hauteur de la perte économique engendrée. Compte tenu des délais de réaction des masses d'eau, il est impossible de lier ces mesures à des obligations de résultats sur la qualité de l'eau. En revanche, le contrat doit porter sur des obligations de moyens (pratiques agronomiques et traitements) et des obligations de résultats sur des indicateurs simples à évaluer (comme les reliquats azotés en sortie d'hiver).

Les 26 indicateurs de la biodiversité

1. Abondance des espèces d'oiseaux communs et de papillons
2. Liste rouge des espèces menacées
3. Espèces d'intérêt européen
4. Couverture des écosystèmes
5. Habitats d'intérêt européen
6. Diversité génétique du bétail
7. Zones protégées désignées au niveau national
8. Sites communautaires au titre des directives Habitats et Oiseaux
9. Dépassement de la charge critique d'azote
10. Espèces invasives exogènes en Europe
11. Présence d'espèces sensibles à la température
12. Indice trophique marin
13. Fragmentation des espaces naturels et semi-naturels
14. Fragmentation des systèmes aquatiques
15. Eléments nutritifs en transition, masses d'eaux littorales et maritimes
16. Qualité de l'eau douce
17. Bois sur pied
18. Bois mort
19. Bilan azoté agricole
20. Zones agricoles de gestion favorables à la biodiversité
21. Stocks commerciaux de poissons
22. Qualité de l'eau des effluents de pisciculture
23. Empreinte écologique des Etats membres
24. Brevets sur les ressources génétiques
25. Financement de la gestion de la biodiversité
26. Sensibilisation du public

Source : Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators (SEBI 2010)

« Contrats spécifiques Haute Valeur Naturelle » : promouvoir le dynamisme de toutes les zones rurales

Au-delà des « contrats spécifiques » Biodiversité et Eau, des contrats Haute valeur naturelle peuvent être passés au titre de la promotion des zones écologiquement remarquables et économiquement défavorisées. Ces contrats s'appuient sur un nouveau zonage dit de Haute valeur naturelle. **Ces zones intègrent à la fois des territoires de grand intérêt écologique et des zones à risque élevé de déprise.** Ces zones sont déjà délimitées : il s'agit, pour la première catégorie, du réseau Natura 2000, des Parcs naturels nationaux et régionaux présentant des activités agricoles, des zones d'intérêt écologique faunistique et floristique, etc. ; pour la seconde catégorie, ce sont les zones défavorisées de montagne, les zones défavorisées dites intermédiaires et les zones affectées par des handicaps spécifiques.

A titre d'exemple, dans certaines régions de type alpin, des « contrats spécifiques » pourront être passés sur les surfaces en herbe. En effet, il faut tenir compte de l'intérêt des prairies pour la biodiversité, du stockage du carbone et de la réponse que ces espaces constituent face aux risques de déprise agricole.

Le zonage Haute valeur naturelle doit être la synthèse de tous les zonages actuels. **Il a pour but de simplifier le mille-feuille territorial actuel et de limiter les coûts de gestion des « contrats spécifiques ».** Une fois le zonage établi, les contrats seront activés de manière automatique.

Le régime de soutien actuel aux zones défavorisées

Il est défini dans le règlement (CE) 1698/2005 concernant le soutien développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

- Les zones de montagne : soit par l'existence de conditions climatiques très difficiles, soit par la présence de fortes pentes, ainsi que les régions situées au-dessus du 62^e parallèle.
- Les zones défavorisées dites intermédiaires : affectées de handicaps naturels importants, notamment une faible productivité des sols ou des conditions climatiques difficiles, dans lesquelles il importe de maintenir une agriculture extensive pour la gestion des terres.
- Les zones affectées de handicaps spécifiques : dans lesquelles le maintien de la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace rural, la préservation du potentiel touristique, ou pour des motifs de protection côtière.



