



Contribution des « Grandes cultures » à la réflexion sur l'avenir de la PAC

Les producteurs français de grandes cultures réaffirment en préalable les objectifs du Traité de Rome pour la PAC : accroître la productivité de l'agriculture (par le progrès technique et l'emploi optimal des facteurs de production), assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, stabiliser les marchés, garantir la sécurité alimentaire et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Le nécessaire renouvellement des générations doit être pris en compte à travers tous ces objectifs.

A côté de la menace de diminution du budget de la PAC et de la remise en cause de sa légitimité, un danger tout aussi grave est le dévoiement du principe de subsidiarité, déjà en œuvre dans la PAC actuelle et considérablement aggravé dans la Communication de la Commission du 29 novembre sur la future PAC. Transférer à chaque pays les décisions sur les normes de production et la répartition nationale des soutiens, c'est renoncer à la dimension commune de notre politique agricole. Ce projet signerait l'abandon pur et simple de la PAC au profit de 27 politiques agricoles nationales exacerbant les distorsions de concurrence intra-européennes. Les producteurs de grandes cultures demandent un coup d'arrêt à la subsidiarité et un retour vers une politique véritablement commune.

1. Une Politique Agricole Commune forte, harmonisée et cohérente au niveau européen

➤ Un socle fort d'aides directes

Les producteurs français de grandes cultures s'opposent au projet de la Commission selon lequel chaque Etat membre définirait ses indicateurs de performance économique et environnementaux donc ses normes de production, et aurait toute latitude pour définir les montants et les bénéficiaires des aides directes, le tout dans le cadre d'une programmation pluriannuelle comme dans l'actuel 2nd pilier. Les agriculteurs, en continuant à vendre dans le marché unique, seraient alors confrontés à de fortes distorsions de concurrence pour une même production, entre pays et régions d'Europe.

Les agriculteurs respectent des normes environnementales et sociales spécifiques à l'Europe et plus exigeantes que dans le reste du monde : moins de produits de protection des plantes disponibles, limitation des intrants, interdiction des OGM, raréfaction du foncier, limitation de la taille des exploitations, niveau élevé des salaires et des charges sociales et foncières. Pour compenser les surcoûts qui en résultent, dans un marché unique aujourd'hui largement ouvert sur le monde, ils ont besoin d'aides conséquentes qui constituent une part importante du revenu dans tous les Etats membres, pour tous les secteurs et toutes les tailles d'exploitation. Les paiements directs sont aujourd'hui indispensables à la survie économique des exploitations.

La future PAC doit donc rester bâtie sur un premier pilier fort, avec un budget maintenu et à financement 100% européen. Dans un but de simplicité et d'efficacité, et pour être compatibles avec les règles budgétaires de l'Europe et nos engagements auprès de l'OMC, les paiements directs doivent être attribués à l'hectare, découplés de la production, fixes et prévisibles. Face au risque de distorsion et au caractère illisible de la distribution actuelle des soutiens dans certains pays comme la France, il est nécessaire de les rendre plus homogènes et de simplifier leurs règles de distribution.

La prime redistributive (aide aux 1^{ers} hectares de chaque exploitation) est un dispositif qui ne répond pas à des objectifs de compétitivité. Compte tenu du régime des paiements couplés, du fait de la subsidiarité excessive accordée aux Etats membres, les autres aides directes s'en trouvent affaiblies.

La Commission, dans sa Communication du 29 novembre, veut rendre la PAC plus « sociale » à travers un plafonnement obligatoire et la dégressivité des paiements par exploitation, ainsi que le renforcement du paiement redistributif. Les producteurs de grandes cultures constatent que les 20% des exploitations qui ont plus de 10 hectares, si elles reçoivent 80% des aides, sont aussi celles qui cultivent 88 % de la surface agricole de l'Europe et fournissent 90 % de sa production. Il est donc juste qu'elles bénéficient dans la future PAC de l'essentiel des soutiens, qui doivent être réservés aux agriculteurs qui vivent de leur production. Pour éviter toute distorsion de concurrence, le plafonnement, la dégressivité et la prime redistributive doivent être supprimés ou unifiés au niveau européen.

Les soutiens couplés volontaires doivent être strictement encadrés et mieux ciblés. Ils génèrent d'importantes distorsions entre pays de l'UE, et il convient de s'interroger sur leur efficacité économique. Ces aides doivent soutenir ponctuellement des filières en situation difficile, sans s'inscrire dans la durée sous peine de maintenir artificiellement des filières sous perfusion, en contradiction avec l'objectif de compétitivité. Par ailleurs, dans la mesure où le développement de filières d'avenir justifierait un dispositif d'aides couplées, ses modalités devraient avoir un caractère européen pour privilégier des projets harmonisés et éviter toute concurrence déloyale (plan protéine, sorgho...).

