

Bilan de Santé de la PAC

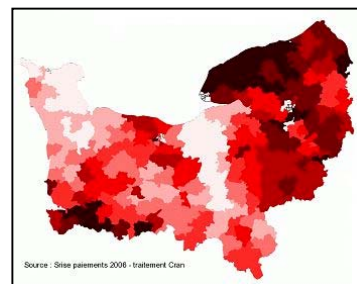
Aides directes

Enjeux pour la Normandie

La Commission européenne a lancé le processus de concertation/débat sur le bilan de santé de la PAC programmé en 2003. Les décisions devraient être probablement arrêtées au second semestre 2008, lorsque la France présidera l'Union européenne.

A partir des projets de la Commission européenne, et d'un traitement statistique des aides PAC réalisé en partenariat avec le Service Régionale d'Information et de Statistiques Economiques (SRISE) de la DRAF et le soutien financier de la Région Basse-Normandie, les principaux enjeux pour la Basse-Normandie ont été identifiés.

Ce document présente une synthèse élargie à l'ensemble du territoire normand des conclusions de cette étude.

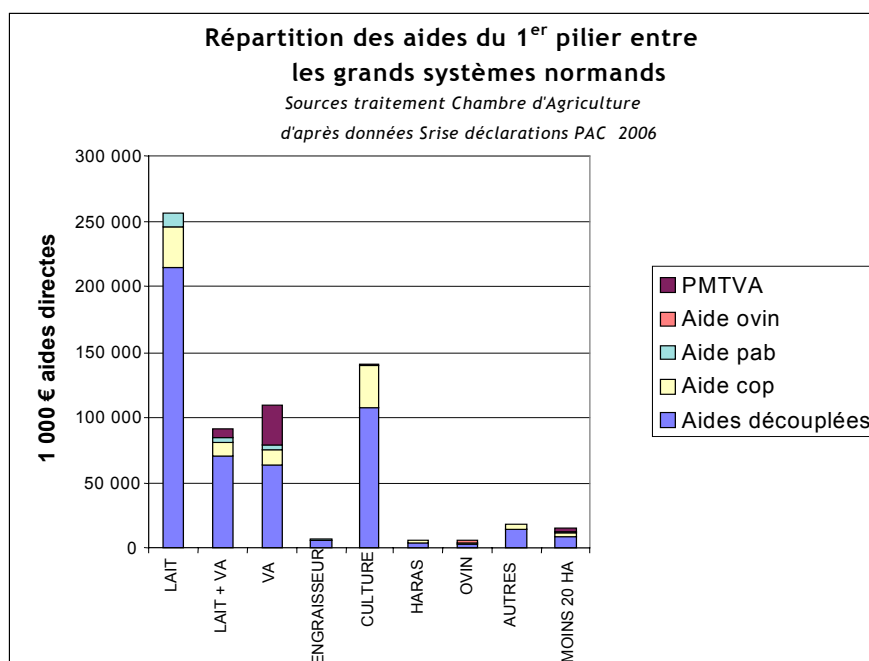


DPU et aides couplées des systèmes normands

Le taux de découplage varie de 75 à 79 % en Normandie contre 72 % en moyenne France.

	14	50	61	27	76	Normandie
Nombre de DPU (versement 2006)	348 302	392 673	372 984	356 041	369 148	1 839 147
Aides découplées (M€)	87,3 75%	102,6 79%	94,1 75%	100,8 76%	110,8 77%	495,6 76%
Aide COP (M€)	16,6 14%	11,6 9%	16,0 13%	25,5 19%	21,4 15%	91,2 14%
PMTVA (M€)	9,0 8%	7,8 6%	11,0 9%	5,2 4%	8,1 6%	41,1 6%
PAB (M€)	3,1 3%	7,7 6%	4,0 3%	1,0 1%	3,6 2%	19,4 3%
Prime Ovine (M€)	0,2 0%	0,3 0%	0,2 0%	0,1 0%	0,1 0%	0,9 0%
Total Aides couplées (M€)	28,9 25%	27,4 21%	31,3 25%	31,9 24%	33,1 23%	152,6 24%
Total soutiens 1 ^{er} pilier (M€)	116,2 100%	129,9 100%	125,4 100%	132,7 100%	143,9 100%	648,2 100%

Source : Srise



Parmi les 9 systèmes analysés, quatre se détachent nettement par leur importance :

- 19 000 exploitations laitières perçoivent plus de 250 millions € d'aides directes.
- 3 500 cultivateurs mobilisent un peu moins de 150 millions de soutien.
- 3 800 éleveurs allaitants (VA) pour un peu plus de 100 millions d'aides directes.
- 2 900 systèmes mixtes lait et vaches allaitantes.

