

Economie de l'élevage



Confédération
Nationale de l'Élevage
CNE

DOSSIER

**SPÉCIAL
PAC**

N°448

Juillet-Août 2014

18 €



UNE PAC COMPLEXE... ET TRANSITOIRE



LA PAC APRÈS 2014 : TOUJOURS PLUS À LA CARTE

QUELS TRANSFERTS DE SOUTIENS
ENTRE EXPLOITATIONS ET TERRITOIRES ?

IMPACTS SUR LES SYSTÈMES D'EXPLOITATIONS





LES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE

sont une publication mensuelle du Département Economie de l'Institut de l'Élevage. Ils traitent de l'analyse des marchés du lait et des viandes, de l'évolution des structures et des résultats des exploitations d'élevage, de perspectives démographiques, territoriales ou de filières... en France, en UE ou dans les principaux pays concurrents ou partenaires.

SOMMAIRE

1 / LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

2 / QUELS TRANSFERTS DE SOUTIENS ENTRE EXPLOITATIONS ET TERRITOIRES ?

3 / IMPACTS SUR LES SYSTÈMES D'EXPLOITATION

RÉDACTEURS :

BELLET Vincent, BOSSIS Nicole, BUCZINSKI Baptiste, CARLIER Marie, CHOTTEAU Philippe, MADRANGE Pauline, MORIN Emmanuel, PALAZON Roger, PERROT Christophe, PINEAU Christèle, REUILLON Jean-Luc, RUBIN Benoît, YOU Gérard.

Le travail de veille et de simulations sur la réforme de la PAC a bénéficié du financement du Ministère de l'Agriculture (Casdar), du Fonds National de l'Élevage et des Interprofessions (Cniel, Interbev)

Conception de la maquette : Béta-Pictoris (beta.pictoris@free.fr)
Mise en page et iconographie : Leila Assmann, Marie-Catherine Leclerc
Crédits photos : G. Humbert/CIV - F. Joly/Cniel - L. Page - M. Meuret/Inra - Pixanne - DR Institut de l'Élevage

Directeur de la publication : Martial Marguet
Imprimé à Imprimerie de la Centrale Lens - N° ISSN 1273-8638 - N° IE 0014501030
Abonnement : 160 € TTC par an : Technipel - Email : technipel@idele.fr - Tél. : 01 40 04 51 71
Vente au numéro : 10 € le téléchargement sur <http://www.idele.fr> - <http://technipel.idele.fr>

Une PAC complexe... et transitoire

Au terme d'une négociation encore plus longue que pour les précédentes réformes, la PAC est devenue plus complexe encore, quand la simplification était un des objectifs affichés de la réforme. Cela aboutit à une PAC encore davantage à la carte que la précédente. A tel point que mesurer dès aujourd'hui ses effets probables dans tel ou tel pays s'avère compliqué*.

Le démantèlement des outils de régulation se poursuit, et la Commission européenne, comme la majorité des États membres, rechignent à inventer des mécanismes pour traiter la volatilité des prix. Le « paquet lait », né des mouvements sociaux liés à la crise de 2009, donne une réponse très partielle. Une enveloppe budgétaire pluri-annuelle « en cas de crise grave » est bien mise en place. Mais en même temps on continue à négocier activement des accords de « libéralisation commerciale » (avec le Canada, les États-Unis, le Mercosur...) qui se traduisent par des baisses de droits de douane et des augmentations de contingents à droit nul...

Sous la pression de certains États membres, dont la France, cette réforme introduit cependant des avancées potentielles. Ainsi, le budget des aides couplées peut-il augmenter, jusqu'à 15% du premier pilier, en rupture avec l'orientation depuis l'agenda 2000. Ainsi encore, la possibilité de paiement redistributif, sur-dotant les premiers hectares, pour atténuer la pénalisation de la convergence des aides. De même la possibilité de réaliser des paiements aux zones défavorisées ou aux jeunes agriculteurs au sein du 1^{er} pilier.

Le **chapitre 1** de ce document explique aussi simplement que possible l'ensemble des options disponibles pour cette nouvelle PAC, et **détaille les choix de la France**.

Un budget de la PAC amputé... mais la France s'en sort mieux

Le budget de la PAC a été amputé : il recule de 10% par rapport au précédent, quand le budget global de l'UE n'est réduit que de 3,4%. Dans ce contexte, les négociateurs français ont bien tiré leur épingle du jeu, les fonds européens au bénéfice de l'agriculture française ne diminuant que de 2% sur la période malgré les effets de la redistribution vers les nouveaux pays membres, grâce à la hausse du budget négocié pour le cofinancement du 2nd pilier.

La baisse du budget français des aides directes (1^{er} pilier + ICHN-PHAE) pourrait atteindre près de 600 millions d'euros en 2019 par rapport à 2011 (hors nouvelles MAE). Pour l'élevage, cette baisse devrait être limitée à quelques dizaines de millions d'euros (cf chapitre 2).

Une orientation pro-élevage, mais une grande diversité d'impacts

L'impact de la réforme sera bien sûr très disparate d'une exploitation à l'autre, en particulier en fonction des références historiques. En effet, la convergence des aides, même si elle reste limitée en France à 70% en 2019, pénalise les élevages les plus intensifs. La sur-dotation aux premiers ha ou la création d'une prime couplée à la vache laitière atténuent les effets de cette convergence, avec des effets disparates, par exemple en fonction du statut juridique (GAEC ou non).

Le choix français de renforcer le soutien aux territoires défavorisés ou fragiles mobilise 1,1 milliard d'euros par an : c'est une **politique majeure d'aménagement du territoire**. Cette volonté de compenser davantage les handicaps des zones difficiles ne suffira cependant pas à elle seule à y assurer la poursuite d'activités d'élevage dynamiques, vus les écarts croissants de revenus avec les zones de plaine.

L'application de la PAC en France est bien, dans ses objectifs comme dans ses effets simulés dans ce document, dans la continuité de celle du « bilan de santé » de 2008, en préservant autant que possible les soutiens aux activités d'élevage.

L'hétérogénéité des impacts sur les aides directes de chaque catégorie d'exploitations est illustrée dans le **chapitre 2** à partir de simulations à système constat sur la base du RICA. Le **chapitre 3** permet des simulations plus fines en se basant sur les « cas-types » des Réseaux d'élevage, en distinguant les effets à court terme (2015) et à moyen terme (2019), et en illustrant les adaptations possibles des systèmes d'exploitation à la nouvelle donne.

Penser la PAC du futur

Car, bien entendu, les systèmes d'élevage évolueront, comme ils n'ont cessé de le faire. La PAC impulse des orientations, tout spécialement en France. Mais il serait risqué de conseiller aux éleveurs de caler leurs évolutions de systèmes, qui sont des choix stratégiques, uniquement sur cette PAC. Car elle risque bien d'être à nouveau réformée avant terme, vu les habitudes depuis 2000, les contraintes budgétaires croissantes, et les choix à rebours de la plupart des politiques agricoles ailleurs dans le Monde, en particulier du Farm Bill étatsunien.

Comment la PAC traite-t-elle les principaux enjeux de la période ?

D'un côté, la modernisation des exploitations voit son financement renforcé en France, dans le cadre du 2nd pilier, avec des priorités qui seront définies région par région. De même de nombreux outils sont mis en place pour une **meilleure prise en compte de l'agro-écologie**, mais les systèmes polyculture élevage sont parmi les plus pénalisés par la convergence des aides.

D'un autre côté, les **instruments de gestion des aléas**, surtout de marché, ne sont qu'à peine ébauchés dans cette nouvelle PAC pour le secteur de l'élevage. La Commission européenne considère que les soutiens directs sont une forme d'assurance face à ces aléas de marché... ce qui n'est pas vérifié pour la plupart des exploitations d'élevage ruminant en France si on se réfère aux évolutions de revenus depuis 2007.

* Nous relèverons pourtant le défi en organisant la **conférence « La PAC dans tous ses États » le 20 novembre prochain à Paris**

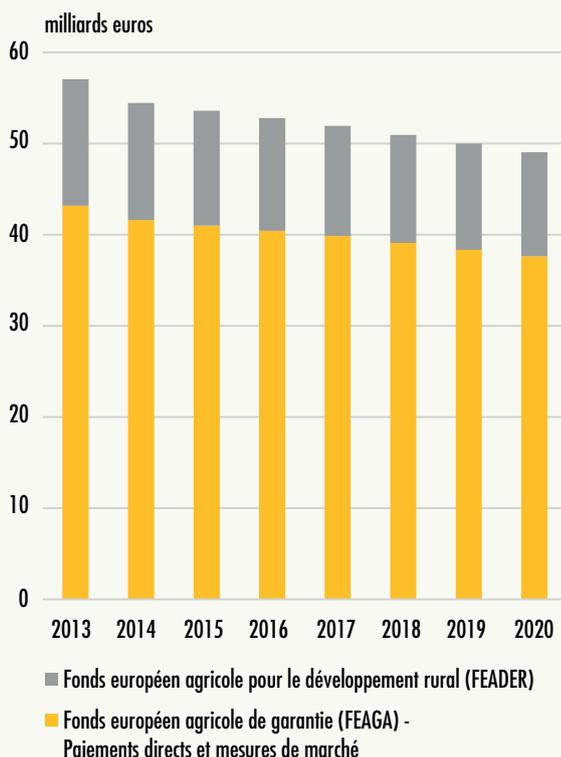
LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

En plus de 50 ans d'existence, la politique agricole commune a connu de multiples réformes, pour l'adapter à l'évolution du contexte et des politiques commerciales et budgétaires européennes. Si la réforme de 2013 se place dans le prolongement des réformes, depuis 1992, la stratégie « Europe 2020 » ouvre de nouvelles perspectives. La nouvelle politique se veut plus verte, plus durable et plus juste que les précédentes. Mais, avec 28 pays membres aux économies aux antipodes, le principe de subsidiarité est encore plus marqué que pour le Bilan de santé de 2009. Ainsi, la PAC apparaît à beaucoup comme une politique agricole, non plus « Commune », mais de plus en plus « à la Carte », offrant des marges de manœuvre toujours plus importantes aux Etats membres.



Un budget européen en baisse

ÉVOLUTION DU BUDGET EUROPÉEN POUR LA PAC



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après DG Agri

Le 26 juin 2013, après trois ans de débats et de négociations, le « trépied » [Parlement européen, Conseil des ministres de l'UE et Commission européenne] est parvenu à un accord politique sur la réforme de la politique agricole commune pour la période 2014-2020 (accord final le 24 septembre 2013). L'extension du champ de la procédure de « codécision » au secteur agricole, prévue par le traité de Lisbonne, donne désormais au Parlement européen le même pouvoir de décision que le Conseil. L'accord n'a donc pu être conclu qu'à l'issue de négociations inter-institutionnelles - ou trilogues - entre des représentants des trois institutions européennes.

Mais la PAC, c'est surtout un budget. L'heure est à l'austérité en Europe, et pour la première fois dans l'histoire de l'Union, le budget européen a été revu à la baisse pour la période 2014-2020. À 960 milliards d'euros¹ de crédits d'engagement (908 milliards d'euros de crédits de paiement), il recule de 3,4% par rapport au précédent cadre financier pluriannuel. Face à cette réduction globale, l'enveloppe allouée à la PAC régresse de 10%, à près de 363 milliards d'euros sur sept ans, répartis en 278 milliards d'euros (-8,8%) pour les paiements directs et les mesures de marchés, et 85 milliards d'euros (-13,4%) pour le 2^{ème} pilier (développement rural). La réforme offre toutefois la possibilité aux Etats membres de transférer jusqu'à 15% (et même 25% dans les nouveaux Etats membres) des budgets entre les deux piliers, au sein de leurs enveloppes nationales.

¹Prix constants 2011.

Une PAC à multiples options

La réforme de la PAC 2014-2020 s'inscrit dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » pour « contribuer au développement d'une croissance intelligente, durable et inclusive, en répondant aux nouveaux défis de la société, notamment aux défis économiques, climatiques et technologiques ». Les propositions initiales de la Commission européenne visaient ainsi à rendre la PAC « plus efficace, plus équitable, plus transparente, et plus verte ».

Pour autant, le compromis final est a minima.

La « boîte à outils » laisse de très importantes marges de manœuvres aux Etats membres pour les mises en œuvre nationales. Cette réforme marque donc un pas de plus dans la subsidiarité, déjà introduite dans les programmations précédentes, pour une PAC qui devient finalement de plus en plus « à la carte ».

Possibilité historique d'augmenter la part d'aides directes couplées

Depuis la réforme de 2003, le « nouveau paradigme de la PAC » était au découplage maximal des soutiens directs². La nouvelle réforme esquisse un léger changement de cap en donnant la possibilité aux Etats membres d'augmenter la part d'aides couplées dans leurs paiements directs. Elle introduit en effet une mesure facultative permettant à tous les Etats membres d'attribuer des soutiens couplés aux agriculteurs, dans la limite de 8% ou de 13% de leur enveloppe nationale des paiements directs (selon le niveau d'aides couplées en 2013), auxquels peuvent s'ajouter 2% destinés aux cultures protéiques.

Les modalités de couplage restent toutefois très encadrées. Les aides couplées ne peuvent porter que sur une liste fermée de secteurs éligibles et doivent être justifiées par « un risque d'abandon ou de déclin sévère de la production, dû entre autre à la faible rentabilité de l'activité affectant négativement l'équilibre économique, social ou environnemental dans la région ou le secteur ». Par ailleurs, le soutien couplé ne peut en aucun cas avoir pour objectif d'augmenter les volumes produits et doit se limiter à créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les régions concernées, afin de rester compatibles avec la boîte bleue de l'OMC. Les Etats membres sont donc dans l'obligation de fixer une limite quantitative (enveloppe) par mesure. Dans le cas du soutien aux cultures de protéines (2%), l'objectif reste toutefois de développer ces cultures bénéfiques pour l'environnement, en lien avec l'ambition de « verdier la PAC », tout en améliorant l'autonomie protéique des Etats membres. Enfin, il n'est plus autorisé d'octroyer une aide au litre ou à la tonne (comme c'était le cas pour l'aide au lait de montagne) et le couplage n'est désormais possible qu'à l'hectare ou à la tête, toujours pour rechercher la compatibilité avec la boîte bleue de l'OMC.

²Suivant les préconisations de l'OCDE et de l'OMC, des aides découplées sont supposées moins « distorsives » pour le commerce international et sont classées en « boîte verte ». A l'inverse les aides couplées sont classées en « boîte bleue » à condition de ne pas inciter à augmenter la production concernée, et les garanties de prix et autres aides incitatives à la production sont classées en « boîte orange ». Seule la boîte verte est actuellement exemptée d'engagements de réduction à l'OMC tandis que la légitimité de la boîte orange est de loin la plus controversée.

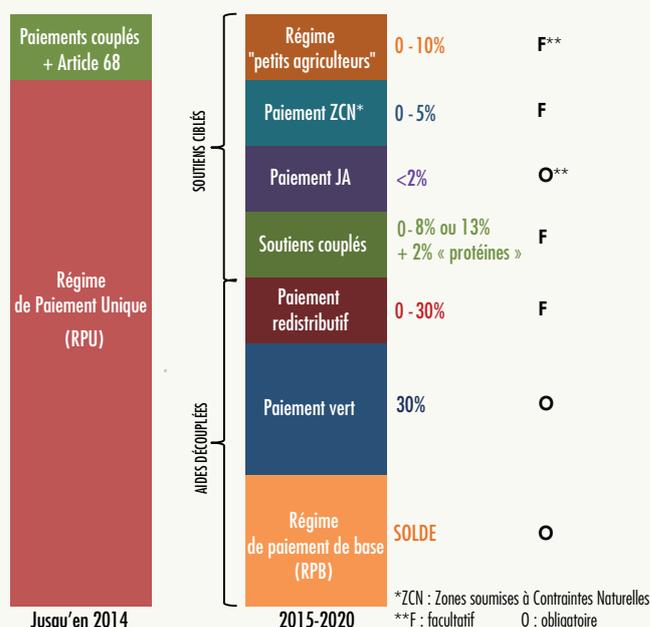
Liste de secteurs éligibles au 8% (ou 13%) d'aides couplées : céréales, oléagineux, protéagineux, légumineuses à grains, lin, chanvre, riz, fruits à coque, pommes de terre féculières, lait et produits laitiers, semences, viande ovine et caprine, viande bovine, huile d'olive, vers à soie, fourrages séchés, houblon, betterave sucrière, canne et chicorée, fruits et légumes et taillis à courte rotation.

Liste de cultures protéiques éligibles à l'aide couplée de 2% : pois, lupin, féverole, luzerne, sainfoin, trèfle, vesce, mélilot, jarosse et serradelle.

Refonte des paiements directs découplés

L'un des principaux changements amené par la réforme de la PAC 2014-2020 est la restructuration complète des paiements directs découplés du 1^{er} pilier. Le Régime de Paiement Unique (RPU) de la programmation précédente est éclaté en trois nouvelles mesures : le verdissement, le paiement redistributif et le Régime de Paiement de Base (RPB).

ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER UE



Source: Institut de l'Élevage d'après communications de la Commission européenne

1 LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

Afin de justifier les paiements alloués à l'agriculture auprès des citoyens européens, l'Europe affiche ainsi tout d'abord une nette volonté de « verdir » la politique agricole commune. Dans la nouvelle PAC, le versement de 30% des aides directes du 1^{er} pilier sera ainsi conditionné, outre les règles déjà en place pour la conditionnalité, au respect de 3 mesures, dites du **verdissement** :

- **Maintien du ratio de la SAU en prairies permanentes** au niveau national, régional ou de l'exploitation (au choix de l'État membre) avec une tolérance de 5%.

- **Diversité culturelles des exploitations :**

Pour les exploitations ayant moins de 10 hectares de terres arables : pas d'obligation de diversification ;

Pour les exploitations ayant 10 à 30 ha de terres arables : obligation d'avoir 2 cultures minimum dont la principale ne dépasse pas 75% de la surface en terres arables ;

Pour les exploitations ayant plus de 30 ha de terres arables : obligation d'avoir 3 cultures minimum, dont la principale ne dépasse pas 75% de la surface de terres arables et les deux principales 95%.

- **Présence de Surfaces d'Intérêt Ecologique (SIE)** représentant au moins 5% des terres arables de l'exploitation quand celles-ci dépassent 15 ha (possibilité de révision à mi-parcours pour atteindre 7%).

Certaines mesures (ex : certification en agriculture biologique) peuvent toutefois être considérées comme « équivalentes » au verdissement et bénéficier du « paiement vert », sans nécessité de remplir ces 3 critères. Le choix est par ailleurs laissé aux États membres d'octroyer le paiement vert de façon forfaitaire (paiement identique sur l'ensemble des hectares de l'EM) ou proportionnelle au droit à paiement de base (DPB) de l'exploitation.