➤ Une subsidiarité pragmatique et maîtrisée du second pilier

La possibilité offerte depuis 2014 aux Etats membres de transférer jusqu'à 15% du budget du 1^{er} vers le 2nd pilier sans obligation de cofinancement national affaiblit les aides directes et crée des distorsions de concurrence. Elle doit être supprimée, et un taux de cofinancement national minimal doit être institué pour toutes les mesures du 2nd pilier.

A l'instar des aides couplées, les aides aux handicaps naturels doivent être rigoureusement ciblées et encadrées. Ces soutiens doivent permettre de bâtir des modèles économiques durables adaptés à leurs spécificités territoriales. Dans un souci d'équité et de justice, ces soutiens doivent être conditionnés à un niveau minimal de productivité et leur enveloppe budgétaire doit être plafonnée. D'autres instruments tels les aides à l'investissement permettraient d'orienter plus efficacement le développement de ces agricultures vers des modèles plus durables car créant plus de valeur (cf. § 4).

Pour soustraire le développement rural aux jeux politiques, assurer un respect de ses principales priorités, et un accès équitable à tous les types de productions, il est nécessaire d'encadrer les équilibres budgétaires du 2nd pilier et de limiter sa subsidiarité aux niveaux national et régional.

Le respect de certains ratios d'équilibre budgétaire doit donc être rendu obligatoire au niveau des Etats membres et des régions entre 4 grandes priorités: aides à l'investissement, zones soumises à

des contraintes naturelles (ICHN), environnement/climat (autres MAEC, aides bio) et gestion des risques. A l'image des « parts réservataires » existantes dans le règlement actuel (Leader, mesures environnementales), la part du 2nd pilier consacrée à l'ICHN doit être plafonnée dans chaque Etat membre, et celle des aides à l'investissement doit être au minimum de 25%.

➤ Une PAC simplifiée et cohérente avec les autres politiques européennes

Le « saut de subsidiarité » proposé par la Commission est porteur d'une PAC future encore plus complexe que la politique actuelle. Les producteurs de grandes cultures demandent au contraire sa simplification.

D'autre part, l'impact potentiel des choix et orientations des autres politiques communautaires sur le secteur agricole rend nécessaire la mise en place d'une véritable cohérence transversale, notamment avec les politiques de l'énergie et du climat (les biocarburants d'origine européenne ont toute leur place dans le bouquet énergétique du futur), du commerce, de la recherche et de l'innovation.

2. Développer la résilience des exploitations face aux aléas sanitaires, climatiques et économiques

L'ouverture des produits de grandes cultures aux marchés mondiaux, le démantèlement de fait des outils européens de marché pour les céréales et les betteraves, la volatilité croissante du climat et des prix, et l'accroissement des risques sanitaires (limitations d'accès aux produits phytosanitaires et à la génétique) mettent les producteurs dans une situation inédite depuis la création de la PAC. Atteindre l'équilibre économique en année moyenne ne suffit plus, il faut maintenant être capable de résister à des baisses importantes de chiffre d'affaires pendant plusieurs années.

L'idée d'aides contracycliques européennes se heurte aux réalités des règles du financement communautaire, de l'absence de garantie en cas de variation selon les années, mais aussi au refus de la plupart des Etats membres (taux de retour, différences de risque selon les pays et les productions).

A côté d'aides directes substantielles et stables, qui constituent le 1^{er} outil de stabilisation du revenu, il convient de permettre à chaque agriculteur de gérer au mieux les différents risques dans leur intensité et leur échelle de temps, en fonction de la réalité de l'exploitation, grâce à une palette d'outils complémentaires individuels et collectifs, privés et publics.

- Renforcer le cadre contractuel et le pouvoir de négociation des agriculteurs par le développement de la contractualisation et le renforcement des interprofessions (encadré 1);
- Favoriser l'émergence de solutions privées de gestion des risques économiques de court terme à travers toutes les solutions contractuelles et d'assurance du revenu adaptées à la diversité des besoins des agriculteurs. Le développement des marchés à terme doit être soutenu, car ils permettent cette diversification par un transfert de risques efficace entre opérateurs aux besoins complémentaires.
- Une épargne de précaution individuelle, encouragée par une incitation publique, qui « variabilise » les aides en fonction des besoins spécifiques à chaque exploitation contre les risques économiques interannuels (encadré 2) ;
- Des assurances climatiques subventionnées couvrant les risques de production interannuels avec des conditions (seuil de perte, franchise, taux de subvention) assurant leur attractivité (encadré 3).

Encadré 1 : La PAC doit assurer des **conditions de contractualisation équilibrées au sein des filières** afin de permettre la création de valeur sur le long terme. Cela passe par le renforcement du pouvoir de négociation des agriculteurs pour bâtir des systèmes de partage de la valeur et du risque qui soient équitables.