Ces 4 systèmes exploitent 90 % de la SAU déclarée.

Aides du 1^{er} pilier versées en 2006 en NORMANDIE - modulation déduite

2006	Nb exploitation	Surface déclarée	% surface	Valeur DPU payé en 2006	Aides couplées € / ha*	dont PMTVA € / ha*	Aides totales € / ha*
LAIT	9 040	756 041	39%	295	56	0	351
LAIT + VA	2 878	270 360	14%	271	78	24	349
VA	3 839	321 944	17%	208	148	99	356
ENGRAISSEURS	245	16 849	1%	315	79	0	394
CULTURE	3 467	397 037	20%	293	87	2	380
HARAS	486	37 340	2%	191	27	1	218
OVIN	222	16 270	1%	254	85	0	339
INDETERMINE	1 142	68 223	3%	239	63	0	301
< 20 Ha	9 829	66 870	3%	173	120	63	294
TOTAL	31 148	1 950 935	100%	269	83	22	352

Source : Srise - traitement Chambres d'Agriculture de Normandie

* ha = Nb de DPU totaux

La valeur moyenne des DPU payés en 2006 en Normandie s'élève à 269 €. Si on ramène la totalité des aides couplées (primes cultures, PMTVA...) payées en Normandie, en 2006, au nombre de DPU actuellement existants, la valeur moyenne des aides couplées est de 83 €/DPU en Normandie. Un découplage total réalisé à l'échelle de la région normande porterait ainsi la moyenne des DPU à 352 € (334 € en BN).

Découplage total

La commission européenne propose le découplage total de tous les soutiens directs avec une exception pour la PMTVA dans certaines conditions.

La mise en œuvre d'un découplage total en Normandie ne modifie en rien les écarts de soutiens totaux (couplés et découplés) entre les exploitations.

Une simulation de découplage total sur les systèmes normands montre qu'en moyenne :

- ❑ Les 3 grands systèmes bovins (lait, lait +VA et VA) afficheraient un niveau moyen de DPU similaire autour de 350 € : les systèmes allaitants ne seraient pas moins dotés en moyenne.
- ❑ Les systèmes cultures et engraisseurs de bovins : DPU moyen au-dessus de 380 €.
- ❑ Les autres systèmes afficheraient une moyenne de 295 / 300 €, à l'exception des systèmes équins à 218 € par DPU et ovins à 340 €/DPU.

Les enjeux du découplage total en Normandie

COP : En grandes cultures, il semble que le découplage total n'aurait pas une grande incidence pour les exploitations déjà en place. L'abandon de production (mise en jachère d'exploitations complètes) n'est pas à craindre compte tenu des niveaux de rendement et de prix.

Par ailleurs, et selon les déclarations de certains producteurs de légumes, le découplage total combiné à l'attribution de DPU aux légumiers, dans un contexte de prix de céréales rémunérateurs, pourrait inciter les producteurs qui exploitent de grandes surfaces à accroître leur sol en grandes cultures au détriment des légumes. Les incidences économiques de tels choix seraient importantes pour la filière légume : baisse de l'emploi salarié dans les exploitations, baisse des volumes à traiter par l'aval (négoce, transformation).

Prime à l'abattage des veaux : Pour la filière veau, le découplage de la PAB veau (50 € par animal) modifiera le lien entre intégrateur et engraisseur et pourrait conduire à une hausse des prix, pour maintenir l'activité. Répercutée à la consommation, cette hausse pourrait accélérer la baisse des volumes consommés. Actuellement, les principaux pays engraisseurs de veaux de boucherie ont choisi

le recouplage (Belgique, Pays Bas et France). Il faut aussi noter que la valeur des PAB veau est conséquente : 20 000 euros par an pour un bâtiment de 200 places (moyenne régionale).

PAB - Gros bovins : Son découplage, s'il est décidé, ne devrait pas entraîner de fortes évolutions dans les pratiques de la filière bovine.

Prime à la brebis : Le découplage de la prime ovine pourrait réduire l'attrait économique de cette production.