Pour mettre fin aux disparités existants en Europe au niveau des paiements directs découplés et rendre ainsi la PAC plus équitable, la réforme propose par ailleurs **d'abandonner progressivement les références historiques (DPU) pour tendre vers une uniformisation des paiements directs découplés entre États membres et au sein de ces États.**

DÉBAT EUROPÉEN AUTOUR DE LA DÉFINITION DE L'AGRICULTEUR « ACTIF »

Afin de mieux cibler les bénéficiaires de la PAC et d'éviter la déperdition des aides vers d'autres secteurs que l'agriculture (cf. rapport de la Cour des comptes européenne publié en novembre 2012), la Commission européenne souhaitait clarifier la définition « d'agriculteur actif » éligible aux paiements directs dans la nouvelle PAC. Dans ses propositions législatives initiales (octobre 2011), elle prévoyait ainsi de réserver les soutiens de la PAC aux seuls agriculteurs pour lesquels ces paiements directs représenteraient plus de 5% des recettes provenant de leurs activités non agricoles, tout en se gardant la possibilité de croiser ce critère avec une obligation minimale de travail à la surface.

Cette proposition censée rendre les aides PAC plus légitimes aux yeux des citoyens européens est pourtant loin d'avoir fait consensus entre les États membres. La présidence irlandaise a alors avancé l'idée d'une « liste négative » exhaustive et obligatoire d'entités ne pouvant pas être considérées comme « agriculteur actif » et qui ne bénéficieraient donc pas de paiements directs après la réforme. Après un important débat, certains pays préférant rendre cette mesure optionnelle, un compromis a finalement été trouvé autour d'une liste négative obligatoire mais réduite.

Dans la nouvelle PAC les États membres se retrouvent ainsi dans l'obligation d'exclure des paiements directs les personnes physiques ou morales conduisant les activités suivantes : aéroports, compagnies ferroviaires, compagnies de distribution des eaux, sociétés immobilières, terrains de sports et de loisirs permanents (sous réserve que les entreprises concernées ne démontrent pas que les activités agricoles constituent une part significative de leurs activités économiques). Une certaine flexibilité est en outre laissée aux États membres pour compléter cette liste en fonction de leurs besoins nationaux.

Ratio de Référence 2015 = (Surfaces PP déclarées en 2012 + nouvelles surfaces PP déclarées en 2015) / surface totale déclarée en 2015

Prairies permanentes (PP) : Terres dédiées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées qui ne font pas partie du système de rotation des cultures depuis 5 ans au moins, avec possibilité d'élargissement aux surfaces adaptées au pâturage où l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement.

Possibilité de dépasser ces proportions si la culture principale est la prairie permanente.

SIE : Arbres, haies, mares, bandes enherbées, ... Il serait aussi possible de considérer comme SIE des surfaces cultivées en légumineuses ou d'autres plantes particulièrement favorables au maintien de la biodiversité (tel que le lin), la question restant de définir les itinéraires culturaux permis ou interdits dans ce cas (usage d'engrais de synthèse, de phytosanitaires...).



Elle prévoit ainsi la mise en place d'une **convergence externe entre les États** : ceux ayant un paiement moyen découplé à l'hectare inférieur à 90% de la moyenne européenne doivent bénéficier d'un supplément leur permettant de combler un tiers de cet écart d'ici 2019. Bien évidemment, ce sont les pays

bénéficiant de paiements supérieurs à la moyenne qui financent la revalorisation des aides des moins dotés (tous les pays ayant adhéré à l'UE depuis 2004).

De la même façon, les Etats membres devront homogénéiser les aides directes payées à l'hectare au sein de leur pays grâce à la mise en place d'une **convergence interne**.

Une marge de manœuvre est toutefois accordée aux États, afin de limiter les baisses liées à cette convergence interne pour les exploitations de plus petite taille, avec la mise en place du « **paiement redistributif** » (redistribution des aides sur les premiers hectares). Vivement défendu par la France lors des négociations européennes, afin de favoriser l'emploi au sein des exploitations intensives sur de petites surfaces, ce paiement consiste en une aide forfaitaire (non affectée par la convergence) accordée aux premiers hectares (dans la limite de 30 ha ou de la SAU moyenne du pays) de toutes les exploitations agricoles du pays. Un maximum de 30% des aides du premier pilier peut être consacré à cette mesure.

Le **Régime de Paiement de Base (RPB)** concerne le solde des aides directes du 1^{er} pilier une fois les prélèvements liés aux autres mesures effectués (verdissement, paiement redistributif, aides couplées,

DROIT À PAIEMENT DE BASE (DPB)

Le DPB est une aide à l'hectare découplée touchée par toute exploitation agricole sur l'ensemble de sa SAU éligible modulo le respect des règles de conditionnalité. La valeur des DPB est uniforme sur tous les ha éligibles d'une même exploitation.

ACTIVATION DES DPB ET SURFACES ÉLIGIBLES

Les DPB de l'agriculteur seront activés sur l'ensemble des hectares éligibles de l'exploitation à condition que la SAU soit d'au moins un hectare.

La surface éligible de l'exploitation est l'ensemble des terres agricoles : terres arables, prairies permanentes et cultures pérennes. Les surfaces pâturées où l'herbe n'est pas prédominante (landes, parcours, sous-bois...) seront considérées comme des prairies permanentes et auront donc accès à des DPB.

aides aux jeunes agriculteurs et aux Zones à Contraintes Naturelles, régime « petits agriculteurs »). Dans le principe, l'homogénéisation des paiements directs se fait par la convergence linéaire des Droits à Paiement de Base (DPB) de chaque agriculteur vers une valeur unitaire uniforme à l'hectare en 2019. Cependant, les Etats membres ont la faculté de limiter cette convergence afin que chaque agriculteur perçoive une aide à l'hectare au moins égale à 60% de la moyenne nationale ou régionale (suivant l'échelle choisie par l'EM pour la mise en place de la convergence) en 2019. Dans tous les cas, cette convergence entraîne une réduction des DPB au-dessus de la moyenne. Cependant, un système de limitation des pertes à 30% de la valeur initiale des droits peut être mis en œuvre, même si cela ne permet pas à tous les agriculteurs d'atteindre 60% de la moyenne. Si le paiement vert est choisi proportionnel au DPB, il convergera à la même vitesse que celui-ci.

Les zones défavorisées et les JA relèvent aussi du 1^{er} pilier

Relevant jusqu'alors exclusivement de mesures du 2nd pilier, à cofinancement national obligatoire, des aides aux jeunes agriculteurs (JA) et aux zones défavorisées figurent désormais dans le 1^{er} pilier. Ces dispositifs viennent s'ajouter aux mesures spécifiques existant déjà dans le cadre du développement rural.

Face au vieillissement de la population agricole en Europe, il apparaît en effet indispensable d'encourager et de faciliter l'installation des jeunes pour assurer l'avenir du secteur. Les Etats membres sont ainsi pour la première fois dans l'obligation de réserver une partie des paiements directs PAC aux jeunes agriculteurs (moins de 40 ans), dans la limite de 2% de leur enveloppe nationale des paiements directs. Ce paiement supplémentaire s'ajoute alors au paiement de base du JA (paiement forfaitaire ou calcul à l'exploitation : majoration de 25% du DPB moyen du JA ou du DPB moyen théorique national), au maximum pendant les cinq années suivant son installation, sur une superficie comprise entre 25 et 90 ha (plafonnement laissé au choix de l'État membre).

D'autre part, afin de renforcer le soutien aux régions défavorisées, un régime facultatif est mis en place dans le 1^{er} pilier pour les zones soumises à contraintes naturelles (ZCN). Les Etats membres ont ainsi la possibilité d'utiliser jusqu'à 5% de leur enveloppe « paiements directs » pour octroyer une aide annuelle supplémentaire à l'hectare (avec possibilité de plafonnement), aux agriculteurs exploitant des surfaces en zones défavorisées. Contrairement à l'ICHN (Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels), qui concerne uniquement les surfaces fourragères, cette nouvelle aide peut s'appliquer à toutes les surfaces agricoles en zone défavorisée, quelle que soit leur utilisation.

CRÉATION D'UN RÉGIME SPÉCIFIQUE POUR LES « PETITS AGRICULTEURS »

Afin de simplifier les procédures administratives et réglementaires relatives aux petites exploitations agricoles, la nouvelle PAC donne la possibilité aux Etats membres de mettre en place un régime spécifique « petits agriculteurs », dans la limite de 10% de leur enveloppe nationale des paiements directs.

Ce régime facultatif prévoit le versement d'un montant annuel situé entre 500 et 1 250 € aux agriculteurs souhaitant bénéficier de ce régime, indépendamment de la taille et de l'activité de leur exploitation. En contrepartie, les agriculteurs concernés bénéficieront d'exigences moins strictes en matière de conditionnalité et seront exemptés des obligations liées au verdissement.

1 LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

Un second pilier aux objectifs confortés

Dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », les fonds européens (Fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEADER et FEAMP³) vont être mobilisés de façon complémentaire pour répondre aux objectifs de « croissance intelligente, durable et inclusive ». Afin de garantir une coordination efficace et une approche stratégique commune entre les politiques de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche, un Cadre Stratégique Commun (CSC) à l'ensemble des Fonds a ainsi été défini.

En lien avec ce CSC, la politique de développement rural de la PAC (second pilier) est articulée dans la nouvelle programmation autour de six priorités :

1. Le soutien au transfert de connaissances et à l'innovation ;
2. Le renforcement de la compétitivité de l'agriculture et la gestion durable des forêts ;
3. La promotion de l'organisation et la gestion des risques ;
4. La protection des écosystèmes ;
5. L'utilisation efficace des ressources ;
6. Le développement économique des zones rurales.

L'Etat membre a le choix entre proposer un programme national de développement rural ou des programmes régionaux avec ou sans cadre national.

La liste des mesures prévues dans ce 2nd pilier reste sensiblement la même que dans la programmation précédente. Les changements sont les suivants :

- Financement de la gestion des risques et l'assurance récoltes sur le 2nd pilier (la mesure était financée sur le 1^{er} pilier dans la précédente programmation) ;
- Financement du soutien à l'agriculture biologique sur le 2nd pilier uniquement (arrêt du couplage dans le cadre de l'article 68 du 1^{er} pilier) ;
- Revalorisation du soutien aux zones à contraintes naturelles et nouveau zonage d'ici 2018 ;
- Révision des mesures agro-environnementales et climatiques ;
- Modification des taux de cofinancement.

Le zonage pour le paiement de l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) est en négociation : il devrait être revu en fonction de 8 critères biophysiques⁴ pour remplacer les critères actuels basés en partie sur des critères socio-économiques.

L'application de ces paramètres pour la redéfinition des zones relevant de l'ICHN doit être effective au plus tard en 2018 dans tous les Etats membres. En plus de ces surfaces classées comme « à handicap naturel », l'Etat membre a la possibilité de classer jusqu'à 10% de son territoire en « zones à contraintes spécifiques » à partir de critères objectifs (agronomiques, économiques,...), ce qui devrait permettre de reclasser les surfaces qui ne rentreraient plus dans les critères biophysiques mais dont le soutien semble important à l'Etat membre. Les agriculteurs dont les surfaces seront sorties de la zone HN pourront continuer à percevoir une partie de l'ICHN pendant 4 ans à partir de la date d'application de la réforme. Ils ne devront toutefois pas toucher plus de 20% du montant initial en 2019.

En parallèle de cette redéfinition, les plafonds des aides payés au titre de l'ICHN ont été revalorisés à 450 €/ha pour les zones de montagne (contre 250 €/ha actuellement) et 250 €/ha pour les autres zones (contre 150 €/ha actuellement).

Autre changement, les mesures agro-environnementales (MAE) devront également viser la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets. D'où la nouvelle appellation de MAEC (« C » pour climatique). Pour la première fois dans le cadre de ces MAEC, l'Union européenne autorise la mise en place de mesures de maintien de pratiques, et non plus seulement des mesures de changement de pratiques, dans la mesure où celles-ci sont reconnues bénéfiques pour l'environnement et risquent de disparaître en absence de compensation. Enfin, le double financement n'étant pas autorisé dans le cadre de la PAC, les cahiers des charges des MAEC devront aller au-delà des contraintes du verdissement.

³FEDER : Fonds européen de développement régional ; FSE : Fonds social européen ; FEADER : Fonds européen agricole de développement rural ; FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

⁴Caractères Biophysiques : Températures basses, Sécheresse, Excès d'humidité des sols, Drainage des sols limité, Texture et piérosité défavorables, Faible profondeur d'enracinement, Propriétés chimiques médiocres et Forte pente.

OCM unique : poursuite du démantèlement des mesures de marché

Dans la lignée des précédentes réformes de la PAC, la limitation des mesures de marchés se poursuit. Le mécanisme des **restitutions à l'exportation** est maintenu⁵ mais ne sera désormais déclenché qu'en tant que « mesure de crise ». Une « clause de sauvegarde » est par ailleurs introduite pour tous les secteurs afin de permettre à la Commission de prendre des **mesures exceptionnelles et d'urgence en cas de perturbation générale du marché** (perturbation significative ou menace de perturbation du marché, maladies animales, perte de confiance des consommateurs, etc.). Ces mesures seront financées par la réserve de crise agricole, constituée grâce à un prélèvement annuel sur les paiements directs. Cette réserve de crise a la particularité de ne pas être annuelle, mais de pouvoir être accumulée tout au long de la durée du budget actuel (2014-2020), ce qui constitue une première très intéressante au niveau européen. Les **mécanismes d'intervention publique et d'aide au stockage privé** sont également conservés mais seront revus afin de les rendre plus réactifs et plus efficaces.

Pour le **secteur laitier**, la **suppression des quotas** reste prévue pour la fin mars 2015. Le « **Paquet lait** » visant à « renforcer la position des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement en produits laitiers et à préparer le secteur à être plus compétitif et plus viable » est intégré tel quel dans le règlement européen. Il donne entre autres le pouvoir aux Etats membres de rendre obligatoire la mise en place de contrats entre les producteurs et les entreprises de transformation, ceux-ci pouvant être négociés de manière collective via des organisations de producteurs. Il permet également la possibilité de gestion de l'offre pour les fromages sous appellation d'origine protégée (AOP) ou indication géographique protégée (IGP).

L'aide à l'incorporation de poudre de lait écrémé dans l'alimentation animale est supprimée.

Par généralisation des mesures du « Paquet lait », les règles relatives à la reconnaissance des organisations de producteurs (OP) et des organisations interprofessionnelles (OIP) sont étendues aux autres secteurs. Cette reconnaissance, sous réserve d'une activité suffisante pour les OP⁶ et d'une représentativité du secteur pour les interprofessions, reste néanmoins facultative pour les Etats Membres.

Les objectifs des OP doivent être les suivants :

- S'assurer que la production est ajustée à la demande ;
- Commercialiser les produits de ses membres ;
- Optimiser les coûts de production et stabiliser les prix touchés par le producteur ;
- Assistance technique pour ses membres ;
- Gestion des sous-produits et déchets ;
- Contribuer à l'usage durable des ressources.

Les interprofessions pourront quant à elles poursuivre comme objectif de :

- Définir des contrats standards ;
- Faire des prospectives sur les potentiels de production et de débouchés de la filière ;
- Promouvoir la sécurité alimentaire ;
- Effectuer des actions de promotions de la consommation et d'information des consommateurs.

A noter également l'abrogation des quotas sucriers, prévue pour fin septembre 2017, et la fin de l'actuel système de droits à plantation en viticulture en 2015 (un nouveau système d'autorisation pourra être mis en place par les Etats membres pour la période 2016 - 2030).

L'ensemble des éléments de la réforme seront applicables au niveau européen à partir du 1^{er} janvier 2014, à l'exception de la nouvelle structure des paiements directs qui ne se fera qu'à partir de 2015 pour donner le temps à chaque Etat d'informer ses agriculteurs et d'adapter ses systèmes informatiques de gestion de la PAC.

Pour 2014, les Etats membres ont ainsi le choix d'appliquer les nouvelles mesures hors paiements directs (développement rural notamment), de poursuivre les mesures de la programmation précédente ou de mettre en œuvre des mesures transitoires qui doivent alors être approuvées par la Commission.

⁵Pour les céréales, le riz, le sucre, la viande bovine, le lait et les produits laitiers, la viande porcine, les œufs et la viande de volaille.

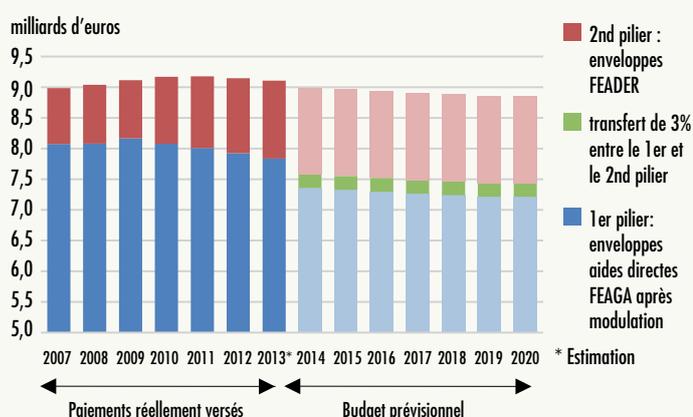
⁶Suppression de la référence à l'interdiction pour l'OP d'être en situation de position dominante, comme proposé initialement.



1 LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

L'application française de la PAC, un affichage « en faveur de l'élevage et de l'emploi »

ÉVOLUTION DU BUDGET PAC EUROPÉEN POUR LA FRANCE (HORS MESURES DE MARCHÉ)



Face à la large palette d'options proposée par l'UE, un important débat a eu lieu au niveau français pour arrêter les choix nationaux relatifs aux modalités d'application de la réforme de la PAC. Les grandes lignes de ces arbitrages ont été annoncées lors du discours présidentiel au Sommet de l'Elevage à Cournon (le 2 octobre 2013) mais les discussions entre le Ministère de l'Agriculture et les différentes parties prenantes françaises se sont poursuivies jusqu'au CSO⁶ du 27 mai 2014. La volonté affichée du gouvernement dans les décisions prises est de « donner la priorité à l'élevage et à l'emploi ». Près d'un milliard d'euros d'aides annuelles serait ainsi réorienté vers l'élevage à horizon 2019.

