



# ASSOCIATION GÉNÉRALE DES PRODUCTEURS DE BLÉ ET AUTRES CÉRÉALES

## DÉTERMINÉS, UNIS ET OFFENSIFS

### SECOND SEMESTRE 2008 : REFLUX DES MARCHÉS

Après le pic des prix céréaliers atteint sur les marchés pendant la première moitié de 2008, le 2<sup>ème</sup> semestre a été dominé par une baisse encore plus violente qui a ramené les prix en fin d'année à des niveaux proches de ceux de 2006.

Si les prix du 1<sup>er</sup> semestre, dont tous les producteurs céréaliers n'ont d'ailleurs pas profité, devraient permettre une bonne tenue des revenus de la récolte 2008, ils ont aussi généré certains effets indésirables.

Ainsi, sur le plan politique, la flambée des marchés a été un mauvais coup pour les céréaliculteurs, car elle a eu lieu en plein débat sur le bilan de santé de la PAC et a ainsi fourni des arguments aux tenants du « rééquilibrage » des aides en faveur de l'élevage.

Parallèlement, suite à la flambée du prix du pétrole et à l'explosion de la demande mondiale d'intrants agricoles, les producteurs ont subi une forte hausse des coûts de production, engrais et mécanisation principalement. Malgré le reflux des prix de l'énergie, la majorité des intrants pour les récoltes 2008 et 2009 a été engagée aux prix forts et les coûts de production du blé pour ces récoltes vont se situer 20 à 60€/t au dessus de leur niveau de 2006 !

### ANALYSER ET FAIRE CONNAÎTRE LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE DES EXPLOITATIONS

Dans ce contexte, l'AGPB a produit et diffusé de nombreuses études économiques visant à faire connaître la réalité des revenus, des aides et des structures agricoles sur plusieurs années en fonction des secteurs de production. Ces études démontrent qu'un transfert d'aides directes aux dépens des céréaliculteurs vers d'autres secteurs de production serait infondé sur le plan économique.

A partir des chiffres officiels du RICA et des retraitements effectués par l'INRA, le Conseil d'analyse économique du Premier ministre et Arvalis, l'AGPB a mis en évidence les faits suivants :

- Pour une même taille d'exploitation, l'ensemble des aides du 1<sup>er</sup> pilier (et à plus forte raison l'ensemble des aides directes) reçues en grandes cultures n'est pas supérieur au montant perçu en production de viande bovine ou laitière, que l'on raisonne à l'exploitation, par hectare ou par UTA.
- Pour une aide moyenne (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier) de 362€/ha en 2006 en grandes cultures, 20% des exploitations recevaient moins de 300€/ha ou plus de 450€/ha, ce qui dénote une faible variabilité des aides à l'intérieur du

secteur, conséquence d'une mutualisation entreprise dès 1992. Pour une aide moyenne de 422€/ha, ce sont 44% des exploitations spécialisées en bovins viande qui recevaient moins de 300€/ha ou plus de 450€/ha.

- Si, en moyenne par exploitation, les grandes cultures reçoivent des aides directes d'un montant similaire au lait et supérieur à la viande, c'est le résultat d'une taille moyenne plus élevée, elle-même la conséquence d'un effort de restructuration important et continu.
- Considéré sur une longue durée, le revenu moyen par hectare en grandes cultures est similaire à celui de la production de viande bovine et inférieur à celui de la production laitière.
- De 2006 à 2009, l'augmentation des charges par hectare en grandes cultures atteint 278€/ha, contre 200€/ha en viande bovine.

### CONCLUSIONS DU BILAN DE SANTÉ : LA PAC EN QUESTION

Depuis la publication en novembre 2007 puis en mai 2008 des projets de la Commission européenne sur le Bilan de santé, et face aux menaces sur les fondements mêmes de la PAC, l'AGPB a prôné le maintien d'une vraie politique agricole européenne centrée sur 4 objectifs :

- stabiliser les marchés par des instruments de régulation,
- compenser les distorsions dans la concurrence mondiale en préservant les aides directes,
- favoriser la compétitivité des producteurs par une répartition incitative et équitable des aides,
- poursuivre une politique environnementale compatible avec la production et centrée sur le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC.