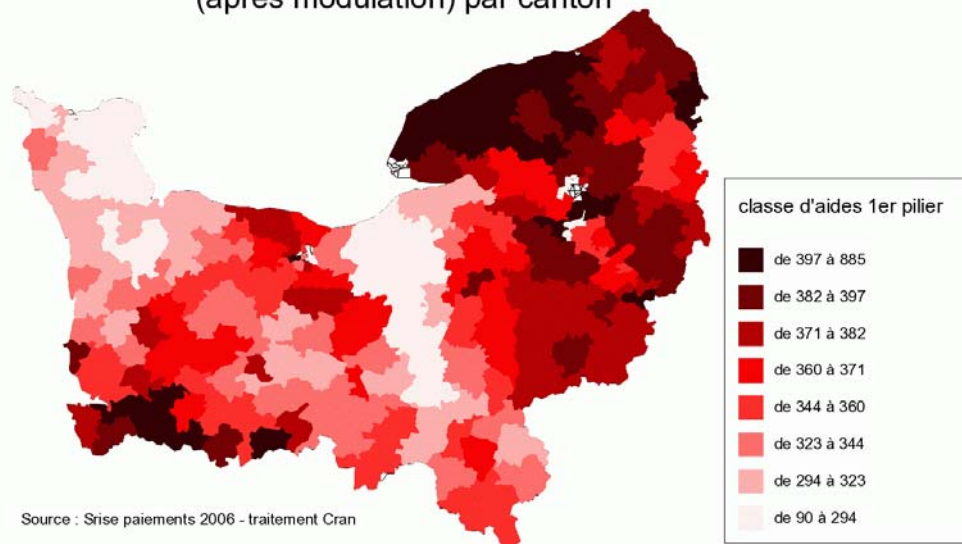
PMTVA : les effets du découplage de la PMTVA en Normandie sont très difficiles à évaluer. Les choix des éleveurs dépendront de tout un faisceau de facteurs. Ce qui est certain, c'est que la prime ne sera plus une raison de poursuivre/conservier l'activité alors qu'elle y contribue clairement aujourd'hui.

Harmonisation, mutualisation, régionalisation des DPU

La Commission européenne propose de donner le choix aux Etats membres de reconsidérer leurs décisions de 2004 sur le système de calcul des DPU et plus particulièrement pour les Etats qui ont choisi un dispositif centré sur des références historiques individuelles. La proposition est argumentée par la difficulté croissante avec le temps de justifier des écarts de soutiens entre exploitations par le seul fait de leurs références de productions entre 2000 et 2002.

Etat des lieux : des niveaux de soutiens très disparates en Normandie

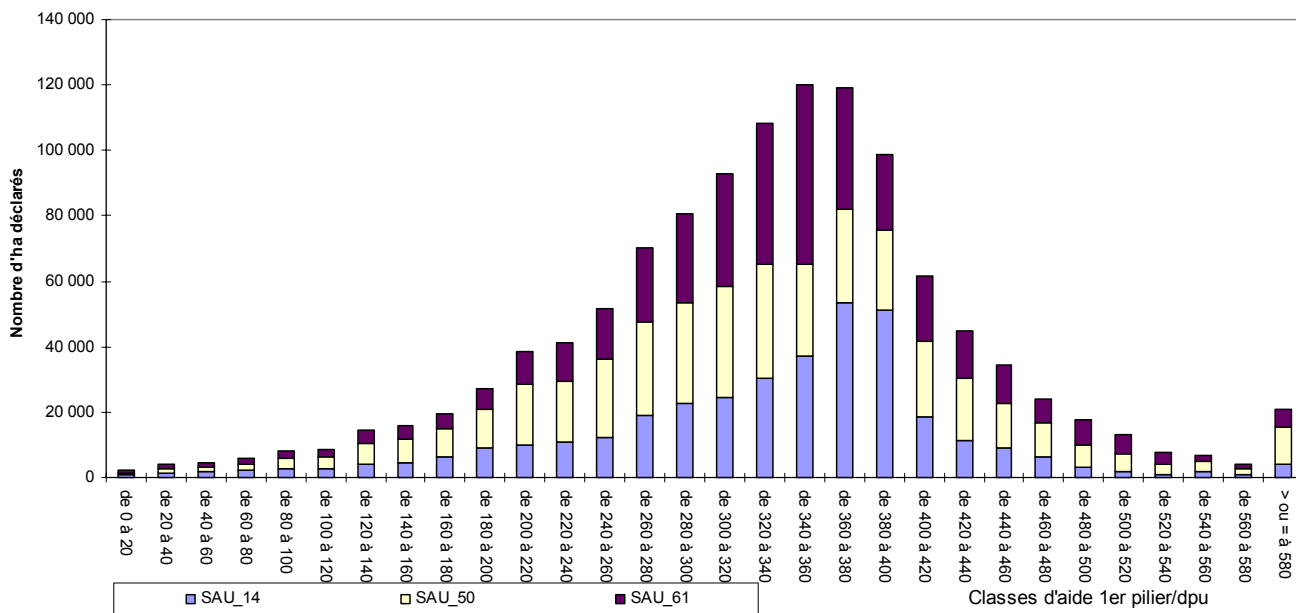
Valeur moyenne aides 1er pilier 2006 / DPU payés
(après modulation) par canton