FEADER: Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAGA: Fonds européen agricole de garantie

Source : GEB - Institut de l'Elevage, d'après DG Agri et Règlements (CE) N° 73/2009 et 1305/2013

⁶CSO : Conseil Supérieur d'Orientation

ÉVOLUTION DU BUDGET DES AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER EN FRANCE (EN MILLIONS D'EUROS)

Budget global des aides directes du 1 ^{er} pilier	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avant transfert	7 586	7 553	7 521	7 488	7 463	7 437
Après transfert*	7 359	7 327	7 295	7 264	7 239	7 214
Montant du transfert* 1 ^{er} → 2 nd pilier	228	227	226	225	224	223
Enveloppes nettes par mesure (après baisse budgétaire et transfert)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enveloppe JA 1^{er} pilier	-	74	73	73	73	72
Enveloppe Aides couplées	-	1 099	1 094	1 090	1 086	1 082
dont 13% couplage	-	952	948	944	941	938
dont 2% "aide couplée protéique"	-	147	146	145	145	144
Enveloppe paiement redistributif**	-	366	730	1 090	1 448	1 443
Enveloppe verdissement	-	2 198	2 189	2 179	2 172	2 164
Enveloppe RPB (Solde 1^{er} pilier)	-	3 590	3 210	2 833	2 461	2 453

* Transfert annuel de 3% de l'enveloppe 1^{er} pilier vers le 2^{ème} pilier

Hypothèses de calcul :

** Part du paiement redistributif dans l'enveloppe 1^{er} pilier : 5% en 2015, 10% en 2016 et 15% en 2017 et 20% à partir de 2018

Source : GEB - Institut de l'Elevage, d'après MAAF

La France préserve globalement son enveloppe PAC

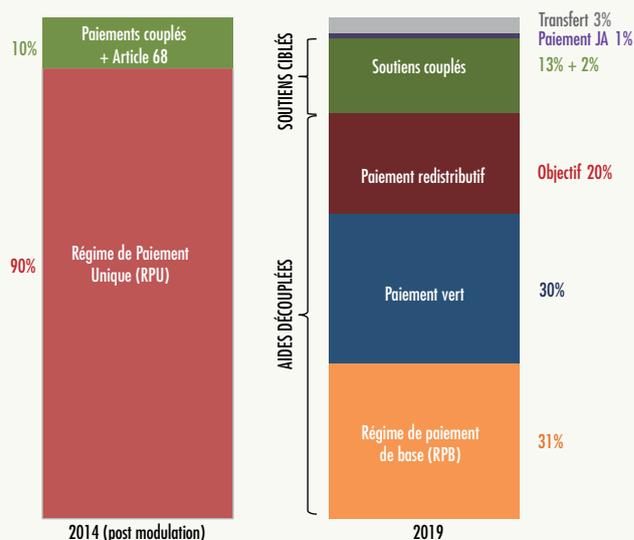
Malgré le contexte économique européen, la France est parvenue à préserver l'essentiel de son « enveloppe PAC » dans la nouvelle programmation. La baisse du budget alloué aux aides directes du 1^{er} pilier (à environ 7,5 milliards d'€/an) est en effet en partie compensée par la revalorisation du 2nd pilier (à 1,4 milliard d'€/an). En ajoutant l'enveloppe destinée aux mesures de marché, les « retours agricoles » pour la France sont en baisse d'un peu plus de 2%, à 64 Mds d'euros (courants) pour la période 2014-2020, soit environ 9,1 Mds €/an (contre 9,3 Mds € en 2013). La baisse constatée sur l'enveloppe des aides directes du 1^{er} pilier entre 2014 et 2019 est liée au recul du budget européen ainsi qu'à l'impact de la convergence externe sur la période. Le 2nd pilier se retrouve en revanche d'autant plus renforcé que la France fait le choix de transférer 3% des aides du 1^{er} pilier vers le 2nd pilier, à partir de 2014, notamment pour financer les instruments de gestion des risques et les mesures de soutien à l'agriculture biologique et à la modernisation (des bâtiments d'élevage en particulier).

Mobilisation de l'enveloppe couplée en priorité pour l'élevage

La France ayant maintenu couplé plus de 5% de ses aides directes du 1^{er} pilier sur la période 2010-2014, la nouvelle programmation lui laisse la possibilité d'augmenter cette part à 15% (dont 2% pour les cultures protéiques). « Cette liberté qui nous est donnée, nous l'utiliserons complètement » assurait le Président de la République lors de son discours de Cournon en octobre, et la « première priorité, ce sera de soutenir l'élevage », secteur pour lequel le levier du soutien couplé est indispensable pour éviter un abandon des productions.

Le choix a donc été fait de maintenir les aides animales déjà couplées dans la programmation précédente (prime à la vache allaitante, prime ovine, prime caprine, aide au lait

CHOIX FRANÇAIS POUR L'ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER



Source : GEB - Institut de l'Elevage, d'après discours de François Hollande à Cournon et annonces des CSO d'octobre et décembre 2013

de montagne et aide au veau sous la mère) et de créer une prime à la vache laitière⁷. Après un vif débat, la répartition des 982 millions d'euros d'aides couplées (13% des aides directes du 1^{er} pilier avant la prise en compte de la baisse budgétaire 2014-2020 et du transfert entre piliers) a été fixée lors du CSO du 17 décembre 2013 et amendée lors de celui du 27 mai 2014 avec l'annonce par le Ministère des enveloppes par filière. Comme les différentes enveloppes sont annoncées brutes, il faut tenir compte de la baisse budgétaire des aides

⁷Des enveloppes couplées sont également réservées aux productions végétales sensibles : 7 M€ pour la filière « blé dur de qualité », 12 M€ pour les pruneaux, 3 M€ pour la tomate d'industrie, 1 M€ pour les fruits transformés, 2 M€ pour la féculé, 0,4M€ pour le houblon et 1,75 pour le chanvre. Le tabac, le riz (l'aide à la production de riz est prise en charge par une MAEC), les fruits et les légumes frais sont exclus du dispositif de couplage. Le projet de créer une aide à l'engraissement de bovin a finalement été abandonné.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES COUPLÉES EN FRANCE PAR FILIÈRE (EN MILLIONS D'EUROS)

	Enveloppes couplées 2012	Montants réellement versés en 2012 (après modulation)	Propositions d'enveloppes du Ministère pour 2015 (avant transfert et baisse budgétaire)	Bilan enveloppes couplées en 2015 (Prise en compte du transfert*)	Bilan enveloppes couplées en 2019 (Prise en compte du transfert* et de la baisse budgétaire 1 ^{er} pilier)
Vache allaitante (PMTVA + PNSVA**)	690	643	670	650	640
Veaux sous la mère	5	4	5	4,9	4,8
Aide ovine	125	114	125	121	119
Aide caprine	14	12	15	14,6	14,3
Aide bovin lait montagne	49	45	45	44	43
Aide à la vache laitière (hors montagne)	-	-	95	92	91
Sous-total élevage	883	818	955	926	912
Productions végétales	8	7	27	26,2	25,8
Total 13% couplage hors autonomie protéique	891	825	982	953	938
Autonomie protéique des exploitations d'élevage	-	-	98	95	94
Aide aux protéagineux et légumineuses déshydratés	48	42	53	51	51
Total 2% couplage autonomie protéique	48	42	151	146	144

* Transfert annuel de 3% de l'enveloppe 1^{er} pilier vers le 2^{ème} pilier

** Refinancement de la PNSVA (Prime Supplémentaire nationale à la Vache Allaitante) sur les crédits communautaires à partir de 2014 et fusion avec la PMTVA dès 2015.

Source : GEB - Institut de l'Elevage, d'après MAAF

1 LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

directes et du transfert de 3% vers le 2nd pilier pour obtenir les montants nets réels attribués par production.

Les 2% de couplage « protéines » seront également utilisés dans leur totalité, dans le but d'améliorer l'autonomie protéique des exploitations d'élevage françaises et de réduire la dépendance protéique de la « Ferme France ».

Outre la fixation des enveloppes par production, la question des critères et modalités d'attribution de ces aides couplées s'est posée pour chaque filière (définition pour la prime à la vache laitière et remise à plat pour les aides préexistantes). L'objectif commun est de mettre en place des critères analogues mais prenant en compte la spécificité de chaque production, tout en inscrivant les différents secteurs dans une « dynamique de progrès ».



PRIME AU MAINTIEN DU TROUPEAU DE VACHES ALLAITANTES (PMTVA)

Création d'un nouvel historique de références* sur la base des animaux effectivement présents en 2013 dans les exploitations. Accès régulier par la suite pour les nouveaux entrants (par la mise en place d'une réserve de références).

Animaux éligibles : Vaches de race allaitante ou mixte non dédiées à la production laitière**.

Les génisses ne sont plus éligibles, sauf pour les nouveaux producteurs, à hauteur de 20% maximum des vaches présentes, et ce, pendant les 3 premières années suivant le début de l'activité.

Pour l'ensemble des producteurs, la possibilité de remplacer une vache par une génisse lors de la période de détention obligatoire est conservée (dans la limite de 30% des femelles primables).

Critères d'éligibilité :

- Détenir au moins 10 vaches allaitantes éligibles (contre 3 dans la programmation précédente)
- Avec un taux de productivité minimal de 0,8 veau / vache / 15 mois. Une dérogation à 0,6 veau / vache / 15 mois est prévue pour les animaux transhumants. Ce critère n'est pas un critère d'exclusion : le nombre de vaches primées sera, le cas échéant, ajusté afin que l'effectif primé vérifie ce taux minimum de productivité.
- Et un maintien du veau sur l'exploitation.

Montants de l'aide** (application de la transparence des GAEC) :

187 € / vache pour les 50 premières vaches (181 € après transfert de 3%)

140 € / vache de la 51^{ème} à la 99^{ème} vache (136 € après transfert)

75 € / vache de la 100^{ème} à la 139^{ème} vache (73 € après transfert)

Si besoin, un stabilisateur s'appliquera sur le montant des 100^{ème} à 139^{ème} vaches.

* À la date de publication de ce dossier, la référence nationale de 3 850 000 animaux a été modifiée à Bruxelles. Les modalités d'attribution des références individuelles sont encore à déterminer.

** Calcul du nombre d'animaux de race mixte éligibles à la PMTVA en défalquant le nombre de vaches nécessaires à la production de lait sur l'exploitation (sur une base de 5 500 kg de lait produit / vache ou des résultats du contrôle laitier) + prise en compte d'un taux de réforme de 20% (pour ne pas compter les réformes laitières engraisées dans la PMTVA)

*** Refinancement de la PNSVA (Prime Supplémentaire Nationale à la Vache Allaitante) sur les crédits communautaires à partir de 2014 et fusion avec la PMTVA dès 2015.

AIDE AU VEAU SOUS LA MÈRE [PAS DE MODIFICATION DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'AIDE]

Animaux éligibles : Veaux de race allaitante (ou issu d'un croisement avec l'une de ces races), abattus entre 3 et 10 mois, répondant à l'un des 4 cahiers des charges label rouge ou au règlement de l'agriculture biologique (adhésion à un Organisme de Défense et de Gestion en charge d'un label « veau sous la mère », ou certification bio).

Critère d'éligibilité supplémentaire : Les demandeurs de l'aide aux veaux bio doivent bénéficier par ailleurs de la prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA).

Montant de l'aide déterminé à l'issue de chaque campagne en fonction du nombre d'animaux éligibles : aide de base pour les veaux sous la mère « labellisés* » et les veaux bios produits par des éleveurs non adhérents à une organisation de producteurs (OP) ; aide majorée (double de l'aide de base) pour les veaux sous la mère « labellisés » et les veaux bios produits par des éleveurs adhérents à une OP.

*Veaux élevés selon les critères d'un cahier des charges mais n'ayant pas les critères de qualité requis.



AIDE À LA VACHE LAITIÈRE

Animaux éligibles : Vaches de race laitière ou mixte.

Montants de l'aide (application de la transparence des GAEC) :

- En zone de montagne (y compris piémont) : maintien de l'enveloppe actuelle dédiée au lait de montagne (45 M€)

74 € (72 € après transfert) / vache pour les 30 premières vaches.

Majoration de 15 € / vache pour les nouveaux producteurs pendant 3 ans suivant le début de l'activité.

- Hors zone de montagne : enveloppe de 95 M€

36 € (35€ après transfert) / vache pour les 40 premières vaches.

Majoration de 10 € / vache pour les nouveaux producteurs pendant 3 ans.



AIDE OVINE

AIDE DE BASE

Critères d'éligibilité :

- Détenir au moins 50 brebis (maintien du plancher existant)

- Avec un taux de productivité minimal de 0,4 agneau vendu par brebis et par an (remplace le taux de 0,7 agneau né/brebis/an)

Montants de l'aide (application de la transparence des GAEC):

L'enveloppe attribuée à l'aide de base correspond au solde de l'enveloppe ovine après prélèvements des montants pour les majorations.

Montant indicatif de 18 € / brebis avant stabilisateur.

Un complément de 2 € / brebis est accordé aux 500 premières brebis de l'exploitation.

MAJORATION « contractualisation » (dans le cadre de l'accord interprofessionnel) : 3 €/brebis

Critères d'éligibilité :

Comme actuellement, pour bénéficier de la majoration « contractualisation », les éleveurs doivent être adhérents d'une Organisation de Producteurs Commerciale ou contractualiser au minimum 50% de leur production d'agneaux avec 1 à 3 acheteurs (pour les éleveurs en vente directe : commercialisation de 50% de leur production en vente directe et signature d'un contrat d'apport avec le prestataire d'abattage ou de découpe). Ils ont également l'obligation de réaliser un prévisionnel de mise en marché pour la totalité de leur production.

MAJORATION « Productivité ou démarche qualité » : 6 €/brebis

Critères d'éligibilité :

- Etre éligible à l'aide de base

- Avoir un taux de productivité supérieur à 0,8 agneau vendu par brebis et par an

OU Etre engagé dans une démarche qualité (certification en agriculture biologique, production sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) ou certification de conformité produit).

OU Etre un nouveau producteur (versement de la majoration pendant les 3 années suivant l'installation).



AIDE CAPRINE [PAS DE MODIFICATION DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'AIDE]

AIDE DE BASE

Critère d'éligibilité : Détenir au minimum 25 chèvres

Montant de l'aide : calculé en fin de campagne sur la base du nombre d'animaux éligibles, soit environ 16 €/chèvre (montant indicatif), plafonné à 400 chèvres (avec application de la transparence GAEC).

MAJORATION : 3 €/chèvre

Critères d'éligibilité : Etre adhérent du code mutuel ou formé au guide de bonnes pratiques d'hygiène.



1 LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE



AIDE COUPLÉE « PROTÉINES VÉGÉTALES » (2% DES AIDES DIRECTES DU 1^{ER} PILIER)

● SOUTIEN AUX ÉLEVEURS : Enveloppe de 98M€

Critères d'éligibilité :

Pour les éleveurs : détenir plus de 5 UGB (ruminants ou monogastriques)

OU pour les agriculteurs non éleveurs : produire des légumineuses fourragères pour un éleveur dans le cadre d'un contrat direct.

Surfaces éligibles : Surfaces en légumineuses pures ou en mélange à 50% de légumineuses au semis.

Les surfaces primées sont celles implantées à partir de 2015.

Montant de l'aide : entre 100 et 150 €/ha pendant les 3 ans suivant l'implantation de la culture.

● SOUTIEN AUX PRODUCTEURS DE CULTURES RICHES EN PROTÉINES VÉGÉTALES

ET DE SEMENCES FOURRAGÈRES : Enveloppe de 53 M€

Production de soja : 6 M€ ; Montant situé entre 100 et 200 €/ha.

Production de protéagineux : 35 M€ ; Montant situé entre 100 et 200 €/ha.

Le retour vers l'élevage sera vérifié à posteriori et l'aide sera diminuée en 2017 si l'impact n'est pas jugé significatif.

Production de luzerne déshydratée : 8 M€ ; Montant situé entre 100 et 150 €/ha.

Production de semences fourragères : 4 M€ pour les légumineuses et 0,5 M€ pour les graminées nécessaires à la constitution de mélanges ; Montants situés entre 150 et 200 €/ha

Le niveau minimal d'aide par hectare sera assuré par la restriction de la prime, le cas échéant, aux seuls premiers hectares des exploitations.

Les enveloppes seront fongibles afin de permettre leur optimisation et d'atteindre l'objectif majeur qui est l'augmentation de la production de protéines en France.

Mieux répartir les aides découplées

Considérant l'objectif européen d'homogénéisation des paiements découplés au sein de chaque Etat membre, le choix a été fait d'une convergence lente et progressive face au danger de déstabilisation des filières.

En effet les filières les plus intensives (élevages laitiers intensifs, engraisseurs de bovins, exploitations céréalières en particulier irriguées,...) vont être de toute façon pénalisées par cette convergence et doivent donc disposer de temps pour s'y adapter.

L'usage français de la « boîte à outils » pour la restructuration des aides directes découplées est le suivant :

- **Paiement redistributif sur les 52 premiers hectares** (SAU moyenne française) de chaque exploitation.

Grâce à l'application de la transparence pour les GAEC, cette aide devrait permettre de favoriser l'emploi dans les exploitations agricoles. La mesure favorise ainsi les exploitations de surface petite à moyenne qui sont souvent les plus intensives en travail et bénéficient aujourd'hui souvent de références historiques à l'hectare élevées. Afin de permettre une adaptation progressive des exploitations, il est prévu de consacrer 5% du 1^{er} pilier

en 2015 et 10% en 2016 à cette aide. Une évaluation orientera l'enveloppe qui y sera consacrée en 2017 et 2018, l'objectif étant d'atteindre 20% du premier pilier pour le paiement redistributif en 2018.

- **Convergence linéaire** à 70% avec activation de la limitation des pertes à 30%.

- **Verdissement proportionnel.**

Concernant les équivalences au verdissement, seule la pratique du mulching (couvert hivernal sous maïs) devrait faire l'objet d'un schéma de certification auprès de la Commission européenne en raison du fort enjeu économique dans les zones de monoculture de maïs.

Sur le volet maintien des prairies permanentes, le suivi du ratio se fera au niveau national. L'objectif affiché est de permettre aux exploitations d'élevage de développer leur autonomie fourragère en ne les contraignant pas avec une référence à l'exploitation. Un suivi régional permettra la mise en place, à partir d'un seuil à définir, d'un système d'autorisation pour le retournement des prairies permanentes. Les aides PAC ne seront pas impactées par ce suivi régional.

Préparer l'avenir du secteur agricole

Afin de « préparer la France agricole des 10 prochaines années », trois grands axes sont prioritaires : « encourager l'installation des jeunes », « accompagner la modernisation des entreprises agricoles » et « améliorer les instruments de gestion et de prévention des risques ».

Chaque année, 100 millions d'euros de plus viendront renforcer le soutien réservé aux jeunes agriculteurs. Le budget actuel du 2nd pilier (dotation d'installation aux jeunes agriculteurs, prêts bonifiés et déduction de charges sociales et fiscales), de l'ordre de 170 millions d'euros en 2013 (fonds européens + crédits nationaux), sera ainsi augmenté de 25 millions d'euros par an dans la nouvelle programmation.

A cela s'ajoute le nouveau dispositif de soutien spécifique aux JA intégré dans le 1^{er} pilier, dont l'enveloppe a été fixée à 1% des aides directes par la France (environ 75 millions d'euros). Ce « complément JA », égal à 25% de la valeur moyenne nationale de la totalité des aides directes (soit environ 70 €/ha), sera attribué aux JA sous condition de niveau de formation, pendant les cinq années suivant leur installation, sur un maximum de 34 ha (soit un plafond d'environ 2 400 €/an pendant 5 ans).

