



**Méthode
Septembre 2009**

Bilan de santé de la PAC

Hypothèses intégrées aux simulations

Groupe Prospective

Les effets du Bilan de santé simulés dans ce dossier sont ceux relatifs aux aides directes. Les effets de la sortie des quotas et des autres mesures relatives aux marchés et au gel ne sont pas chiffrés ici. Ils sont en effet beaucoup moins mécaniques. Pour la Normandie, dont la production première est le lait, il n'en reste pas moins que ce volet constitue sans doute le plus important de la réforme.

Zoom sur l'évolution des aides directes

Le Bilan de santé comporte trois volets :

- un volet concernant la régulation des marchés (sortie des quotas en particulier),
- un volet sur les aides directes,
- un volet sur la conditionnalité.

Les effets économiques de la sortie des quotas peuvent être considérables en Normandie. Ils sortent du champ de ce document et ont donné lieu à d'autres approches.

Les effets économiques des mesures de conditionnalité sont difficilement mesurables et se traduisent plus par des contraintes dans l'adaptation des exploitations qu'en termes d'impact financier directement chiffrable.

Cette étude se limite aux effets chiffrables de façon mécanique, à savoir l'évolution des aides directes.

La réforme du système d'aides s'applique en trois phases successives :

- Modification des DPU par découplage et article 63 ("DPU-herbe"). Cette évolution se produit en 2010 et est ensuite fixée dans les nouveaux montants de DPU.
- Prélèvement sur les aides de 1^{er} pilier et réorientation des soutiens via l'article 68, qui met en place de nouvelles aides "spécifiques". Le prélèvement est basé sur le montant des aides de 1^{er} pilier après modification par l'étape précédente. La perception des aides spécifiques est liée à la pratique de l'année (donc couplée), pour l'essentiel des mesures.
- Modulation accrue. Elle s'applique aux aides de 1^{er} pilier après leur altération par les deux étapes précédentes.

Trois niveaux d'analyse

L'étude envisage les effets de la réforme à 3 niveaux :

- Effets sur les départements normands, resitués au niveau français (échelle départementale).
- Effets sur les systèmes normands, sur la base d'une extraction des données PAC 2006 en collaboration avec les SRISE normands. Cette analyse comporte une double approche : typologique d'une part et fréquentielle d'autre part :

Approche typologique	Approche fréquentielle
<p>Typologie en 28 groupes.</p> <p>Les exploitations sont caractérisées par leurs surfaces et leur cheptel. Le niveau d'aides initial, le statut, l'âge des co-exploitants sont également disponibles.</p>	<p>Basée sur 1 600 cases de 3 exploitations et plus, définies comme intersection de groupes fins (65 groupes fins x 5 départements) avec des niveaux de DPU/ha. Chaque case (ou micro-système) est considérée comme ayant un comportement homogène vis-à-vis de la réforme. Un décompte des exploitations "perdantes" et "gagnantes" peut ainsi être réalisé.</p> <p>Les facteurs-clés conduisant à un gain ou une perte ont été analysés à partir de cette approche.</p>

- Effets différenciés localement, par canton, à l'échelle de la Normandie.

Les simulations ont été réalisées à l'horizon 2012-2013. Elle n'intègre donc pas la mesure d'aide à la diversité d'assolement, limitée à 2010. Les mesures évolutives (aide spécifique protéagineux par exemple) sont également chiffrées pour 2012-2013.

Article 63

Les taux de découplage par mesure, le taux de prélèvement et les montants en €/ha des retours ("DPU-herbe" et aide maïs) sont ceux annoncés au niveau national¹ :

ART 63 : PRELEVEMENTS			RETOURS DPU		
Aide	taux de découplage (par rapport aux aides 2009)	taux de prélèvement sur les montants découplés	surfaces	plafonds *	
COP	100%	55.50%	herbe > 0.8 UGB/ha	50 premiers ha	80 €/ha
PMTVA	25%	49.20%	herbe > 0.8 UGB/ha	ha suivants	35 €/ha
PAB	100%	12.70%	herbe 0.5 à 0.8 UGB/ha UGB/ha	50 premiers ha	50 €/ha
Pbrebis	100%	12.70%	herbe 0.5 à 0.8 UGB/ha UGB/ha	ha suivants	20 €/ha
			Herbe < 0.5 UGB/ha	Estimé globalement à 20 M€	
			Maïs en expl. d'élevage	15 ha maxi	20 €/ha

