

La nouvelle PAC (2023-2027) de l'Union Européenne

Lancée en 1962, la politique agricole commune (PAC) de l'Union Européenne (UE) est définie¹ par Bruxelles comme « un partenariat entre le secteur agricole et la société, et entre l'Europe et ses agriculteurs.

Ses objectifs sont les suivants :

- soutenir les agriculteurs et améliorer la productivité agricole, en garantissant un approvisionnement stable en denrées alimentaires à un prix abordable,
- assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs de l'UE,
- contribuer à lutter contre le changement climatique et gérer les ressources naturelles de manière durable,
- préserver les zones rurales et les paysages dans l'ensemble de l'UE,

- *préserver l'économie rurale en promouvant l'emploi dans l'agriculture, l'industrie agroalimentaire et les secteurs associés.* »

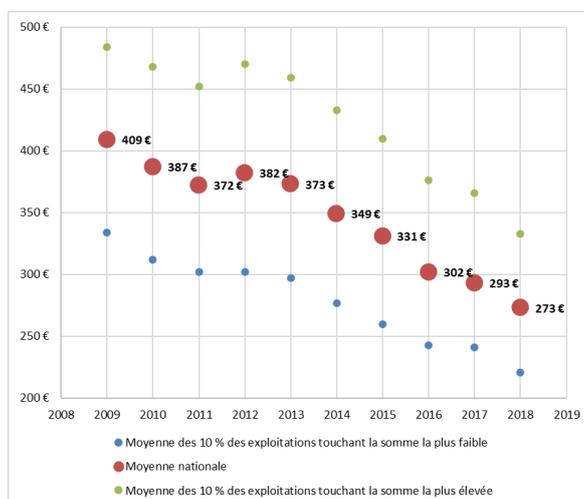
Avec l'arrivée à échéance de la PAC 2014-2020, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, les négociations relatives à la prochaine programmation PAC qui s'appliquera sur la période (2023 - 2027) ont abouti, à l'échelon européen, le 25 juin 2021. Les détails relatifs à son application en France ont été explicités dans le Plan Stratégique National (PSN), déposé à la Commission Européenne fin 2021 et en cours de validation par Bruxelles.

Retour sur les modalités et conséquences pour les exploitations betteravières françaises.

1. Rappel de l'effet de la PAC (2014-2020) pour les planteurs de betterave français

Pour les betteraviers, la PAC 2014-2020 qui reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, s'est traduite par une baisse des aides à l'hectare de 33 % (toutes aides confondues du premier et second pilier) entre 2009 et 2018 (Graphique 1), alors

même que la chute des prix à la production a rendu ces aides encore plus essentielles pour les résultats des exploitations : le tiers des exploitations betteravières ayant potentiellement eu un résultat négatif sans aides PAC en 2018².



Graphique 1 : Montant total des aides PAC (piliers I et II) perçues, par hectare, par les exploitations betteravières françaises (source : RICA France, traitement par Pluriagri)

¹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_fr

² Pour plus de détails, se référer au profil des betteraviers 2018 : <https://www.artb-france.com/nos-analyses/profil-des-betteraviers/2018.html>

La situation est devenue particulièrement alarmante lorsque l'on compare ce montant avec ce que touchent les exploitations betteravières dans les autres pays de l'UE ayant une production de betteraves significative (Tableau 1). Si la France reste, en matière de compétitivité à l'hectare³ et

hors aides PAC, en tête du peloton européen derrière la Pologne (dont le niveau de compétitivité est actuellement hors d'atteinte), ce différentiel dans le niveau d'aide publique altère fortement l'avantage compétitif agricole de la filière française.

	Aides moyennes PAC (toutes aides confondues) par hectare de betteraves touchées en 2018 (source : Pluriagri)	Différence avec la France en 2018
France	273 €/ha	
Belgique	354 €/ha	81 €/ha (+ 30 %)
Allemagne	373 €/ha	100 €/ha (+ 37 %)
Pays-Bas	436 €/ha	163 €/ha (+ 60 %)
Pologne	656 €/ha <i>(dont 388 €/ha d'aide couplée)</i>	383 €/ha (+ 140 %)

Tableau 1 : Comparaison des aides moyennes PAC par hectare de betteraves touchées en 2018 dans différents pays betteraviers (source : RICA France, traitement par Pluriagri)

2. PAC (2023-2027) : cadre budgétaire et réglementaire

2.1. Encadrement budgétaire général

Le budget total communautaire alloué à la PAC pour la France était déjà acté dès 2020. Concernant la période 2023 à 2027, la part revenant à la France sera de :

- 7,285 milliards d'euro (EUR) par an au titre du pilier I (aides directes aux agriculteurs),
- et 1,459 milliards d'EUR au titre du pilier II (aide au développement rural).

