



# Aides PAC – Bilan de Santé

Impacts sur :

L'AGRICULTURE  
LIGERIEENNE

Mars 2010



CHAMBRES  
D'AGRICULTURE  
PAYS DE LA LOIRE

Pôle Economie et Prospective



MINISTÈRE  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA PÊCHE



Cette note de synthèse fait suite à une première publication en juillet 2008 d'une étude réalisée sur le bilan de santé. Cette étude, entreprise en décembre 2007, avait 3 grandes finalités :

- La compréhension de la situation des Pays de la Loire au regard de la PAC,
- L'anticipation des évolutions de la PAC induites par le bilan de santé pour en mesurer l'impact sur les exploitations agricoles ligériennes,
- La préparation des débats politiques sur les arbitrages opérés au niveau national.

Cette étude a été conduite par le Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire à l'aide d'une base de données constituée par le SRISE de la DRAAF Pays de la Loire avec l'appui méthodologique des Chambres d'agriculture de Normandie. Cette base de données a permis d'alimenter la modélisation des évolutions de la PAC et de produire les multiples simulations destinées à la réflexion professionnelle.

La publication de juillet 2008 présentait une synthèse des scénarios exploratoires réalisés sur la base de la proposition législative de la Commission européenne de mai 2008. La présente note fait état des conséquences de l'application des décisions finales du bilan de santé sur le soutien direct du premier pilier de l'agriculture ligérienne (analyses macro et micro-économique).

## **Les décisions du bilan de santé de la PAC**

### **Bilan de santé 2008 de la PAC : les grandes lignes**

#### **Les décisions européennes (compromis politique européen du 20 novembre 2008) :**

- réviser à la baisse les mécanismes d'intervention
- préparer la suppression des quotas laitiers en 2015 et mettre en œuvre leur assouplissement progressif
- accroître le niveau de découplage des aides
- rééquilibrer les soutiens entre exploitants
- renforcer le deuxième pilier en augmentant la modulation (10% en 2012 au lieu de 5% en 2008) pour répondre aux nouveaux défis climatiques et environnementaux en particulier.

Parmi les outils proposés par l'Union européenne, **la France a choisi de retenir** :

- la redistribution d'une partie des aides nouvellement découplées en 2010 (COP, PAB, Prime Brebis et 25 % PMTVA) vers un **soutien ciblé sur l'herbe principalement**, et dans une moindre mesure vers le maïs autoconsommés ainsi que les légumes de plein champ et pommes de terre (article 63).
- un prélèvement de 5 % sur l'ensemble des aides du premier pilier de la PAC (article 68) pour les réorienter vers :
  - des mesures de **gestion des risques** (fonds sanitaire, assurance récolte)
  - un soutien des **productions fragiles** et des **démarches qualité** (ovins, lait de montagne, veaux sous la mère, protéagineux, agriculture biologique).

Le 20 novembre 2008, les 27 Ministres de l'agriculture de l'Union européenne ont entériné une nouvelle réforme de la PAC à l'occasion d'une clause de rendez-vous dite Bilan de santé de la PAC. Cette réforme poursuit la logique d'affaiblissement des outils de gestion des marchés. En s'appuyant sur l'argument que les références historiques seront de plus en plus difficiles à justifier, les Ministres

de l'agriculture se sont également positionnés en faveur d'une redistribution des soutiens au sein du premier pilier. Cette redistribution s'accompagne d'une poursuite du découplage entamé en 2006 en France. Pour permettre à l'agriculture européenne de relever de nouveaux défis, une modulation supplémentaire de 5 % est introduite afin d'orienter des fonds supplémentaires du premier pilier vers le deuxième pilier. L'encart ci-dessus rappelle les principales dispositions du bilan de santé.

Pour une approche plus exhaustive de ces différentes mesures, se référer à « **PAC les décisions du bilan de santé : application 2010** » par le Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire, Janvier 2010.

