

# SCOPE

N°29  
DÉCEMBRE  
2011

La Lettre d'information des cultures arables

ÉDITORIAL >P1  
L'impérieuse nécessité  
d'être ambitieux

DOSSIERS >P2  
Captages du Grenelle :  
ça suffit!

DOSSIERS >P2  
Des crédits-carbone  
pour les légumineuses

INTERVIEW >P3  
États-Unis : les farmers  
face aux contraintes budgétaires

FOCUS >P3  
Verdissement, what is it ?

CLEFS >P4  
Chimie du végétal, chimie de l'avenir

## L'impérieuse nécessité d'être ambitieux

ÉDITORIAL > PAR CHRISTOPHE TERRAIN,  
VICE-PRÉSIDENT D'ORAMA, PRÉSIDENT DE L'AGPM

Toutes les instances - internationales , européennes, nationales - reconnaissent aujourd'hui le caractère stratégique de l'agriculture face aux enjeux alimentaires, énergétiques, environnementaux et donc économiques et sociaux de notre planète. Cette magnifique unanimité impose par conséquent de traduire en actes l'obligation d'accroître la production et la productivité de l'agriculture. Une obligation à laquelle l'Europe et notamment la France ont, par leurs atouts agronomiques, pédoclimatiques et leur technicité, capacité à répondre efficacement en conjuguant le produire plus et le produire bien.



Christophe TERRAIN,  
Vice-président d'ORAMA, Président de l'AGPM

C'est tout le sens du projet d'Orama « Pour une nouvelle PAC 2014-2020 », présenté fin novembre et joint à ce numéro. Un projet des grandes cultures françaises avec une ambition : défendre une agriculture de production afin, d'une part, de répondre à l'accroissement de la demande et, d'autre part, de permettre la création de valeur ajoutée supplémentaire, à profit partagé, dans les filières de transformation.

Ambition : c'est le maillon manquant des récentes propositions de la Commission européenne pour la future PAC. Au-delà des inconnues budgétaires et d'une absence de volonté en matière de gestion des marchés, ces propositions sont potentiellement sources d'amointrissement de la production, via le verdissement en particulier. Un même manque d'inspiration transparaît malheureusement à bien des égards dans

la politique agricole française, comme le montrent les récentes positions prises ici en ce qui concerne la gestion de la ressource en eau, l'utilisation des biotechnologies ou les bassins d'alimentation de captages.

Sur un marché mondialisé, mesurons-le bien, la nature a encore plus horreur du vide. Tout recul de notre force de frappe agricole sera irrémédiablement exploité par d'autres. C'est donc à un nouveau challenge que les grandes cultures françaises doivent s'atteler : redonner du sens, de l'ambition et un nouveau contenu aux propositions et orientations européennes et françaises. Cela constituera le cœur de notre prochain Sommet du Végétal, les 18 et 19 janvier prochains à Dijon, dont le thème sera « La production française de grains : une chance, un devoir ».

**ORAMA**  
nos cultures, notre avenir

# Captages du Grenelle : ça suffit !

> UN GUIDE D' ACTIONS PROCHAINEMENT À LA DISPOSITION DES EXPLOITANTS CONCERNÉS

**Les avis du terrain convergent quant à l'élaboration des programmes d'action dans les aires d'alimentation de captage du Grenelle : de nombreux éléments concourent à en imposer beaucoup trop aux exploitants. La réaction s'organise**

Avec l'aide d'agriculteurs de plusieurs régions, ORAMA a fait le point sur les difficultés rencontrées avec l'administration, les agences de bassin et d'autres instances dans le processus prévu par la loi « Grenelle 1 » pour les Aires d'alimentation de captage d'eau potable prioritaires (AAC ou BAC).

De nombreux retours font apparaître que, lors de la phase 1 - délimitation des aires et étude de vulnérabilité-, les agriculteurs ne sont pas ou guère sollicités pour participer aux Comités de Pilotage des AAC. Ils ressentent même qu'ils sont tenus à l'écart de l'information sur l'avancement du travail, sur les méthodes utilisées, comme s'il y avait volonté d'éviter le débat.

S'agissant de la phase 2, celle du diagnostic, l'appréciation des risques de pression sur les eaux

est trop souvent imprécise, du fait de recours à des méthodologies disparates ou de l'oubli de références pourtant disponibles.

Enfin, quand est entamée la phase 3, celle de la construction du plan d'actions, l'expérience révèle une volonté quasi-systématique des instances publiques d'aller vers une réduction de l'utilisation de l'azote et des phytos. Pourtant, la maîtrise de la qualité de l'eau peut -ou doit- passer le plus souvent par des voies différentes et moins risquées, comme l'ont prouvé différents travaux conduits depuis des années sur le terrain. Les agriculteurs dénoncent également une absence de ciblage sur les seules molécules qui posent problème. Ils soulignent enfin l'inadéquation de l'accompagnement financier proposé (MAE territoriales), qui est limité

à 5 ans et couvre un champ de mesures restreint au regard de ce que nécessiteraient des plans d'action tenant compte des risques spécifiques à chaque parcelle.

