

Les impacts du Bilan de santé de la PAC sur l'agriculture alpine

Simulations à l'échelle des départements et sur quelques systèmes d'exploitations

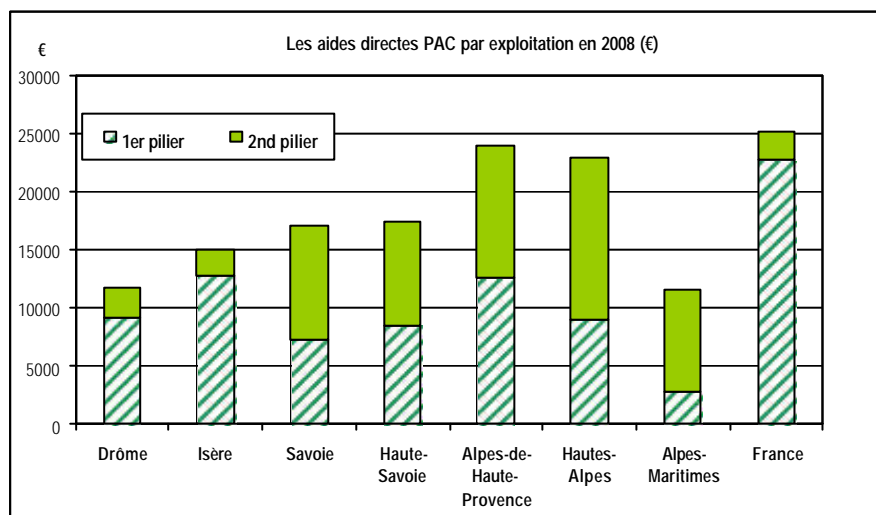
Le 8 juillet 2009, le Ministère a notifié à la Commission européenne ses décisions sur l'application française des mesures prévues par le bilan de santé de la PAC. Cette note propose une estimation à l'horizon 2012 (fin de l'application de la réforme) des soutiens directs de la PAC pour les départements alpins et pour quelques systèmes d'exploitations alpins.

Avertissement : les simulations présentées ici partent des éléments disponibles en octobre 2009 quant aux modalités des différentes mesures du bilan de santé. Les textes officiels d'application sont actuellement en cours de préparation et certaines modalités pourraient éventuellement s'en trouver modifiées.

Les aides de la PAC avant le bilan de santé : un soutien du 1^{er} pilier plus faible en montagne

En 2008, avant l'application du bilan de santé, les exploitations des départements alpins bénéficient de soutiens plus faibles dans le cadre du premier pilier de la PAC (DPU, aides animales et aux céréales). Alors qu'ils s'élèvent en moyenne à 22 600 € par exploitation en France, ils se situent entre 7000 € et 12000 € par exploitation dans les départements alpins (sauf dans les Alpes-Maritimes : 2800 €/exp).

Les aides du second pilier, constitués de l'ICHN et de la PHAE, permettent de compenser une partie de cette différence, de manière variable selon les départements. Toutefois, ils visent à compenser les surcoûts liés aux handicaps ou au respect d'engagements agro-environnementaux, ce qui justifie l'objectif de rééquilibrage des aides du premier pilier dans le cadre du bilan de santé.



Le « sens de la réforme » : les objectifs européens et ceux de la France...

- ♦ Avant de considérer les conséquences du bilan de santé en terme d'aides directes aux exploitations, il faut rappeler qu'il s'inscrit dans la logique des précédentes réformes de la PAC, en poursuivant la logique de dérégulation des marchés agricoles. Concrètement, l'Union Européenne abandonne progressivement ses outils de gestion des marchés : suppression des quotas laitiers à l'horizon 2015, diminution de l'intervention sur le marchés des céréales et poursuite du découplage des aides directes. Elle incite par contre les Etats membres à mettre en œuvre, des outils de couverture des risques sanitaires et économiques à l'échelle des exploitations, dans le cadre de systèmes assurantiels.
- ♦ Toutefois, le bilan de santé laisse des marges de manœuvre importantes aux Etats membres pour orienter les aides directes aux exploitations. La France, sous l'impulsion du Ministre Barnier, a largement utilisé ces latitudes pour poursuivre ses propres objectifs, afin de « maintenir une économie et de l'emploi agricole sur tout le territoire » : rééquilibrage en faveur des systèmes herbagers, soutiens aux productions fragilisées. Dans une certaine mesure, on peut donc considérer que la France a cherché à compenser des décisions européennes globalement défavorables...