Ces sommes seront toutefois ventilées différemment : le ministère ayant choisi :

- de prélever 7,53 % du pilier I (un volume identique à la dernière PAC, sachant que Bruxelles autorise à aller jusque 15%) pour étoffer davantage le pilier II,

2.2. Encadrement réglementaire

La nouvelle programmation PAC implique la révision des quatre règlements européens constitutifs de la PAC, à savoir :

- celui relatif aux paiements directs des agriculteurs (règlement 1307/2013),
- celui relatif au développement rural (règlement 1305/2013),

- d'abonder, par financement national, le pilier II de 383 MEUR supplémentaire.

Le budget annuel de la PAC (2023-2027) sera donc :

- 6,736 milliards d'EUR au titre du pilier I,
- et 2,390 milliards d'EUR au titre du pilier II.

Hors inflation, cela correspond à une baisse de 2 % du budget relatif au pilier I par rapport à la PAC actuellement en vigueur, et le maintien d'un budget constant sur le pilier II.

- celui précisant les modalités relatives à l'organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement 1308/2013, dit aussi OCM Unique),
- celui relatif à la gestion des fonds et aux contrôles (règlement 1306/2013).

³ Pour plus de détails concernant le niveau de la compétitivité agricole française, se référer à l'étude ARTB « Comparaison du coût de production betteravier dans

différents pays européens » disponible sur le site www.artb-france.com (Juillet 2021).

Dans le cadre de la PAC (2023-2027), les deux premiers règlements sont fusionnés dans un nouveau règlement (2115/2021) encadrant les « *Plans Stratégiques Nationaux* » (PSN) : chaque Etat Membre devant, au travers des PSN, construire sa propre déclinaison de la PAC. Si cette nouvelle donne réglementaire vise à répondre aux demandes de subsidiarité souhaités par les Etats Membres européens, elle pourrait néanmoins mener à des distorsions de concurrence pour certaines productions.

2.3. Lien avec le 'Pacte Vert' communautaire

Les négociations relatives à la nouvelle PAC se sont télescopées avec l'ambition communautaire de « Green Deal » ou « Pacte Vert » : encore à l'état de Communications de la Commission Européenne, la mise en forme réglementaire est en cours mais l'ambition de ce Pacte Vert est de faire de l'Union européenne « le premier continent sans émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 » où « la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources ». Son impact, au-delà de la mise en œuvre effective de la nouvelle PAC, sera donc majeure.

Cette ambition passe par la déclinaison de plusieurs politiques, touchant tous les secteurs, qui visent une rupture que l'on peut qualifier d'historique.

Concernant la filière betterave, on citera notamment :

- Sur le volet industriel, les politiques « Energie propre » et « Industrie durable » qui visent à ce que la transformation industrielle n'émette aucun gaz à effet de serre en 2050. Elles pourraient également se traduire, dans les transports, par la fin des véhicules thermiques dès 2035,
- Sur le volet agricole, les politiques « Biodiversité » et « De la ferme à la table » (« Farm to Fork ») qui affichent l'ambition de réduire de moitié les utilisations de pesticide d'ici 2030, de parvenir à une baisse de 20 % des engrais, d'atteindre 25 % de surfaces agricoles en

En parallèle, le règlement relatif à la gestion des fonds et aux contrôles est remplacé par le règlement 2116/2021 (ce point n'est toutefois pas spécifiquement traité dans cette note d'analyse). Enfin, en ce qui concerne l'organisation commune des marchés, le règlement adopté (2117/2021) ne fait qu'amender le précédent (1308/2013), qui reste donc en vigueur dans sa version consolidée. Il devrait toutefois faire l'objet de nouvelles modifications dans les années à venir (voir ci-dessous).

Bio et de mettre en place 10 % de surfaces non productives.

Premier organisme à évaluer cette nouvelle ligne politique, l'USDA (entité rattachée au Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis) a évalué les effets d'une telle politique dès novembre 2020.

Selon eux, les propositions de la Commission :

- réduiraient la production agricole de l'UE de 12 %, en impactant significativement la production d'oléo-protéagineux (- 61 %), de blé (- 48 %) et de sucre (- 20 %),
- engendreraient une chute de 16% du revenu agricole brut en UE,
- se traduiraient par une hausse des prix de 17 % : le coût alimentaire annuel pour chaque consommateur européen augmentant de 153 USD⁴,
- conduirait à un affaiblissement net de la présence européenne sur les marchés mondiaux avec une baisse des exportations européennes de 20 % et une hausse des importations de 2 %.