Afin de permettre une montée en puissance des réactions et leur meilleure coordination entre

départements, ORAMA va mettre à la disposition des exploitants concernés un guide d'actions intégrant des lettres-type pour interpeller les instances publiques en cas d'abus de position. Elle va organiser par ailleurs des réunions d'alerte et d'information au niveau régional. ■

## ACTIONS ET OBJECTIFS PRIORITAIRES

- Inciter à ouvrir les Comités de pilotage aux agriculteurs et à diffuser les informations.
- Obtenir la rédaction d'un cahier des charges pour encadrer les méthodologies utilisées par les bureaux d'études choisis aux phases 1 et 2.
- Faire reconnaître le principe d'un ciblage des plans d'action sur les seules molécules posant problème localement, identifiées sur la base de véritables états des lieux au départ.
- Imposer l'utilisation d'un catalogue des mesures alternatives qui permettent de limiter les risques de pollution (rédaction en cours à ARVALIS).
- Aboutir au calcul de compensations financières individualisées et durables, comme en Allemagne, en fonction de l'impact économique des mesures retenues sur chaque exploitation.
- Faire valoir le temps de réponse du changement des pratiques sur la qualité des eaux souterraines (souvent plus de 10 ans).

## Des crédits-carbone pour les légumineuses

> UN PAS DANS LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX RENDUS PAR L'AGRICULTURE

Toute initiative professionnelle susceptible de faire percevoir que les réponses de l'agriculture aux attentes environnementales ont une vraie valeur est la bienvenue. C'est le cas de l'expérimentation lancée cet été par InVivo AgroSolutions, filiale du groupe coopératif national InVivo, en vue de l'attribution de crédits-carbone pour l'introduction de légumineuses dans les rotations.

Pour une bonne compréhension, rappelons que diverses catégories d'entreprises et d'organismes se sont vu affecter des quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) et que tout dépass-

sement doit être couvert par des droits d'émission achetés sur un marché spécifique. Les vendeurs sur ce marché sont soit des entités n'ayant pas utilisé l'intégralité de leurs quotas, soit des participants à un projet collectif de réduction d'émissions de GES, celui-ci donnant lieu à attribution de droits (crédits-carbone) par les Pouvoirs publics.

InVivo AgroSolutions conduit son expérimentation en partenariat avec 11 coopératives<sup>(1)</sup> sur la base d'une méthode qu'elle a développée et qu'a agréée le ministère de l'Écologie. Cette méthode permet d'évaluer les

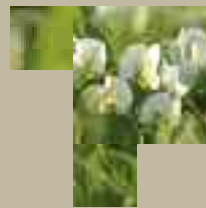
économies d'émission de GES au champ dues à l'introduction de légumineuses (moins d'émissions de protoxyde d'azote). Le montant/ha d'équivalent-CO2 évité, qui dépend du lieu et de la culture remplacée, est estimé en moyenne à 1 tonne. Le marché du carbone étant très bas<sup>(2)</sup> du fait de la méforme de l'industrie, les gains issus de la vente de crédits-carbone resteront pour le moment mutualisés : ils seront investis dans des outils de stockage des protéagineux, dans du conseil technique et de l'accès privilégié aux semences.

Cette expérimentation s'inscrit

dans une stratégie plus globale poursuivie par InVivo en faveur de la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture, que ce soit sur le plan de la lutte contre le changement climatique, sur celui de la qualité de l'eau ou encore, de l'entretien de la biodiversité.

<sup>(1)</sup> Axérial, EMC2, Sèvre et Belle, Cap Seine, CAVAC, Maïsadour, Dijon Céréales, Terres du Sud, Champagne Céréales, Terrena, Nouricia.

<sup>(2)</sup> 10 € la tonne d'équivalent-CO2, contre 28,7 € il y a 3 ans (marché BlueNext, Paris, juin 2008) et 50€ envisagés en 2020



# États-Unis : les farmers face aux contraintes budgétaires

> LES ORGANISATIONS AGRICOLES  
À L'HEURE DES INFLEXIONS STRATÉGIQUES

À commencer par le prochain Farm Bill, la politique agricole américaine sera impactée par la réduction de 2300 Mds sur 10 ans du déficit budgétaire votée en août au Congrès. Le point sur la situation et sur l'attitude des farmers avec Ralph ICHTER, consultant d'ORAMA à Washington

**Quel degré de contrainte financière va peser sur la politique agricole américaine les années à venir ?**

Les diminutions de crédits et d'aides fiscales qui interviendront au titre de la réduction globale du déficit fédéral votée en août ne seront connues précisément que d'ici fin décembre. Le dossier est encore devant le Congrès.

En agriculture, sauf pour les programmes nutritionnels (tickets d'aide alimentaire, notamment), les enveloppes des programmes du futur Farm Bill -nouvelle loi agricole qui devrait voir le jour en 2012- pourraient diminuer au minimum de 10 %. Hors Farm Bill, les 6 milliards de \$ annuels de crédit d'impôt-bioéthanol risquent fort quant à eux de disparaître.

**Comment réagissent les organisations agricoles ?**

Avec le réalisme qu'impose le contexte de l'heure aux États-Unis.

De nombreuses familles vivent dans la difficulté -le taux de chômage demeure proche de 10 %, un taux énorme dans ce pays- d'où un vent de révolte d'autant plus fort contre l'accumulation des déficits et l'énormité des dépenses engagées les années passées « pour sauver Wall Street ».