Concernant les produits périssables, le règlement OCM unique doit permettre la négociation collective des prix des produits fournis par l'agriculteur, en fonction d'indicateurs objectifs et transparents, au sein de **structures interprofessionnelles nationales** à même de garantir des conditions de négociation équitables entre vendeurs et acheteurs.

Les producteurs de grandes cultures se félicitent des adaptations du droit de la concurrence introduites par le **règlement Omnibus** pour rééquilibrer la chaîne alimentaire. Ces améliorations faciliteront le développement de la contractualisation et permettront le renforcement des interprofessions.

Encadré 2 : **L'épargne de précaution individuelle** est un outil essentiel de gestion des risques économiques interannuels. C'est un instrument qui s'adapte particulièrement bien aux spécificités de chaque exploitation et qui fait preuve d'une grande efficacité économique grâce à l'absence de coûts d'intermédiation et au faible niveau d'aléa moral. Son encouragement par la PAC est un enjeu important à approfondir. La fiscalité constitue le levier de soutien le plus évident. Mais elle est de compétence nationale, ce qui rend délicat son intégration dans la PAC. A minima, il est indispensable que toute incitation fiscale à l'épargne de précaution soit reconnue comme aide nationale légitime dans la prochaine PAC. Une option plus ambitieuse serait le recours à un soutien spécifique européen. La proposition de mai 2016 des autorités françaises (soutien spécifique obligatoire versé sur un compte mobilisable en cas d'aléas) mérite d'être étudiée.

Encadré 3 : Le règlement Omnibus prévoit une amélioration substantielle du dispositif des **assurances climatiques**, proposée par les producteurs de grandes cultures qui s'en félicitent. Le seuil de perte minimale pour le déclenchement des assurances subventionnées a été abaissé de 30% à 20%, ce qui lève un des verrous identifiés dans leur diffusion. Les simulations montrent qu'une généralisation de l'assurance climatique en France avec seuil de 20% et financement de 65% par le 2nd pilier resterait compatible avec un 1^{er} pilier fort. Cette amélioration doit maintenant être mise en œuvre au plus vite au niveau national.

Toutefois, ces outils ne permettent pas de couvrir efficacement tout le spectre des risques dans leur intensité, leur temporalité et leur ampleur. La PAC doit avant tout prémunir les agriculteurs contre les risques économiques de haute intensité :

- Des outils de gestion des marchés : l'intervention publique sur les marchés (achat, aide au stockage) et les protections douanières doivent être maintenues et, si possible, renforcées.
- Des instruments de stabilisation des revenus sectoriels : pour les filières où existe un intérêt à gérer collectivement les crises, il s'agit d'encourager la constitution d'une épargne collective bonifiée, mobilisable rapidement en période de crise. Ces dispositifs doivent être encadrés budgétairement et cibler au mieux les risques pris en compte (encadré 4).
- Un fonds de crise européen : Le PPE propose la mise en place d'un fonds indépendant du budget de la PAC (donc des paiements directs), doté d'une réserve initiale et d'une dotation annuelle capitalisable par report des montants non utilisés. Il pourrait financer des mesures de marché mais aussi soutenir les outils nationaux de gestion des risques. Son caractère budgétairement novateur et sa vulnérabilité aux enjeux politiques nationaux pose le problème de son adaptation aux marchés de grandes cultures. Diverses modalités doivent donc être explorées, notamment en termes de lien avec les assurances et ISR nationaux (réassurance des assurances climatiques, abondement des ISR, obligation de souscription/d'activation préalables ?) et de gouvernance (gestion exclusive par la Commission, obligation de déclenchement en fonction d'indicateurs à définir ?). Ce dispositif doit conforter les outils privés et publics/privés et non s'y substituer. C'est pourquoi la part d'arbitraire politique dans son administration doit être minimisée.

Encadré 4 : Les fonds mutuels sectoriels de stabilisation des revenus (instruments de stabilisation des revenus « ISR » sectoriels) indemnisent une partie des baisses de marge brute d'une production donnée. Le nouveau règlement Omnibus propose de rendre plus opérationnels les ISR en permettant la couverture des marges brutes sectorielles, en autorisant l'utilisation d'indices, en abaissant le seuil de déclenchement à 20% de perte, en augmentant le taux de subvention possible jusqu'à 70% et en autorisant l'abondement public non seulement des indemnités versées aux agriculteurs au moment du sinistre mais aussi de leurs cotisations annuelles ainsi que du capital social initial. Ces dispositions semblent favorables pour permettre aux producteurs de certaines filières de bâtir des dispositifs collectifs à même de gérer certaines baisses critiques de leurs revenus. Les organisations françaises de grandes cultures poursuivent leurs travaux d'expertise sur le mode de fonctionnement des ISR sectoriels (et d'autres outils assurantiels), leur efficacité économique et leur financement. Il s'agit que ces dispositifs ciblent aux mieux les situations critiques et que leur financement par les budgets PAC nationaux reste compatible avec le maintien de paiements directs forts, en particulier si ces outils devaient être généralisés. La faisabilité d'autres sources pour les financer reste également à approfondir (contribution de l'aval de la filière, fonds de crise européen...).