► Modalités

Obligation de moyens

Les clauses du contrat visent, de manière générale, des obligations de moyens et non des obligations de résultat. En effet, l'inertie des milieux écologiques limite la fixation de résultats précis et directement mesurables. Néanmoins, lorsque les conditions techniques le permettent, des modélisations peuvent transformer les moyens en résultats. Le résultat est alors la somme de moyens employés et peut être calculé en temps réel. Cette approche développée en France par l'union de coopératives InVivo offre une plus grande souplesse aux agriculteurs : elle est donc plus incitative et doit être privilégiée. Elle permet en outre de mieux légitimer auprès du citoyen ces « contrats spécifiques » souscrits par les agriculteurs.

“Sortir d’une logique de guichet pour entrer dans une logique de projet”

Modalités de financement

Par leur caractère spécifique, ces mesures seront cofinancées par l'Union européenne et les Etats membres, sur le modèle du second pilier actuel de la PAC. Devant les difficultés budgétaires que peuvent connaître certains Etats membres et pour ne pas compromettre la réalisation de ces « contrats spécifiques » dont les intérêts dépassent largement le court terme, **le cofinancement par les Etats peut s'étendre aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs** (exemples en France : les Agences de l'eau et l'ONCFS). Cet élargissement du champ du cofinancement permet par ailleurs d'impliquer au mieux les pouvoirs publics locaux et contribue à l'amélioration de l'efficacité des mesures.

L'uniformisation des montants par hectare du « contrat agricole européen » entre les Etats membres ne s'applique pas dans le cadre des « contrats spécifiques ». En effet, ces contrats ont pour objectif de s'appliquer à des zones et à des agricultures spécifiques, dont les critères sont définis de manière objective pour l'ensemble de l'Union européenne. En outre, le cofinancement de ces contrats permet de dépasser la vision du juste retour national. **Dans cet esprit, ces « contrats spécifiques » doivent sortir d'une logique de guichet pour entrer dans une logique de projet.**

Modalités de rémunération

Les modalités de rémunération de ces « contrats spécifiques » devront se baser sur les travaux d'évaluation des services écosystémiques. Deux rapports contribuent notamment à définir des ordres de grandeur : le rapport du groupe de travail coordonné par B. Chevassus-au-Louis (Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes, Centre d'analyse stratégique, 2009) et le rapport conduit par P. Sukhdev (The Economics of Ecosystems & Biodiversity, 2009).

A titre d'exemple et dans certaines conditions, les services écosystémiques non marchands d'une prairie permanente (c'est-à-dire une prairie naturelle ou une surface consacrée à la production d'herbe depuis au moins cinq ans) sont évalués par le rapport du Centre d'analyse stratégique à un ordre de grandeur de 600 €/ha/an.

Echelle d'intervention

Dans le cas des problématiques environnementales, l'échelle d'intervention est parfois difficile à trouver. L'exemple de l'Espagne montre d'importants différentiels dans l'approche du second pilier de la PAC, ce qui peut créer des distorsions de concurrence entre les 17 Communautés autonomes. Pour éviter cela, il faut établir des règles générales à l'échelle européenne, notamment en ce qui concerne les mesures environnementales (couverts environnementaux, utilisation des produits phytosanitaires et doses d'intrants).

Typologie des services écosystémiques



Source : Millennium Ecosystem Assessment



Articulation avec les mesures actuelles du second pilier de la PAC

Les mesures qui ne concernent pas la fourniture de biens publics non rémunérés par le marché, de type axe 1 du FEADER actuel (compétitivité et modernisation) et axe 3 du FEADER actuel (qualité de vie dans les zones rurales et diversification dans des activités non agricoles) ont vocation à disparaître progressivement d'ici 2020. En effet, nombre des objectifs de ces mesures (comme l'accès à l'Internet à haut débit ou la modernisation des bâtiments) seront atteints en 2020. **Après cette date, il ne faudra conserver que les mesures liées à la formation des agriculteurs et à la promotion des produits.** Si des différences de développement agricole persistent au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les nouveaux – et les éventuels futurs – Etats membres, ce sera à la politique de cohésion de créer les mesures qu'elle prend d'ordinaire pour les autres secteurs de l'économie.