Les principales mesures du bilan de santé : les hypothèses retenues pour les simulations

- ◆ Un soutien aux systèmes herbagers, par la revalorisation de leur paiement historique (DPU) (« article 63 »). Ce soutien privilégie les systèmes les plus productifs : pour les élevages dont le chargement est inférieur à 0,8 UGB/ha, les montants sont diminués. De plus, pour les élevages < 0,5 UGB/ha, l'aide sera de surcroît plafonnée à 50 ha.

Chargement	Pour les 50 premiers ha	Au-delà de 50 ha
> 0,8 UGB/ha	80 €	35 €
Entre 0,5 et 0,8 UGB/ha	50 €	20 €
< 0,5 UGB/ha	50 €	Plaf. à 50ha
- ◆ Un soutien aux céréales valorisées par l'élevage (maïs ensilage) : hypothèse de 15 €/ha.
- ◆ Des soutiens spécifiques pour les productions « fragiles » (article 68) :
 - Aide aux ovins et caprins (viande et lait) : 20 € par brebis mère (s'ajoutant aux 7 € acquis en 2008) ; 16 € pour les ovins et caprins laitiers
 - Aide à la production laitière (bovine) en zone de montagne et piémont : 20 € pour 1000 litres, dans un plafond (avec transparence pour les GAEC) qui sera déterminé en fonction de l'enveloppe nationale (hypothèse retenue : plafond de 110 000 l.)
 - Par ailleurs, d'autres aides spécifiques seront mises en œuvre, que nos estimations ne prennent pas en compte : aide au maintien de l'agriculture biologique, au veau sous la mère, aide qualité blé dur (prise en compte pour le 04), assurance récolte et fonds de mutualisation.
- ◆ Dans le cadre du second pilier de la PAC : augmentation de 15 % de l'ICHN sur les 25 1^{ers} ha et maintien de l'actuelle PHAE. D'autres mesures seront mises en œuvre (non intégrées dans les simulations) : mesures agro-environnementales pour la conversion à l'agriculture biologique, pour performance énergétique, Natura 2000, etc.
- ◆ Les prélèvements :
 - Sur les aides céréales : 56 % des aides scop encore couplées (les « 25 % recouplés »)
 - Sur les aides animales : 12,7 % de la prime vache allaitante (uniquement sur la part européenne de 200 €) ; de l'ancienne prime brebis (qui réintègre les DPU) et de la prime à l'abattage.
 - Sur l'ensemble des aides du premier pilier (y compris les soutiens à l'herbe) : prélèvement de 5 % des aides pour financer les mesures spécifiques de l'article 68.
 - Augmentation de la modulation (vers le 2nd pilier) : elle passera progressivement de 5 % actuellement à 10 % en 2012 (+ 2 % en 2009, + 1 % en 2010, + 1 % en 2011 et + 1 % en 2012).

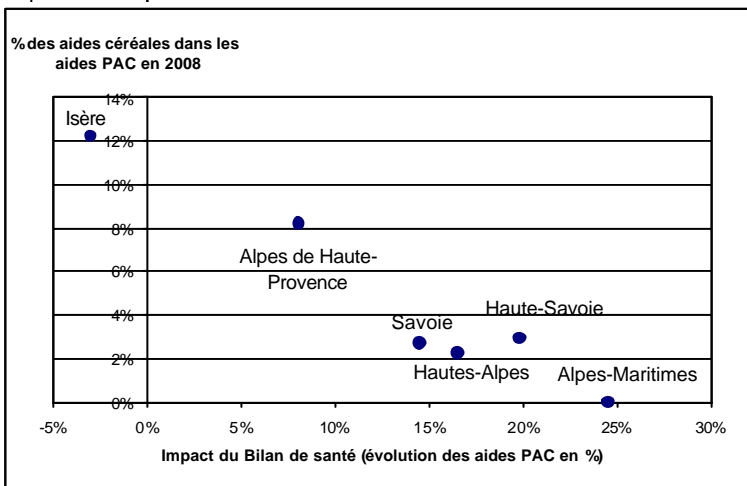
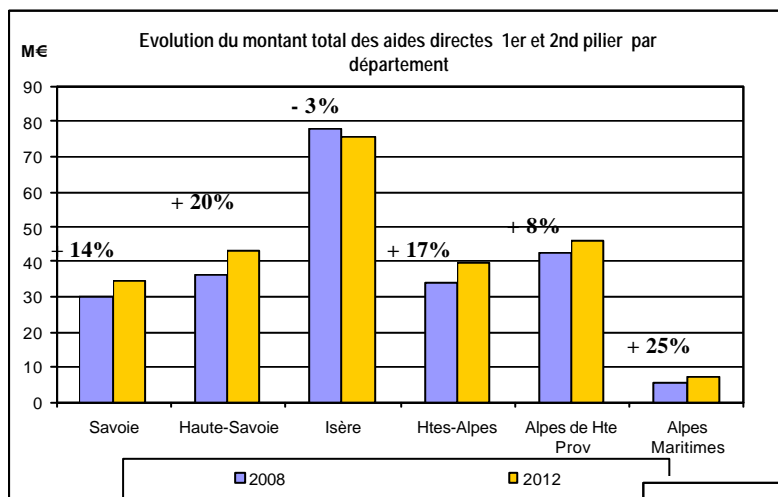
Estimation du montant total par département des aides directes après bilan de santé