Afin de continuer à moderniser les exploitations agricoles françaises, **un nouveau plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations** sera mis en place. Il concernera en premier lieu les secteurs de l'élevage, visant : « la modernisation de l'outil de production, la transition vers l'agro-écologie, la consolidation de l'emploi et de la valeur ajoutée produite et l'encouragement à l'installation ». Ce plan sera doté d'un fonds de modernisation alimenté par l'UE (cofinancement européen de 53% ou de 63% selon les régions), l'Etat et les collectivités et pourra également être abondé par les filières professionnelles. 200 millions d'euros pourraient ainsi être mobilisés chaque année en faveur de l'élevage, soit le double de l'enveloppe correspondante dans la programmation précédente.

Enfin, **les instruments de prévention et de gestion des risques** seront consolidés dans la nouvelle programmation (assurance récolte et fonds de mutualisation sanitaire et environnemental). Jusqu'alors intégrés dans le 1^{er} pilier, ils passent dans le 2nd pilier mais resteront financés via un prélèvement sur les aides directes du 1^{er} pilier (inclus dans les 3% de transfert). Le budget dédié passera de 85 millions d'euros en 2013 à 100 millions d'euros par an sur la période 2014-2020.

GAEC ET RECONNAISSANCE DE L'EMPLOI DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES FRANÇAISES

Créés en France en 1962, les GAEC (Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun) sont des sociétés agricoles de personnes, ayant pour objet la mise en valeur en commun des exploitations des agriculteurs associés. Spécificité juridique française, bénéficiant jusque-là que d'un statut dérogatoire au droit européen, ils n'ont été reconnus officiellement par l'Union européenne qu'en juin 2013, grâce aux efforts conjugués de la profession agricole française et du Ministre de l'Agriculture, Stéphane Le Foll.

Les GAEC bénéficient en particulier du principe de transparence, qui permet aux associés de conserver les droits auxquels ils auraient pu prétendre en matière fiscale, sociale et économique s'ils étaient restés chefs d'exploitation à titre individuel. Chaque GAEC dispose ainsi d'un nombre de « parts PAC », permettant de relever les plafonds liés à l'octroi de certaines aides PAC (multiplication des plafonds par le nombre de parts PAC). Dans la réforme de la PAC 2014-2020, il est notamment prévu d'appliquer ce principe de transparence au versement du paiement redistributif, de l'ICHN et des aides couplées, sachant que seuls les GAEC peuvent en bénéficier (les EARL* et autres formes sociétaires ne bénéficient pas du principe de transparence).

Jusqu'en 2013, le nombre de parts PAC d'un GAEC correspondait au nombre d'exploitations d'au moins une SMI (surface minimum d'installation) ayant été regroupées au sein du GAEC, dans la limite de trois parts par structure. Ce système a le défaut de pousser à l'agrandissement des exploitations pour obtenir des parts PAC supplémentaires. Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF), adopté par le Sénat le 15 avril 2014, propose donc de mettre en place un nouveau dispositif de transparence destiné à servir l'emploi, en orientant davantage les aides vers les actifs. Le nombre de « parts PAC » des GAEC correspondra ainsi au nombre d'associés ayant « contribué au renforcement de la structure agricole du groupement, selon des critères économiques définis par décret », ce qui permettrait de s'affranchir du seul critère de SMI, qui doit d'ailleurs être remplacé par une « surface minimale d'assujettissement » (dans un premier temps égale à la moitié de l'ancienne SMI). Le texte définitif de la Loi d'avenir est donc particulièrement attendu.

La question se pose également de la possibilité de transformation d'EARL en GAEC pour bénéficier du principe de transparence. La création de GAEC entre conjoints n'étant possible que depuis juillet 2010, il existe aujourd'hui en France un certain nombre d'EARL entre conjoints, exploitants à temps complet, qui pourraient y prétendre.

Si la conversion en GAEC d'EARL créée entre conjoints avant 2010 ne permettait pas jusqu'à aujourd'hui de retrouver deux parts PAC, et donc de bénéficier de la transparence, le ministère de l'Agriculture a assuré que cela serait dorénavant possible, sous réserve que chaque personne travaille vraiment sur l'exploitation. La société agricole devra toutefois faire la démonstration que l'entrée du second associé a été génératrice d'un renforcement de cette société.

* Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée : forme sociétaire au sein de laquelle, contrairement aux GAEC, tous les associés ne sont pas nécessairement exploitants (ils peuvent être seulement apporteurs de capitaux ou de terres).



1 LA PAC APRÈS 2014 TOUJOURS PLUS À LA CARTE

Renforcement du soutien dans les territoires fragiles

La poursuite et la consolidation du soutien aux exploitations agricoles des territoires fragiles sont affichées comme prioritaires. L'une des mesures phares de la réforme consiste donc à renforcer les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN), destinées à compenser les écarts de revenus existant entre plaine et zones défavorisées. La France n'a cependant pas fait le choix de consacrer une partie de son enveloppe 1^{er} pilier aux zones à contraintes naturelles.

Dès 2014, l'ICHN fera ainsi l'objet d'une première revalorisation dans toutes les zones (montagne, haute-montagne, piémonts, zones défavorisées simples et zones affectées de handicaps spécifiques), de 15% de ses montants unitaires, avec maintien des seuils existants (majoration de 50% du montant unitaire ICHN sur les 25 premiers hectares et plafond à 50 ha).

Dans un deuxième temps, l'enveloppe actuellement affectée à la PHAE⁸ en zones défavorisées sera intégrée à celle de l'ICHN. Face aux nombreuses critiques de la Cour des comptes et de la Commission européenne, la PHAE ne sera pas reconduite dans la prochaine programmation du FEADER⁹ (2015-2022).

À partir de 2015, il est donc prévu de relever le plafond de l'ICHN à 75 ha de surfaces fourragères, et d'augmenter l'aide de 70 €/ha d'ici 2019 (moyenne de la PHAE actuelle).

Si cette nouvelle modalité d'attribution de l'enveloppe PHAE va permettre le renforcement du soutien ICHN dans la grande majorité des exploitations agricoles de zone défavorisée, les bénéficiaires actuels de la prime sur plus de 75 ha (plafond PHAE = 100 ha) seront en revanche légèrement pénalisés dans la nouvelle programmation.

À partir de 2015, le bénéfice de l'ICHN sera en outre étendu aux éleveurs laitiers de zone défavorisée simple et de piémont à orientation laitière non dominante, qui en étaient exclus jusqu'alors. Au passage, cela marque aussi la fin de la pondération des surfaces fourragères pour les laitiers mixtes de ces zones.

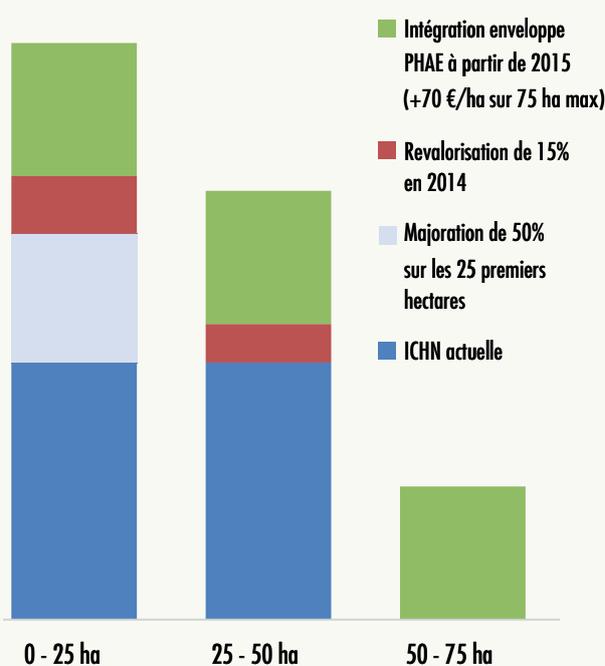
En dehors du nouveau plafond de 75 ha, les règles d'attribution de l'ICHN restent inchangées (les critères du cahier des charges de la PHAE ne sont pas intégrés à l'ICHN), avec notamment :

- **Un découpage par zones à l'identique jusqu'en 2018**, la France ayant fait le choix de repousser au maximum la redéfinition du zonage ICHN;

- **Des montants unitaires à l'hectare définis par sous-zones pédoclimatiques** (par arrêté préfectoral), avec modulation par le taux de chargement;

- **L'application du principe de transparence des GAEC** pour la majoration sur les 25 premiers hectares et la différenciation des montants entre 25-50 ha et 50-75 ha ;

NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'ICHN EN EUROS PAR HECTARE



Source : GEB - Institut de l'Élevage, d'après MAAF

- **Les mêmes surfaces fourragères éligibles** : prairies, landes, parcours, estives, céréales autoconsommées, productions fourragères et surfaces collectives ;

- **Une majoration pour les éleveurs ovins ou caprins** pratiquant le pâturage quotidien entre le 15 juin et le 15 septembre.

Au total, l'enveloppe actuelle « ICHN + PHAE en zone ICHN » (550 M€ + 210M€) sera revalorisée en moyenne de près de 300 millions d'euros par an, pour atteindre, en fin de période, un budget supérieur à 1,056 milliard d'euros. Le taux de cofinancement FEADER passe en outre à 75%. La politique reste définie au niveau national, avec une subsidiarité régionale identique à celle de la période 2007-2013.

⁸Prime Herbagère Agro Environnementale : paiement de 76 €/ha, octroyé sur les surfaces en herbe dans la limite de 100 ha, sous réserve de justifier d'une part minimale d'herbe dans la SAU (entre 50 et 75 ha), de respecter un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha de surface herbagère, de détenir sur son exploitation des éléments de biodiversité à hauteur d'au moins 20% de la surface engagée, d'enregistrer et de limiter les apports de fertilisants sur les parcelles engagées et de ne pas réaliser de désherbage chimique sur ces dernières.

⁹FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural.

Des mesures agro-environnementales et climatiques

Hors zones ICHN, des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) prennent le relais de la PHAE pour le soutien aux zones herbagères, tout en restant également accessibles aux agriculteurs de zones non herbagères et aux zones défavorisées. Afin de favoriser la « transition écologique » souhaitée par le gouvernement, ces MAEC sont renforcées dans la nouvelle programmation, avec des crédits spécifiques pouvant être doublés à 200 millions d'euros par an, cofinancés à 75% par l'UE.

L'architecture du nouveau cadre réglementaire des MAEC s'articule autour de deux types d'outils complémentaires¹⁰ :

Des MAEC « systèmes » appréhendant le fonctionnement des exploitations dans leur globalité (cahiers des charges portant sur l'ensemble de l'exploitation).

- MAEC « systèmes grandes cultures »
- MAEC « systèmes polyculture-élevage »
- MAEC SFEI (systèmes fourragers économes en intrants)
- MAEC « systèmes herbagers et/ou pastoraux » (pour les exploitations individuelles)
- MAEC « entités collectives pastorales » (pour les pâturages collectifs)

Des MAEC « à enjeux localisés », prenant le relais des MAE territorialisées, fruits d'une combinaison locale d'engagements unitaires (cahiers des charges portant uniquement sur les surfaces engagées), avec entre autres :

- MAEC « Zones humides »
- MAEC « Infrastructures agro-écologiques »
- MAEC « à enjeu eau »

Dans le cadre de la programmation 2014-2020 du Règlement de Développement Rural (RDR), ces MAEC ont pour but de répondre aux différents enjeux environnementaux (eau, biodiversité, changement climatique, sol, paysage, risques naturels) et doivent permettre, soit le maintien de pratiques et/ou de systèmes

ayant une fonction écologique reconnue et menacés de disparition, soit l'accompagnement de l'évolution de pratiques à l'échelle de l'exploitation et/ou de la parcelle. Elles sont construites au niveau régional, à partir d'un menu d'engagements unitaires ou de cahiers des charges modulables, définis au niveau national (cadrage national puis déclinaison/adaptation à l'échelle régionale pour répondre aux spécificités locales).

Pour toutes les MAEC, le mode de rémunération reste lié à la compensation des surcoûts et manques à gagner associés au respect des différents cahiers des charges.

Pour une MAEC donnée, les montants par hectare sont ainsi variables selon les régions, en fonction des adaptations des cahiers des charges.

Par ailleurs, afin de maximiser l'efficacité de ces mesures et concentrer les moyens sur des enjeux définis, dans un contexte d'enveloppe globale fixe, la mise en place de ces MAEC va se faire de façon ciblée sur des territoires précis. Une stratégie d'intervention régionale est définie au niveau de chaque région et inscrite dans le Programme de Développement Rural Régional (PDRR). Elle caractérise notamment les pressions environnementales locales ainsi que les zones d'actions prioritaires (ZAP), au regard des orientations stratégiques du cadrage national et des spécificités régionales. Sur chacune de ces ZAP, sont ensuite sélectionnées, au sein de l'éventail des MAEC disponibles, les mesures les plus à même de répondre à ces pressions. Des « opérateurs agro-environnementaux » seront chargés de l'animation collective et de la promotion de ces mesures au niveau local, pour créer un effet d'entraînement et impliquer un maximum d'agriculteurs.

Le soutien à l'agriculture biologique, intégré jusqu'alors dans les MAE, dispose dans la nouvelle programmation d'une mesure spécifique dédiée, et sera géré au niveau régional. Afin de répondre au programme « ambition bio » lancé par le Ministre de l'Agriculture, les crédits alloués à cette mesure seront doublés par rapport à la période précédente, dans l'objectif de doubler les surfaces en bio d'ici 2019.

¹⁰ Possibilité de combiner une MAEC « système » avec une ou plusieurs MAEC « à enjeux localisés », sous réserve qu'il n'y ait pas recoupement des cahiers des charges.

EVOLUTION DES TAUX DE COFINANCEMENT EUROPÉEN POUR LES MESURES DU 2ND PILIER EN FRANCE

MESURE	Taux de cofinancement (FEADER - France)	
	2013	Programmation 2014 -2020
ICHN	55 - 45	75 - 25
PHAE	75 - 25	-
MAE (hors MAE territorialisées en zones Natura 2000)	55 - 45	75 - 25
MAE territorialisées en zones Natura 2000	75 - 25	
Modernisation	50 - 50	53 - 47 ou 63 - 37 *
Jeunes agriculteurs	50 - 50	80 - 20
Agriculture biologique	55 - 45	75 - 25
Gestion de risque	(Dans le 1 ^{er} pilier)	100 - 0

* Taux de cofinancement UE de 53% en taux de base et de 63% dans les régions "en transition", définies comme les régions dont le PIB par habitant est compris entre 75% et 90% de la moyenne européenne (Picardie, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Languedoc-Roussillon et Corse)

Source : GEB - Institut de l'Elevage, d'après diverses sources

RÉGIONALISATION DU SECOND PILIER

Grande nouveauté de la programmation 2015-2020 pour la France : la gestion des fonds européens (FEADER et FSE, Fonds Social Européen) est désormais régionalisée, comme c'était déjà le cas lors de la programmation précédente dans la plupart des pays européens.

L'autorité de gestion de ces fonds, jusque-là assurée par l'Etat via l'ASP (Agence de Services et de Paiement) passe ainsi aux Conseils régionaux.

Le pilotage régional du 2nd pilier se trouve donc fortement renforcé. Toutefois, afin de conserver la cohérence des interventions régionales, un cadre national est maintenu. La gestion de l'ICHN reste ainsi totalement prédefinie au niveau national, avec des montants précis à y consacrer par région. Les MAEC, les mesures de soutien à l'Agriculture Biologique et l'aide à l'installation des jeunes bénéficieront quant à elles d'un cadre stratégique et méthodologique national, encadrant la déclinaison régionale des mesures.

QUELS TRANSFERTS DE SOUTIENS ENTRE EXPLOITATIONS ET TERRITOIRES ?



L'analyse des transferts d'aides directes engendrés par les évolutions budgétaires (baisse pour le 1^{er} pilier, arrêt de la part nationale PMTVA, transfert vers le 2nd pilier), la convergence partielle, la surdotation des premiers hectares, la réforme des aides couplées et le renforcement avec simplification de l'ensemble ICHN+PHAE a été simulée à l'aide du RICA (échantillon de 7 400 exploitations représentatif des 300 000 moyennes et grandes exploitations françaises). Si les exploitations d'élevage des zones difficiles bénéficient pour la plupart de soutiens supplémentaires, il s'agira surtout d'aides découplées inadaptées au maintien d'une incitation à produire insuffisamment stimulée par les prix. D'autres exploitations avec élevage (polyculture-élevage avec élevage laitier en zone à bon potentiel ou avec engraissement de jeunes bovins) contribueront de façon importante aux transferts, et seront poussées à retrouver un équilibre à travers leurs adaptations et actions sur les marchés (du bovin maigre). Néanmoins il était difficile d'imaginer des réglages nettement plus dynamisants pour l'élevage français avec la boîte à outils disponible à l'issue de la négociation européenne à 28.

Un contexte économique particulier pour les productions animales

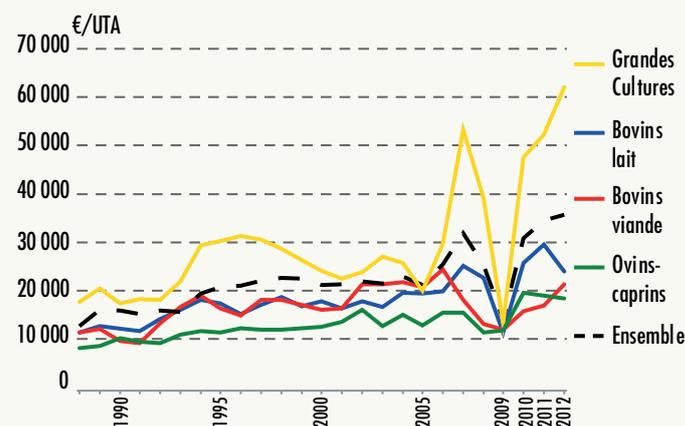
La discussion sur les modalités de la réforme s'est déroulée dans un contexte particulier pour les productions animales. De 2010 à 2012, après 1994-1998 et 2007-2008, pour la 3^{ème} fois depuis la réforme de la PAC de 1992 et l'instauration des aides directes à la surface, le différentiel de résultat entre les exploitations à orientations végétales (grandes cultures) et animales a été très important.

La déstabilisation des productions d'herbivores avec ces nouveaux rapports de prix est à multiples facettes. Partout où elles sont réalisées sur des terres labourables (zones de polyculture-élevage, mais aussi une large part du grand Ouest), les arbitrages sont plus fréquemment réalisés en faveur des productions végétales à chaque fois que la question se pose : réduction de main-d'œuvre, agrandissement de surfaces, nécessité de réinvestir pour les productions animales...

