

Le projet ORAMA

**POUR
UNE NOUVELLE
PAC 2014-2020**



ORAMA

nos cultures, notre avenir



Sommaire

L'AGRICULTURE, UN SECTEUR STRATÉGIQUE

DEFENDRE 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

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. A défaut, aucune politique agricole durable ne peut être entreprise.



DEFENDRE UN MODELE 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),

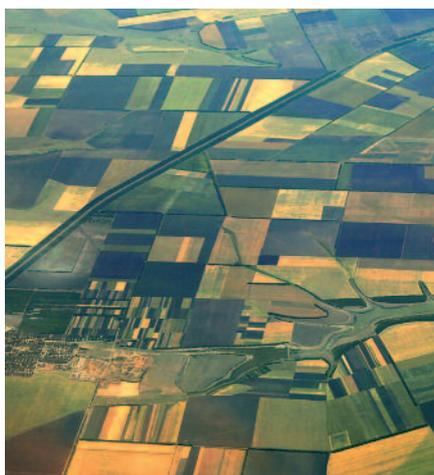
le présent document traite plus spécifiquement des lignes directrices du Projet ORAMA pour la future PAC 2014-2020.

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.

A 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'Etat. 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^{ère} 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 équi-



valences 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 parallèlement 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 Etats 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 Etats-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'Etat, 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'Etat et la Profession.

Dans l'hypothèse d'une délégation de l'Etat : 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'Etat 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'indemnisation 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 / Etat 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 Etats 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.

ORAMA

nos cultures, notre avenir

23-25 avenue de Neuilly - 75116 Paris