## **Les éléments simulés et non simulés à l'horizon 2012**

Les simulations des conséquences du bilan de santé sur le niveau de soutien du premier pilier intègrent les éléments suivants :

- **Article 63 :**

Prélèvements :

COP (55,5 %), PMTVA (50,8 % de 25 % de la part européenne), PAB et PB (12,7 %)

Retours :

Herbe, niveaux retenus selon seuils de chargement et de surface :

€/ha	50 1ers ha	> 50 ha
0,5 < < 0,8 UGB / ha	50	20
> 0,8 UGB / ha	80	35

Source : Ministère de l'agriculture

Maïs : 20 €/ha (plafond de 15 ha),

Légumes : 75 €/Ha (plafond maximum de 100 €/ha)

Les simulations intègrent l'application de la transparence GAEC pour l'herbe et le maïs.

- **Article 68 :**

Prélèvement : 4,55 %

Retours :

Ovins : 20 €/tête

Protéagineux : 100 €/ha, surface 2012 augmentée de 50 %

Bio, soutien à l'agriculture biologique

- **Modulation : 10 %**

Les retours des autres mesures de l'article 68 et celles du second pilier n'ont pas été simulés.

## **Les impacts macroéconomiques à l'horizon 2012 : le premier pilier ligérien impacté par la réforme**

### **Impact global du bilan de santé sur les soutiens du premier pilier ligérien (M€)**

Effet BDS	Solde 63	Solde 68	Modul. + 5 %	Total	%
	M€	M€	M€	M€	
Loire-Atlantique	5.6	-3.8	-4.6	-2.8	-2.4%
Maine-et-Loire	-0.4	-4.5	-5.4	-10.4	-7.1%
Mayenne	3.2	-6.0	-5.7	-8.5	-5.6%
Sarthe	-2.6	-4.1	-4.4	-11.1	-9.5%
Vendée	-1.4	-6.5	-6.9	-14.8	-8.5%
<b>Pays de la Loire</b>	<b>4.3</b>	<b>-24.9</b>	<b>-27.0</b>	<b>-47.6</b>	<b>-6.8%</b>

Source : Traitement PEP CA PdL d'après données DRAAF-SRISE

Au regard des trois grands mécanismes de redistribution à l'œuvre (les articles 63 et 68, et la modulation) et des objectifs de redistribution qu'ils remplissent, les Pays de la Loire sont contributeurs au plan macroéconomique.

Le niveau de dotation initial en premier pilier des Pays de la Loire est en effet important en raison de l'orientation productive des départements ligériens (712 M€ en 2008, soit 8,6 % du montant national), ce qui implique inévitablement une contribution ligérienne à l'objectif de redistribution des aides du premier pilier de la PAC. Cette redistribution s'opère entre filières de production et assez logiquement entre régions. La deuxième explication tient aux effets des instruments eux-mêmes.

Ainsi, la contribution nette des Pays de la Loire s'établirait à 6,8 % du total des soutiens directs du premier pilier (-47,6 M€), mais la baisse des soutiens s'échelonne entre -2,4 % pour la Loire-Atlantique et -9,5 % pour la Sarthe. Il faut néanmoins demeurer prudent sur la valeur de ces estimations qui ne prennent pas en compte tous les retours possibles de l'article 68 (assurance récolte, ...). Les mesures du second pilier comme la MAE rotationnelle ou d'autres comme les mesures nouveaux défis ne sont pas intégrées mais n'impactent de toute façon pas le niveau du premier pilier.

### Impact de l'article 63 sur les soutiens du premier pilier ligérien (M€)

Article 63	Prélèvement	Retour herbe	Retour maïs	Retour lég.	Total retour	Solde
	M€	M€	M€	M€	M€	M€
Loire-Atlantique	-8.5	13.2	0.8	0.1	14.1	5.6
Maine-et-Loire	-13.1	11.6	0.9	0.1	12.6	-0.4
Mayenne	-11.6	13.5	1.3	0.0	14.8	3.2
Sarthe	-11.6	8.0	0.9	0.1	9.0	-2.6
Vendée	-15.6	12.7	1.2	0.3	14.2	-1.4
<b>Pays de la Loire</b>	<b>-60.5</b>	<b>59.0</b>	<b>5.1</b>	<b>0.6</b>	<b>64.7</b>	<b>4.3</b>

Source : Traitement PEP CA PdL d'après données DRAAF-SRISE

L'article 63 se traduirait par un retour ligérien globalement positif de 4,3 M€ (toujours au plan macroéconomique), deux départements seraient néanmoins contributeurs : la Sarthe et la Vendée. Ceci résulte de la combinaison des éléments relatifs à la redistribution d'un côté et les objectifs visés de l'autre (herbe et fourrages). Cette politique de l'herbe premier pilier reconnaît en outre la nécessaire prise en compte des actifs (indirectement) et le principe de l'herbe productive.