D'autant plus que ces différences de rémunération du travail sont renforcées par des écarts de rentabilité du capital de plus en plus grands. En production de bovins viande en particulier, il faut trois fois plus de capital pour dégager 1000€ d'EBE que dans le secteur des grandes cultures et 50% de plus que dans le secteur laitier.

Enfin, ces nouveaux rapports de prix entre productions végétales et animales correspondent aussi à de fortes charges (notamment alimentaires) pour ces dernières. Cumulés avec la hausse tendancielle du prix de l'énergie, des engrais et des services, ils ont encore dégradé les taux de valeur ajoutée de certains systèmes d'élevage, en particulier de ceux situés dans des zones difficiles (à plus faible productivité du fait des contraintes posées par le milieu naturel).

RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔTS PAR UTA NON SALARIÉ



Source: Agreste Comptes de l'agriculture

Ainsi, en zone de montagne, 32% des exploitations bovins viande (contre 20% en plaine) et 68% des exploitations ovins viande (contre 37% en plaine) ne dégagent aucune valeur ajoutée en 2010 d'après le RICA. Mesuré hors aides, le taux de valeur ajoutée évalue l'incitation à produire exercée par les prix. Dans toutes les situations où elle est nulle (voire négative), le couplage des aides animales joue un rôle capital (si le taux de couplage des aides est suffisant). Cela a sans doute pesé pour que les aides couplées retrouvent de la légitimité au niveau européen.

Une forte diversité de soutiens (nature et niveaux) à l'issue des réformes précédentes.

Du fait de la diversité des systèmes d'élevage et de leurs niveaux d'intensification, en lien avec les milieux très variés valorisés par les activités d'élevage d'herbivores, la composition et le niveau des soutiens publics apportés aux exploitations avec élevage varient dans de larges proportions. Le niveau des DPU à l'issue du bilan de santé de 2008, varie de moins de 200€/ha pour les éleveurs laitiers herbagers de montagne, ovins lait (à 85% en montagne), caprins fromagers, ovins viande pastoraux ou bovins viande naisseurs en zone herbagère ou de montagne à plus de 375€/ha en moyenne pour les laitiers intensifs de plaine (modèle dominant de la production laitière française,

en particulier dans le grand Ouest) ou bovins viande engraisseurs. Ces forts écarts (+/-100 €/ha) à la moyenne générale (276€/ha pour les exploitations du RICA) avaient permis de conclure rapidement que le secteur de l'élevage était le plus impacté par le principe initial de convergence totale. Au-delà de ces aides découplées, 15% (caprins), 20% (ovins) ou 24% (bovins viande spécialisés) des aides directes étaient versées sous la forme d'aides couplées. On peut également remarquer dans les conditions de 2011 le poids relatif important des aides du second pilier (plus de 40%) pour les exploitations laitières (bovines) de montagne ou caprins fromagers.

SUBVENTIONS D'EXPLOITATION PAR TYPE D'EXPLOITATION (2011)

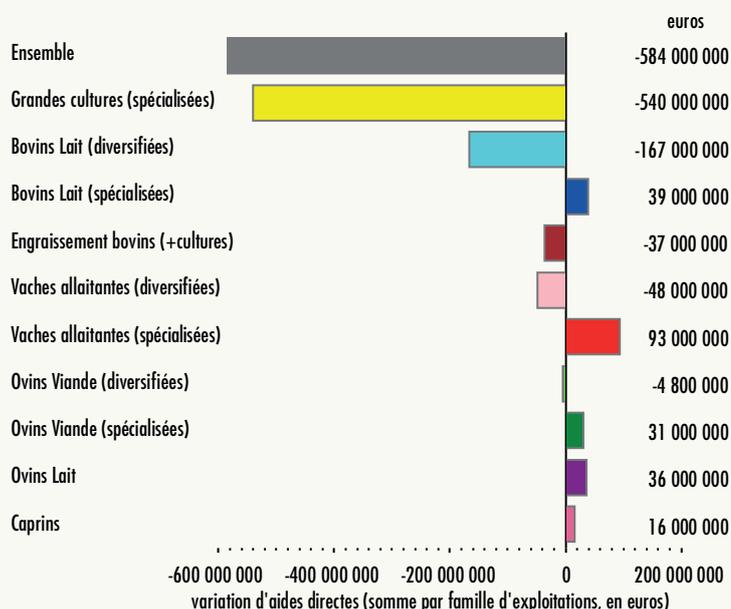
Sous-ensemble	Type	Nombre d'exploitations		Subventions d'exploitation						
		échantillon	extrapolé	€/exploitation	€/ha	dont DPU (€/ha)	dont % aides couplées 1er pilier	dont % aides second pilier	€/UTA	% du résultat courant avant impôts
Ensemble exploitations (champ RICA)		7 411	308 145	31 400	390	276	10%	11%	15 400	63%
Caprins	Ensemble	110	4 874	27 700	441	214	15%	25%	13 700	89%
	Caprins spécialisés Livreurs	20	687	16 600	445	219	13%	22%	10 800	67%
	Caprins spécialisés Fromagers	27	930	13 300	394	115	11%	40%	6 800	59%
Ovins Lait	Ensemble	131	4 641	34 200	523	200	21%	34%	21 400	116%
Ovins Viande (spécialisées)	Ensemble	127	4 979	50 300	442	188	19%	28%	38 300	233%
	Ovins Viande fourragers	48	1 546	42 600	660	307	22%	20%	36 800	198%
	Ovins Viande herbagers	32	1 228	47 300	434	214	18%	20%	34 900	204%
	Ovins Viande pastoraux	47	2 205	57 400	381	142	18%	35%	41 000	276%
Ovins Viande (diversifiées)		57	2 627	43 200	405	276	13%	13%	26 600	101%
Vaches allaitantes (spécialisées)	Ensemble	667	31 836	45 900	454	204	24%	18%	33 400	215%
	Naisseur-Engraisseurs Ouest&plaine	43	2 779	43 000	505	261	27%	6%	27 600	130%
	Naisseur-Engraisseurs Zone Herbagère	40	1 222	68 700	467	243	21%	12%	37 000	208%
	Producteurs de Veaux sous la mere	31	1 619	33 200	545	240	28%	16%	25 800	215%
	Naisseur Zone Herbagère	178	7 034	52 100	423	194	24%	17%	38 200	226%
	Naisseur Montagne	253	12 847	43 900	457	183	23%	26%	33 200	253%
Vaches allaitantes (diversifiées)		639	31 004	44 900	396	252	18%	10%	27 000	107%
Engraissement bovins (+cultures)	Ensemble	78	3 342	39 100	425	386	2%	3%	22 900	65%
	Engraisseurs Jeunes Bovins + cultures	25	988	44 100	433	399	1%	2%	24 100	64%
Bovins Lait (spécialisées)	Ensemble	684	31 076	28 600	417	288	3%	20%	16 900	69%
	Elevage laitier intensif plaine	204	9 700	25 200	406	378	0%	1%	14 500	57%
	Elevage laitier herbe-mais plaine	137	6 241	28 600	380	324	0%	6%	17 000	58%
	Elevage laitier herbager plaine	52	2 520	28 300	394	265	1%	21%	16 800	68%
	Elevage laitier herbe-mais piemont	83	3 811	30 000	492	278	6%	30%	17 500	92%
	Elevage laitier herbager montagne	207	8 785	31 700	434	189	6%	44%	19 200	89%
Bovins lait (diversifiées)	Ensemble	1 251	44 099	47 300	380	312	4%	8%	21 500	69%
	Polyculture-El. laitier plaine non défavorisée	433	14 692	56 000	377	341	1%	3%	22 500	63%
	Polyculture-El. laitier zone défavorisée simple	151	4 371	57 300	332	295	1%	5%	21 900	74%
	El. laitier de plaine + engraisst jeunes bovins	118	4 856	43 700	412	346	3%	6%	22 900	70%
Grandes cultures (spécialisées)		1 405	59 217	39 000	337	307	3%	3%	24 500	60%
autres (hors-sol, viticulture, arba,...)		2 262	90 452	8 400	401	242	13%	9%	3 000	17%

Source : Agreste RICA – traitement Institut de l'Élevage

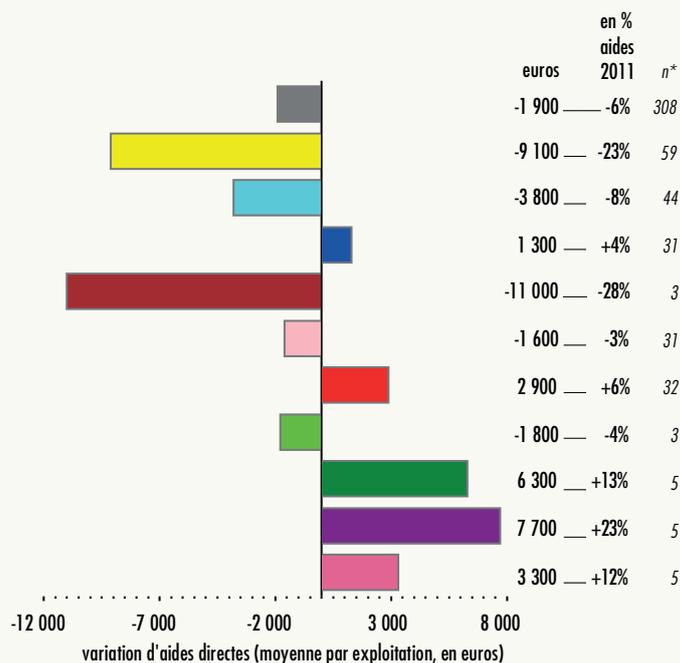
2 QUELS TRANSFERTS DE SOUTIENS ENTRE EXPLOITATIONS ET TERRITOIRES ?

Un rééquilibrage vers l'élevage ?

VARIATION D'AIDES DIRECTES (SOMME PAR FAMILLE D'EXPLOITATIONS) DE 2011 À 2019



VARIATION D'AIDES DIRECTES (MOYENNE PAR EXPLOITATION) DE 2011 À 2019



Source : Agreste RICA – simulation Institut de l'Élevage

n* : nombre d'exploitations en 2011 (en milliers)

La réponse à cette question simple ne va pas de soi.

D'un côté, l'examen des variations d'aides directes par famille d'exploitations laisse penser que les productions végétales supportent l'essentiel du coût de la réforme, avec une baisse estimée à 540 millions d'euros à l'horizon 2019/2011.

Si la négociation budgétaire a été conclue de façon favorable pour la France, la baisse du budget pour les aides du 1^{er} pilier et le refinancement de la part nationale de la PMTVA se traduiront par une baisse des versements aux exploitations françaises, estimée à 584 millions d'euros en 2019/2011.

Le calcul qui est présenté ici intègre les variations connues concernant le premier pilier, ainsi que celles concernant le couple ICHN+PHAE mais pas d'éventuelles hausses de versements annuels au titre du second pilier (MAEC par exemple).

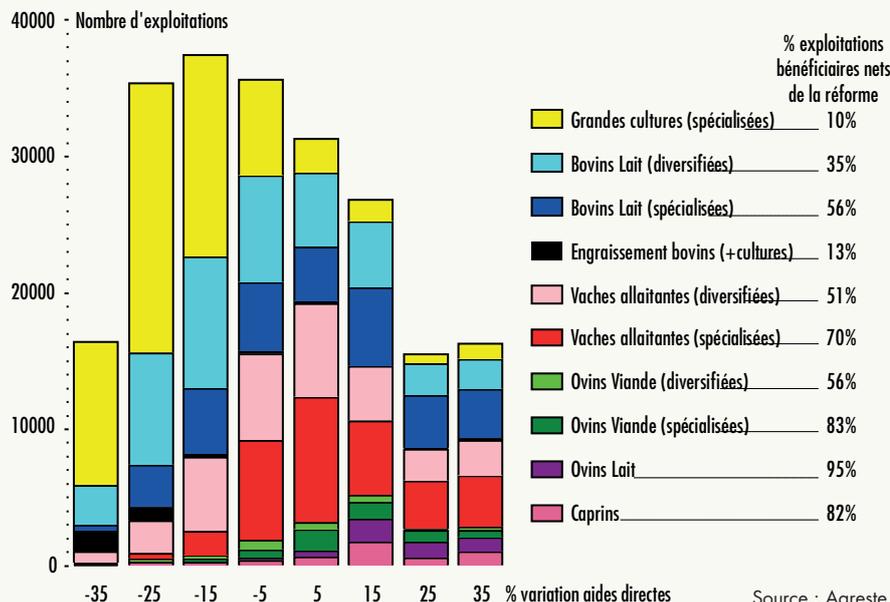
Par conséquent, on peut en déduire que le solde est globalement neutre pour les exploitations avec élevage (y compris les polyculteurs-éleveurs) mais que ce solde neutre masque des transferts très significatifs entre secteurs et à l'intérieur de chaque secteur, notamment des éleveurs intensifs vers les éleveurs herbagers et des zones défavorisées.

Au-delà des transferts globaux ou moyens par exploitation (en valeur absolue ou en pourcentage), il faut tout de suite remarquer la forte hétérogénéité d'impact à l'intérieur de chaque secteur. Plus de 80% des exploitations ovines viande spécialisées, ovins lait et caprins devraient être bénéficiaires nettes de la réforme, mais ce sera loin d'être le cas pour les autres secteurs.

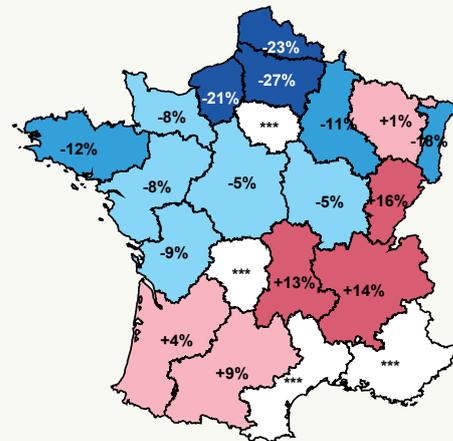
Notamment, les exploitations laitières diversifiées (avec cultures ou viande associée) et engraissement de bovins seront en grande majorité contributrices nettes à cette réforme.

Un impact particulièrement hétérogène pour le secteur laitier bovin

RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS EN FONCTION DE LA VARIATION DES AIDES DIRECTES (DE 2011 À 2019 EN %)



VARIATION D'AIDES DIRECTES EN % PAR RÉGION (2011/2019) (EXPLOITATIONS LAITIÈRES SPÉCIALISÉES OU NON)



Cette hétérogénéité d'impact est particulièrement forte pour le secteur laitier bovin qui balaye l'ensemble de la plage de variation analysée (de -35% à +35% d'aides directes entre 2011 et 2019). Les exploitations laitières spécialisées (dont 40% sont situées en montagne-piémont) seraient bénéficiaires nettes de la réforme dans 56% des cas, contre 35% des cas pour les exploitations laitières diversifiées. Des impacts très négatifs sont attendus pour les polyculteurs-éleveurs plutôt intensifs situés en dehors des zones défavorisées simples ou des éleveurs intensifs avec ou sans engraissement de taurillons. Cette gamme d'impacts particulièrement large dans le secteur laitier ainsi qu'une orientation régionale marquée des systèmes de production pratiqués explique les contrastes visibles sur la carte des variations d'aides par exploitations laitières.

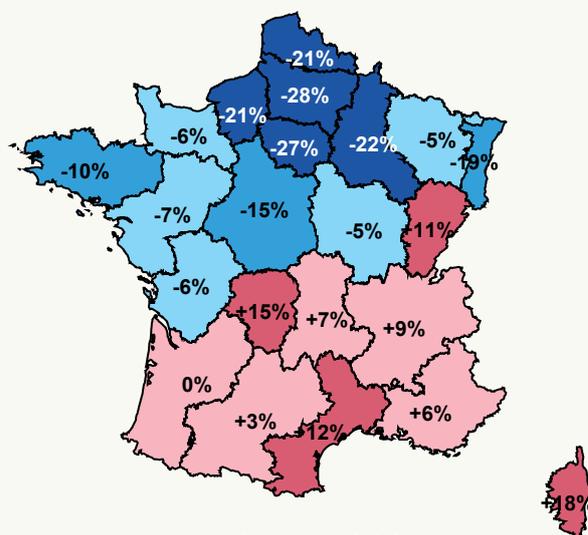
Dans le secteur bovins viande, la moitié des exploitations vaches allaitantes diversifiées (des exploitations de polyculture-élevage) sera également contributrice nette à des degrés divers comme 30% des exploitations vaches allaitantes spécialisées. La réforme déplace les soutiens apportés aux différentes étapes du cycle de production. Si le quart des exploitations spécialisées en naisserie sera contributeur net, ce sera le cas des trois quarts des naisseurs-engraisseurs de l'Ouest tandis que la quasi totalité des engraisseurs de bovins (sans vaches et généralement avec cultures) sera exposée à de fortes diminutions de soutien.

Des conséquences territoriales liées aux orientations et aux potentialités agricoles

Les transferts entre régions et types de territoires sont directement issus des effets sur les systèmes de production qui y sont pratiqués : taille des exploitations en surface, intensité en travail, systèmes d'élevage plus ou moins intensifs, bénéficiant ou pas de la revalorisation des ICHN et du mécanisme de la convergence des aides découplées historiquement liées aux rendements et potentialités agricoles.

Les cartes réalisées à l'issue des décisions du bilan de santé de 2008 étaient très similaires, et ce n'est pas le seul parallèle qui peut être fait entre les deux réformes. Le transfert estimé vers les zones de montagne (+270 M€ par an à réforme achevée, +14%) est strictement identique à celui qui avait été simulé pour le bilan de santé de 2008 avec la même méthode (+266 M€). 70% des exploitations des zones de piémont, 80% de celles des zones de montagne, 90% de celles des zones de haute montagne devraient être bénéficiaires nettes de la réforme. Ce n'est le cas que d'une exploitation sur deux en zone défavorisée simple (pour lesquelles le solde global semble très légèrement négatif) et de 20% des exploitations de plaine (-850 M€, -16%).

VARIATION D'AIDES DIRECTES EN % PAR RÉGION (2011/2019) (TOUTES EXPLOITATIONS AGRICOLES)



2 QUELS TRANSFERTS DE SOUTIENS ENTRE EXPLOITATIONS ET TERRITOIRES ?

Des transferts dans chaque filière entre systèmes d'élevages intensifs et extensifs

Quelle que soit la filière concernée, les exploitations pratiquant un système d'élevage plus intensif dans les zones de plaine bénéficiaient d'aides découplées par ha supérieures qui reflétaient un niveau de production plus important. Dans la proposition initiale de la Commission européenne (convergence totale, pas de différenciation en fonction de la surface par associé), ces exploitations d'élevage intensif, souvent de dimension limitées quand il s'agit d'exploitations spécialisées, étaient les plus impactées. Ainsi, des pertes supérieures à 100 €/ha auraient par exemple été enregistrées pour les exploitations spécialisées laitières typiques de l'Ouest. Le processus de négociation très long qui a suivi a notamment permis

d'ajouter des outils (convergence partielle, paiement redistributif, prime à la vache laitière, aide aux fourrages cultivées riches en protéines), mais aussi de la complexité afin de modérer cet impact négatif qui n'a pas totalement disparu mais a tout de même été divisé par deux.