Plus spécifiquement sur le plan agricole, les hommes politiques de tous bords mettent en cause la superposition d'aides directes découplées et de prix élevés.

Face à cela, la stratégie des organisations professionnelles consiste très majoritairement à laisser filer les aides directes découplées en tentant d'obtenir davantage, en contrepartie, sur les assurances. Elles aspirent notamment à une garantie publique et gratuite de chiffre d'affaires complémentaire aux assurances privées, qui permettrait de couvrir jusqu'à 87% des pertes au lieu

des 75% couramment souscrits.

De la même manière, le lobby pro-éthanol se déclare prêt à renoncer aux crédits d'impôt en échange d'aides aux infrastructures (équipements de stations-service, par exemple) qui permettraient de densifier l'offre d'essence éthanolée.

**Des demandes de soutien complémentaire par la voie assurantielle sont-elles sensées au regard des règles très restrictives de l'OMC?**

Un amoindrissement des aides de la « boîte verte » au profit d'un gonflement de celles de la « boîte orange » n'est pas de nature à inhiber qui que ce soit aux États-Unis, surtout pas le Congrès. ■

“



**Sauf exceptions, les enveloppes des programmes du futur Farm Bill pourraient diminuer au total de 10 %**

Ralph ICHTER,  
Président d'Euroconsultants, Washington

## Verdissement, what is it ?



Au seuil de l'élaboration de leur prochain Farm Bill, les États-Unis sont très loin d'être atteints par une quelconque fièvre du verdissement. D'abord, la mouvance écologiste y est nettement moins puissante et donc influente qu'en Europe. Et puis, en matière environnementale comme agricole, c'est le Congrès qui est déterminant. L'EPA, Agence fédérale pour l'Environnement, est beaucoup moins motrice que notre ministère de l'Écologie et que la Direction générale de l'Environnement de la Commission européenne. Dans un contexte où, en outre, la majorité républicaine fait souffler sur le pays un vent très hostile aux réglementations fédérales, promptement accusées d'être « tueuses de jobs » (« Job-killing regulations »), cela crée une large différence.

Ainsi, les organisations professionnelles communiquent avant tout sur les mérites d'une agriculture productive, tandis que l'agro-business vante l'apport de ses progrès technologiques à l'environnement et le potentiel de nouveaux emplois qu'ils représentent.

FOCUS

# Chimie du végétal, chimie de l'avenir

> UN SECTEUR QUE LA FRANCE, RICHE DE SON AGRICULTURE, INVESTIT

**Les matières premières végétales prennent une part croissante dans l'approvisionnement de l'industrie chimique européenne. Notre secteur des grandes cultures s'implique pleinement dans ce mouvement qu'appuient les autorités**

Il n'est guère de semaine où la presse ne traite de chimie du végétal. Ce fut notamment le cas à l'occasion de la visite du Président de la République fin septembre à l'usine de Novance, filiale de Sofiprotéol, dans l'Oise. Face à la raréfaction des ressources fossiles, l'industrie chimique cherche en effet de plus en plus à tirer de la biomasse végétale des produits à même de remplacer ceux de la pétrochimie. Elle est en outre motivée par le potentiel d'innovations et d'accroissement de performances attaché à cette mutation.

## Un enjeu stratégique

Le principe est à la fois magique et simple : l'amidon, les acides gras, la cellulose et d'autres composants de la biomasse sont sources de molécules diverses, utilisables pour obtenir des solvants, lubrifiants, texturants, plastiques et autres biopolymères, ainsi que des intermédiaires chimiques (produits utilisés dans les industries de

fabrication). Obtenu lui-même par réaction chimique, l'ester méthylique d'huile végétale, qui a connu un fort développement avec les biocarburants, est ainsi une base pour d'autres produits. Et le bioéthanol sert à produire des polymères.

En France, l'industrie chimique s'est engagée au Grenelle de l'Environnement à passer de 8 à 15 % de matières premières renouvelables entre 2008 et 2017. A l'échelle de l'UE, la chimie du végétal est l'un des secteurs de pointe promu par Bruxelles. L'Europe, d'ailleurs, est plutôt bien avancée parmi les pays qui investissent dans ce secteur, c'est-à-dire, outre elle-même, les États-Unis avec l'amidon de maïs, le Brésil avec les dérivés de la canne à sucre et l'Asie avec l'huile de palme.

## La bio-raffinerie, nouveau modèle industriel

Parallèlement à l'augmentation des débouchés que cela induit,

un nouveau modèle industriel est en voie d'apparition, celui de la bio-raffinerie, capable de transformer les diverses parties des plantes en produits destinés à des utilisations différentes et donc de répondre d'autant plus à la progression des besoins.