Dans le débat européen et français sur le Bilan de santé, l'AGPB, à Bruxelles grâce à son rôle moteur au sein de la commission grandes cultures du COPA-COGECA et au Comité consultatif Céréales, comme en France à travers ORAMA, a défendu 4 priorités :

- conserver un outil d'intervention opérationnel pour le blé meunier et réactivable pour les céréales fourragères,
- préserver le 1<sup>er</sup> pilier en limitant la modulation supplémentaire,
- orienter les aides directes dans le sens de l'équité en limitant les transferts entre secteurs et en incluant toutes les aides animales en cas de découplage total,
- permettre aux producteurs d'assumer leur part dans la gestion des risques en développant les outils d'épargne défiscalisée : la dotation pour aléas (DPA).

### DÉFENDRE LA RÉGULATION DES MARCHÉS

La Commission européenne a proposé pour le Bilan de santé la suppression de l'intervention pour le blé dur et le riz, une mise à zéro pour l'orge, le maïs et le sorgho, et le remplacement pour le blé panifiable de l'intervention par un mécanisme d'adjudications. Ce système, version dégradée du système actuel, n'offre aucune garantie en prix ni en volume !

Les discussions sur la régulation des marchés ont été l'occasion, pour l'AGPB, de faire entendre sa voix pendant toute l'année 2008 auprès de la Commission européenne. De plus, l'AGPB a innové en rencontrant, en partenariat avec ses homologues allemands, plusieurs députés de toutes nationalités au Parlement européen. Cette initiative a abouti au dépôt et au vote le 19 novembre 2008 par le Parlement européen d'un amendement qui prévoyait une intervention réactivable en céréales fourragères et le maintien du mécanisme actuel sur le blé sans limitation de volume en le restreignant aux derniers mois de chaque campagne.

Malheureusement, malgré notre lobbying actif et l'amendement du Parlement, les ministres de l'agriculture des 27, certainement à cause de l'opposition des nouveaux États membres, n'ont pu trouver une majorité pour conserver l'intervention en blé avec des garde-fous. Le 18 décembre 2008, ils ont décidé du maintien de l'intervention automatique sur le blé à 101,31 €/tonne dans toute l'UE sans majorations mensuelles et jusqu'à un plafond annuel de 3Mt, avec des adjudications au-delà du plafond.

L'AGPB déplore ces décisions sur l'intervention pour le blé :

- A 3Mt, le plafond est insuffisant en cas de campagne « perturbée » (6,7Mt lors de la campagne 2004/05).
- Compte tenu des différentiels de prix intra-UE, seuls les producteurs d'Europe de l'Est vont en bénéficier, et ce en dépit du caractère commun de la politique agricole.
- Les années où les offres dépasseront le plafond, la réalité de la régulation dépendra du seul sens des responsabilités de la Commission !

En céréales fourragères, la mise à zéro de l'intervention est aussi une mauvaise nouvelle même si, au lieu de la suppression du mécanisme lui-même, on garde un système réactivable rapidement. Il n'y aura plus de prix-plancher et la régulation de l'ensemble du marché des céréales reposera sur le seul blé. Seul encouragement, la nouvelle hiérarchie des prix, plus conforme à celle du marché mondial, devrait favoriser les débouchés des céréales fourragères européennes en alimentation animale.

Même si on peut positiver en constatant que les mécanismes d'intervention de la PAC sont réglementairement conservés et

théoriquement réactivables, il faut bien constater que la régulation publique des marchés agricoles vient de faire un grand pas en arrière, et ce malgré le contexte de crise qui, dans les secteurs financiers ou industriels, remet en cause les excès du libéralisme économique.

## IMPOSER L'ÉQUITÉ DES AIDES DIRECTES EN FRANCE

Le Conseil européen du 20 novembre 2008 a décidé le découplage total des aides SCOP dès 2010, et des autres aides végétales avant 2012, alors que la PMTVA et les aides aux ovins et caprins peuvent rester couplées sans limite de temps. La modulation supplémentaire, 8% dans la proposition de la Commission a, comme nous le demandions, été limitée à 5%.

Citons ensuite la possibilité, pour les États membres ayant opté en 2003 pour un modèle historique, de basculer sur un modèle de paiements « harmonisés ».