Les systèmes les plus pénalisés par la réforme correspondent à des exploitations d'élevage diversifiées : engraisseurs de JB avec cultures et exploitations de polyculture-élevage laitier de plaine. Mais dans chaque filière, les exploitations spécialisées produisant le plus à l'hectare (élevage laitier avec maïs, naisseur-engraisseur, ovin fourrager) verront leur soutien diminuer (à système constant ou par hectare).

VARIATION DES AIDES PAR EXPLOITATION (DE 2011 À 2019)

		Variation des aides par exploitation (de 2011 à 2019)		
		en euros (moyenne)	en % des aides 2011 (moyenne)	en % des aides 2011 (quartile inférieur / quartile supérieur)
Bovins lait (diversifiées)	Polyculture-Elevage laitier plaine non défavorisée	-11 600	-21%	-27 / -13
	Polyculture-Elevage laitier zone défavorisée simple	+1 300	+2%	-5 / +14
	Elevage laitier de plaine + engraissement jeunes bovins	-3 900	-9%	-21 / -1
Bovins lait (spécialisées)	Elevage laitier intensif plaine	-3 300	-13%	-21 / -6
	Elevage laitier herbe-maïs plaine	-1 100	-4%	-13 / +6
	Elevage laitier herbager plaine	+3 000	+10%	-3 / +34
	Elevage laitier herbe-maïs piemont	+4 300	+14%	+6 / +22
Engraisseurs	Elevage laitier herbager montagne	+6 200	+20%	+14 / +26
	Engraisseurs Jeunes Bovins + cultures	-13 800	-31%	-35 / -28
Vaches allaitantes (spécialisées)	Naisseur-Engraisseurs Ouest&plaine	-2 200	-5%	-7 / 0
	Naisseur-Engraisseurs Zone Herb	+1 800	+3%	-4 / +14
	Producteurs de Veaux sous la mère	+2 900	+9%	+1 / +20
	Naisseurs Zone Herbagère	+3 100	+6%	0 / +14
	Naisseurs Montagne	+5 200	+12%	+4 / +23
Ovins viande (spécialisées)	Ovins Viande fourragers	+1 700	+4%	-2 / +12
	Ovins Viande herbagers	+3 200	+7%	-1 / +20
	Ovins Viande pastoraux	+11 300	+20%	+10 / +27
Ovins lait	Ensemble	+7 700	+23%	+13 / +29
Caprins (spécialisées)	Livreurs	+3 400	+20%	+12 / +28
	Fromagers	+6 500	+49%	+28 / +91

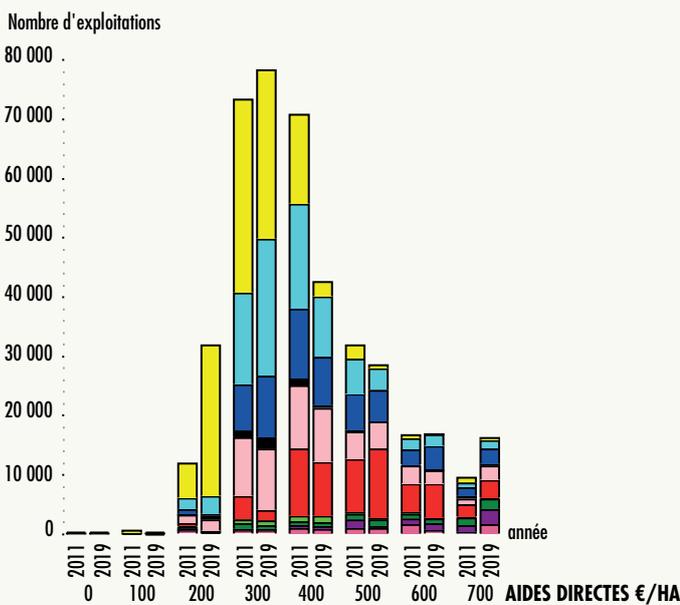
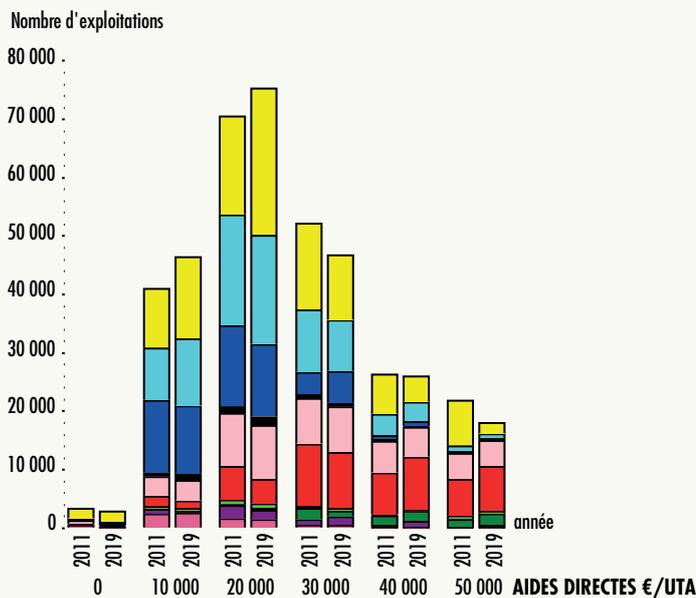
Source : Agreste RICA – simulation Institut de l'Élevage

Convergence ou prise en compte de la diversité des exploitations ?

Dès le début de la négociation, la position française a consisté à refuser la convergence totale et le 'tout DPU', parfois vu comme le niveau zéro de la politique agricole dans la mesure où cela exclut toute action ciblée ou incitative. Le taux de couplage porté de 10 à 15% et l'importance relative de la surdotation des 52 premiers hectares (100€/ha par rapport à un cumul DPB+aide verte de 177€/ha environ) explique que les aides du 1^{er} pilier par hectare varieront en réalité de un à trois (et même un peu plus), à l'issue de la réforme. Si on leur ajoute les nouvelles Indemnités Compensatrices de Handicap Naturel qui avec plus d'un milliard d'euros par an s'affirment comme une politique publique majeure d'aménagement

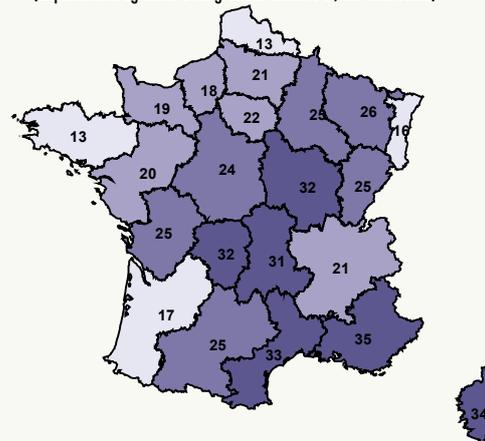
du territoire, la gamme des niveaux de soutien par ha s'accroît encore. Ramenée à l'unité de main d'œuvre (UTA), la distribution des niveaux de soutien est globalement conservée avec des glissements des types d'exploitation cohérents avec les transferts vus précédemment. Malgré des niveaux de soutien public revalorisés et désormais sensiblement plus élevés dans les zones défavorisées et de montagne, avec un contexte de prix tel que celui de 2011 (produits et charges), le niveau des revenus « 2019 » pourrait cependant rester nettement inférieur dans de nombreuses zones de montagne (Massif Central & Limousin notamment, cf. cartes).

NIVEAUX D'AIDE DIRECTES PAR UTA ET PAR HA

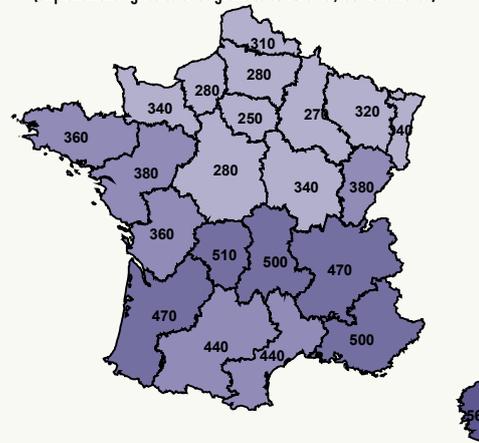


Source : Agreste RICA - simulation Institut de l'Élevage

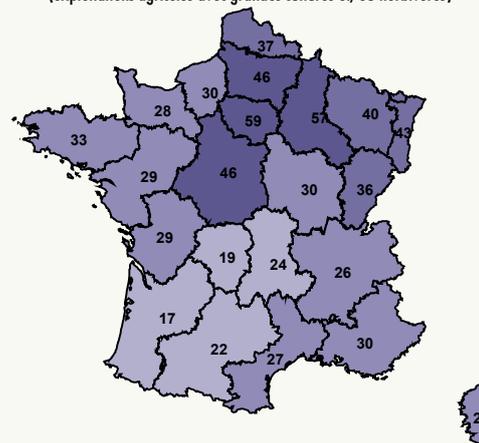
Aides directes par UTA (2019, k€/UTA)
(exploitations agricoles avec grandes cultures et/ou herbivores)



Aides directes par hectare (2019, €/ha)
(exploitations agricoles avec grandes cultures et/ou herbivores)



Résultat courant avant impôts/UTA non salariée ("2019"="2011" +/- variation aides; k€/UTA)
(exploitations agricoles avec grandes cultures et/ou herbivores)

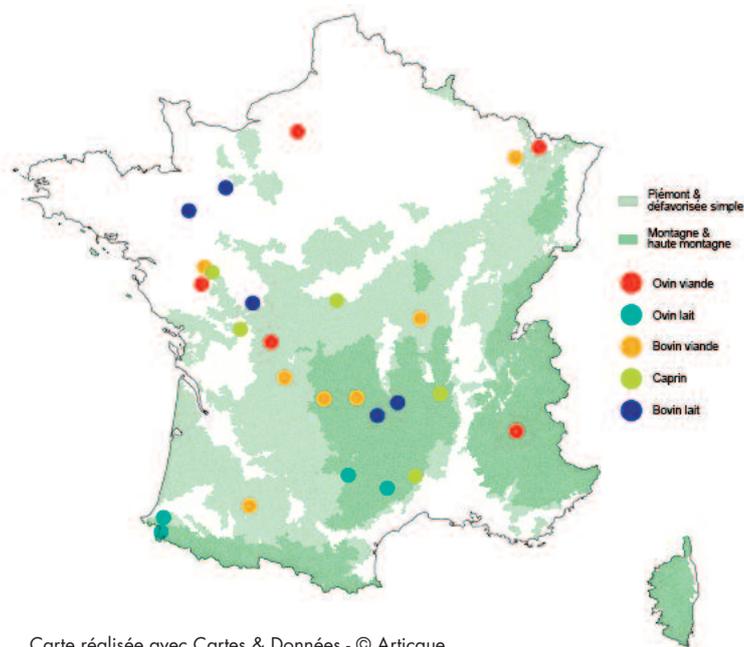


Agreste RICA - simulation Institut de l'Élevage

IMPACTS SUR LES SYSTÈMES D'EXPLOITATION

À partir des données comptables de plus de 1000 exploitations des réseaux d'élevage sur la période 2007-2012, les effets du bilan de santé de la PAC de 2010 sur les aides et les revenus des exploitations sont analysés pour 5 filières (bovin viande, bovin lait, caprin, ovin lait, ovin viande). L'impact de la nouvelle réforme de la PAC (2015-2019) sur différents systèmes d'exploitation a ensuite été calculé pour 26 cas types. Ces illustrations n'ont pas vocation à représenter l'ensemble des situations des élevages français. Ce travail vise avant tout à apprécier l'évolution des aides et ses effets sur les résultats et les orientations des exploitations.

LOCALISATION DES 26 CAS-TYPES UTILISÉS POUR LES SIMULATIONS



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique

Source: Institut de l'Élevage

Qu'est-ce qu'un cas-type ?

Construit à partir d'observations concrètes issues des exploitations suivies dans le cadre du dispositif INOSYS-Réseaux d'élevage, un cas-type décrit un système de production optimisé. Il présente les choix techniques cohérents et les pratiques à mettre en œuvre au niveau du sol, du troupeau et des investissements, en tenant compte des productions choisies, des structures de l'exploitation et des contraintes pédoclimatiques.

Les cas-types fournissent aux éleveurs et aux techniciens des repères techniques et économiques pour piloter les exploitations ou élaborer des projets. Ils sont aussi disponibles pour des travaux de simulations et de prospective sur les systèmes d'exploitation.

Un outil élaboré par le dispositif INOSYS-Réseaux d'élevage

INOSYS-Réseaux d'élevage est un dispositif conduit en partenariat entre l'Institut de l'Élevage et les Chambres d'agriculture cofinancé par FranceAgriMer et par le Ministère de l'Agriculture (CasDAR).

Le volet observatoire de ce dispositif repose sur le suivi de plus de 1 600 exploitations du secteur herbivore, dont 1 100 au titre du Socle National.

Les résultats économiques de ces exploitations suivent les mêmes tendances d'évolution que l'ensemble de leur secteur, même si, pour des raisons de dimension et d'efficacité, leurs résultats sont généralement supérieurs à la moyenne.

INOSYS RÉSEAUX D'ÉLEVAGE : un dispositif partenarial associant des éleveurs et des ingénieurs de l'Institut de l'Élevage et des Chambres d'Agriculture pour produire des références sur les systèmes d'élevages.



3 BOVIN VIANDE

Les impacts de la réforme en 2015 seront globalement négatifs pour la majorité des exploitations bovin viande. Par la suite, même si la revalorisation de l'ICHN ne compense pas entièrement l'arrêt de la PHAE, les exploitations situées en zone défavorisées bénéficieront de la convergence et verront leur niveau de soutien consolidé.

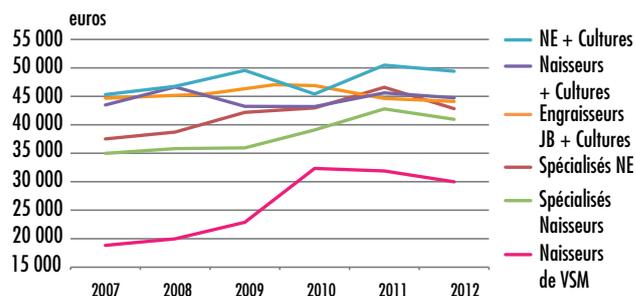


Bilan de santé : rééquilibrage des soutiens mais les problèmes structurels demeurent

Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, la politique de « rééquilibrage des aides » vers l'élevage herbivore, mise en avant par les pouvoirs publics avait bénéficié aux systèmes bovins viandes spécialisés.

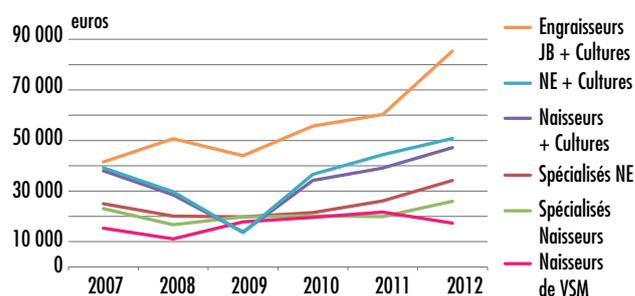
Mais si les évolutions de soutiens ont été globalement positives (graphe 1), les effets nets de la réorientation des soutiens ont eu peu d'impact sur le revenu des élevages spécialisés : c'est le marché, et notamment l'export, qui a apporté une véritable bouffée d'oxygène en 2011 puis en 2012. Néanmoins, les exploitations spécialisées conservent des revenus structurellement faibles (cf. graphe 2) à la veille de la nouvelle réforme de la PAC.

ÉVOLUTION DES AIDES TOTALES / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

ÉVOLUTION DU RCAI / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

Une nouvelle aide vache allaitante qui redistribue les cartes dès 2015

La réforme de la PAC impose l'abandon de la Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes et ses droits historiques tels que les pratiquaient les exploitations allaitantes. Ainsi, une nouvelle mesure dédiée aux vaches allaitantes va être mise en œuvre à partir de 2015.

Si les modalités d'application (cf. 1^{ère} partie) définies devraient globalement préserver les niveaux d'aides couplées des exploitations spécialisées bovin viande, les exploitations primant habituellement un niveau important de génisses (l'ancienne mouture permettait de primer jusqu'à 40% de génisses) vont voir leur niveau de soutiens couplés diminuer. En effet, les nouveaux plafonds d'animaux primables par exploitation, définis sur la base des animaux présents en 2013, excluront les génisses (sauf cas particulier des nouveaux producteurs).

A titre d'exemple (tableau page suivante), le système naisseur polyculteur en Blonde d'Aquitaine qui, en 2013,

primait 20% de génisses (12 génisses sur 59 droits) devrait voir son montant d'aides couplées à la vache allaitante sensiblement diminuer d'environ 1 000 € dès 2015 (soit 700 €/UMO). A contrario, le système naisseur spécialisé Charolais qui détient 90 vaches allaitantes pour 86 droits, devrait voir son montant augmenter de 1 200 € (soit 800 €/UMO).

Suivant les modalités retenues pour déterminer la référence par exploitation, cette exclusion des génisses pourrait impacter également les exploitations en vêlage d'automne (septembre, octobre), qui réforment avant l'été les vaches qui ont perdu leur veau, ou celles diagnostiquées vides avant la mise à l'herbe... La différence entre vêlages et vaches présentes équivaut dans ces exploitations au taux de réforme, c'est-à-dire entre 20 et 30 %. Dans une moindre mesure, les exploitations en double période de vêlages seront également touchées. Ces systèmes pourraient être tentés de resaisonnaliser leur production vers des vêlages de printemps. Néanmoins, les références de vaches primables de ces exploitations, définies sur la base des vaches présentes en 2013, demeureront inférieures à celles définies par les règles actuelles.

3 BOVIN VIANDE



La possibilité de primer un pourcentage de génisses a également permis la mise en place de filière d'engraissement des génisses dans les régions de naissance. Les éleveurs produisant ces génisses pourraient faire le choix d'optimiser leurs structures pour avoir plus de vaches et délaissier ces filières d'engraissement si le niveau de rentabilité est insuffisant. Ces adaptations individuelles seront néanmoins limitées par le nombre de vaches présentes en 2013.

La mise en place de références individuelles d'une part et la dégressivité des montants d'autre part devraient limiter les agrandissements de troupeaux tout au long de la programmation de cette PAC et favoriser les troupeaux de taille moyenne.