Suivi et communication

Une cartographie en continu de l'utilisation de ces « contrats spécifiques » dans l'Union européenne devra être mise en place. Elle apportera au contribuable une vision claire de la destination des fonds communautaires. De plus, l'Union européenne devra davantage communiquer sur les rapports d'évaluation qu'elle publie, liés aux « contrats spécifiques ». Plus que des chiffres, ce sont les mesures appliquées sur le terrain qui intéressent les contribuables.

Objectifs de la politique de cohésion

- Convergence des régions les moins développées (dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne) : aide à la croissance et à la création d'emplois.
- Compétitivité régionale et emploi, à destination des régions non couvertes par l'objectif de convergence : amélioration de la compétitivité et de l'attractivité des régions, adaptations aux évolutions de la société.
- Coopération territoriale européenne : coopération transfrontalière le long des frontières terrestres et maritimes, coopération interrégionale sur des priorités stratégiques.

Source : Commission Européenne

3 Des outils de gestion du marché

Pour honorer le « contrat agricole européen » et les « contrats spécifiques », les entreprises agricoles devront bénéficier d'un environnement économique stabilisé. En effet, elles sont pour la plupart exposées à des risques croissants de toutes natures et à des distorsions de concurrence.

Gestion des crises

Un filet de sécurité de base devra être conservé afin de gérer des crises graves durant lesquelles les structures de la production et des filières sont en danger. **Ce filet de sécurité sera basé sur des mécanismes d'intervention ou de retrait du marché pour des produits périssables.** Les mécanismes de déclenchement de ces outils devront être clairement précisés.

A l'échelle communautaire, des stocks stratégiques devront être constitués pour contribuer à la prévention des fortes volatilités de prix, en écrêtant les grands excès, mais sans entraîner de coûts trop importants ni provoquer de distorsions de marché. A titre d'exemple, le coût de stockage du blé est de l'ordre de 0,0342 €/tonne/jour, soit seulement 12,5 millions d'euros pour financer un stock d'1 million de tonnes sur un an !

Parallèlement, des mécanismes d'amélioration de la fluidité du marché intérieur devront être étudiés. En effet, il n'est pas rationnel de mettre à l'intervention du maïs d'Europe centrale, alors même que des pays d'Europe de l'Ouest importent du maïs de même qualité en provenance de pays tiers. Des mécanismes de restitution intra-européenne ou des aides ponctuelles aux transports pourraient améliorer le fonctionnement du marché européen des commodités agricoles.

Bilan de santé et gestion des risques

Le Bilan de santé de la PAC renforce la palette d'outils à disposition des chefs d'entreprise agricole. Au titre de l'article 70, les Etats membres peuvent choisir d'employer des **fonds communautaires** pour soutenir les assurances récolte, animaux et végétaux (couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables et des maladies animales ou végétales ou des infestations parasitaires). Seuls trois pays ont utilisé cette possibilité : la France et l'Italie, et dans une moindre mesure les Pays-Bas. En parallèle, seuls trois pays en Europe utilisent des **fonds nationaux** pour les mêmes objectifs : l'Espagne, et dans une moindre mesure la Pologne et la France.



Gestion des risques

La gestion des risques devra passer par l'utilisation d'une palette d'outils à disposition de l'agriculteur et de son aval. Le chef d'entreprise doit pouvoir choisir dans cette palette les outils de gestion des risques qui lui correspondent le mieux. Il ne doit pas oublier que ces outils ne permettent en aucun cas de garantir un revenu ni même un résultat. Les actions de prévention des risques – peu coûteuses, non distorsives et vertueuses – restent d'ailleurs essentielles. La gestion des risques doit se pratiquer à tous les niveaux de la filière agroalimentaire et en fonction des spécificités propres à chaque branche. Pour des productions contractualisées voire intégrées, les risques doivent être gérés par l'aval, qui bénéficie d'une économie d'échelle certaine.