Mais c'est en matière de transferts internes au 1<sup>er</sup> pilier qu'est venue la mauvaise surprise du Conseil européen qui, à la demande de la France - et apparemment pour son seul usage - a introduit une « boîte à outils » comprenant notamment 3 instruments, à usage facultatif des États membres :

- Un instrument permettant de prélever jusqu'à 10% des soutiens du 1<sup>er</sup> pilier pour doter, entre autres, certains secteurs ou régions.
- Un instrument permettant un transfert entre régions jusqu'à 10% des DPU.
- Un instrument permettant de réorienter tout ou partie des 25% de paiements SCOP encore couplés en France vers l'élevage ou les prairies.

Après la stupéfaction est venue l'heure des comptes. Les leviers, certes facultatifs, qui permettent un transfert des aides entre secteurs au sein du 1<sup>er</sup> pilier permettraient, s'ils étaient utilisés à leur maximum, de ponctionner 2,6 milliards d'euros dont 2,1 milliards aux dépens des aides SCOP ! Les aides à la SCOP se verraient amputées de plus de 40%, soit de 150€/ha, pour tomber en moyenne avant modulation de 370 à 220€/ha, et moins de 200€/ha après modulation. Ces prélèvements viendraient abonder les aides d'autres secteurs agricoles arbitrairement choisis alors que, rappelons-le à titre d'exemple, les exploitations spécialisées en viande bovine reçoivent actuellement une aide moyenne de 422€/ha au titre des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers.

La création de ces outils distorsifs est une nouveauté absolue et un déni des objectifs économiques du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, dont la répartition des soutiens était jusqu'ici légitimée par :

- La logique historique, héritière des anciennes aides sur les prix, qui visait à compenser leur baisse au moyen d'aides à l'hectare « inégalitaires » car prenant en compte les anciens niveaux de production.
- La logique depuis 2003, qui consiste à abandonner les débats sur les « besoins économiques », pour tendre vers une aide unique à l'hectare pour toute l'agriculture.

Les autorités, avant tout nationales, semblent essentiellement motivées par un objectif budgétaire (*minimiser le cofinancement national du 2<sup>ème</sup> pilier en mobilisant les budgets du 1<sup>er</sup> pilier*) et par une tentation démagogique : sous le prétexte des difficultés conjoncturelles rencontrées par les productions animales (*crises sanitaires, marchés déprimés*), et pour plaire à l'opinion publique et aux tenants d'une PAC « sociale » et « environnementale », favoriser l'agriculture herbagère voire « paysagère », au mépris de toute logique économique.

Une telle redistribution des aides, en rupture avec les politi-

ques agricoles des 26 autres pays européens et sous couvert d'un « rééquilibrage » inéquitable, mettrait en grande difficulté les producteurs de grandes cultures et, à travers eux, l'ensemble d'une filière essentielle à l'économie française qui en a plus que jamais besoin en période de crise.

L'AGPB, à travers ORAMA, a donc élaboré une contre-proposition pour la mise en application française du Bilan de santé. Nous proposons le découplage total de toutes les aides actuelles du 1<sup>er</sup> pilier, suivi d'une convergence des DPU à l'échelle locale ou nationale. Le passage du système actuel à un système harmonisé ne doit pas se faire brutalement, à cause notamment des fragilités et des impacts possibles sur les nombreuses exploitations vulnérables.

Comme le permettent les règlements européens, cette mise en place doit être progressive (*par exemple en 8 ou 10 ans*) et peut être accompagnée d'un mécanisme amortisseur (*baisse maximale annuelle par exploitation*). Il est par contre indispensable de démarrer dès 2010 ce processus d'harmonisation, en s'abstenant de tout transfert « correctif » autre que provisoire au sein du 1<sup>er</sup> pilier.

Notons qu'une telle politique a été mise en place en Allemagne et en Angleterre dès la réforme de 2003 : contrairement aux craintes initiales, le découplage total n'y a pas donné lieu à des transferts ou abandons importants de production, et la convergence des aides a rendu beaucoup plus sereins les débats sur la PAC. Pour fixer les idées, une prime unique à l'hectare pour toutes les productions et toutes les régions françaises se monterait à environ 320€/ha. La baisse moyenne, pour le secteur des grandes cultures, serait significative (*50€/ha soit -13% avant modulation*), mais nettement moins pénalisante que l'utilisation des outils « distorsifs » précédemment évoqués.