Ce vaste mouvement fait évidemment appel à de fortes synergies et à d'importants investissements en recherche-développement. Unigrains et Sofiprotéol, nos outils financiers, y participent. Tous deux sont membres de l'Association de la Chimie du végétal (ACDV) aux côtés de nombreux industriels. Financièrement, Sofiprotéol est par exemple partie prenante du projet PIVERT (Picardie Innovation Végétales, Enseignement et Recherches Technologiques) et Unigrains est impliqué entre autres dans Bio Demo, plateforme de validation industrielle de « technologies blanches »<sup>(1)</sup>. ■

<sup>(1)</sup> Expression désignant l'utilisation de procédés naturels dans la production industrielle, notamment en chimie grâce aux micro-organismes (bactéries, levures...) et enzymes



## > COURRIER

**Qu'est-ce qui sous-tend le projet d'accord de libre-échange entre l'Europe et l'Ukraine ? Quel peut être l'impact pour nous ?**

L'Europe développe une politique qui vise à attirer ses voisins de l'ex-espace soviétique. À ce titre, elle envisage la conclusion d'un accord d'association U.E.-Ukraine dont le projet d'accord de libre-échanges est l'un des éléments. Dans ce contexte, les facilités d'exportation de produits agricoles qu'elle propose à l'Ukraine -et que dénoncent à Bruxelles la France- sont avant tout politiques.

Pour notre secteur, elles pourraient avoir un impact important chaque fois que la conjoncture permettrait leur concrétisation. Des contingents d'importation en Europe de blé, d'orge et de maïs ukrainiens, de 1,6 million de tonnes par an puis de 2 Mt, cela représente des potentiels de hausse de 15 % puis 19 % d'importation de ces céréales dans l'U.E. par rapport à maintenant.

## VOIES DE VALORISATION DES PLANTES EN CHIMIE DU VÉGÉTAL

Plantes	Molécules	Modèles de la chimie du végétal				Valorisation de la lignine
		Oléochimie	Chimie du sucre	Approche mécanique*	Thermo-chimie	
Céréales, betteraves, canne à sucre, tubercules	Amidon, saccharose, ...					
	Cellulose					
	Hémicellulose					
Oléagineux	Huile					
Toutes plantes et bois	Lignine					
	Autres					

\* Procédés physiques de transformation

Source : d'après PIPAME, 2010

## > AGENDA

### RÉUNIONS TECHNIQUES

**19 décembre - Flamarens (81)**  
Réunion technique maïs - Arvalis

**12 janvier - Auch (32)**  
Réunion technique céréales à paille/colza - Arvalis et CETIOM avec Chambre d'agriculture 32

**12 janvier - Artigues (33)**  
Réunion technique maïs/céréales à

paille/tournesol - Chambre d'agriculture 33 avec Arvalis, présence CETIOM

**13 janvier - Revel (31)**  
Réunion technique céréales/oléagineux/protéagineux - Arvalis avec Chambres d'agriculture 11, 31 et CETIOM

**18 janvier - Bessay sur Allier (03)**  
Réunion technique maïs - Chambre d'agriculture 03 avec Arvalis

**19 janvier - Bourg-en-Bresse (01)**  
Réunion technique régionale soja - CETIOM

### 20 janvier - Oraison (04)

Réunion technique céréales à paille/maïs/oléagineux - Arvalis et CETIOM avec Chambre d'agriculture 04

### SOMMET DU VÉGÉTAL

« La production française de grains : une chance, un devoir »  
Dijon, 18 et 19 janvier 2012 - ORAMA

### 14<sup>ÈME</sup> JOURNÉE FILIÈRE BLÉ DUR

La Rochelle, 24 janvier - Arvalis et AGPB

**ORAMA**  
nos cultures, notre avenir

SCOP INFO EST UNE PUBLICATION D'ORAMA  
23/25 avenue de Neuilly 75116 Paris - Tél. 01 44 31 10 00  
Rédacteur en chef : Pascal HURBAULT - Comité de rédaction : P. AUGUSTE, P.-O. DRÈGE, G. DUBLINEAU, L. ESPRIT, A. KETTANEH, C. LECOMTE, T. PERINET, C. POEYDOMENGE, F. TOCCHET.  
Photos : Arvalis - Institut du végétal, Orama, Shutterstock.  
Conception : BBDA - Béatrice Bleuven - Impression : Groupe CORLET.  
Rédaction achevée le 08/12/2011

## SOMMAIRE

- L'agriculture, un secteur stratégique
- Défendre un modèle d'agriculture
- PAC 2014-2020 :  
Quelles lignes directrices ?  
Budget : en adéquation avec les enjeux et défis  
Aides directes : l'instrument socle des producteurs  
Régulation des marchés : des outils pour gérer la volatilité  
Gestion des risques : répondre aux aléas économiques et sanitaires  
Second pilier : un complément indispensable aux Grandes cultures



**ORAMA**  
nos cultures, notre avenir

# Le projet ORAMA Pour une nouvelle PAC 2014-2020

## L'AGRICULTURE, UN SECTEUR STRATÉGIQUE

Le 6 mars 2010, le président de la République a rappelé que « **l'agriculture est un secteur stratégique de l'économie française** » et que « **l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire sont des éléments fondamentaux de la puissance économique de la France** ».

Le plan d'action du G20, adopté à Paris le 23 juin 2011 par les ministres de l'agriculture et confirmé à Cannes le 4 novembre 2011 par les chefs d'État et de gouvernement, a posé comme « **ultime objectif d'améliorer la sécurité alimentaire** », ceci à travers 5 objectifs dont le premier est « **d'améliorer la production et la productivité en agriculture à court et à long terme** ».