Dans certains cas, les outils de type assurantiels peuvent être intéressants. Leurs modalités sont à définir en fonction des filières : assurances individuelles ou collectives, à la parcelle ou à l'entreprise, basées sur une variabilité intra-annuelle ou inter-annuelle, etc. L'assurance récolte, dans nos zones tempérées, ne s'avère efficace que dans certaines conditions. Dans tous les cas, les chefs d'entreprise agricole doivent connaître leurs coûts de production et sécuriser leurs prix d'objectif, notamment grâce aux marchés à terme.

“La gestion des risques doit se pratiquer à tous les niveaux de la filière”

Barrières douanières

Les barrières douanières ont été fortement réduites ces dernières décennies. Les niveaux actuels devront être maintenus, sous peine de voir disparaître en Europe des pans entiers de productions spécialisées. C'est le cas notamment en bovins viande, dans un monde qui s'internationalise de plus en plus. A titre d'exemple, JBS, le leader mondial de la viande, abat en une journée 80 000 têtes alors que le premier opérateur français en abat 30 000 en une semaine !

Relations au sein des filières

Un pouvoir de négociation renforcé

L'Europe passe d'un marché protégé et régulé avec une intervention publique forte, à un système plus ouvert et fluctuant. Il est donc nécessaire de stabiliser les relations entre les parties prenantes. **La contractualisation, qui constitue un bon moyen pour y parvenir, est à encourager.** Cette contractualisation doit être pratiquée entre les chefs d'entreprise agricole et les structures en aval de la production.

De plus, il est indispensable d'obtenir des rapports de force plus équilibrés au sein de la chaîne agroalimentaire, du producteur au consommateur. **En ce sens, le pouvoir de négociation des agriculteurs doit être renforcé.** Ce renforcement doit passer par l'émergence de structures de commercialisation de taille plus importante qu'actuellement. L'Union européenne doit favoriser ces mutations.

Ces nouvelles structures pourront prendre la forme de centrales de vente, incluant les coopératives de vente existantes. Pour être efficaces, ces centrales de vente devront compter sur un engagement formalisé de la part des agriculteurs sur les volumes qu'ils fourniront.

L'idée de centrales de vente ou de coopératives de taille européenne doit être approfondie au regard de l'unicité du marché européen ou de la dimension des opérateurs des pays tiers. *A minima*, l'échelle des grands bassins de production nationaux ou transfrontaliers devra être privilégiée.

De nouveaux outils communautaires

Si le renforcement du pouvoir de négociation est un facteur clé du rééquilibrage des relations au sein des filières, il faut s'assurer de la manière dont les prix sont arrêtés.

Aussi, un organe européen tel que l'**observatoire des prix et des marchés au sein des filières** pourra garantir plus de transparence dans la fixation des prix et dans la gestion des pratiques commerciales. L'Union européenne pourra s'appuyer pour cela sur les outils existants : Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, et les travaux menés dans les Etats membres.

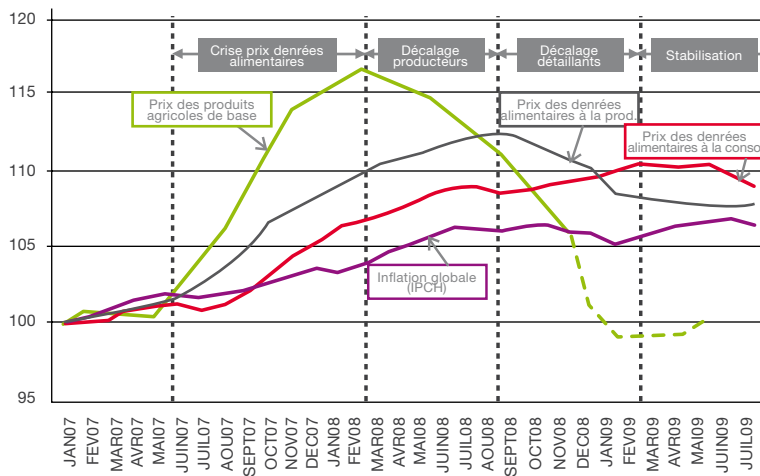
L'Union européenne pourra également nommer un **médiateur entre centrales de vente, industriels et grande distribution** pour favoriser une relation partenariale durable entre l'amont et l'aval, à l'image du médiateur inter-entreprises industrielles et de la sous-traitance, nommé en avril 2010 en France.