3. Mieux accompagner la transition environnementale et sociétale

Pourvu que leur viabilité économique soit assurée, les agriculteurs, sont décidés à assumer leurs responsabilités sociales et environnementales. Les volets de la PAC consacrés à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, à la lutte contre le changement climatique et au développement rural doivent donc devenir plus efficaces, plus simples et porteurs d'un modèle économique rémunérateur et durable pour les agriculteurs.

Les producteurs de grandes cultures proposent une simplification du dispositif environnemental et climatique au sein des 2 piliers et sa réduction à 2 niveaux au lieu de 3 pour favoriser la performance.

- Un niveau initial dans le 1^{er} pilier (fusion des actuelles BCAE simplifiées et du verdissement), accessible à tous les agriculteurs, avec des objectifs clairs et des modalités définies au niveau européen et permettant le recours à des équivalences. Le verdissement doit demeurer dans le 1^{er} pilier (financement 100% européen), sans glissement vers le volontariat ni le cofinancement ;
- Un niveau élevé dans le 2nd pilier, avec les actuelles MAEC et les aides à l'agriculture biologique.

Les règles du verdissement introduites à compter du 1^{er} janvier 2018 interdisent l'emploi des produits phytosanitaires sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE), en excluant de fait les cultures de légumineuses et certaines intercultures. Les SIE gagneraient à être réévaluées à l'aune des performances environnementales réelles, en intégrant l'objectif de minimiser leurs impacts négatifs sur la production. De plus, il serait utile d'ouvrir plus largement le verdissement à des équivalences (« vert par définition » : exemple des certifications environnementales et de l'agriculture de précision) et à de vraies options collectives.

Les critères d'accès aux MAEC devraient être redéfinis, pour être plus orientés vers l'impact environnemental sans limiter la productivité, ce qui permettra leur accès à tous les types de productions, et notamment les grandes cultures.

Plus généralement, une évolution est nécessaire dans le contenu des mesures pour mieux prendre en compte la lutte contre le changement climatique et intégrer des obligations de résultats lorsque l'évolution technique le permet, comme dans l'exemple de la Directive nitrates.

Enfin, face aux difficultés découlant de la surtransposition ou de l'application de mesures nationales infondées, le principe du respect strict de mesures européennes harmonisées doit être réaffirmé. De

ce point de vue, dans la Communication du 29 novembre, l'évolution vers une définition nationale des indicateurs d'objectifs environnementaux et climatiques est inacceptable, car source de nouvelles distorsions de concurrence à l'intérieur de l'Europe.

4. Soutenir l'investissement pour des modèles économiques durables

Les transitions vers la résilience économique et la durabilité, ainsi que les mutations rapides des technologies agricoles, nécessitent des investissements permanents dans les exploitations et dans leur aval. Les mesures actuelles d'aide à l'investissement doivent donc être relancées et diversifiées au-delà des bâtiments d'élevage.

Quatre types de mesures intéressent particulièrement les producteurs de grandes cultures :

- Le stockage de la ressource en eau, enjeu majeur de l'adaptation au changement climatique nécessaire au développement d'une agriculture de production
- Les investissements matériels et immatériels des exploitations dans l'agriculture de précision et les OAD, qui sont souvent limités, efficaces économiquement et qui offrent un double avantage vis-à-vis de la performance environnementale: optimiser en temps réel les pratiques agricoles, notamment l'utilisation d'intrants, et servir d'outils d'auto-évaluation et de mesure des résultats.
- Les investissements collectifs dans l'agriculture numérique et de précision, par exemple dans le big data (maîtrise des données, logiciels informatiques, drones, stockage et valorisation des données des exploitations).
- Les investissements dans la logistique, l'énergie et la bio-économie, chez les producteurs mais aussi aux niveaux de la collecte et de la 1^{ère} transformation (stockage à la ferme, ventilation, nettoyage, lutte contre les insectes au stockage, infrastructures de transport, méthanisation).

Dans le cas particulier de l'aide aux investissements dans les exploitations agricoles, les producteurs de grandes cultures proposent la mise en place de « règles du jeu » européennes précises qui garantissent un traitement égalitaire de tous les types de production agricoles, y compris les grandes cultures, et un taux majoré pour les exploitations situées dans les régions à moindre potentiel.

Enfin les conditions de mise en œuvre de ces programmes doivent être clarifiées et simplifiées pour être accessibles de manière plus efficace.