### Impact de l'article 68 sur les soutiens du premier pilier ligérien (M€)

Article 68	Prélèvement	Retour bio	Retour prot.	Retour ovins	Total retour	Solde
	M€	M€	M€	M€	M€	M€
Loire-Atlantique	-5.5	0.9	0.3	0.5	1.7	-3.8
Maine-et-Loire	-6.7	0.7	0.7	0.7	2.2	-4.5
Mayenne	-7.0	0.3	0.5	0.3	1.1	-6.0
Sarthe	-5.3	0.3	0.6	0.3	1.1	-4.1
Vendée	-7.9	0.4	0.5	0.6	1.4	-6.5
<b>Pays de la Loire</b>	<b>-32.4</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>7.5</b>	<b>-24.9</b>

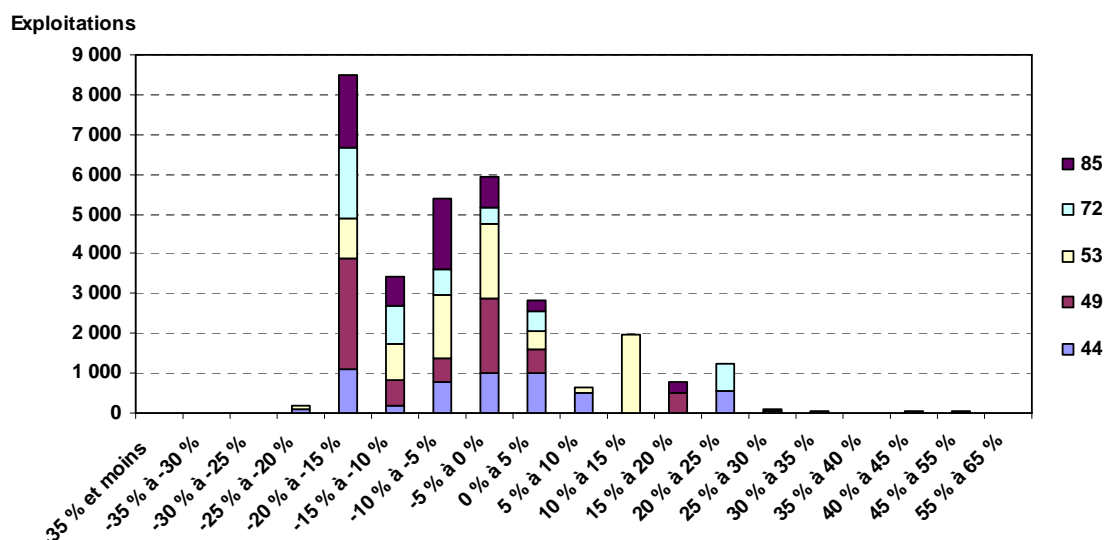
Source : Traitement PEP CA PdL d'après données DRAAF-SRISE

Les Pays de la Loire sont contributeurs au titre de l'article 68 (-24,9 M€) et de la modulation (-27 M€). L'effet de l'article 68, qui s'apparente à une nouvelle modulation dans les départements ligériens, est interne au premier pilier. Ce prélèvement supplémentaire s'explique avant tout par la volonté politique

de soutenir des productions fragilisées et de faire évoluer la politique de gestion des risques. Le financement de ces politiques au niveau national se traduit par un prélèvement linéaire proche de 5 % pour les Pays de la Loire, mais un retour moins que proportionnel.

Bien que l'on assiste à un mouvement redistributif du premier pilier vers le deuxième pilier, la problématique de la modulation est en quelque sorte similaire aux effets de l'article 68 dans la mesure où les actions ciblées au titre du développement rural sont moins prégnantes en Pays de la Loire. La MAE rotationnelle et les mesures visant à relever de nouveaux défis peuvent néanmoins laisser espérer un retour vers l'agriculture ligérienne plus conséquent que dans le passé.