- ◆ Le montant des nouvelles mesures, et des prélèvements, introduits par le bilan de santé a été simulé pour chacun des départements alpins (à l'exception de la Drôme). Ces calculs fournissent une indication mais certaines imprécisions subsistent, en particulier : difficulté à prendre en compte la transparence des GAEC pour estimer la modulation, l'aide à l'herbe (plafond de 50ha).
- ◆ Selon ces estimations, le bilan de santé entraînera une augmentation importante des aides directes du premier pilier dans les départements alpins (environ 30 % dans les Hautes-Alpes et les Savoie par exemple), à l'exception de l'Isère. Cette augmentation est principalement liée à la revalorisation des DPU sur les surfaces herbagères, ainsi qu'aux aides spécifiques au lait en montagne et aux ovins dans les départements où ces productions sont importantes. Ainsi, l'impact est d'autant plus fort que les départements sont herbagers.
- ◆ Le bilan négatif de l'Isère (- 3%) est principalement lié aux prélèvements sur les aides céréales et dans une moindre mesure à une plus grande sensibilité à l'augmentation de la modulation. Cette situation moyenne masque certainement des redistributions importantes entre types d'exploitations et entre zones au sein du département.

Estimation du montant total par département des aides directes après bilan de santé

En euros	Savoie	Haute-Savoie	Isère	Hautes-Alpes	Alpes de Hte Prov	Alpes Maritimes
Total aides directes 2008	30 209 000	36 228 000	77 872 000	34 230 000	42 540 000	5 720 000
Nouvelles aides bilan santé						
Revalorisation DPU herbe	3 083 000	5 614 000	5 850 000	2 542 000	1 720 000	456 000
DPU légumes+ Pomme de T.					90 000	
Lait de montagne	1 851 000	3 025 000	1 145 000	643 000	88 000	22 000
Aides ovine et caprines	512 000	265 000	791 000	3 665 000	3 252 000	1 009 000
Aide Maïs ensilage	17 000	50 000	210 000	5 280		
Aide Qualité Blé Dur					474 000	
Aide Protéagineux					177 000	
ICHN	816 000	984 000	557 000	1 163 000	1 101 000	160 000
Prélèvements bilan santé						
Sur aides animales (12,7 %)	- 247 000	- 208 000	- 592 000	- 456 000	- 368 000	- 87 000
Sur aides céréales (sauf blé dur) (55,3 %)	- 450 000	- 588 000	- 5 265 000	- 424 000	- 991 000	- 553
Prélèvements Art 68 sur l'ensemble du 1er pilier (5 %)	- 823 000	- 1 261 000	- 3 262 000	- 943 000	- 1 302 000	- 148 000
Augmentation modulation (5 %)	- 379 000	- 700 000	- 1 807 000	- 531 000	- 799 000	- 6 500
Aides directes 2012 après bilan de santé						
	34 587 000	43 407 000	75 498 000	39 893 000	45 983 000	7 125 000
<i>Evolution des aides 1^{er} pilier</i>	3 562 000 30%	6 195 000 36%	- 2 931 000 -5%	4 500 000 35%	2 341 000 11%	1 244 000 79%
<i>Evolution du total des aides 1^{er} et 2^d piliers</i>	4 378 000 14%	7 179 000 20%	- 2 373 000 -3%	5 663 000 17%	3 443 000 8%	1 405 000 25%

Sources : Agreste, DDEA, estimation Suaci - CA 05 - CA 04



Impact du bilan de santé sur quelques systèmes d'exploitation de montagne des Alpes

- Sept systèmes d'exploitations étudiés :