Peu de temps après, l'INRAe et AgroParisTech ont publié une autre étude, qui conclut que cette politique provoquerait une chute du revenu moyen des exploitations conventionnelles de 25 %, et jusqu'à 42 % si l'on inclut le fait que 10 % des surfaces agricoles soient dédiées à des cultures non productives. Elle souligne que, pour que la proposition soit sans effet sur le revenu moyen

⁴ Par ricochet, cette nouvelle politique augmenterait le coût alimentaire moyen, dans le monde, de 51 USD / habitant.

des agriculteurs, les prix payés aux producteurs devront augmenter de :

- 4,6 % en grandes cultures,
- 11 % en élevage.

Dans ces conditions, l'étude conclut que le volet agricole ne doit pas être la seule politique mise en place sur ce thème, mais qu'elle doit s'accompagner d'une :

- politique alimentaire sur l'Union, visant à faire évoluer les régimes alimentaires des citoyens européens,
- politique renouvelée en matière de commerce extérieur, afin d'éviter tout transfert de pollution chez les pays fournisseurs de l'UE (concept de « Fuite de pollution ») : un mécanisme d'ajustement aux frontières (nouvelle taxe douanière) tenant compte du bilan carbone et de l'impact sur la biodiversité des produits importés étant évoqué.

A l'été 2021, la Commission européenne a rendu publique une étude d'impact partielle menée par son bras dédié à la recherche (JRC) et qui conclut :

- à une baisse de production de 15 % en céréales,

- à des revenus en baisse de 26 % pour les céréaliers,
- à une baisse des émissions de gaz à effet de serre qui serait deux fois moindre qu'attendu du fait d'un « déplacement » de la pollution découlant de l'augmentation des importations communautaires.

Au final, l'implémentation du « Pacte Vert » devrait s'accompagner de modifications réglementaires qui pourront modifier l'application de la PAC d'ici 2027, mais aussi sa politique commerciale. Sur ce dernier point, le gouvernement français, qui préside le Conseil de l'Union européenne depuis janvier 2022, a fait savoir son intention de mettre en place des « clauses miroirs » pour exiger que les produits importés en UE soient produits selon les mêmes normes que celles exigées pour les producteurs européens.

Pour l'instant, de telles clauses ne sont pas en adéquation avec les règles de l'OMC et impliquent de revoir l'intégralité des accords bilatéraux existants.

3. Le « Plan Stratégique National » français

Le Plan Stratégique National détaillé ici correspond à celui transmis à la Commission européenne, pour validation, fin 2021.

3.1. Conditionnalité des aides

En préambule, on rappellera que le versement des aides PAC à une exploitation est soumis au respect de certaines pratiques. Le versement est de ce fait « conditionné » : c'est la règle de conditionnalité des aides. En cas de non-respect et à l'heure actuelle, une réfaction (variable selon le degré de gravité) sur le montant des aides perçues peut être appliquée. A partir de 2023, cette conditionnalité ne s'appliquera pas sur les seules aides directes (comme c'est le cas actuellement) mais sur l'intégralité des aides surfaciques.

Ces règles de conditionnalités sont définies à travers 9 Bonnes Conditions Agricoles & Environnementales (BCAE), dont deux concernent particulièrement la betterave :

- Lors de la négociation et au travers de la BCAE intitulée « Diversification ou rotation des cultures » (dite BCAE 7), certains souhaitaient obliger une rotation effective à la parcelle, interdisant par exemple de faire une rotation incluant deux blés consécutifs. Finalement, la diversification sera reconnue comme suffisante dès obtention de deux points à l'Ecorégime (point 3.2.4).
 - Concernant les surfaces non productives, la BCAE intitulée « maintien des éléments topographiques » (BCAE 8) donne la possibilité aux agriculteurs de justifier :
 - que 4 % de leurs surfaces d'exploitation sont constituées d'un ensemble intégrant des éléments topographiques (type haies ou mares) et de jachères ou,

- de n'avoir que 3 % de cet ensemble, dès lors que 4 % de la surface contient des cultures intermédiaires ou des légumineuses cultivées sans produit de protection des plantes.

3.2. Aides directes aux agriculteurs du premier pilier

Concernant le premier pilier (aide directe aux agriculteurs), le PSN français reprend les cinq composantes majeures qui le constituent actuellement à savoir :

- Une aide spécifique aux jeunes agriculteurs,
- Une aide majorée pour les exploitations de petites tailles, dite « paiement redistributif »,
- Une allocation spécifique fléchée vers certaines productions à travers le dispositif d'« aides couplées »,

3.2.1. Aide spécifique aux jeunes agriculteurs

Le montant alloué à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs est augmenté : il passe de 1 % de l'enveloppe du premier pilier (67 MEUR par an à l'heure actuelle) à 1,5 % (101 MEUR par an dans

3.2.2. Paiement redistributif

Les règles communautaires demandent aux États membres d'allouer au moins 10 % de leur enveloppe nationale du pilier I à des « paiements redistributifs ». Il s'agit d'abonder davantage les petites et moyennes exploitations que leurs homologues de grande taille. C'est ce taux de 10 %

3.2.3. Aides couplées

Les aides couplées sont considérées comme un outil visant à accompagner certains secteurs listés, afin de répondre aux difficultés qu'ils rencontrent, en vue d'améliorer leur compétitivité, leur durabilité ou leur qualité. L'enveloppe budgétaire maximale autorisée par Bruxelles est de 13 % des fonds du premier pilier, auquel sont ajoutés 2 % alloués spécifiquement aux protéagineux.