### Répartition des exploitations ligériennes par tranche d'évolution de soutiens du premier pilier



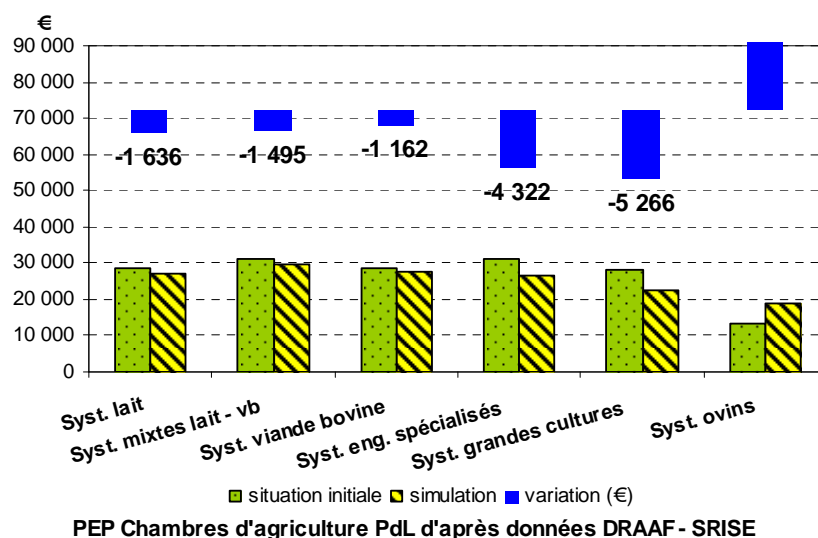
PEP Chambres d'agriculture PdL d'après données DRAAF - SRISE

La distribution des exploitations par tranche d'évolution de soutiens du premier pilier corrobore le résultat macro-économique et ce de 2 façons. Tout d'abord, les exploitations concernées par les tranches d'évolution négative sont majoritaires (78 %), ce qui explique la diminution de soutiens globalement au niveau ligérien. On retrouve ensuite assez bien le classement départemental du tableau précédent : en Loire-Atlantique 60 % des exploitations sont concernées par une diminution de soutiens du premier pilier, 68 % en Mayenne, 75 % en Sarthe, 84 % en Maine-et-Loire et 90 % en Vendée.

### Les impacts microéconomiques à l'horizon 2012 : des effets variés mais majoritairement négatifs

Les engraisseurs spécialisés de jeunes bovins, les céréaliers spécialisés et les exploitations porcines, avicoles, cunicoles avec grandes cultures sont particulièrement contributeurs. L'impact s'échelonne de -13 à -19 % en moyenne (-4 000 à -5 500 € de soutiens du premier pilier) sans prendre en compte la MAE rotationnelle. Cet impact s'explique par les différentes redistributions opérées successivement par l'article 63 (prélèvements sur COP sans retours ou avec peu de retours), par l'article 68 (prélèvement linéaire de 4,55 % sans retours ou avec peu de retours) et enfin par la modulation qui est d'autant plus forte que le niveau initial des soutiens du premier pilier est important, ce qui est le cas de ces systèmes.

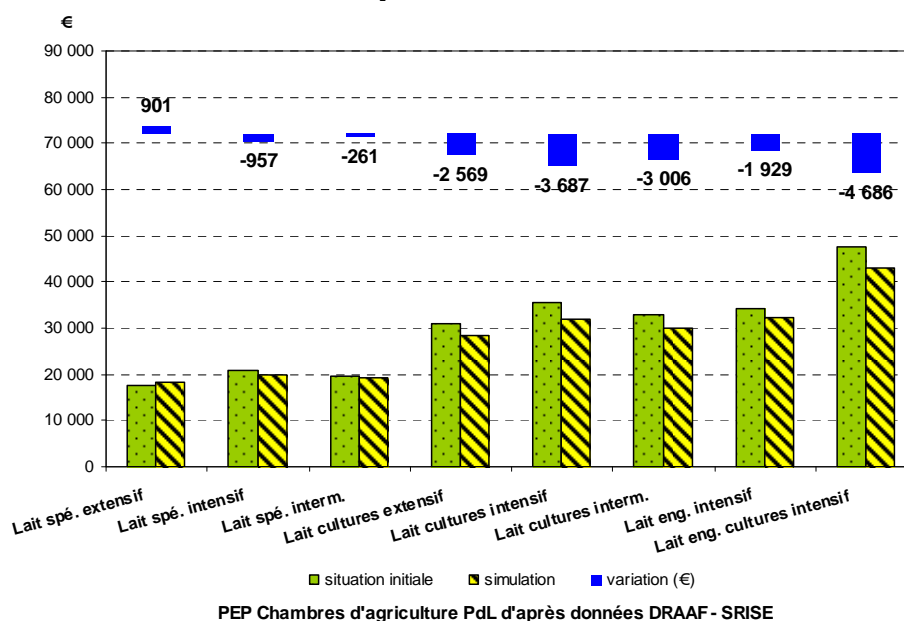
## Impact global du bilan de santé sur les soutiens du premier pilier par exploitation Principales orientations de production