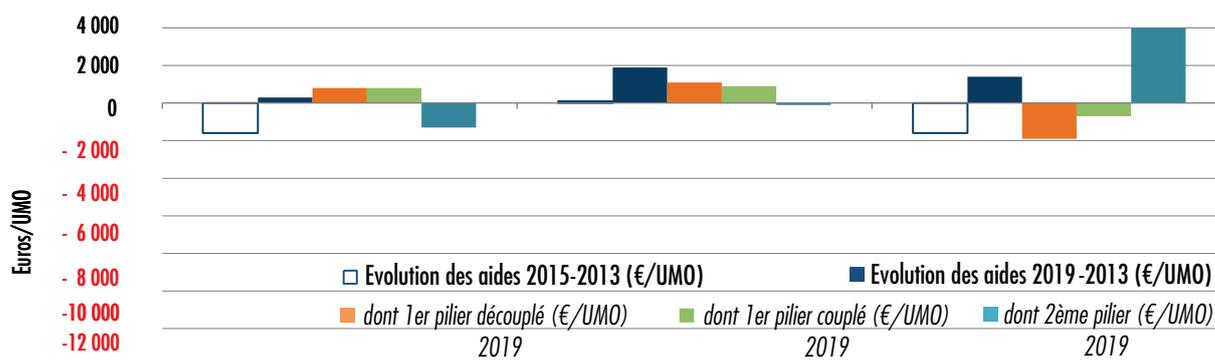
La prime au veau sous la mère et au veau bio est reconduite avec une enveloppe maintenue. Celle-ci permet de conforter le niveau de soutien de ces exploitations. Par exemple, le cas-type naisseur engraisseur de veaux sous la mère voit en 2019 ses aides couplées légèrement augmenter de 400 €/UMO.

La convergence met à mal les élevages les plus intensifs de plaine

Dans les exploitations pratiquant l'engraissement, le niveau de DPU est généralement élevé du fait de l'intégration de l'ancienne prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) et de la prime à l'abattage gros bovin (PAB) aux aides découplées (réforme de Luxembourg, 2005). Avec la convergence des aides, ces systèmes naisseurs engraisseurs ou engraisseurs seront pénalisés dès 2015. Ainsi, le niveau de soutien découplé pour le système naisseur engraisseur Limousin diminue de 1 800 €/UMO et celui du système polyculteur engraisseur de plaine de 5 700 €/UMO. Les impacts auraient pu être plus forts encore sans l'intégration d'une surdotation aux premiers hectares (paiement redistributif), favorable aux exploitations de petite taille et intensives.

En 2019, les niveaux de pertes d'aides liés à la convergence pour ces systèmes varient du simple au sextuple : le système naisseur engraisseur Limousin perdra 2 000 €/UMO d'aides

ÉVOLUTION DES AIDES PAC 2015 ET 2019 PAR RAPPORT À 2013 POUR QUELQUES SYSTÈMES NAISSEURS



Typologie / zone ICHN	Naisseur Spécialisé Charolais Zone défavorisée simple	Naisseur Spécialisé Rustique Montagne	Naisseur Polyculteur Blonde Aquitaine Zone défavorisée simple
Main-d'œuvre (UMO)	1,5	1,5	1,5
Surface Agricole Utile	130 ha	87 ha	100 ha
Vaches allaitantes (dont primées)	90 (86)	70 (63)	47 (59)
DPU 2013 / ha	189 €	198 €	249 €
Parts PAC	1	1	1
Surface PHAE	100 ha	87 ha	0 ha
Aides PAC 2013/UMO	33 100 €	28 500 €	26 800 €

Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

découplées quand le système polyculteur engraisseur de plaine perdra plus de 10 000 €/UMO, avec activation du plafonnement de pertes (le plafonnement des pertes lié à la convergence est limité à 30% entre la valeur initiale du DPB et la valeur du DPB en 2019).

Cette évolution des soutiens, pour une activité d'engraisement qui génère peu de marges, nécessitera de trouver des réponses de la filière (contractualisation, caisse de péréquation,...) allant au-delà de la seule PAC.

Pour certains de ces élevages, et plus particulièrement ceux qui sont situés en zone défavorisée simple, la réforme sera moins impactante. A la fois car le niveau de DPU initial est moins élevé mais aussi car ils bénéficieront de la revalorisation de l'ICHN.

La revalorisation de l'ICHN ne compense pas la prime à l'herbe

La revalorisation de l'ICHN atténuée, voire compense intégralement l'effet de la convergence pour les systèmes les plus intensifs en zone défavorisée simple, qui n'avaient pas contractualisé de PHAE. Ainsi, le système naisseur engraisseur Limousin verra son niveau global de soutien augmenter (+2 500 €/UMO en 2019).

Les systèmes naisseurs spécialisés, en zone défavorisée simple comme en montagne, qui bénéficiaient de la PHAE sur plus de 75 ha verront, au final, leur niveau de soutien du 2nd pilier diminuer. La fusion de la PHAE et de l'ICHN, dont le plafond sera limité à 75 ha, entraîne une baisse

de soutien de 1 300 €/UMO pour le système naisseur spécialisé Charolais. Les pertes occasionnées par la suppression de la PHAE au profit de l'ICHN pourraient être compensées, pour certaines exploitations, par la mise en place de MAEC répondant à une logique de système et notamment les MAEC « herbagers extensifs et pastoraux » et « polyculture élevage ».

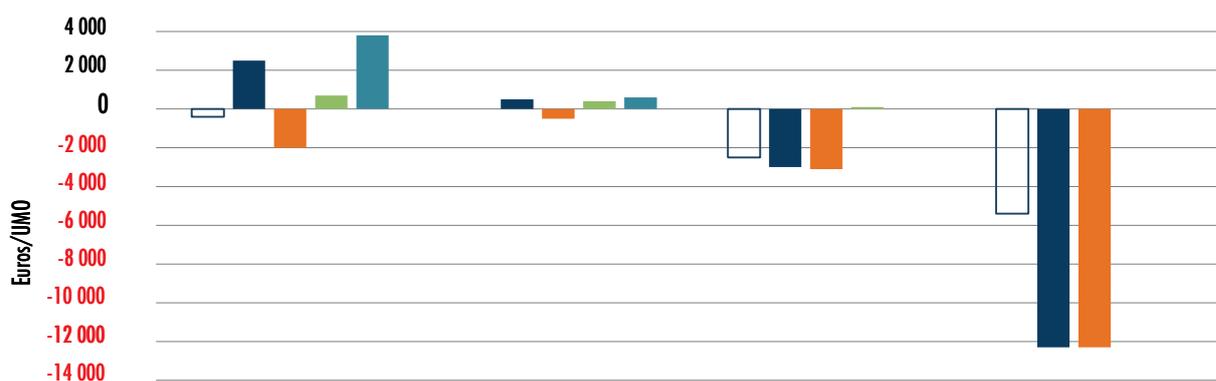
La révision de la carte des zones défavorisées simples, une nouvelle fois repoussée mais toujours à l'agenda des institutions européennes, pourrait également venir chambouler ces constats et impacter plus fortement les exploitations de ces zones.

Les systèmes en zones défavorisées consolidés

En 2015, les impacts de l'entrée en vigueur de la réforme seront globalement négatifs pour la majorité des exploitations bovin viande, qu'elles soient spécialisées ou diversifiées. En fin de période, les exploitations situées en zones défavorisées, et plus particulièrement en montagne, seront globalement consolidées si les règles du jeu ne changent pas lors de la prochaine révision à mi-parcours...

La PAC peut avoir un impact sur la structure des exploitations mais elle ne sera pas le seul facteur à prendre en compte pour appréhender l'évolution des systèmes d'élevage. Le marché, les relations de filière, la disponibilité de la main d'œuvre, la pression foncière sont autant de facteurs aussi, si ce n'est plus, impactants que la réforme de la PAC.

ÉVOLUTION DES AIDES PAC 2015 ET 2019 PAR RAPPORT À 2013 POUR QUELQUES SYSTÈMES NAISSEURS-ENGRASSEURS ET ENGRASSEURS



Typologie /zone ICHN	NE Limousin Zone défavorisée simple	NE veaux sous la mère Limousin Zone défavorisée simple	Polyculteur NE JB Charolais Plaine	Polyculteur Engraisseur Plaine
Main-d'œuvre (UMO)	1,5	1,5	1,5	1,3
Surface Agricole Utile	94 ha	55 ha	150 ha	75 ha
Vaches allaitantes (dont primées)	72 (75)	54 (55)	46 (48)	0 (0)
DPU 2013 / ha	256 €	280 €	233 €	524 €
Parts PAC	1	1	1	1
Surface PHAE	0 ha	45 ha	0 ha	0 ha
Aides PAC 2013/UMO	26 700 €	22 300 €	29 000 €	30 600 €

3 BOVINS LAIT

En zone de plaine, les aides sont en baisse avec un impact important pour les exploitations avec des DPU élevés. Les exploitations bovines laitières de montagne seront confortées par la nouvelle PAC. Ces évolutions de la PAC sont toutefois à relativiser, le secteur laitier aura aussi à faire face à d'autres évolutions majeures (sortie des quotas, restructuration...).



Des fluctuations de revenus supérieures aux effets du bilan de santé à mi-parcours

Dans les exploitations de plaine, les augmentations de surfaces ont compensé les effets du renforcement de la modulation. Dans les exploitations de montagne, la réforme de la PAC à mi-parcours de 2010 a permis d'accroître le montant d'aide d'environ 5000€ par exploitation. Ceci grâce notamment à la prime au lait montagne et au renforcement des ICHN.

Cependant, depuis 2009, les fluctuations de revenus sont bien supérieures aux effets du bilan de santé à mi-parcours. Le prix du lait a fortement varié (plus de 50 €/1000 litres) et les coûts de production sont en hausse.

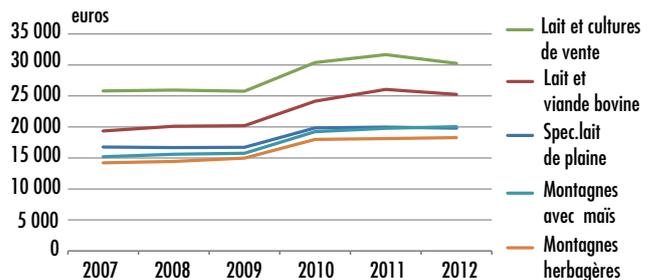
Deux rendez-vous au calendrier : la fin des quotas et la nouvelle PAC

La mise en place de la nouvelle PAC coïncide avec la fin officielle des quotas laitiers (31/3/2015). Cette nouvelle PAC est importante, mais ses effets sont à analyser en intégrant en premier lieu les nouvelles relations producteurs-laiteries (contrat volume et prix). En France, la production laitière est réalisée dans des territoires très contrastés. Trois grandes zones peuvent être délimitées : les bassins laitiers des zones d'élevage de plaine (la moitié des exploitations laitières nationales), les zones de polyculture (moins d'un tiers des exploitations) et les zones de montagne (moins d'un quart des exploitations). Les effets de la réforme de la PAC seront différents selon les territoires et les systèmes : confortera-t-elle ou infléchira-t-elle les orientations pressenties (spécialisation, localisation de la production, agrandissement d'ateliers laitiers, arrêt de la production) ?

Les exploitations de montagne, bénéficiaires

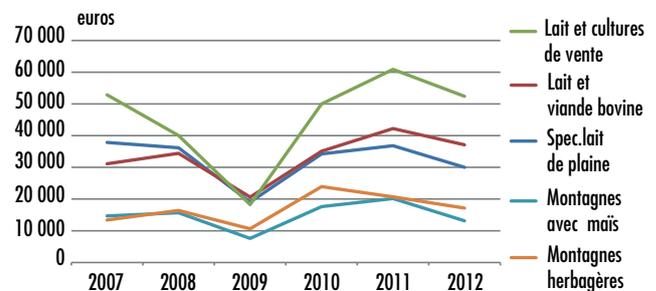
Dans ces exploitations l'élément déterminant est l'augmentation des aides ICHN qui renforce les aides du 2^{ème} pilier représentant déjà une part importante des aides. Le cas étudié (cas N°1 du tableau ci-contre), représentatif des exploitations laitières spécialisées des montagnes herbagères bénéficierait d'une augmentation des aides de 1 300 €/UMO en 2015 puis de 2 700€/UMO en 2019. Pour les double-troupeau « lait et vaches allaitantes » (cas N°2), généralement de plus grande taille, l'augmentation est moindre. Tous ces systèmes percevront l'aide laitière de montagne, qui viendra se substituer à l'aide lait de montagne qu'ils percevaient auparavant, ce qui explique la quasi stabilité des aides couplées.

ÉVOLUTION DES AIDES TOTALES / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

ÉVOLUTION DU RCAI / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

Ces évolutions seront progressives. Dans certaines exploitations les aides baisseront en 2015 pour augmenter ensuite.

Globalement les systèmes laitiers de montagne sont confortés par la nouvelle PAC. Toutefois d'autres éléments sont à considérer pour analyser l'évolution du lait dans ces zones comme la valorisation du lait AOP ou bien la capacité de modernisation des exploitations.

Baisse des aides dans les exploitations de plaine

A horizon 2019, la baisse des aides est sensible pour les exploitations laitières de plaine (par exemple 1 400 €/UMO en 2019 pour l'exploitation laitière spécialisée de Ouest (cas N°3 du tableau) soit 6,40 €/1000 litres : une part signifi-

ficative de ces exploitations étant en société (EARL...), ne bénéficiant pas de transparence pour le versement des aides (surdotation des 52 premiers ha, plafond d'aide à la vache laitière...) pourrait représenter 6 600 € en moins par associé.

Les élevages de ces zones intensives sont assez souvent dans une logique de maximisation du produit à l'hectare. Avec la fin des quotas, ils pourraient chercher à produire plus de lait. Dans certaines situations, cette option est possible. Dans d'autres cas, les capacités productives se révèlent limitantes (règles environnementales, foncier, bâtiment..).

Les exploitations laitières avec un atelier de taurillons disposent de DPU historiques élevés. La baisse des aides sera donc importante dans ces exploitations (2 400 €/UMO en 2019 par exemple pour une exploitation laitière avec un atelier de 50 taurillons- cas N°4 du tableau ci contre). Mais le devenir de l'atelier viande dans ces exploitations dépendra d'abord des ressources en main d'œuvre, de la taille de l'atelier taurillons et de l'engagement dans la filière (contrat).

Polyculture-élevage : l'évolution des aides dépend du zonage ICHN

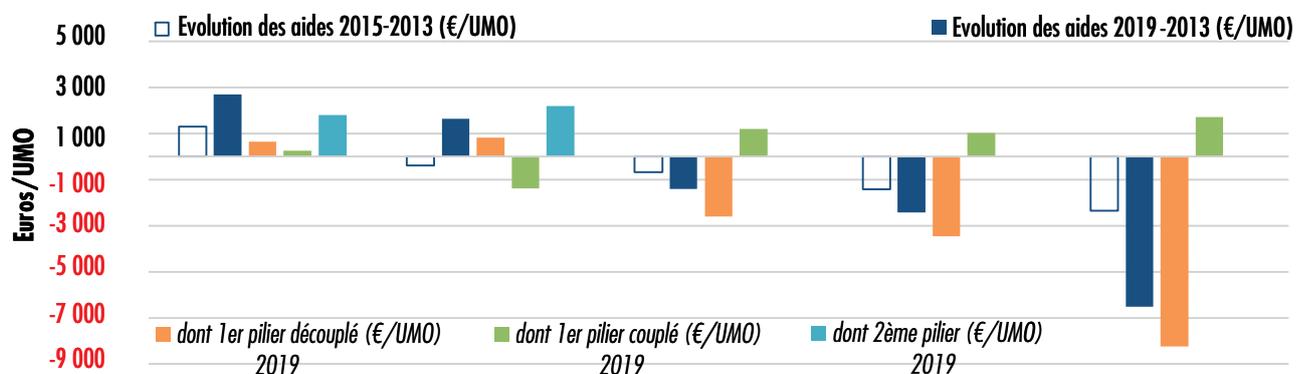
Dans les exploitations laitières avec des cultures de vente, le niveau de DPU est généralement élevé. La baisse des aides sera de 6 500 €/UMO pour l'exploitation laitière (N°5) avec des cultures. Toutefois, pour les exploitations situées



en Zone Défavorisée Simple (ZDS), l'effet de la convergence pourrait être annulé par le versement de l'ICHN.

Dans ces zones, la baisse du nombre d'exploitations laitières a été très forte (8% par an depuis 10 ans). La nouvelle PAC va-t-elle permettre de maintenir la production laitière dans les zones de polyculture ? Le seuil de 130 ha de terre cultivable par UMO est souvent mentionné comme le seuil de viabilité d'une exploitation céréalière (dépendant bien sûr des rendements des cultures). Mécaniquement, la baisse des aides déplace ce seuil à la hausse. Avec la nouvelle PAC, le nombre d'exploitations disposant d'une surface suffisante pour dégager un revenu sans production laitière sera donc moindre. Mais d'autres facteurs notamment le travail influent sur les choix. Dans les ZDS, le versement de l'ICHN conditionné à la présence d'un atelier animal est en théorie favorable au maintien de l'élevage.

ÉVOLUTION DES AIDES PAC 2015 ET 2019 PAR RAPPORT À 2013 POUR QUELQUES SYSTÈMES



	1-Lait spécialisé herbager montagne	2-Lait et VA, montagne herbagère	3-Lait Ouest (EARL)	4-Lait et taurillons ouest (GAEC)	5-lait et cultures Poitou Charentes (GAEC)
Main d'œuvre exploitant	1,8	2	2	3	3
SAU	70 ha	100 ha	78 ha	113 ha	240 ha
Nombre de vaches laitières	40	33	55	68	119
DPU 2013/ha	209 €	236 €	305 €	367 €	348 €
Parts PAC	1	2	1	3	3
Surface PHAE	37 ha	65 ha	0 ha	0 ha	0 ha
Surface ICHN 2019	70 ha	100 ha	0 ha	0 ha	0 ha
Aides PAC 2013/UMO	15 608 €	28 770 €	12 126 €	14 329 €	31 403 €

Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

3 EN ÉLEVAGE CAPRIN

La nouvelle PAC sera favorable à la plupart des exploitations caprines et en particulier à celles situées en zone de montagne. Avec cette réforme, la part des aides continue à progresser dans le produit des exploitations. Si chez les fromagers, cette dernière est faible et restera stable par rapport au revenu dégagé ; chez les éleveurs laitiers, elle pèsera de plus en plus lourd.



Avec le bilan de santé, plus d'aides pour tous les caprins

En élevage caprin de plaine, le montant des aides PAC a progressé depuis 2010 avec la mise en place de la prime à la chèvre et des DPU « herbe » pour les plus herbagers (+22% entre 2009 et 2010 pour les fermes des Réseaux d'élevage). En système mixte « caprins et cultures de vente », ces nouvelles aides ont compensé les effets de la modulation. En élevage caprin de montagne, le renforcement de l'ICHN a aussi permis d'augmenter le montant de ces aides (+32% entre 2009 et 2010 pour les fermes des Réseaux d'élevage).