Pour que les dispositions précédentes puissent être mises en œuvre, le droit de la concurrence doit être appliqué de façon identique dans chaque Etat membre. A titre d'exemple, les distorsions en matière fiscale, sociale et environnementale doivent être supprimées. **Pour chaque filière, un observatoire des distorsions entre les Etats devra être mis en place par l'Union européenne.**



Evolution des prix le long de la chaîne agroalimentaire dans l'Union européenne des 27

Janvier 2007 - Juillet 2009 : indices des prix mensuels nominaux (Base 100 : Janvier 2007)



Source : Eurostat ; Agriviews





Conclusion

Le monde bouge, et de plus en plus vite. Face à toutes les incertitudes qui nous entourent, de nombreux pays misent sur une valeur sûre : l'agriculture. Affirmation des objectifs de sécurité alimentaire, prise en compte de la rareté des ressources naturelles, acquisitions de terres dans des pays étrangers... Les déclarations et les actes ne manquent pas !

Dans ce monde, l'Europe se cherche. La Politique agricole commune (PAC), peu coûteuse au regard de l'ensemble des dépenses publiques européennes (moins de 1 %), a relevé les défis de l'accroissement de la productivité et du maintien de prix alimentaires raisonnables pour les consommateurs. Voilà que de nouvelles ambitions l'attendent ! Les citoyens souhaitent que les politiques communautaires prennent plus en compte la croissance économique durable, l'environnement, le changement climatique...

Les projets pour la PAC sont multiples mais les budgets sont limités ! Devant un tel paradoxe, les chefs d'entreprise agricole sont prêts à se mobiliser.

Dans cette perspective, la SAF propose de signer un nouveau pacte entre l'agriculture et la société : un pacte reposant sur un « contrat agricole européen ». Basé sur une rémunération liée à la contribution de l'entreprise agricole à la sécurité alimentaire de l'Union européenne et à l'environnement, ce contrat viendrait se substituer à l'actuel droit à paiement unique.

Des « contrats spécifiques » volontaires permettront de rémunérer des actions supplémentaires à celles du « contrat agricole européen », liées notamment à la biodiversité, à l'eau et au maintien des zones de haute valeur naturelle.

Pour honorer ces contrats, les entreprises agricoles devront pouvoir compter sur un environnement économique stabilisé grâce à des outils de gestion des marchés adaptés.

Le pacte que la SAF propose pour la nouvelle PAC redonnera du sens :

- à la relation entre la société et les agriculteurs, notamment avec la clarification de l'utilisation des fonds publics,
- au métier d'agriculteur qui se positionnera en tant qu'offreur de services pour la société.

Ce pacte est porteur de modernité et d'avenir pour l'agriculture européenne. C'est une pierre apportée à l'édifice d'une Europe harmonisée, compétitive et et créatrice d'espoir.

Liste des experts intervenus lors du cycle de réflexion 2010

L'ensemble des synthèses des journées et des présentations des intervenants sont disponibles sur le site www.agriculteursdefrance.com dans la partie réservée aux adhérents de la SAF.