* transparence GAEC pour toutes les mesures

Pour l'approche par département, les surfaces très extensives (chargement < 0.5 UGB/ha) ont d'abord été traitées à part. Les montants correspondants ont été estimés à 20 M€ et ventilés au prorata des surfaces en herbe peu productives présentes dans les exploitations (SAA).

Le reste (687 M€) a été réparti en tenant compte du chargement moyen départemental et de la part des surfaces en herbe situées en dessous de la limite des 50 ha.

Le niveau de chargement a été estimé à partir du cheptel et des surfaces en herbe.

La part des hectares en dessous de la limite des 50 ha a été quantifiée sur la base des données du RA2000.

¹ Voir en particulier : PAC, les décisions du Bilan de santé, revue Chambres d'agriculture n° 985, août-septembre 2009

Une clé de répartition entre départements tenant compte de ces deux clés a été construite, afin de retrouver les montants/ha annoncés et avec la contrainte de consommation de la totalité de l'enveloppe.

Une méthode similaire a été appliquée pour l'approche par canton.

L'approche par système s'est fondée sur les caractéristiques moyennes des micro-systèmes, ensuite ré-agrégés pour décrire les niveaux plus globaux de la typologie. La transparence des GAEC a pu être intégrée dans cette approche système.

Article 68

Le prélèvement porte sur l'ensemble du 1^{er} pilier et a été chiffré à 382 M€ (soit 4,7 % du 1^{er} pilier d'après la base utilisée).

La mise à profit de 90 M€ de "marges sous plafond" a été considérée comme une ressource pérenne. Ce montant apparaît donc comme solde positif dans le bilan national de l'article 68, puisque 472 M€ sont redistribués.

Les retours ont été quantifiés sur les bases suivantes :

- Ovins : la consommation des 125 M€ consacrés aux ovins (+ 10 M€ pour les caprins) devrait conduire à une aide unitaire estimée à 22 € par brebis lait ou viande présente dans les cheptels de 50 têtes et plus. Cette condition de taille du cheptel a pu être reconstituée précisément à partir des demandes de prime à la brebis 2007.
- Caprins : 10 M€ répartis au prorata des caprins présents dans le calcul départemental français. Négligé pour les approches "systèmes" et "cantons".
- Protéagineux : 100 €/ha. Ce montant correspond à une surface de protéagineux-cultures équivalentes à celles de 2006 et 20 % des surfaces de légumineuses fourragères, soit 400 000 ha à l'échelle nationale à l'horizon 2012-2013.
- Fonds sanitaire : 40 M€ répartis entre départements au prorata des UGB. Le montant/UGB a été réutilisé dans les approches "système" et "cantons".
- Assurance récolte : 100 M€ répartis au prorata du chiffre d'affaires végétal. Cela suppose une bonne diffusion des assurances pour les fourrages, au même taux que pour les grandes cultures. Le montant/ha départemental a été réutilisé dans les approches "système" et "cantons".
- Lait de montagne : 40 M€ répartis au prorata des volumes de lait dans les départements de montagne. Ne concerne pas la Normandie.
- Aide au veau sous la mère. Ne concerne pas (ou très peu) la Normandie.
- Blé dur : 8 M€ répartis au prorata des surfaces dans les départements traditionnels. Ne concerne pas la Normandie.
- Aide au maintien en agriculture biologique : 50 M€ répartis au prorata des surfaces actuelles.
- Aide à la conversion bio : estimée à 50 M€ en 2012-2013, également répartis au prorata des surfaces actuelles ce qui revient à considérer qu'elle se développera en proportion de sa présence actuelle dans les différents départements.