C'est sur la base de ce postulat, le caractère stratégique de l'agriculture pour l'économie européenne et pour la sécurité alimentaire mondiale, qu'est élaboré ce projet, dont l'objet est d'apporter des éléments argumentés permettant de défendre une agriculture productive et compétitive, alimentaire et non-alimentaire, à destination du marché français, de l'Union européenne (U.E.) mais aussi des pays tiers. C'est aussi de la productivité et de la compétitivité des grains et de

leurs produits dérivés que dépendent, en partie, celles des filières animales. En complément, il conviendra aussi, au niveau français, de poser la question d'un plan de modernisation de l'agriculture française et, parallèlement, d'une restructuration des exploitations.

**Les objectifs originels de la PAC, définis dans l'article 39 du Traité de Rome et qui demeurent dans le Traité de Lisbonne, restent donc particulièrement d'actualité :**

- accroître la productivité de l'agriculture,
- assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs,
- stabiliser les marchés,
- garantir la sécurité des approvisionnements,
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Ces objectifs exigent aussi aujourd'hui d'être élargis pour, d'une part, contribuer à l'approvisionnement alimentaire mondial au regard du défi démographique et, d'autre part, répondre aux défis énergétique (l'après pétrole), environnemental (biodiversité, biomatériaux) et du changement climatique.

L'agriculture européenne, et française en particulier, compte tenu de ses atouts, a la capacité de répondre à ces défis et de confirmer ainsi son caractère stratégique.

**La Communication de la Commission européenne du 18 novembre 2010 sur « la PAC à l'horizon 2020 » confirme la sécurité alimentaire comme premier objectif de la future PAC :**

- « Premier défi, la sécurité alimentaire »
- « Le rôle premier de l'agriculture est de produire des denrées alimentaires. La demande mondiale devant continuer de croître à l'avenir, l'U.E. doit être en mesure de répondre à cette croissance. Dès lors, il est essentiel que l'agriculture européenne augmente sa capacité de production ».

■ « Premier objectif stratégique de la PAC : préserver durablement le potentiel de production alimentaire de l'U.E. afin d'assurer la sécurité alimentaire à long terme pour les européens et de contribuer à répondre à la demande mondiale en denrées alimentaires ».

Néanmoins, malgré ces objectifs affichés que partage ORAMA, les propositions législatives publiées le 12 octobre 2011 par la Commission pour la future PAC ne contiennent aucune mesure concrète de nature à augmenter la productivité de l'agriculture européenne, ni à protéger ses surfaces de terres arables.

**Mais, la volatilité des prix est source de nouvelles difficultés pour les producteurs.**

Cette volatilité, facteur intrinsèque à l'économie agricole en raison d'une



faible flexibilité de la demande, des aléas climatiques et de la durée du cycle de production, interdit l'idée même d'une réponse rapide aux signaux du marché. Il est donc nécessaire de disposer d'instruments de régulation. À défaut, aucune politique agricole durable ne peut être entreprise.

## DÉFENDRE UN MODÈLE D'AGRICULTURE

**La production européenne : un élément de stabilité mondiale**

Il est illusoire de penser que la France et l'Europe doivent nourrir la planète. Cependant, la production européenne de grains constitue un élément de stabilité en raison de ses excellentes conditions pédoclimatiques.

Or, les équilibres mondiaux demeurent très fragiles, comme en témoignent la très forte et soudaine hausse des prix des céréales et oléagineux de 2007-2008, leur chute brutale de 2009 et leur nouvelle hausse de 2010-2011.

La production de grains reste donc fondamentale pour assurer la paix dans le monde et éviter que ne se reproduisent des émeutes de la faim. Indépendamment de toute considération économique, l'Europe doit par conséquent garder sa capacité exportatrice, a fortiori compte tenu d'une demande mondiale croissante. En outre, elle ne peut faire abstraction de la situation tendue dans des régions proches, notamment sur le bassin sud-méditerranéen, qui, compte tenu de l'accroissement de leur population, de

leurs conditions climatiques et de leurs ressources, ne pourront produire suffisamment pour leur alimentation.

Enfin, à travers ses filières de transformation, l'agriculture européenne se singularise par rapport aux autres productions du monde par la diversité de son offre alimentaire. Première importatrice et deuxième exportatrice mondiale de produits agricoles et agro-alimentaires, l'U.E. et son agriculture s'inscrivent donc bien dans un environnement international.

**Une nouvelle politique agricole impose au préalable de préciser quelle agriculture ORAMA défend.**

Si ce secteur est effectivement qualifié de stratégique, cela implique une agriculture européenne qui soit productive



et économiquement compétitive, et donc source de revenus, permettant d'exploiter ses atouts (agronomiques, pédoclimatiques, technicité...), ses territoires et la rigueur de ses cahiers des charges (qualité, traçabilité, règles environnementales).

■ L'objectif d'ORAMA est donc de défendre une agriculture de production, pour répondre à l'accroissement de la demande, et de créer de la valeur ajoutée (via la transformation, des outils industriels et des schémas contractuels) pour tous ses marchés : alimentation humaine, alimentation animale, débouchés non alimentaires et pour l'Union européenne et le monde.

■ L'atteinte de cet objectif impose un plein accès aux innovations et d'optimiser tous les facteurs de production (génétique, protection phytosanitaire, irrigation,...) car ils sont source de productivité accrue et donc de compétitivité.