Le PSN français utilise cette enveloppe maximale autorisée (comme c'était le cas jusqu'à présent).

Rappelons qu'actuellement :

- La betterave française n'est pas concernée par les aides couplées, contrairement à 11 autres

- Un soutien spécifique visant à orienter les exploitations vers des pratiques environnementales. Jusqu'à présent, cela constituait le « Paiement Vert » mais il sera remplacé par le dispositif d'« Ecorégimes » qui s'avère être la grande innovation de cette nouvelle programmation PAC,
- Une aide à l'hectare ou « Paiement de Base » dont le montant financier correspond à l'enveloppe budgétaire restante de ce premier pilier une fois les autres aides déduites.

la nouvelle programmation). Ce paiement sera alloué sous forme forfaitaire, et non plus à l'hectare, pour accompagner tous les types d'installations.

qui a été choisi dans le PSN français, de la même manière que lors de la précédente PAC. En pratique, cette enveloppe sera versée, à l'hectare, aux seuls 52 premiers hectares de chaque exploitation.

Etats membres (République tchèque, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Finlande), qui représentent un montant moyen de 359 EUR/ha,

- Les aides couplées en France sont majoritairement dédiées au secteur animal (60 % de l'enveloppe étant destiné aux bovins allaitants, 12 % aux bovins laitiers et 11 % aux ovins).

Les principales modifications pour la programmation 2023-2027 sont les suivantes :

- La part consacrée aux légumineuses (à graine et fourragère) augmentera tout au long de la période, pour passer de 2 % de l'enveloppe

totale (actuellement) jusqu'à 3,5% en 2027. Ce transfert se fera directement au détriment des aides animales.

Les aides bovines seront ainsi revues, avec la création d'une aide commune pour le secteur (110 EUR/UGB allaitant, 60 EUR/UGB laitier), avec un plafond de 1,4 UGB par hectare de surface fourragère sur l'exploitation. Jusqu'à présent, ce montant était de 161 EUR/vache allaitante jusqu'à la 50^{ème}, puis 117 EUR/vache jusqu'à la 99^{ème} puis 59 EUR/vache jusqu'à 139^{ème}.

Dans le même temps, les aides végétales existantes (notamment sur le blé dur, le riz, le houblon, la pomme de terre féculière, etc.) sont maintenues.

Bruxelles permet par ailleurs que 3 % de cette enveloppe soient utilisés pour des Programmes

3.2.4. Ecorégimes

La fin du « Paiement vert » et la mise en place des Ecorégimes est la grande nouveauté de la PAC 2023-2027. Ces dispositifs doivent être détaillés par les Etats membres selon un cadre défini, dans l'objectif d'arriver aux ambitions du Green Deal (point 2.3). Ils doivent représenter au moins le quart des dépenses (25 %) du premier pilier de chaque pays.

La France a fait le choix d'utiliser ce taux (25%). Cela se traduira par deux niveaux d'aide aux agriculteurs, selon leur situation face aux contraintes applicables : un niveau standard, qui devrait se situer autour de 54 €/ha, et un niveau supérieur de 76 €/ha. Un agriculteur n'atteignant pas le niveau standard ne touchera donc pas d'aides au titre des Ecorégimes. Enfin, l'accès à ce dispositif pourra se faire par trois voies possibles non cumulables et au choix de l'agriculteur : la voie de la certification, celle des infrastructures agroécologiques et celle de la diversification des pratiques agricoles.

✓ **Voie de la certification**

Si l'agriculteur souhaite l'accès à l'Ecorégime par cette voie, il pourra accéder :

- au niveau d'aide supérieure si l'ensemble de son exploitation est certifiée Bio ou HVE (certification environnementale de niveau 3),

Opérationnels : ce montant n'étant pas directement destiné au producteur, mais à son Organisation de Producteur (ou une association d'Organisations de Producteur) afin de répondre à un projet visant à mener des actions de nature environnementale, d'amélioration de la qualité, de planification de la production ou de gestion des risques. Le PSN n'ayant toutefois pas élargi les productions éligibles aux paiements couplés, la betterave n'y aura pas accès, contrairement aux protéines végétales qui bénéficieront, par exemple, d'une enveloppe de 33 MEUR à ce titre.