Entretiens de la Rue d'Athènes

« Quelle place pour l'agriculture européenne dans le monde ? » - 21 janvier 2010

Thématiques :

- les besoins alimentaires mondiaux
- les dynamiques mondiales d'investissement en agriculture
- les besoins des industries agroalimentaires
- les multiples attentes des consommateurs

Sébastien ABIS - Administrateur au secrétariat général - Ciheam (Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes)

Bernard BACHELIER - Directeur - Fondation FARM (Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde)

Sébastien BORDAS - Directeur des achats - McDonald's France

Olivier COMBASTET - Président-directeur général - Pergam Finance

Michel COOMANS - Chef de l'unité Industrie alimentaire - DG Entreprise et Industrie, Commission européenne - Belgique

Catherine GESLAIN-LANÉELLE - Directrice exécutive - EFSA (Autorité européenne de sécurité des aliments)

Gérard GHERSI - Professeur à l'Université Paul Valéry de Montpellier, Directeur de la Maison des Sciences de l'Homme de Montpellier

Eric GIRY - Chef du Service de la stratégie agroalimentaire et du développement durable - Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Bernard GRACIET - Directeur du Bureau de Bruxelles pour l'Union européenne - Syngenta - Belgique

Fabrice HATEM - Senior economist - CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement)

Marie-Jeanne HUSSET - Directrice de la rédaction - 60 millions de consommateurs

Jean-Robert PITTE - Président de la Société de Géographie, professeur à l'Université Paris-Sorbonne

Giampaolo SCHIRATTI - Consultant, ex-président directeur général - Marie

Pascal VINÉ - Directeur de Cabinet - Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Rencontres du Droit Rural

« La concurrence au cœur de l'agriculture de demain » - 26 novembre 2009

Thématiques :

- les distorsions de concurrence au sein de l'Union européenne
- l'harmonisation du Droit et des pratiques commerciales
- le regroupement de l'offre des producteurs agricoles



Louis-Luc BELLARD - Président - Vergers d'Anjou
Jean-Marc BELORGEY - Rapporteur général adjoint - Autorité de la Concurrence
Laurence BOY - Professeur - Université de Nice-Sophia Antipolis
Michel DEBROUX - Avocat à la Cour - Paris et Bruxelles
Jacques DRUAIS - Président - AFDR (Association française de Droit rural)
François CHAMPANHET - Adjoint à la sous-direction de l'Organisation économique des industries agroalimentaires et de l'emploi - Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche
Sophie MARTY - Inspectrice générale - DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes)
Bruno NEOUZE - Avocat à la Cour - Paris
Bernard PEIGNOT - Avocat aux Conseils - Vice-Président de la SAF
Catherine PRIETO - Professeur - Université Panthéon Sorbonne-Paris I
Philippe RINCAZAUX - Avocat à la cour - Paris
Egizio VALCESCHINI - Economiste - INRA (Institut national de la recherche agronomique)

Séminaires PAC & Europe

Séminaires présidés par Christoph BUREN et Charles MEAUDRE, administrateurs de la SAF

« Quel budget communautaire pour l'agriculture ? » 24 février 2010

Thématiques :

- les conséquences de l'application du traité de Lisbonne
- les nouveaux rôles du Parlement européen
- le budget européen et sa délicate négociation

Jean-Christophe BUREAU - Professeur d'Economie - AgroParisTech
Catherine GUY-QUINT - Députée européenne sortante et ex-coordinatrice de la commission des budgets - Parlement européen
Olga MELYUKHINA - Analyste des politiques agricoles - OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)
Yves PETIT - Professeur de Droit public - Centre européen universitaire de Nancy
Aurélien TROUVÉ - Maître de conférences - AgroSup Dijon

« PAC : regards croisés sur l'après-2013 » 24 mars 2010

Thématiques :

- des ambitions fortes pour la PAC
- une volonté de lisibilité de la PAC pour les citoyens
- une volonté de simplification pour les chefs d'entreprise agricole
- la question de l'harmonisation des mesures