- ❑ Moyenne des aides de 1^{er} pilier en Normandie : 352 € /DPU (336 € en France).
- ❑ La carte ci-dessus illustre une grande diversité de valeur moyenne entre les cantons normands.
- ❑ 94 % de la surface déclarée (formulaire S2jaune) en Normandie est dotée de DPU.
- ❑ La surface déclarée (1 186 600 ha) représente 95 % de la surface des exploitations normandes (SAA 2006).

La Basse-Normandie présente des systèmes plus diversifiés que la Haute-Normandie. Ceci est clairement illustré par les diagrammes ci-dessous.

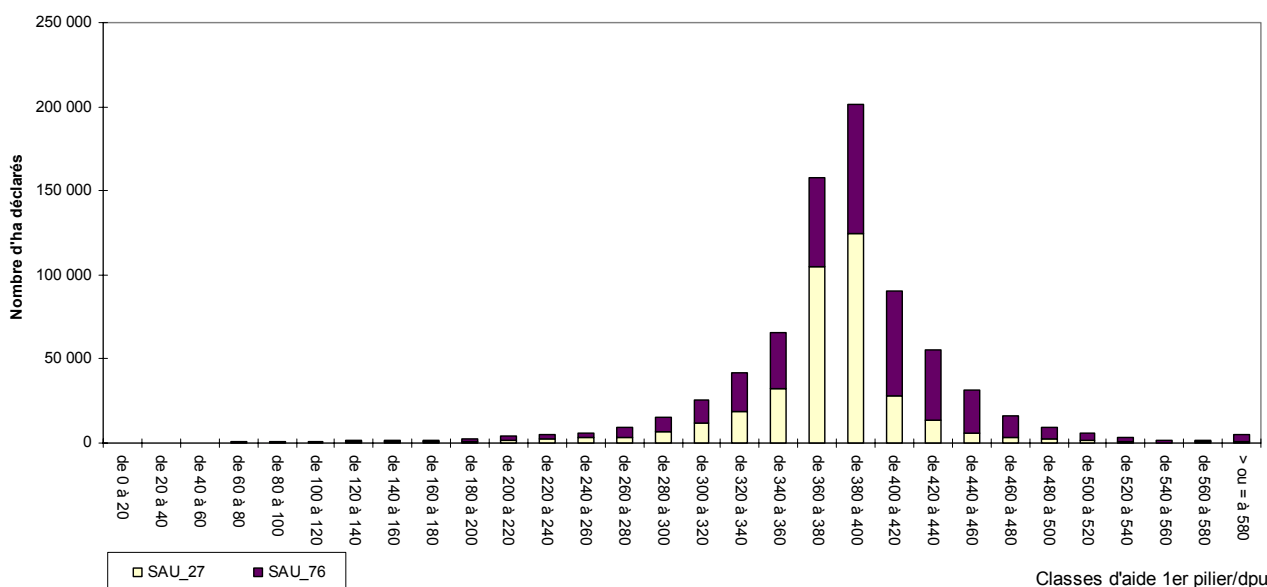
Répartition des surfaces déclarées par classe d'aide/ha
Basse-Normandie - Source Srise-traitement cran



Les différences de soutiens à l'hectare trouvent leur explication dans l'importance relative de l'élevage dont les valeurs de DPU sont plus disparates selon les niveaux d'intensification.

Outre l'importance des surfaces destinées aux élevages équin qui sont faiblement dotés, la Basse-Normandie possède une proportion plus importante d'élevages herbagers, d'une part, et davantage de DPU de valeur plus élevée d'autre part.