Cette approche, bien qu'en apparence radicale, est viable à long terme. Elle s'appuie sur des arguments solides :

- Le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC est un instrument peu flexible, qui ne permet pas de variations interannuelles en fonction de la conjoncture. Il est conçu pour apporter un soutien structurel global à l'agriculture européenne face à la concurrence internationale. Son rôle n'est pas de réguler les revenus, pas plus qu'il n'est de répondre à des objectifs sociaux ou environnementaux particuliers.
- La situation économique des exploitations agricoles françaises de grandes cultures, comme on l'a vu plus haut, ne justifie pas une réduction massive des aides qu'elles reçoivent au profit d'autres secteurs.
- Défavoriser la filière céréalière par rapport à d'autres productions agricoles irait à l'encontre de l'intérêt collectif, compte tenu de son importance pour l'économie, le commerce extérieur et l'alimentation.
- Contrairement à ce qui se passe aux USA, le modèle des références historiques a fait son temps en Europe, où la France est l'un des derniers pays à l'avoir conservé. Il est de plus en plus difficile à justifier devant l'opinion publique et les autres pays européens. Ceci est valable lorsqu'on compare des productions agricoles, et encore plus lorsqu'on constate la forte hétérogénéité qui existe entre exploitations voisines ayant la même production, particulièrement dans les secteurs de l'élevage des ruminants.
- Les transferts d'aides à l'intérieur du 1<sup>er</sup> pilier permis par « la nouvelle boîte à outils » sont absurdes, car ils conserveraient les références historiques tout en les « distordant », ce qui ne ferait qu'empiler des nouvelles manipulations administratives sur un socle vermoulu. Ceci

aboutirait en particulier, dans les secteurs bénéficiaires comme la viande bovine, à augmenter toutes les aides directes tout en conservant les fortes hétérogénéités existantes. Le résultat final serait encore plus difficile à comprendre et à justifier que la situation actuelle.

- Compte tenu de l'histoire, de la logique européenne et de l'impossibilité à terme de légitimer des différences de traitement entre terroirs ou secteurs de production par le besoin économique, la seule solution viable à long terme est le modèle de la prime unique à l'hectare pour toutes les exploitations agricoles.

## LA GESTION DES RISQUES

Face à la volatilité croissante des marchés, il est nécessaire de développer d'autres outils permettant de stabiliser les prix ou les revenus des producteurs de grandes cultures. L'AGPB étudie donc activement des outils alternatifs pouvant être mis en place à l'échelle nationale, au premier rang desquels :

- Les incitations fiscales aux provisions à l'exploitation. Nous venons ainsi avec la FNSEA d'obtenir (*loi de finance rectificative du 11 décembre 2008*) une amélioration des déductions pour aléas, avec un plafond de 23 000 €, distinct de celui de la DPI (18 000 €), et une période de réintégration de 10 ans (au lieu de 7). Cette DPA est conditionnée à la souscription d'une assurance récolte.
- Les outils assurantiels, en cours d'expertise dans le cadre d'ORAMA et avec l'appui d'Arvalis.

Parallèlement, dès 2009, les exploitations en grandes cultures ne pourront plus bénéficier d'indemnités du FNGCA (Fond National de Garantie contre les Calamités Agricoles), tout en continuant néanmoins à abonder ce système. Une décision combattue par ORAMA, qui avait proposé que les sommes versées par les grandes cultures au FNGCA soient réorientées vers un système d'assurance, plus adapté à nos productions.

## DÉTERMINÉS, UNIS ET OFFENSIFS

D'autres sujets très importants ont été traités par l'AGPB au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2008. Citons en particulier trois actions, qui font l'objet d'un compte-rendu détaillé dans le cadre d'ORAMA :

- Le développement des biocarburants: objectifs d'incorporation en Europe, défiscalisation partielle en France,
- La défense des facteurs de production,
- Le lancement du « Pacte de confiance ».

Au cours d'un 2<sup>ème</sup> semestre 2008 particulièrement intense, l'attaque en règle sur les fondements de la PAC a conduit l'AGPB à se mobiliser. Les liens dans ORAMA se sont renforcés pour faire front commun. Le mouvement se poursuit en 2009, avec un projet partagé pour la mise en oeuvre française du Bilan de santé.



Association Générale des Producteurs de Blé et autres céréales

23-25 avenue de Neuilly 75116 PARIS  
TEL : 01 44 31 10 00