Au total, le soutien aux protéines végétales (soja, protéagineux, légumes secs, légumineuses déshydratées) sera donc doublé par rapport à l'ancienne PAC : les aides couplées et le programme opérationnel devant représenter une enveloppe de 270 MEUR par an.

- au niveau standard via l'obtention d'une certification environnementale dite « 2+ ». Cette voie correspond à la certification environnementale de niveau 2 complétée :
 - de l'un des quatre critères de la certification HVE (biodiversité, gestion des produits phytosanitaires, gestion des engrais, gestion de l'irrigation), au choix de l'exploitant ou,
 - des exigences en matière d'agriculture de précision (preuve d'utilisation d'OAD favorisant la réduction de l'usage des intrants) et une preuve d'engagement de l'exploitation dans une démarche de recyclage des déchets (certification Adivalor).

A noter que les modalités relatives à la certification HVE sont actuellement en cours de révision et devraient déboucher d'ici 2023. Il est donc difficile d'évaluer la capacité pour les betteraviers d'y avoir accès. En l'état actuel de la HVE, elle reste un schéma difficile à atteindre, principalement sur les critères phytosanitaires, de par la construction du référentiel (qui se base sur

la moyenne de plusieurs exploitations, même sans particularité betteravière⁵).

✓ **Voie reposant sur la présence d'infrastructures agroécologiques (IAE)**

Si l'agriculteur choisit cette voie d'accès à l'Ecorégime, il comptabilisera alors l'ensemble des surfaces représentées par les haies, arbres, bosquets, mares, jachères, murs traditionnels, etc. Le niveau standard est réservé aux exploitations pour lesquelles cet ensemble représente 7 % de la surface totale de l'exploitation tandis que le niveau supérieur est réservé aux exploitations pour lesquels cet ensemble représente plus de 10 %.

Cette voie sera donc vraisemblablement peu accessible aux exploitations betteravières.

✓ **Voie reposant sur la diversité des pratiques agricoles**

Si l'agriculteur choisit cette voie d'accès, il devra s'engager sur certaines pratiques en lien avec ses terres arables (incluant les prairies temporaires et les jachères), ses prairies permanentes (c'est-à-dire en place depuis plus de 5 ans) ou ses cultures pérennes.

Pour chaque catégorie, il faudra vérifier si l'exploitation peut avoir accès au niveau standard ou au niveau supérieur. In fine, l'agriculteur touchera le niveau standard d'aide si au moins une catégorie y répond ; il n'aura le niveau supérieur d'aide que si les trois y répondent.

Concernant les prairies permanentes, la règle concerne la rénovation de ces prairies par labour : le niveau standard étant atteint si cette rénovation ne concerne qu'au plus 20 % de la surface et 10% dans le cas de l'accès au niveau supérieur.

Concernant les cultures pérennes, le niveau standard est atteint si au moins 75 % des inter-rangs ont des couvertures végétales alors que dans le niveau supérieur elles doivent représenter 95 % des inter-rangs.

Enfin, concernant les terres arables, il faudra comptabiliser la diversité des cultures selon la grille d'analyse présentée dans le Tableau 2. Dès lors que 4 points sont obtenus, l'agriculteur sera éligible au niveau standard. Un total de 5 points est nécessaire pour atteindre le niveau supérieur.

⁵ Pour plus de détails sur la certification HVE, se référer aux différentes analyses de l'ARTB et disponibles sur le site www.artb-france.com

		Nombre de points (SAU : Surface Agricole Utile, TA : Terres Arables)
Prairies permanentes		>10 % SAU : 1 point >40 % SAU : 2 points >75% SAU : 3 points
Prairie temporaire (dont jachères)		>5 % TA : 2 points >30 % TA : 3 points >50% TA : 4 points
Légumineuses		>5 % TA ou >5 ha : 2 points >10 % TA : 3 points
'Cultures traditionnelles' (dont la somme doit être au maximum de 4 points)	Céréales d'hiver	>10 % TA : 1 point
	Céréales de printemps (maïs, orge de printemps)	>10 % TA : 1 point
	Plantes sarclées (pommes de terre et betteraves)	>10 % TA : 1 point
	Oléagineux de printemps	> 5 % TA : 1 point
	Oléagineux d'hiver	> 7 % TA : 1 point
Autres cultures		>5 % TA : 1 point >10 % TA : 2 points >25% TA : 3 points >50 % TA : 4 points >75% TA : 5 points
Surface totale en TA <10 ha : + 2 points		

Tableau 2 : Ecorégime par la voie « Diversité des pratiques agricoles » : modalité de calculs des points pour bénéficier d'un régime standard (4 points) ou supérieur (5 points ou plus)

Dans l'état actuel des exploitations françaises des Otex 15 et 16 (grandes cultures), on considère que seuls 56 % des exploitations pourront atteindre le niveau supérieur (76 €/ha) sans aménagement, 18 % pour le niveau standard (54 €/ha) alors que 26 % des exploitations pourraient ne pas bénéficier des Ecorégimes par cette voie d'accès (pour rappel, les exploitations betteravières bénéficient actuellement et en moyenne d'un soutien, au titre du paiement vert, de 89 €/ha).