Répartition des surfaces déclarées par classe d'aide par ha
Haute-Normandie - Source Srise-traitement cran



Cette grande diversité nécessitera un processus d'harmonisation très progressif et annoncé clairement à l'avance, pour permettre aux exploitations qui verront leur niveau de soutien baisser de s'adapter à cette nouvelle situation.

Harmonisation régionale : Des transferts limités entre départements et grandes familles de systèmes, qui masquent une redistribution importante au sein des systèmes.

Impact d'une harmonisation des DPU sur trois échelles géographiques

	2006 + déc total		Simul 1		Simul 2		Simul 3	
	INITIAL		DEPARTEMENT		REGION ADM		NORMANDIE	
	Valeur aide/DPU	Aide tot/ha	Aide tot/ha	Transfert (1 000 €)	Aide tot/ha	Transfert (1 000 €)	Aide tot/ha	Transfert (1 000 €)
_14	334	313	313	-	313	12	330	6 597
_50	331	308	308	-	310	1 029	328	8 453
_61	336	320	320	-	317	-1 040	335	6 012
BN	334	313	313	-	313	-	331	21 062
_27	373	355	355	-	363	3 092	335	-7 249
_76	390	369	369	-	361	-3 092	333	-13 813
HN	381	362	362	-	362	-	334	-21 062
NOR	352	332	332	-	332	-	332	-
1_LAIT	351	339	335	-2 566	335	-2 996	340	1 044
2_LAIT_VA	349	336	338	617	337	230	340	897
3_VA	356	339	335	-1 063	334	-1 397	335	-1 236
4_MAL	394	377	341	-610	339	-645	337	-670
5_CULT	380	354	339	-5 989	342	-4 794	329	-10 107
6_HARAS	218	153	237	3 137	237	3 145	247	3 527
6_OVIN	339	317	342	403	344	444	329	203
8_INDET	301	269	315	3 151	314	3 083	315	3 106
10_PETIT	294	242	286	2 919	286	2 929	290	3 235
EXT	270	255	321	13 559	321	13 567	333	15 894
MOY	325	312	329	3 632	329	3 632	337	5 345
INT	375	362	341	-20 813	339	-22 007	340	-21 204
hors elv bovin	353	317	324	3 622	326	4 808	317	-35

Source Srise, traitementCRAN

Le tableau ci-dessus décrit les mouvements de soutiens entre différentes entités selon 3 périmètres.

1 - Si l'harmonisation est départementale (simulation 1), il n'y a pas de mouvement entre les départements. Le système culture (3 500 EA) voit ses soutiens à l'hectare chuter de 15 euros, ce qui avoisine 6 millions d'€ au total. Le système lait (9 000 EA) perd 2,5 millions d'€ mais cela ne représente que 4 €/ha. Les systèmes les plus bénéficiaires sont les systèmes équins (500 EA) avec un gain de 3,1 millions d'€, soit 84 € par ha. Le principal mouvement se situe entre les exploitations d'élevage bovin : en effet les systèmes bovins intensifs¹ verraient leur niveau de soutien/ha baisser de 21 €, soit plus de 20,8 millions d'€ à l'échelle de toute la Normandie.

2 - Si l'harmonisation est régionale à l'échelle administrative (simulation 2), le département de l'Orne transfère 1 million de soutiens vers la Manche, et la Seine-Maritime 3 millions vers l'Eure. Les effets sur les systèmes sont sensiblement les mêmes qu'avec un périmètre départemental.

3 - Enfin, une harmonisation normande, bien que moins probable, verrait le transfert de 21 millions de soutiens de la Haute-Normandie vers la Basse-Normandie, et ce au bénéfice des producteurs de lait normand dont le soutien moyen apparaît stable, au détriment des systèmes cultures dont le prélèvement s'élèverait à plus de 10 millions d'€, soit 25 €/ha de SAU déclarée. On retrouve un mouvement du même ordre entre les systèmes bovins intensifs vers les systèmes extensifs.

Une analyse plus fine des mouvements entre sous-systèmes fait apparaître davantage de différences et donc d'impacts, y compris dans une redistribution en vase clos au niveau départemental (simulation 1). Les systèmes les plus sensibles aux mouvements d'harmonisation sont :

¹ Le caractère "intensif" des exploitations d'élevage est mesuré par un quota laitier supérieur à 6 000 litres par ha de SFP et l'absence de complément extensif (PMTVA et PSBM 2005).