Andrzej BABUCHOWSKI - Ministre conseiller - Représentation permanente de la Pologne auprès de l'Union européenne - Belgique
Pierre BASCOU - Chef d'unité Analyse de la politique agricole - DG Agriculture, Commission européenne - Belgique
Christa BAUER - Ministre - Représentation permanente de l'Autriche auprès de l'Union européenne - Belgique
Hans-Christoph EIDEN - Directeur des Affaires européennes et internationales - Ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection du consommateur - Allemagne
Sara KNIJFF - Chef d'unité Politique agricole commune - Ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire - Pays-Bas
Agusti MARINÉ - Président - AGPME (Association générale des producteurs de maïs d'Espagne) - Espagne
Sonia PHIPPARD - Directrice de l'Alimentation et de l'Agriculture - Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales - Royaume-Uni
József POPP - Directeur général adjoint - Institut de recherche d'économie rurale - Hongrie

Commission Environnement

Commission présidée par Marie DELEFORTRIE, administratrice de la SAF

« Les critères environnementaux pour une politique légitimée » - 14 janvier 2010

Thématiques :

- l'éco-conditionnalité des soutiens de la PAC actuelle
- le dialogue avec les associations de protection de l'environnement

David BALDOCK - Directeur exécutif - IEEP (Institute for European Environmental Policy) - Royaume-Uni

Jean-Claude BEVILLARD - Responsable des questions agricoles - FNE (France Nature Environnement)

Pierre-Julien EYMARD - Chef du Bureau des actions territoriales et agro-environnementales - Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Michel METAIS - Directeur - LPO (Ligue de Protection des Oiseaux)

« Les services environnementaux et leur juste rémunération » - 11 février 2010

Thématiques :

- les biens et services environnementaux, leur identification et les conditions de leur rémunération
- l'approche projet sur des obligations de moyens et de résultats

Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS - Inspecteur général de l'agriculture - INRA

Christian COUTTENIER - Responsable développement de la division Agriculture durable et développement - Union InVivo

Jean-François LE COQ - Agro-économiste - CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement)

Pascal MARET - Directeur Eaux, milieux aquatiques et agriculture - Agence de l'eau Seine-Normandie

Philippe MERAL - Economiste - IRD (Institut de recherche pour le développement)

« Une nouvelle approche du zonage environnemental » - 11 mars 2010

Thématiques :

- le concept de zones à haute valeur naturelle
- un tour d'horizon mondial des politiques environnementales innovantes

Marie-Alice BUDNIOK - Directrice du département juridique - European Landowners' Organization - Belgique

Cyrille LEFEUVRE - Chef du Bureau de l'Intégration de la biodiversité dans les territoires - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer

Thierry MOUGEY - Chargé de mission Biodiversité et gestion des espaces - Fédération des Parcs naturels régionaux

Carsten PHILIPSEN - Ministre conseiller - Ambassade royale du Danemark

Vaclav VOJTECH - Analyste des politiques agricoles - OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)

Commission Economique

Commission présidée par Francis CAPELLE, administrateur de la SAF

« LMA et gestion des risques » - 8 avril 2010

Thématiques :

- une vision de chef d'entreprise pour l'agriculteur
- une palette d'outils pour gérer les risques

Christian BONNETIER - Directeur adjoint - Fédération nationale Groupama

Caroline HALFEN - Responsable des affaires générales de la direction Agriculture et agroalimentaire - Crédit Agricole S.A.

Valérie LEVEAU - Service des études économiques - Arvalis

Elise THOMAZO - Pôle Economie et Politiques agricoles - APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture)



Conception : Agence AVERTI – www.averti.fr

La SAF est un think tank agricole français indépendant sous forme associative et reconnu d'utilité publique.

Chaque année, la SAF lance un cycle de réflexion au cours duquel elle confronte les avis d'une centaine d'experts et de chefs d'entreprise. Le présent document est le fruit de notre cycle 2009/2010. Il a été rédigé par Valéry ELISSEEFF et Edouard FORESTIE, respectivement directeur et chargé de mission économie – environnement de la SAF.

Au fil des ans et grâce aux concepts et idées qu'elle développe, la SAF contribue à imaginer et à façonner l'agriculture européenne de demain.

8 rue d'Athènes - 75009 Paris
Tél +33 1 44 53 15 15
Fax +33 1 44 53 15 25
courriel : saf@saf.asso.fr