3.2.5. Droit à Paiement de Base

Le restant de l'enveloppe du premier pilier est versé aux agriculteurs à l'hectare, à travers le « Droit à Paiement de Base » (DPB). En 2019, selon les chiffres du RICA traité par Pluriagri, la valeur moyenne du DPB d'un planteur de betterave était de 123 EUR/ha (contre une moyenne nationale à 114 EUR/ha), avec une forte disparité selon les exploitations, et les départements (Tableau 3).

Enfin, concernant les voies relatives à la certification et aux pratiques agricoles, les exploitants ayant un niveau supérieur peuvent demander un « **bonus haie durable** », si l'équivalent des haies représente 6 % des terres arables et de la SAU, pour une enveloppe totale nationale de 40 MEUR annuels.

Département	DPB moyen en 2019 (€/ha)
28 - Eure et Loir	115
45 - Loiret	115
27 - Eure	119
77 - Seine et Marne	119
10 - Aube	120
60 - Oise	120
02 - Aisne	121
59 - Nord	121
76 - Seine Maritime	121
62 - Pas de Calais	122
80 - Somme	122
08 - Ardennes	124
78 - Yvelines	124
91 - Essonne	127
51 - Marne	130
68 - Ht Rhin	130
67 - Bas Rhin	174

Tableau 3 : Valeur moyenne en 2019 du DPB des betteraviers selon les départements, en € par ha (Source : Pluriagri, d'après RICA)

Si ce DPB va être maintenu, sa valeur sera mécaniquement modifiée du fait de la modification de l'enveloppe budgétaire.

La convergence, qui consiste à un alignement, à terme, de tous les DPB sur le même montant, est poursuivie, mais sur un rythme plus lent qu'initialement demandé par la Commission Européenne.

En 2025, aucun DPB ne pourra être inférieur à 85 % de la moyenne française, ce qui sera financé par :

- Un plafond à 1 000 EUR/ha,
- Pour les DPB supérieurs à la moyenne, l'écart entre ce DPB et la moyenne sera diminué de moitié, dans la limite d'une baisse de 30 % à l'hectare.

Pour la plupart des betteraviers, il faut donc s'attendre à une baisse du DPB, qui pourra être limitée (Eure et Loire, Loiret) ou plus importante (autour de 8 EUR/ha dans la Marne par exemple et jusqu'à 30 EUR/ha dans le Bas-Rhin).

En conclusion, si l'effet final de cette réforme doit être évalué au cas par cas, on peut s'attendre à une baisse des aides du premier pilier pour les betteraviers : cette baisse étant toutefois moins prononcée que lors de la précédente programmation PAC.

Très concrètement, le niveau de la perte dépendra du niveau des DPB, qui pourraient baisser jusqu'à 30 EUR/ha pour les exploitations historiquement plus fournies que la moyenne, ainsi que de la capacité des betteraviers à s'insérer dans les Ecorégimes : ceux qui arriveront au niveau supérieur perdront 13 EUR/ha par rapport au Paiement Vert actuel, mais ceux qui ne seront pas en mesure de s'insérer dans ce schéma perdront jusqu'à 89 EUR/ha.

3.3. Aides au développement rural du second pilier

A l'heure actuelle, les betteraviers sont très peu concernés par les aides accordées au titre du développement rural, dites du second pilier. Les

principales mesures annoncées dans le PSN, au titre du second pilier, sont les suivantes :

3.3.1. ICHN

Représentant près de la moitié de l'enveloppe du second pilier, en France, l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN), concerne principalement les zones montagneuses et ciblée vers l'élevage. Le budget reste à 1,1 Md EUR par an, un montant identique à la précédente

PAC, même si l'enveloppe communautaire baisse (717 MEUR contre 825 MEUR autrefois) : le maintien de l'enveloppe est donc un choix politique, financé par la France. Elle ne concerne pas les zones betteravières.

3.3.2. Soutien à la conversion vers le Bio

Une exploitation Bio bénéficiera, en rythme de croisière, des Ecorégimes du pilier I. En phase de conversion, elle bénéficiera d'un soutien spécifique dont l'enveloppe, sur le second pilier,

passera de 250 à 340 MEUR annuelle. L'ambition du gouvernement est d'atteindre 18 % de la SAU en 2027, soit un doublement des surfaces actuelles.