- Les exploitations qui cumulent une activité d'engraissement de bovins mâles et de grandes cultures verraient leur niveau de soutien par chef d'exploitation et co-exploitant² baisser de 2 000 à 7 000 €/an.
- Les exploitations laitières intensives et de grandes cultures céderaient un peu plus de 2 300 euros d'aides par co-exploitant à l'échelle de la Normandie.
- Les éleveurs de chevaux verraient leurs aides par co-exploitant progresser de 6 000 euros. Les systèmes ovins (220 exploitations) seraient revalorisés de 800 € par co-exploitant.
- Tous les systèmes bovins normands qui disposent d'un atelier d'engraissement de bœuf, verraient en moyenne leur niveau de soutien revalorisé par l'harmonisation des DPU entièrement découplés.

Vu l'ampleur des corrections de soutiens et le nombre de systèmes et d'agriculteurs qui seraient impactés par une harmonisation régionale des DPU entièrement découplés, il paraît nécessaire de réaliser ce mouvement de manière très progressive afin de faciliter l'adaptation des exploitations les plus perdantes (cultivateurs, engraisseurs de JB et laitiers intensifs).

En première analyse, à partir de résultats de gestion des principaux systèmes normands, l'harmonisation des niveaux de soutiens crée une convergence des niveaux d'aides entre les exploitations, ainsi que des niveaux de revenu.

Harmonisation nationale : L'Ouest, doublement perdant

Impact d'une harmonisation nationale des DPU

	2006 + déc total		Simul 4		Simul 5		Simul 6	
	INITIAL		GD OUEST sur DPU		NATIONAL sur DPU		NATIONAL sur SAU	
	Valeur aide/DPU	Aide tot/ha	Aide tot/ha	Transfert (1 000 €)	Aide tot/ha	Transfert (1 000 €)	Aide tot/ha	Transfert (1 000 €)
France	336	301			301	-	301	-
_14	334	313	342	10 970	315	869	301	-4 343
_50	331	308	339	13 383	312	1 995	301	-2 748
_61	336	320	347	10 694	319	-123	301	-7 304
BN	334	313	343	35 046	315	2 741	301	-14 395
_27	373	355	347	-2 780	320	-13 105	301	-20 106
_76	390	369	345	-9 179	318	-19 885	301	-26 469
HN	381	362	346	-11 959	319	-32 989	301	-46 575
NOR	352	332	344	23 088	317	-30 248	301	-60 970
1_LAIT	351	339	352	10 198	324	-10 949	301	-28 387
2_LAIT + VA	349	336	352	4 166	324	-3 387	301	-9 520
3_VA	356	339	347	2 605	319	-6 267	301	-12 151
4_MAL	394	377	349	-467	321	-935	301	-1 278
5_CULT	380	354	340	-5 461	313	-16 194	301	-21 040
6_HARAS	218	153	256	3 855	235	3 097	301	5 545
6_OVIN	339	317	341	394	314	-47	301	-258
8_INDET	301	269	326	3 871	300	2 105	301	2 178
10_PETIT	294	242	301	3 927	277	2 329	301	3 942
EXT	270	255	345	18 305	317	12 736	301	9 420
MOY	325	312	349	7 834	322	2 084	301	-2 206
INT	375	362	352	-9 638	324	-36 358	301	-58 550
hors elv bovin	353	317	329	6 586	303	-8 710	301	-9 634

Source Srise, Aup, Agreste ; traitement CRAN

4 - Une première simulation d'harmonisation Grand-Ouest (Bretagne, Normandie et Pays de Loire) de la valeur des DPU à 365 € après découplage total (simulation 4) conduit à un retour de 23 millions d'aides directes pour la Normandie en provenance des régions voisines. Dans ce cas les systèmes grandes cultures verraient leurs soutiens baisser de 14 €/ha en moyenne et les systèmes d'élevage intensifs également (- 10 €/ha en moyenne).

² Les données statistiques utilisées donnent le nombre d'associés par exploitation. Pour les exploitations individuelles, nous avons tablé sur 1 associé. Il n'est pas possible de raisonner par UTANS à cette échelle. C'est pourquoi nous avons choisi le terme de co-exploitant.

5 - Une seconde simulation d'harmonisation nationale de la valeur des DPU à 336 € après découplage total (simulation 5) conduit à un transfert de 30 millions d'aides directes de la Normandie vers d'autres régions françaises. Dans ce cas, la plupart des systèmes verraient leurs aides réduites à l'exception des élevages de chevaux, des exploitations de moins de 20 ha ou des systèmes indéterminés.