L'impact microéconomique sur les systèmes bovins s'élève en moyenne à -5 % (de -1 000 à -2 000 € de soutiens du premier pilier selon les orientations). L'analyse des différents systèmes laitiers, mixtes lait-viande bovine, et viande bovine montrera que l'impact est très variable d'un système à l'autre et d'autant plus fort que la diversification en grandes cultures et en engraissement de jeunes bovins est importante.

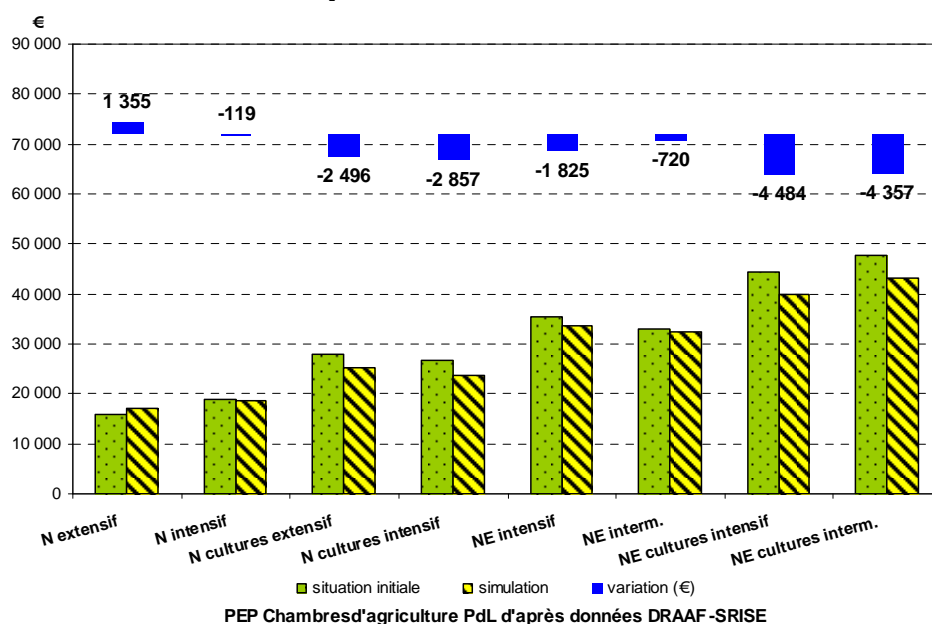
En dépit de la redistribution interrégionale induite par le bilan de santé, certains systèmes ligériens sont à l'équilibre, voire bénéficiaires. Ce sont les systèmes bovins et ovins herbagers et/ou convertis en agriculture biologique<sup>1</sup>. S'agissant des ovins, la progression est relativement importante (+45 %) en raison du retour induit la politique de l'herbe du premier pilier et de l'aide couplée de l'article 68. Cependant, il ne faut pas perdre de vue qu'en dépit de cette augmentation, le niveau moyen de soutiens par exploitation est encore inférieur à la moyenne de celui des autres orientations.

## Impact global du bilan de santé sur les soutiens du premier pilier par exploitation Systèmes laitiers



<sup>1</sup> Sous réserve de conservation des MAE et de certains avantages fiscaux.