3.3.3. Soutien à l'assurance récolte

L'enveloppe propre à la subvention à l'assurance récolte passe de 150 MEUR à 186 MEUR. Cette petite hausse (+36 MEUR par an) est indiquée, par le Ministère, comme « *nécessaire mais pas*

suffisante » aux ambitions du gouvernement sur le sujet : des moyens complémentaires à ceux de la PAC seront donc utilisés en ce qui concerne la réforme de cette assurance, annoncée pour 2023.

3.3.4. Mesures Agro Environnementales et Climatiques

Une enveloppe dédiée aux Mesures Agri Environnementales et Climatiques (MAEC), qui visent à financer des efforts faits par l'agriculteur sur des enjeux de biodiversité, de climat, de préservation des sols, de bien-être animal ou de

gestion de l'eau, est dotée de 260 MEUR (contre 250 MEUR dans la précédente PAC). Le gouvernement entend en faire notamment profiter les zones dites intermédiaires, en leur réservant 11 % de l'enveloppe.

3.3.5. Dispositifs régionaux

Enfin, la gestion d'un budget de 668 MEUR (contre 635 MEUR dans la précédente PAC) est confiée aux régions, en fonction de leurs ambitions propres. C'est à ce titre que les régions auront la

possibilité de financer l'Instrument de Stabilisation des Revenus de la filière Betterave-Sucre (ISR BS).

4. Rénovation de l'Organisation Commune de Marché

Le règlement encadrant l'organisation commune des marchés agricoles (1308/2013) fait partie intégrante de la PAC, et a donc été revu. Les dispositions propres à la filière betterave et au sucre, actuellement couvertes par l'Article 125 et l'annexe X, sont inchangées, notamment sur l'obligation de transmettre au planteur un prix de la betterave avant semis, sur la mise en place de règles de partage de la valeur entre sucrier et betteravier, et sur la communication distincte de la compensation à recevoir au titre des pulpes. Ce règlement encadre également les mesures de gestion de marché mobilisables par la Commission

Européenne. En filière betterave, on recense quatre mesures de gestion :

✓ L'aide au stockage privée

En subventionnant une partie des frais de stockage du sucre, il s'agit de différer la mise sur le marché de produits en surplus dans l'espoir d'un retournement des cours futurs grâce à cette modification de l'équilibre offre/demande. Cette mesure est maintenue même si, à date, elle n'a jamais été activée dans le secteur du sucre.

✓ Mesure de sauvegarde relative aux importations

Cette mesure permet de répondre à des perturbations du marché intérieur du fait d'importations excessives, ou jugées déloyales. Il s'agit d'activer des clauses de sauvegarde (droits de douanes additionnels ou suspension de contingents d'importations existants) à condition qu'elles aient été prévues dans les accords de libre-échange négociés. Ces mesures n'ont jamais été activées.

✓ Dérogation au droit de la concurrence

Il s'agit d'autoriser des actions privées habituellement contraires au droit de la concurrence visant :

- au retrait d'un produit du marché (entente sur des volumes à exporter par exemple),
- à la conversion d'un produit (entente sur des volumes de sucre à convertir en éthanol par exemple),
- à la planification de la production (réduction concertée des surfaces).

Cette mesure, qui ne s'accompagne pas d'un soutien financier public européen, peut faire l'objet d'un soutien national à la discrétion des Etats Membres. Cela peut donc être de nature à engendrer des distorsions intracommunautaires. Une autre critique faite à cette mesure est qu'elle ne s'accompagne pas d'une force de police : l'application des mesures décidées collectivement restant à la libre appréciation des entités économiques concernées. Ce dernier point est modifié dans la prochaine PAC : un Etat Membre pourra en effet décider d'étendre de telles décisions prises par des organisations de producteurs ou des interprofessions ; cela restera néanmoins à l'échelle de l'Etat Membre, et l'harmonisation communautaire de ces mesures reste encore peu précise.

✓ Mesures exceptionnelles de prévention des perturbations du marché

De manière très large et afin de répondre aux menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives de prix, la Commission Européenne peut prendre des

mesures de rééquilibrage du marché, selon des dispositions très généralistes.

Sont désormais cités, dans la nouvelle PAC :

- (1) l'ajustement des tarifs douaniers,
- (2) la possibilité de subventionner une réduction de la production dans une filière.

Si ces décisions seront communautaires, l'échelon national reste mis en avant dans la gestion de ces aides et de leur montant, ce qui risque de fragiliser ce dispositif.