Parallèlement, si leur utilisation doit être réglementée, ce doit être de manière homogène et donc non distorsive au sein de l'U.E.

# PAC 2014-2020 : QUELLES LIGNES DIRECTRICES ?

Si le projet ORAMA de politique agricole s'articule autour de trois axes :

- une dimension européenne (PAC 2014-2020),
- une dimension nationale (LMAP, dispositifs post bilan de santé, fiscalité...),
- une dimension interprofessionnelle (organisation des filières et construction de schémas contractuels),

le présent document traite plus spécifiquement des lignes directrices du Projet ORAMA pour la future PAC 2014-2020.



## ■ Budget : en adéquation avec les enjeux et défis

Il faut d'abord rappeler que le budget de la PAC est stabilisé depuis quinze ans malgré les élargissements successifs et le doublement des effectifs d'exploitants agricoles ; il représente aujourd'hui moins de 40 % du budget communautaire contre 50 % en 2000.

Mais avant d'être budgétaire, le débat sur la PAC doit d'abord rester politique en terme d'enjeux. Compte tenu du caractère stratégique de l'agriculture et des défis auxquels elle doit répondre, ORAMA demande un maintien du budget à son niveau actuel voire un budget accru dans l'hypothèse d'un nouvel élargissement de l'U.E. sur la période 2014-2020.

À cet égard, le maintien du budget de la PAC en valeur courante proposé par la Commission cache une dégradation de plus de 10 % de l'enveloppe du premier pilier allouée à la France, 7,62 milliards € à partir de 2017, par rapport au budget de 2012 avant modulation.

ORAMA défend le principe de deux piliers, justement repris dans la proposition législative d'octobre 2011 :

■ **Un premier pilier dominant**, dont la légitimité est directement liée, d'une part à l'économie et à la compétitivité, et d'autre part à la sécurité et à la qualité alimentaire exigées par l'Union européenne. Le soutien direct représentant aujourd'hui une part déterminante du produit brut, il n'y a pas d'alternative à son maintien. Ce soutien direct doit donc garantir aux agriculteurs européens un niveau de recettes minimal, qui constitue une sécurité sur laquelle ils peuvent s'appuyer. L'objectif n'est pas simplement de maintenir une agriculture en Europe, mais d'encourager l'acte de production et sa modernisation, afin d'améliorer son efficacité.

En outre, les exigences importantes imposées à la production agricole européenne en terme de standards sociaux et environnementaux justifient des aides compensatrices face aux modes de production d'autres régions du monde.

ORAMA n'est pas opposée au principe du « verdissement » du premier pilier, proposé par la Commission comme un moyen de garantir la légitimité de la PAC vis-à-vis des citoyens. Mais pour ORAMA, ces mesures de verdissement ne sont acceptables que si elles ne pénalisent pas le potentiel de production des grandes cultures, si elles sauvegardent la compétitivité des exploitations et leur ouverture vers le marché, et si elles ne sont pas source de distorsions.

■ **Un deuxième pilier**, qui doit demeurer impérativement agricole et basé sur un système d'incitations et de rémunérations adéquates pour la fourniture de services à la société. L'agriculture doit être reconnue et rémunérée pour ses apports sur l'environnement, le climat, la biodiversité, ... Il s'agit donc, par un financement public (européen et national), de favoriser le passage vers une agriculture à fort potentiel de valeur environnementale et de qualité, faisant appel à la notion de « bien public » sur la base de contrats entre les producteurs et la Société représentée par l'État. En bonne logique, ce second pilier devrait reprendre l'intégralité des aides spécifiques aux zones défavorisées.

De plus, compte tenu de la réduction des aides directes accessibles aux producteurs de grandes cultures, ORAMA veillera tout particulièrement à ce qu'ils bénéficient d'un accès plein et entier au second pilier après 2013, non seulement pour leurs apports en faveur de l'environnement et du climat, mais aussi à travers d'autres objectifs prioritaires que sont l'innovation, les territoires et l'aide aux restructurations.



## ■ Aides directes : l'instrument socle des producteurs

Les aides directes à la surface, constituant une garantie de recettes, doivent donc demeurer l'instrument économique socle et intégrer de fait une part de « bénéfice public » et de conditionnalité.

Dans son projet, la Commission européenne propose une refonte totale de ces aides directes en scindant leur enveloppe en multiples composantes : paiement de base, paiement environnemental, soutiens couplés, paiements pour jeunes agriculteurs, petits agriculteurs et zones défavorisées.

Les composantes de base et environnementale étant les seules sur lesquelles tous les producteurs de grandes cultures pourront s'appuyer, ORAMA demande que leurs conditions de mise en œuvre ne pénalisent ni la production, ni la compétitivité, qu'elles évitent toute discrimination, et que l'enveloppe nationale qui leur est consacrée atteigne un niveau suffisant.

La Commission propose dans son projet législatif un paiement environnemental conditionné au respect de 3 mesures : diversification des terres labourables, surfaces d'intérêt écologique et maintien des prairies permanentes.

Si ORAMA accepte le principe de mesures homogènes dans l'U.E. sans rajouts nationaux, permettant d'éviter les distorsions, leurs modalités ne doivent pas remettre en cause le potentiel de production agricole dans le contexte mondial actuel :

- Le niveau de 30 % pour l'enveloppe verte est trop élevé compte tenu des mesures proposées.