## Impact global du bilan de santé sur les soutiens du premier pilier par exploitation Systèmes viande bovine



La corrélation entre l'intensification des systèmes de production et l'impact du bilan de santé est clairement démontrée par les 2 graphiques détaillant les systèmes bovins lait et bovins viande. Le prélèvement sur l'aide COP de l'article 63 et le niveau initial des soutiens du premier pilier conduisent à une réduction conséquente des soutiens pour les systèmes les plus intensifs, jusqu'à -10 % (- 5 000 € en moyenne pour les exploitations concernées). A l'inverse les systèmes plus herbagers bénéficient de la politique de l'herbe du premier pilier. L'évolution ramenée à l'ha ou à l'actif non salarié est similaire en proportion relative.

Remarque : le niveau de soutiens du premier pilier ramené à l'hectare ou à l'actif non salarié est plus comparable entre les différents systèmes.

## Impact global du bilan de santé sur les soutiens du premier pilier Par unité de production

Systèmes	Perte de soutiens du premier pilier par unité de production
Grandes cultures	8 à 10 €/t
Lait avec cultures et jeunes bovins	10 €/1 000 L
Naisseur engraisseur viande bovine	8 à 10 cts/kg
Engraisseur spécialisé de jeunes bovins	7 cts/kg

Source : Traitement PEP CA PdL

Cet angle d'analyse, c'est-à-dire ramener la diminution de soutiens au volume produit sur l'exploitation permet de s'extraire d'une explication des effets du bilan de santé trop centrée sur les soutiens. Il ne s'agit pas de minimiser son impact, mais de relativiser la composante soutiens par rapport à la composante prix du revenu agricole. Les ratios du tableau ci-dessus montrent que l'impact du bilan de santé est bien moins important que les fluctuations de prix des marchés. Une volatilité d'autant plus accentuée que les marchés sont moins régulés. Ce constat fait écho avec la situation de crise que rencontrent bon nombre de productions depuis 2008-09.



## **Conclusion**

Avec les orientations proposées dans le cadre de ce bilan de santé, la Commission européenne confirme sa vision de la PAC qui ne doit plus être une politique économique d'orientation de l'offre agricole. A l'issue du compromis européen et des choix nationaux, la régulation des marchés a de nouveau été revue à la baisse (pour les céréales et produits laitiers principalement), et les soutiens directs du premier pilier ne sont pratiquement plus des aides de gestion de l'offre (à l'exception de la PMTVA couplée à 75 % et des aides couplées de l'article 68). La contribution du premier pilier au développement rural est par ailleurs augmentée avec le passage progressif de la modulation à 10 % à l'horizon 2012.

S'agissant de l'analyse de l'évolution des soutiens du premier pilier, cette réforme se traduit toutes choses égales par ailleurs par un recul du revenu agricole pour la très grande majorité des systèmes ligériens et principalement les systèmes grandes cultures et les systèmes bovins intensifs. Ce résultat ne prend pas non plus en compte les adaptations potentielles et les gains de productivité, sur lesquels la recherche et l'innovation doivent se poursuivre. Ce sont les exploitations les plus productives qui seront également les plus impactées par cette réforme. Au-delà de l'analyse micro-économique, il faut donc aussi s'intéresser aux conséquences macro-économiques des stratégies individuelles qui seront suivies : quelles seront les conséquences sur l'offre régionale de produits agricoles et l'approvisionnement des industries agroalimentaires ?

Cette analyse centrée sur l'évolution des soutiens à l'agriculture ne doit pas occulter la problématique des prix agricoles et en filigrane celle de la régulation des marchés et de l'organisation économique des filières agricoles. L'impact négatif du bilan de santé, lorsqu'il est ramené à la tonne de blé, au litre de lait, au kg de viande bovine produits, se traduit en effet par une variation bien inférieure à celle occasionnée par la volatilité des marchés agricoles. Parallèlement au travail à conduire pour maintenir ce qui peut encore l'être dans la régulation des marchés agricoles européens, l'enjeu de l'organisation économique des filières agricoles est fondamental. Formes collectives de mise en marché, contractualisation et interprofession sont autant d'instruments professionnels pour garantir la stabilité et la préservation d'une partie de la valeur ajoutée de la chaîne alimentaire au niveau de la production agricole.