Pour ces raisons, certains parlementaires européens avaient demandé d'inclure le sucre dans le dispositif d'intervention publique. Cette mesure, qui vise à répondre à un surplus de production communautaire, consiste en l'achat de produits par les pouvoirs publics, avant stockage puis écoulement de ces produits par ces derniers. Concrètement et en cas d'activation de cette mesure, la Commission Européenne choisit la manière de procéder. Elle peut ainsi décider de l'achat d'un volume précis à un prix d'achat défini, ou de l'achat d'un volume précis par le biais d'enchères sur les prix – et de même pour la vente. Ce dispositif a été jugé efficace par la Commission européenne lors de la crise du lait⁶, et il est pratiqué en filière sucrière dans de nombreux pays (Chine, Inde, USA via le programme « Sugar to Ethanol »). Il est compatible avec l'OMC, et est sans effet sur les cours mondiaux (l'Union européenne étant un acteur mineur du marché mondial du sucre).

Néanmoins, l'éligibilité n'a pas été étendue au secteur du sucre.

La Commission européenne, le Parlement et le Conseil semblent néanmoins avoir eu conscience d'avoir peu agi pour le secteur sucrier, suite à quatre années de crise. En effet, une déclaration commune a été émise à l'issue du dernier trilogue relatif à ce sujet :

- Les trois entités reconnaissent les difficultés du secteur sucrier depuis la fin des quotas,

⁶ Phil Hogan: "Public intervention of skimmed milk powder has proven to be an effective tool", 24/01/2019, lien : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_623

- Elles renvoient l'analyse de la situation à la conclusion d'une étude, commandée fin 2020 et dont les résultats seront diffusés en janvier 2022, visant à analyser les instruments publics à disposition, les rôles respectifs du secteur privé et des institutions publiques,

- Et considéreront les propositions éventuelles, réglementaires ou non

réglementaires, liées au marché, aux outils de gestion des risques, à la transparence des marchés, à la relation contractuelle entre planteurs et sucriers, au commerce international et à la bioéconomie.

Cette déclaration sonne ainsi comme un possible préambule à la réouverture de ce dossier en 2022.

L'intervention publique et le sucre

L'intervention publique est un mécanisme de gestion de crise exceptionnel qui a vocation à être mobilisé uniquement lors des phénomènes de surproductions exceptionnelles. Appliqué au sucre, le coût de l'intervention publique dépendra de la manière dont elle est mise en place :

- Situation la plus favorable

En cas d'achat, stockage puis revente de sucre à un cours similaire à celui de l'achat (c'est-à-dire une fois la crise passée), le coût est finalement celui du stockage, estimée à 3 EUR/t/mois. Mobiliser 0,6 Mt de sucre pendant un an revient ainsi à 22 MEUR.

- Situation la plus défavorable

En cas d'achat puis vente immédiate à la filière éthanolière à coût moindre à des fins de dégageant, le coût représente le différentiel entre le prix d'achat et le prix de vente. Si l'on se réfère aux prix lors de la crise du sucre, ce différentiel, dans le pire cas, représenterait 104 EUR/t : prix d'achat au maximum de 404 EUR/t (seuil de référence) et prix de vente lors du plus fort de la crise à 300 EUR/t (décembre 2018). Une telle activation, pour un volume de 0,6 Mt, représenterait alors le coût maximum de 62 MEUR.

Ce coût, entre 22 et 62 MEUR, est à mettre au regard de l'inaction sur les 20 Mt de sucre produites (chute des prix de 100 €/t pendant la crise, soit 2 Milliards d'EUR de pertes pour la filière et fermeture de cinq usines). Le montant public ne représente alors que 3 EUR/t de sucre soit 0,7 % de sa valeur.

La possibilité d'activation de l'intervention publique constituerait, pour certains, un outil stabilisateur, permettant de palier à un surplus de marché qui peut être de nature à déséquilibrer le marché européen sur plusieurs années comme ce fut le cas suite à la récolte 2017. Il faut reconnaître que, à l'exception de l'Union européenne, la quasi-totalité des pays du globe encadre leur filière sucrière. Cela peut passer par des règles nationales de partage de la valeur (Australie, Brésil), des quotas de production et d'importation (USA), des prix « minimum » garantis aux producteurs (Inde), le développement des débouchés via la bioéconomie en cas de crise (USA, Brésil, Thaïlande...). Cet encadrement de la filière tient notamment au fait que :

- le sucre est une commodité dont le prix est très volatile : produit majoritairement dans des pays à climat capricieux (climats tropicaux, présence de moussons), il répond à des cycles d'investissement/désinvestissement très impactants qui sont également très sensibles à la forte variabilité du marché des devises d'exportateurs majeurs tels que le Brésil ou la Thaïlande,
- la matière première permettant de produire le sucre (cane à sucre et betterave) n'est pas stockable, peu transportable, et que l'industrie de transformation en sucre nécessite des capitaux très conséquents qui s'accompagnent de durées d'amortissement longues et de coûts fixes importants.