	Bov. lait hte montagne Savoie	Bov. lait avant-pays Savoie	Bov. allaitant + céréales (38)	Caprin fermier (38)	Ovin Préalpin Sédentaire	Bov. lait tout herbe avec céréales (05)	B. allaitant montagne sèche
Description des systèmes	23 VL (92 000 l.) - Alp. ind.	48VL (300000 l) + 15 ha cér.	40 VA + 19 ha cér. (13 % maïs)	30 chèvres + 8 VA	380 ovins + 14 ha cér	40 VL (260 000l) + 2 ha cér	40 VA + 5,5 ha cér
UTH Familiaux (UTHF)	1,4	2,1	1	2	1	2	1
SAU (ha)	66 ha	100,2 ha	82,5 ha	54 ha	174 ha	56,9 Ha	101 ha
Surfaces en herbe (ha)	66 ha	80 ha	50 ha	53 ha	160 ha	54,9Ha	95,5 ha
Chargement (UGB/ha)	0,36 UGB/ha	1,1 UGB/ha	1,3 UGB/ha	0,28 UGB/ha	0,33 UGB/ha	1,12 UGB/ha	0,41 UGB/ha
Montant des aides directes en 2007 (€)	17 820 €	39 170 €	32 970 €	27 800 €	30 670 €	39 369 €	38 428 €
Aides directes / UTHF (€)	12 290 €	18 650 €	32 970 €	13 900 €	30 670 €	19 684 €	38 428 €

Sources : CER 73, Sitadel, Réseaux Elevage Rhône-Alpes & PACA

- Evolution du montant des aides directes à l'horizon 2012 :

<i>En euros</i>	Lait haute montagne Savoie	Lait avant-pays Savoie	Bov. allaitant + céréales (38)	Caprin fermier (38)	Ovin Préalpin Sédentaire	Bov. lait tout herbe avec céréales (05)	B. allaitant montagne sèche
Nouvelles aides :							
Revalorisation DPU herbe	2500	6392	4000	2500	2500	4390	2500
Aide laitière montagne	1845	4400	0	0	0	4000	0
Aide spécifique brebis/chèvres	0	0	0	480	7600	0	0
Aide maïs ensilage	0	86	206	0		0	0
Revalorisation ICHN	489	405	585	510	716	1589	652
Prélèvements :							
Art 63 : sur aides céréales (57%) et animales (12,7 %)	-92	-1480	-2446	-435	-1259	-87	-1246
Art. 68 (5 %)	-340	-1310	-1290	-603	-1096	-1048	-973
Modulation (+ 5%)	-182	-1280	-1040	-377	-1898	-1398	-1641
Bilan en 2012 :							
Montant aides directes total	22261	46832	32964	29950	37233	46815	37720
Variation en euros	4440	7657	14	2150	6563	7446	-708
Variation en euros par UTHF	3062	3646	14	1075	6563	3723	-708
Variation en %	25%	20%	0%	+ 8%	21 %	19%	-2%

- Les mesures du bilan de santé auront un impact favorable sur la plupart des exploitations alpines. L'augmentation des aides directes est estimée à 3000 à 4 000 €/ UTAF pour les exploitations laitières, 6000 à 8000 €/UTAF pour les systèmes ovins.
- Cette augmentation serait plus faible pour les systèmes caprins en transformation fromagère du fait de la faible superficie des ces exploitations. L'impact est nul voire négatif pour les systèmes bovins allaitants avec un atelier céréales (et d'autant plus faible que celui-ci est important) pour lesquels l'aide herbagère serait compensée par les prélèvements sur les céréales, ou les systèmes allaitants avec un chargement < 0,5 UGB/ha.
- Le bilan de santé permettra donc un rééquilibrage des aides directes, qui sera d'autant plus fort que les exploitations exploitent peu de céréales, qu'il s'agisse de culture de vente ou de fourrages. Ce rééquilibrage est principalement lié à l'évolution des aides du premier pilier (herbe, lait montagne et ovins), l'impact de la revalorisation de l'ICHN restant globalement limité (entre 500 et 600€ par UTHF).
- L'augmentation des aides directes pourrait avoir un impact important sur le revenu (qui est par exemple inférieur d'environ 5000 € par exploitation dans les Savoie en 2007 par rapport à la moyenne française).

Si l'impact du bilan de santé est favorable pour les exploitations alpines, il aura également pour conséquence d'augmenter leur dépendance vis-à-vis des aides de la PAC, au moment même où celle-ci est amenée à évoluer profondément dès l'après 2013... Cette échéance constituera donc un enjeu majeur pour les Alpes. Cette augmentation des aides doit être replacée dans un contexte de dérégulation à venir des marchés (notamment laitier), porteur de risque sur le prix des produits. Ainsi, à titre d'exemple, l'aide laitière en montagne ne suffirait pas à compenser une diminution, même faible, du prix du lait...