- L'acceptation de ces 3 mesures suppose ensuite une évolution de leur contenu et du niveau des « curseurs », en particulier :

- Pour la mesure de diversification, ORAMA demande qu'elle soit accessible au plus grand nombre : augmentation du seuil de 70 % pour la 1<sup>ère</sup> culture, prise en compte d'autres productions, notamment l'élevage, ...

- La mesure obligeant à la création de surfaces d'intérêt écologique à concurrence de 7 % des surfaces est en contradiction manifeste avec l'objectif de production et de sécurité alimentaire assigné à l'agriculture européenne. Au-delà d'un seuil de 3 %, il s'agit en réalité d'une jachère obligatoire masquée, qui est inacceptable. De plus il convient d'être assuré qu'un tel seuil intègre bien les équivalences de surfaces afférentes aux éléments topographiques.

- La protection des prairies concerne aussi les grandes cultures, puisque face à l'urbanisation et l'extension de la forêt, toute sanctuarisation d'un type de surface agricole se soldera par la diminution des autres, en l'occurrence des terres labourées. C'est pourquoi, ORAMA demande que cette mesure ne concerne que les prairies à haute valeur environnementale et jamais labourées.

Le maintien à un niveau suffisant de l'enveloppe des paiements de base doit par ailleurs s'accompagner des modalités suivantes :

- Un découplage total pour l'ensemble des productions doit être acté parallèle-

ment à l'abandon progressif de toutes les références historiques.

- Au niveau national, l'adaptation aux conditions européennes doit conduire à la convergence nationale (et non régionale) du paiement de base, qui doit absolument être linéaire, compte tenu du fait que la composante « verte » constitue un premier élément de convergence dès 2014. La « marche » initiale de 40 % proposée par la Commission est, de ce point de vue, irréalisable et doit être supprimée.

De plus, la convergence doit être mise en œuvre sur une période allant au-delà de 2020, afin d'assurer une transition qui soit économiquement gérable pour les filières et secteurs les plus impactés.

- Au niveau européen, la Commission propose un début de convergence entre Etats membres des enveloppes nationales ramenées à l'hectare, celles inférieures à 90 % de la moyenne U.E. bénéficiant d'ici 2019 d'une augmentation d'un tiers de leur différence à la moyenne. Ce transfert budgétaire, qui pénalise la France, ne doit pas être alourdi lors des négociations à venir. En effet, un différentiel du niveau des soutiens entre l'ex Union européenne à 15 et les nouveaux Etats membres reste équitable et justifié par des données économiques incontestables : niveaux de charges, pouvoir d'achat...

- Le prélèvement effectué au titre des nouvelles aides couplées éventuelles après 2013 doit rester dans la limite du niveau actuel 2011, compatible avec les 5 % proposés par la Commission européenne. Il permet une prise en compte de spécificités existantes, notamment protéagineux et blé dur, en examinant parallèlement dans le cadre du second pilier :

- une proposition relative à la construction de schémas contractuels régionaux de valorisation de la production via des filières animales, alimentation humaine ou débouchés non alimentaires,
- un accompagnement « blé dur » reposant sur une argumentation « territoires »,
- un accompagnement « protéines » reposant sur une argumentation « environnement ».



■ Au-delà de l'affichage, la conditionnalité, pour être réellement simplifiée, doit être limitée aux BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales) et ne plus intégrer les exigences réglementaires en matière de gestion (Directives), qui relèvent d'une gestion séparée.

## ■ Régulation des marchés : des outils pour gérer la volatilité

La logique des marchés et la volatilité qui les caractérise doivent conduire l'Europe à :

■ d'une part, conserver dans le cadre de l'OMC une protection en terme d'accès au marché et, parallèlement, défendre une préférence communautaire intégrant les exigences qui s'imposent aux producteurs de l'Union Européenne en termes économique, social, environnemental et sanitaire ; c'est pourquoi une grande vigilance s'impose sur les baisses de protection douanière entraînées par les accords bilatéraux négociés par l'U.E. avec le Mercosur, l'Ukraine... ;

■ d'autre part, réguler les marchés via des mécanismes d'intervention publique se traduisant par des achats par la puissance publique sous deux formes :

• l'intervention classique avec un « prix plancher » et une remise sur le marché lorsque le prix de marché, supérieur au prix d'intervention, le justifie. Véritable filet de sécurité, ce mécanisme, qui a

fonctionné efficacement dans l'exemple de l'orge en 2009-2010, a démontré sa pertinence. La proposition de la Commission limite cet outil au blé meunier avec un plafond de 3 Mt, ce qui apparaît insuffisant.



• l'intervention par adjudication nécessaire pour les productions ne bénéficiant pas de l'intervention classique. Ses règles de fonctionnement doivent cependant être définies (déclenchement, prix, zone concernée...) dans le sens d'une plus grande prévisibilité et d'une indispensable réactivité. La Commission propose en effet l'ouverture des adjudications pour le blé au-delà de 3 Mt et, pour le maïs et l'orge, à compter de la première tonne, mais selon des modalités qui restent à préciser.