Ces deux mesures "bio" n'ont pu être chiffrées dans les approches "systèmes" et "cantons".

Modulation et développement rural

L'accroissement de la modulation intervient après les mesures précédentes.

Elle est complexe à chiffrer : l'assiette évolue en effet à la fois par application des articles 63 puis 68, et le taux passe de 5 à 10 %.

Cela revient à appliquer 5 % supplémentaires sur les aides non modifiées et 10 % sur le montant du différentiel d'aides lié aux articles 63 et 68.

De plus, l'existence d'une franchise sur les 5 000 premiers euros (avec transparence GAEC) conduit globalement à réduire le prélèvement de l'ordre de 20 %. Le taux final équivaut donc à 8 % effectifs.

En pratique, les simulations sont basées sur les méthodes suivantes :

- Approche départementale : 4 % de modulation supplémentaires sur les aides initiales + 8 % de modulation sur les effets des articles 63 et 68.

- Approche systèmes : sont calculées successivement, la modulation initiale, la modulation finale (sur l'assiette modifiée par les articles 63 et 68), à chaque fois en tenant compte du pourcentage de GAEC dans chaque système et du nombre d'associés, ce qui permet de calculer l'effet de la franchise de façon détaillée. La différence entre modulation initiale et finale correspond à l'effet total.
- Approche par canton : idem approche par système.

Les "nouveaux" retours du développement rural, issus de l'accroissement de la modulation, s'élèvent à environ 1 milliard d'€ au niveau national.

Le maintien de la prime à l'herbe, qui existe déjà sur financement national, en constitue plus de la moitié : 572 M€. Il ne s'agit donc pas d'un retour nouveau pour les agriculteurs.

Bonifications d'intérêts, revalorisation de l'ICHN et nouvelles mesures agri-environnementales constituent l'autre moitié. La répartition de ces montants entre zones géographiques et systèmes est difficile à chiffrer, d'autant qu'une partie des mesures est encore à définir (en particulier les "nouveaux défis").

Nous avons donc pris le parti de ne pas tenter un chiffrage de ces retours financiers de 2^e pilier.

Le solde final s'entend donc "hors développement rural". Il quantifie l'effet sur les aides de 1^{er} pilier. Les initiatives des territoires et des exploitants pour accéder à des soutiens de 2^e pilier s'entendent donc en plus de cette évaluation.

Résumé : ce qui est chiffré et ce qui ne l'est pas

	Prélèvement	Retours
Article 63	OUI	OUI
Article 68	OUI	OUI (sauf agri. bio. pour les systèmes et les cantons)
Modulation	OUI	NON
Effets "marché"		NON
Effets "conditionnalité"		NON

En ce qui concerne les évolutions des aides directes, les retours financiers non chiffrés sont d'ampleur relativement limitée :

- Les retours de la modulation via le développement rural sont pour partie neutralisés par la substitution budgétaire sur la PHAE. Le reste des mesures, correspondant à un retour réellement nouveau pour les agriculteurs, est ciblé sur des mesures dont la Normandie risque de profiter relativement peu. Il pourrait représenter 3,3 €/ha en moyenne pour la région, mais cette estimation a été jugée trop incertaine pour être intégrée au bilan.
- Les retours pour l'agriculture biologique via l'article 68 sont présents dans l'approche macroéconomique par département. Ils sont gommés dans les approches par système et cantons. Ils représentent environ 2,7 €/ha en moyenne, mais avec de très forts contrastes entre exploitations selon qu'elles sont ou non en "bio".

A titre de comparaison, les prélèvements de l'article 63 s'élèvent à 30 €/ha en moyenne, ceux de l'article 68 à 16 €/ha et ceux de la modulation à 14 €/ha, soit un total prélevé de 60 €/ha sur l'ensemble de la Normandie.

*Jean HIRSCHLER - Chambre d'agriculture de l'Orne
Michel LAFONT - Chambre régionale d'agriculture de Normandie
et le groupe Prospective - Mise à jour le 25/09/09*