6 - Une troisième simulation d'harmonisation nationale de toutes les aides du 1^{er} pilier entièrement découplées sur tous les ha déclarés hors vigne (simulation 6) conduirait à :

- ❑ créer 2 305 000 droits supplémentaires à 301 €, afin de doter en DPU toutes les surfaces hors vigne,
- ❑ moyenniser l'ensemble des DPU existants en France (24 200 000) à une valeur de 301 €, ce qui fait perdre 61 millions € à la Normandie, 68 à la Bretagne et 90 aux Pays de Loire.

L'impact des transferts d'aides entre les régions est parfois argumenté à partir du revenu par unité de travail annuel non salarié (UTANS). Dans l'ensemble, les régions dont le revenu par UTANS est au-dessus de la moyenne nationale verraient leur revenu baisser au profit de régions dont le revenu par UTANS est en dessous de cette moyenne.

L'Ouest constitue une **exception notoire à cette convergence** car la mutualisation nationale **réduit le revenu par UTANS, déjà inférieur à la moyenne nationale** d'après le SCEES. Ainsi, le revenu par UTANS serait réduit de 570 € en Basse-Normandie et de 3 800 € en Haute-Normandie (- 1 400 €/UTANS en Bretagne et - 1 700 €/UTANS dans les Pays de Loire).

Les enjeux de l'harmonisation pour la Normandie

Le dispositif d'harmonisation se fonde sur 4 paramètres :

Les surfaces que l'on dote en DPU :

La Normandie sera contributrice nette dans tous les processus nationaux de création de DPU supplémentaires. Ceci parce que la proportion de terre non dotée est plus faible que la moyenne nationale : moins de fruits et légumes, pas de vigne et un taux de couverture de DPU sur les surfaces déclarées plus important.

	France	Normandie
Surfaces dotées de DPU actuelles	100	100
surface Fruits & légumes	2,3	1,4
surface Vigne	3,7	0
SAU déclarée (S2 jaune)	110,7	105,8
SAU des exploitations (SAA)	113,7	110,3

Sources : SAA, AUP 2006

Les soutiens que l'on harmonise : Toutes les simulations conduisent à la nécessité de découpler l'ensemble des soutiens avant d'engager un processus d'harmonisation. Le maintien de la PMTVA couplée compliquerait le processus d'harmonisation des aides. L'état des lieux réalisé montre que les niveaux moyens de soutiens du 1^{er} pilier sont sensiblement les mêmes, en moyenne, entre les éleveurs allaitants et les autres.

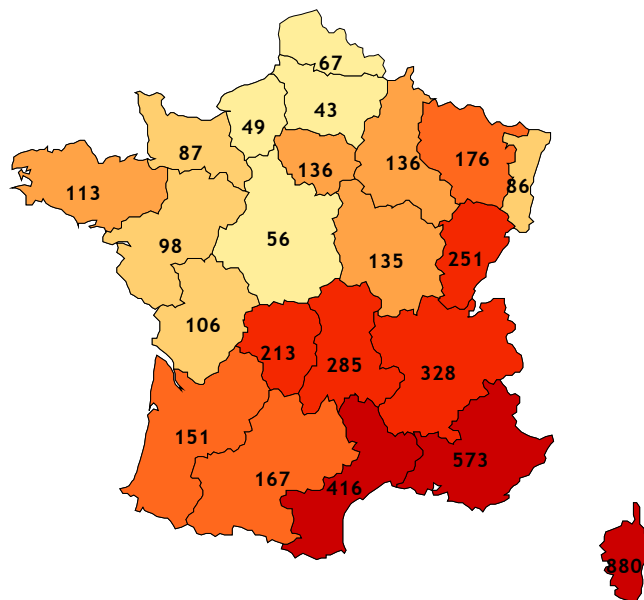
Le périmètre d'harmonisation : Si le périmètre d'harmonisation s'élargit au-delà de la région Grand-Ouest, la Normandie verra ses soutiens diminuer. Un périmètre national n'est pas souhaitable, compte tenu à la fois du faible niveau de revenu moyen normand, et de l'importance des soutiens directs dans son revenu. Il conduirait à une perte d'aides, donc de revenu, dans un contexte où celui-ci est déjà bas comparativement aux autres régions.