Compte tenu de la fluctuation des prix et de la dérive des coûts constatée depuis plusieurs années, les prix de référence applicables à l'intervention publique en céréales apparaissent obsolètes. ORAMA souhaite que leurs niveaux soient réactualisés.

## ■ Gestion des risques : répondre aux aléas économiques et sanitaires

**La régulation des revenus**, outre des outils nationaux perfectibles (DPA, assiette Cotisations sociales), devrait pouvoir reposer :

■ d'une part, sur une gestion individuelle des aides directes qui, dans un nouveau cadre fiscal à définir au niveau de l'Union européenne et des États membres, permettrait annuellement de provisionner ou de réintégrer une quote-part de ces montants en fonction des résultats économiques des exploitations ;

■ d'autre part, sur un dispositif assurantiel :

• l'assurance-récolte, assurance pour les pertes de rendement (l'enveloppe résultant actuellement de l'art. 68 est de 100 M€ + 33 M€ de cofinancement). Sa faisabilité repose sur un accompagnement des Pouvoirs publics. L'assurance-récolte doit demeurer facultative et sectorisée par groupe de productions. Cependant, les conditions d'accès (niveaux de franchise et de déclenchement) imposées par une lecture restrictive des critères OMC rendent, en l'état, ce type d'assurance peu attractif.

• l'assurance-chiffre d'affaires, également facultative, présenterait l'intérêt de couvrir à la fois le risque prix et le risque climatique avec des compensations éventuelles entre ces deux risques. Mais les modalités de ce type d'assurance (qui existe notamment aux États-Unis et marginalement en Espagne) sont encore peu expérimentées. Des formules de couverture collective sur des références régionales de rendement pourraient constituer un socle de garantie de base dans le cadre d'une gestion par filière et permettraient un coût de gestion réduit.

• un outil de stabilisation du revenu (assurance-marge brute), nouvel instrument proposé par la Commission européenne dans le cadre du second pilier.

En tout état de cause, la mise en place de ces assurances ne peut se concevoir sans un accompagnement public important ainsi qu'une réassurance publique.





**La gestion des risques sanitaires** doit cibler en priorité une entrée filière dans le cadre d'un futur fonds de mutualisation sanitaire et environnemental. Les orientations qui seront prises doivent insister sur les responsabilités régaliennes de l'État, notamment en matière de surveillance et de financement (la prévention étant un élément majeur d'anticipation de la lutte) concernant notamment les organismes de quarantaine.

Hors statut de quarantaine, et si des mesures de lutte obligatoire sont maintenues, l'accompagnement financier doit être partagé entre l'État et la Profession.

Dans l'hypothèse d'une délégation de l'État, celle-ci impose un cadre juridique précis avec les transferts financiers correspondants. Enfin, la construction d'une architecture d'ensemble impose de définir les règles de gouvernance strictes séparant les responsabilités des professionnels de celles de l'État et de l'Union européenne.

Si le principe du fonds sanitaire présente un intérêt en permettant de mobiliser des fonds publics européens et en réduisant ainsi la participation professionnelle au dispositif, il faut veiller à ce que la mise en place d'un fonds d'in-

demnisation ne nuise pas à l'accès aux moyens de lutte efficaces et innovants.

**Globalement**, les budgets alloués aux dispositifs assurantiels et sanitaire, proposés par la Commission Européenne dans le second pilier, doivent permettre de répondre à ces dispositifs et rester en cohérence avec les montants existants dans le cadre du premier pilier.

### ■ Second pilier : un complément indispensable aux Grandes cultures

Dans sa proposition législative d'octobre 2011, la Commission européenne propose certains changements dans l'organisation du Développement rural après 2013 :

- Un FEADER autonome mais lié aux autres politiques européennes. Ainsi, le FEADER serait inclus dans un cadre stratégique commun à l'ensemble des fonds structurels. Il serait de plus soumis à des contrats de partenariat Commission Européenne / État membre.

- Des objectifs révisés, avec l'abandon des 3 axes actuels, remplacés par 3 objectifs et 6 priorités. Le développement rural serait ainsi focalisé sur l'innovation, la compétitivité, l'environnement et le climat.

- Une définition plus stricte des zones défavorisées.
- L'inclusion dans le second pilier, de manière facultative pour les États membres, d'une aide publique aux assurances climatiques, aux fonds mutuels sanitaires et environnementaux et à un nouvel outil de stabilisation du revenu.

ORAMA est favorable à ces propositions, mais, compte tenu de la redistribution proposée de certaines mesures entre les 2 piliers (jeunes agriculteurs, zones défavorisées, assurances...), il deviendra absolument nécessaire que, contrairement à la situation actuelle, les producteurs de grandes cultures bénéficient d'un accès plein et entier au second pilier français après 2013. C'est pourquoi, ORAMA insiste en particulier sur les mesures suivantes :

- Les producteurs de grandes cultures doivent bénéficier du second pilier non seulement pour leurs apports en faveur de l'environnement et du climat (MAE), mais aussi à travers d'autres priorités que sont les problématiques territoriales, l'encouragement à l'innovation, les assurances, les aides à la restructuration et certaines de leurs productions spécifiques.

- Les aides directes demeurent l'instrument économique socle des producteurs. Compte tenu des ponctions qu'elles subiront, la France ne doit pas utiliser le nouvel instrument de modulation volontaire.