Il faut enfin garder en mémoire que les choix réalisés à l'occasion de cette réforme préfigurent les soutiens de la PAC après 2013. Ces ajustements réalisés sur le versement des aides directes constituent une étape essentielle pour préparer l'agriculture à une nouvelle allocation des soutiens directs, basée sur la sortie progressive des références historiques et la prise en compte de ses externalités positives. Il s'agit aussi de légitimer la première politique publique commune en Europe. Il faudra en effet que l'agriculture développe des arguments forts et compréhensibles de tous pour défendre ses lignes budgétaires dans le contexte actuel de révision du budget européen.

## **Éléments de méthode**

### *1/ Base de données*

La base de données rassemblant des variables sur les soutiens directs et les facteurs de production de 31 200 exploitations ligériennes a été constituée fin 2007. Cette construction a été réalisée à partir des fichiers des bénéficiaires d'aides PAC en 2006 : DPU, PMTVA, aides COP, PAP gros bovins, PBC et en 2005 : ADL, PSBM. Cette base a été conçue par le SRISE de la DRAAF des Pays de la Loire avec l'appui méthodologique des Chambres d'agriculture de Normandie.

### *2/ Classification en systèmes de production*

La distribution des soutiens entre les exploitations agricoles et l'impact du bilan de santé ont été analysés au moyen d'une classification des systèmes de production ligériens appliquée sur la base de données. Cette classification résulte d'une typologie qui définit plus de 70 systèmes de production en Pays de la Loire.

Les principes de cette classification sont les suivants :

- Premier niveau de définition : le type de production dominante dans les exploitations. Soit 12 types : Lait, Lait-viande bovine, Viande bovine, Engraisseurs spécialisés, Ovins, Grandes cultures, Divers herbivores, Légumes, Vergers, Vigne, Petits, Indéterminés.  
Au système dominant, sont adjointes les productions secondaires de l'exploitation comme les grandes cultures ou l'engraissement de jeunes bovins, ce qui permet de définir 5 sous-types supplémentaires. Exemple : Lait culture.
- Second niveau de définition : le mode de conduite des systèmes bovins (intensifs, intermédiaires, extensifs). Exemple : Lait culture intensif.





**Pôle Economie et Prospective**



## **Contacts :**

### **Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture des Pays de la Loire :**

Mail : [pole-economie@pl.chambagri.fr](mailto:pole-economie@pl.chambagri.fr)

#### **Responsable :**

Pierre-Yves AMPROU Tél. 06 48 38 45 15 Mail : [pierre-yves.amprou@vendee.chambagri.fr](mailto:pierre-yves.amprou@vendee.chambagri.fr) (La Roche / Yon - Angers)

#### **Chargés d'études :**

Gilles LE MAIGNAN Tél. 02 53 46 61 70 Mail : [gilles.lemaignan@loire-atlantique.chambagri.fr](mailto:gilles.lemaignan@loire-atlantique.chambagri.fr) (Nantes)

Michel BLOURDE Tél. 02 41 96 75 05 Mail : [michel.blourde@maine-et-loire.chambagri.fr](mailto:michel.blourde@maine-et-loire.chambagri.fr) (Angers)

Eliane MORET Tél. 02 43 67 37 09 Mail : [eliane.moret@mayenne.chambagri.fr](mailto:eliane.moret@mayenne.chambagri.fr) (Laval)

Pascale LABZAE Tél. 02 43 29 24 28 Mail : [pascale.labzae@sarthe.chambagri.fr](mailto:pascale.labzae@sarthe.chambagri.fr) (Le Mans)

Christine GOSCIANSKI Tél. 02 41 18 60 57 Mail : [christine.goscianski@pl.chambagri.fr](mailto:christine.goscianski@pl.chambagri.fr) (Angers)

### **Service régional de l'information statistique et économique de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt des Pays de la Loire :**

Mail : [srise.draaf-pays-de-la-loire@agriculture.gouv.fr](mailto:srise.draaf-pays-de-la-loire@agriculture.gouv.fr)

Patrice MILLON Tél. 02 40 12 36 67 Mail : [patrice-e.millon@agriculture.gouv.fr](mailto:patrice-e.millon@agriculture.gouv.fr) (Nantes)

Régis BERTEAUX Tél. 02 40 12 36 41 Mail : [regis.berteaux@agriculture.gouv.fr](mailto:regis.berteaux@agriculture.gouv.fr) (Nantes)