La durée : Les exploitations dont les soutiens baisseraient le plus sont les systèmes d'élevages "intensifs" et les cultivateurs. Ces derniers exploitent 70 % de la SAU normande, produisent 76 % du lait et 83 % des jeunes bovins, détiennent 53 % du troupeau allaitant et mobilisent 75 % des aides PAC du 1^{er} pilier pour 51 % des co-exploitants. Ce constat éclaire sur la nécessité de faire évoluer le dispositif assez lentement pour permettre l'adaptation des exploitations concernées : cultivateurs, engraisseurs de JB et laitiers intensifs.

Modulation des aides directes

La Commission européenne propose de porter le taux de modulation obligatoire de 5 à 13 % d'ici 2013.

Le mécanisme de modulation consiste à alimenter les budgets de 2nd pilier qui ont été limités lors de la discussion du budget européen 2007-2013, par un prélèvement sur toutes les aides directes du 1^{er} pilier.



Avec 2,2 milliards distribués en 2006 en France, le 2nd pilier finance des politiques de développement rural : aides structurelles pour palier aux handicaps naturels, mesures agro-environnementales (MAE, CAD...), aides à l'installation, aides à l'investissement en agriculture (PMBE et PVE) et agroalimentaire, mais aussi développement local...

Un prélèvement de 100 € d'aides directes de 1^{er} pilier génère via la modulation un budget de 140 € pour l'agriculture³. Si ce budget est redistribué sur les mêmes bases qu'en 2006, le retour régional sera toutefois inférieur au prélèvement dans de nombreuses régions dont la Normandie (voir carte ci-contre).

Un point de modulation supplémentaire en Normandie, génère un prélèvement brut de 5,2 millions d'€, sur lequel, on peut escompter un retour de 70 %, soit un solde net négatif de 1,6 millions d'€. Ce calcul inclut à la fois les retours sous forme d'aides directes et sous forme d'aides structurelles (DJA, etc...). Il reproduit toutefois la géographie des mesures du Développement Rural actuel, pour l'instant très fléché vers les régions de montagne.

L'enjeu normand consiste à limiter la modulation ou à accroître son taux de retour via le 2nd pilier par la création de nouvelles mesures dont les exploitations normandes pourraient être bénéficiaires.

Encadré méthode :

1. **Cadrage de l'étude** Le champ de l'étude est délimité aux sujets communs à toutes les productions (les aspects sectoriels n'ont pas été traités). Le territoire analysé est limité à la Normandie. L'échéance d'analyse est 2009 : mise en œuvre du bilan de santé.
2. **Objectifs et méthode** : Comprendre les débats sur l'avenir de la PAC et repérer les enjeux pour l'agriculture normande.
3. Les axes étudiés : 5 axes de négociation ont été étudiés : découplage des aides et harmonisation des DPU, jachère, modulation, article 69, écrêtement et plancher.
4. **Un partenariat exemplaire avec le SRISE** : La collaboration entre le SRISE et le Groupe Prospective des Chambres de Normandie a débouché sur la mise à disposition d'éléments statistiques récents et inédits, très utiles pour répondre à la problématique de l'étude.

Concrètement, les 31 150 exploitations normandes qui ont reçu des aides du premier pilier en 2006 ont été réparties en 9 grands systèmes et 69 sous-systèmes, en fonction de leurs orientations technico-économiques (lait, viande, céréales,...) et de leur niveau d'intensification pour les systèmes animaux (lait/ha de SFP et niveau de chargement).

Pour chaque groupe, des données structurelles et d'aides directes sont disponibles. Les exploitations sont aussi réparties par canton, par taille (SAU et quotas), par niveau de soutien ha (DPU et aides totales/DPU).

Le dénombrement, la localisation et les caractéristiques des principaux groupes identifiés sont cohérents avec les typologies issues des données RGA 2000. Il est toutefois précisé que les fichiers d'aide dont sont issues ces données ne comportent pas certains aspects de la structure des exploitations. Un certain nombre de systèmes (éleveurs de chevaux, légumiers...) sont donc plus difficile à identifier (absence de déclaration du cheptel équin dans les demandes d'aides...).

Michel LAFONT - Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie - Mise à jour : 20 mars 2008

³ Sur 100 € prélevés, 20 € repartent vers le budget européen et il n'y a pas de garanti de retour vers la France, 10 € ne reviendront pas à l'agriculture (développement local), ce qui laisse 70 € de base européenne auxquels s'ajoutent 70 % de cofinancement national (Etat, collectivités territoriales, agence de l'eau...) et génère un budget de 140 €.