Si en 2010, cette augmentation des aides est venue s'ajouter à la progression de la production laitière par chèvre pour permettre aux éleveurs de dégager des revenus corrects, elle n'a pas suffi en 2011. La crise caprine associée à l'envolée du prix des matières premières a fait chuter les revenus, qui fin 2013 sont toujours au plus bas.

Cette nouvelle réforme de la politique agricole commune sera favorable à la plupart des exploitations caprines et en particulier à celles situées en zone de montagne. Sur la base des traitements réalisés avec les données du RICA, l'augmentation attendue des aides à l'issue de la réforme pourrait atteindre en moyenne 9 600 € par UMO.

Convergence et paiement redistributif profitent aux spécialisés

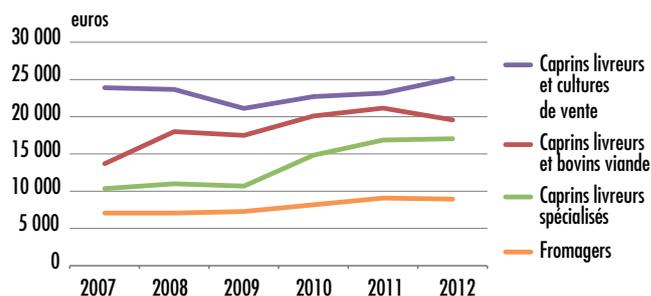
Aujourd'hui, le montant par hectare des DPU de la plupart des élevages caprins spécialisés est inférieur à la moyenne nationale, ce qui leur permettra de bénéficier des effets de la convergence.

Il faut toutefois citer le cas d'élevages laitiers installés récemment dans l'Ouest ou le Sud-Ouest sur des surfaces à DPU élevées, suite à l'abandon du lait de vache ou à l'arrêt d'un atelier d'engraissement de taurillons. Ces installations vont perdre une partie de leurs aides.

L'aide aux 52 premiers hectares est une opportunité pour la plupart des élevages caprins qui exploitent de petites surfaces, même quand l'atelier est associé à une autre production.

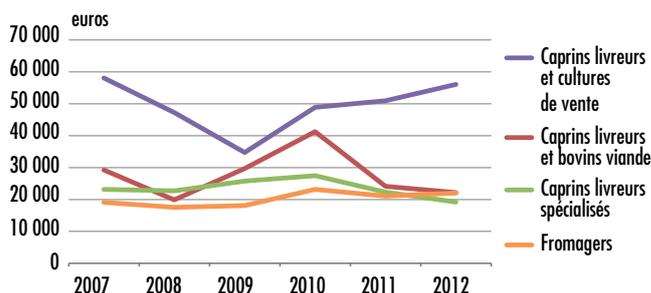
Chez les spécialisés, les élevages herbagers les moins intensifs pourront tirer pleinement partie de ce paiement. Les autres bénéficieront de la redistribution sur des surfaces souvent plus modestes.

ÉVOLUTION DES AIDES TOTALES / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

ÉVOLUTION DU RCAI / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

Les élevages des zones défavorisées et surtout ceux situés en montagne verront le montant de leurs aides augmenter plus fortement que les éleveurs situés en plaine, avec la revalorisation de l'ICHN.

Pas d'inversion de la tendance en zone de polyculture élevage

Si, en théorie, la baisse des aides dans les exploitations céréalières peut conforter le maintien du lait, en particulier dans les zones défavorisées de plaine avec la revalorisation de l'ICHN, l'ambiance élevage et le facteur travail seront sans doute plus déterminants.

La mise en place de la MAEC polyculture élevage et le nouveau couplage concernant les protéines, qui pourraient être considérés comme des mesures incitatives, n'inverseront sans doute pas le cours des choses. Dans le contexte actuel, seules des perspectives positives pour la filière avec une valeur ajoutée retrouvée pourraient ralentir cette évolution.

Statu quo en système caprins et bovins viande

Les systèmes mixtes « caprins et bovins viande » sont divers quant à l'équilibre des deux ateliers. Si l'atelier caprin est toujours un atelier qui pèse dans le revenu de l'exploitation, l'atelier « bovins viande » est de nature et de dimension plus variables : des troupeaux allaitants naisseur engraisseur dans le Bocage des Deux Sèvres, des grands troupeaux naisseurs en région Centre et en Bourgogne, mais aussi quelques vaches ou génisses pour valoriser les surfaces éloignées et les refus.

Dans les systèmes extensifs, si la revalorisation de l'ICHN en zone défavorisée ne compense pas toujours la perte de la PHAE, la convergence permettra une augmentation des aides découplées. Dans les petits ateliers bovins complémentaires, les génisses pourraient être remplacées par des vaches. Dans les systèmes mixtes plus intensifs de l'Ouest qui voient leurs aides diminuer, c'est d'abord la « santé » économique des deux filières et l'évolution de la main d'œuvre sur l'exploitation qui peuvent faire évoluer l'équilibre entre les deux ateliers.

De l'oxygène pour les petits élevages du Sud Est surtout pour les pastoraux

Les petites structures du Sud Est et en particulier les livreurs de lait ont pris de plein fouet la crise caprine après avoir subi la sécheresse de 2011. Ces élevages pour la plupart localisés en zones de montagne ou de haute montagne, bénéficieront pleinement de la revalorisation de l'ICHN. Les éleveurs caprins de cette région et dans une moindre mesure ceux de Midi Pyrénées valorisent des surfaces pastorales. Aujourd'hui, avec la prise en compte de ces surfaces, ces éleveurs ont pour la plupart des montants de DPU par hectare faibles.



Les effets de la convergence se traduiront donc par une progression de la part des aides découplées, plus ou moins importante selon les surfaces concernées.

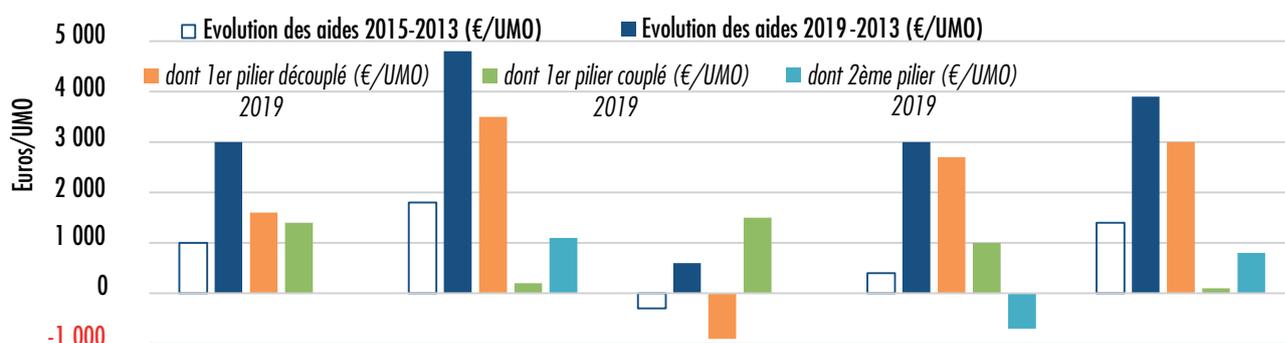
Un coup de pouce à l'autonomie avec l'aide « 2% protéines »

Les éleveurs caprins utilisent déjà la luzerne pour alimenter leur troupeau. Le nouveau couplage concernant les protéines pourrait conduire les éleveurs à implanter davantage de surfaces et contribuer ainsi à l'autonomie alimentaire dans un contexte de fluctuation du prix des intrants.

Avec cette réforme, la part des aides continue à progresser dans le produit total des exploitations caprines. Si chez les fromagers elle est stable par rapport au revenu dégagé (entre 35 et 40% depuis 2007), chez les laitiers, elle pèse de plus en plus lourd et ne compense pas les effets de la crise que traverse la filière.

Le prix du litre de lait et l'efficacité technico économique restent les premiers déterminants du revenu des élevages caprins.

ÉVOLUTION DES AIDES PAC 2015 ET 2019 PAR RAPPORT À 2013 POUR QUELQUES SYSTÈMES



	Caprin livreur spécialisé Plaine	Caprin livreur spécialisé Montagne	Caprin et cultures de vente Plaine	Caprin et vaches allaitantes Zone défavorisée	Caprin fromager pastoral Montagne sèche
Main-d'œuvre exploitant	1,5 UMO	1,5 UMO	2 UMO	2 UMO	2 UMO
SAU (surfaces pastorales)	52 ha	41 ha	140 ha	73 ha	4 ha (30 ha)
Nombre de chèvres (vaches allaitantes)	200	160	400	170 (27 VA)	65
DPU 2013/ha	210 €	106 €	255 €	144 €	40 €
Parts PAC	1	1	2	1	1
Surface PHAE	0 ha	30 ha	0 ha	73 ha	28 ha
Surface ICHN 2019	0 ha	41 ha	0 ha	50 ha	34 ha
Aides PAC 2013/UMO	9 800 €	11 400 €	21 700 €	14 100 €	6 800 €

Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

3 OVINS LAIT

Localisés pour l'essentiel en zone de montagne, les élevages de brebis laitières devraient bénéficier de cette nouvelle réforme. Mais pour les éleveurs qui valorisent des surfaces pastorales, la redéfinition des règles d'admissibilité des surfaces peu productives pourrait limiter les effets de la convergence.



Les trésoreries confortées par le bilan de santé

Comme pour l'ensemble de la filière ovine, le bilan de santé à mi-parcours de la PAC a entraîné une progression du montant total des aides perçues par les éleveurs de brebis laitières, avec notamment la mise en place de la nouvelle aide ovine, la revalorisation des DPU et de l'ICHN.

Pour les éleveurs suivis dans les Réseaux d'élevage, les aides PAC ont progressé d'un peu plus de 40% en moyenne entre 2009 et 2010. Après plusieurs années marquées par des aléas climatiques, des problèmes sanitaires (FCO dès le début des années 2000 en Corse, tremblante, agalactie dans les Pyrénées...) ainsi que par l'envolée du coût des matières premières, cette augmentation des aides est venue conforter la trésorerie des exploitations.

Une nouvelle augmentation des aides

Cette nouvelle réforme de la PAC s'annonce favorable pour les éleveurs de brebis laitières : sur la base du traitement réalisé avec les données du RICA, l'augmentation attendue des aides à l'issue de la réforme pourrait atteindre 4 800 € en moyenne par UMO.

Une réforme qui profite aux élevages de montagne...

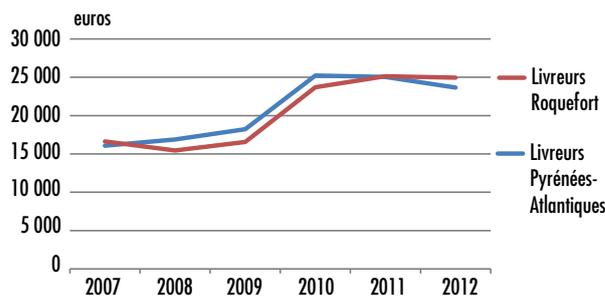
Avec 84% des élevages de brebis laitières localisés en zone de montagne ou de haute-montagne (94% en ajoutant les zones de piémonts), la revalorisation des ICHN sera pour la filière un élément déterminant de cette réforme. Pour de nombreux éleveurs, elle devrait contribuer pour plus de la moitié à l'augmentation du montant total des aides.

Mais pour les éleveurs qui avaient engagé des surfaces importantes en PHAE, l'augmentation de l'ICHN ne permettra pas de compenser la perte de la PHAE. C'est le cas notamment d'élevages du bassin de Roquefort situés en zone de Causses, pour lesquels les aides du deuxième pilier devraient légèrement diminuer (-3% pour l'élevage spécialisé avec parcours).

... et plus particulièrement aux élevages pastoraux

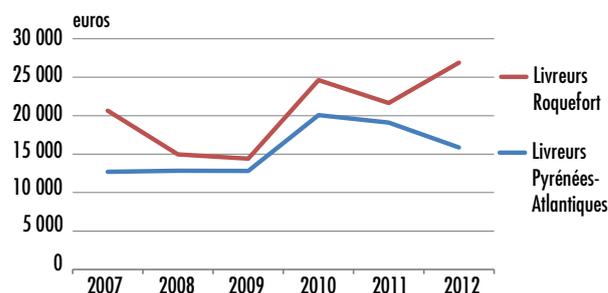
Dans les Pyrénées-Atlantiques, un peu plus de deux éleveurs sur trois envoient leurs troupeaux sur des estives collectives d'altitude. Dans le cadre du bilan de santé, ces surfaces ont été rendues éligibles au soutien spécifique

ÉVOLUTION DES AIDES TOTALES / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

ÉVOLUTION DU RCAI / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

à l'herbe. Ainsi, depuis 2010, en fonction du nombre d'animaux envoyés en estive, de la durée d'estive et d'un coefficient pastoral défini localement, une part de ces surfaces est prise en compte dans les surfaces admissibles aux DPU normaux, comme cela était déjà le cas pour les surfaces de landes individuelles.

Dans le bassin de Roquefort, près d'un éleveur sur deux, localisé en zone de Causses, dispose de parcours. Pris en compte dans les surfaces admissibles aux DPU normaux, ces parcours représentent 60 hectares en moyenne selon le dernier recensement agricole.

Pour ces éleveurs qui valorisent des surfaces pastorales, le montant initial des DPU par hectare se situe généralement bien au-dessous de la moyenne nationale. Selon les surfaces concernées, la convergence entraînera une augmentation plus ou moins importante des aides découplées : +2 900 €/UMO en 2019 pour le système transhumant de la montagne basque et +7 500 €/UMO pour le système spécialisé avec parcours du bassin de Roquefort.

Mais la redéfinition annoncée des règles d'admissibilité des surfaces peu productives pourrait, dans certains cas, venir limiter cette hausse.

En zone fourragère, les effets de la convergence seront limités

Pour les exploitations situées en zone de Ségala et sur les coteaux du Pays Basque, on peut s'attendre à un effet positif de la convergence. Ces élevages valorisant essentiellement des surfaces en prairie, le montant initial des DPU est généralement inférieur à la moyenne nationale. Par ailleurs, les surfaces sont souvent limitées, ce qui devrait permettre à ces éleveurs de profiter des effets du paiement redistributif. Pour les deux systèmes étudiés, l'augmentation des aides découplées serait proche de 1 000 €/UMO au terme de la réforme.

Les aides couplées progressent

Concernant les aides ovines, beaucoup d'éleveurs bénéficient déjà de la majoration relative à la contractualisation. Très majoritairement engagés dans des filières sous signe de qualité et d'origine, ils devraient également pouvoir prétendre à la majoration liée aux démarches qualité. Pour les autres, si le seuil de 0,8 agneau vendu par brebis est souvent atteint dans la zone Roquefort, ce n'est pas le cas pour une majorité des élevages corses du fait d'une prolificité à peine supérieure à 1 et pour bon nombre d'éleveurs Pyrénéens qui visent un premier agnelage à 2 ans. Pour les éleveurs qui auront accès à l'ensemble des majorations, le montant des aides ovines devrait s'accroître de près de 30%.

Enfin, la mise en place des aides aux cultures de légumineuses devrait conforter les éleveurs du bassin de Roquefort qui ont une forte proportion de luzerne dans leur assolement, souvent en association avec du dactyle, et inciter les éleveurs des autres bassins à développer ces cultures.



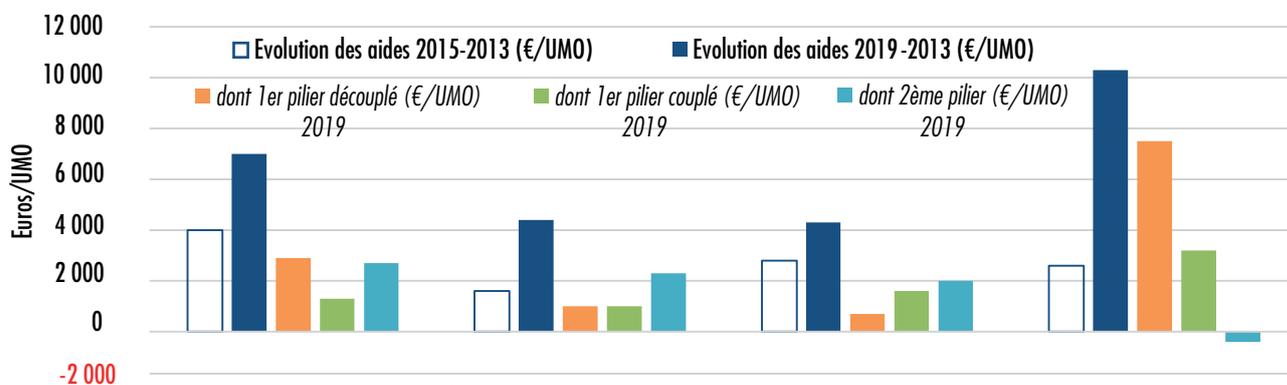
Vers une spécialisation des exploitations ?

Selon le dernier recensement, plus de 70% des exploitations du Pays Basque et du Béarn sont mixtes, avec un atelier de vaches allaitantes destinées à la production de broutards. Les effectifs sont alors limités, souvent inférieurs au seuil minimum de 10 vaches éligibles. Pour ces élevages, on peut s'interroger sur l'avenir de cet atelier, pourtant complémentaire de l'atelier ovin.

Des exploitations encore plus dépendantes des aides européennes

En augmentant la part des aides dans le produit des exploitations, cette réforme devrait conforter le revenu dégagé par les éleveurs de brebis laitières. Mais sans véritable garantie du maintien de ces aides au-delà de 2020, les éleveurs doivent veiller à maintenir, voire augmenter la valeur ajoutée créée sur leur exploitation. Ils devront pour cela conforter la productivité laitière de leurs brebis ainsi que la maîtrise des charges, tout particulièrement des charges d'alimentation et de mécanisation, qui restent les principaux leviers d'amélioration du revenu des élevages ovins laitiers.

ÉVOLUTION DES AIDES PAC 2015 ET 2019 PAR RAPPORT À 2013 POUR QUELQUES SYSTÈMES



Livreur	Pyrénées-Atlantiques		Bassin de Roquefort	
	Mixte, transhumant	Mixte, non transhumant	Spécialisé, fourrager	Spécialisé, avec parcours
Main-d'œuvre exploitant	1,2 UMO	2,0 UMO	2,0 UMO	3,0 UMO
SAU (et surfaces pastorales)	22 ha (30 ha)	45 ha (5 ha)	52 ha	166 ha (100 ha)
Nombre de brebis laitières (vaches allaitantes)	280 (10 VA)	350 (20 VA)	310	620
DPU 2013/ha	183 €	215 €	232 €	93 €
Parts PAC	1	1	1	2
Surface PHAE	24 ha	0 ha	13 ha	200 ha
Surface ICHN 2019	52 ha	50 ha	52 ha	150 ha
Aides PAC 2013/UMO	23 900 €	14 500 €	14 500 €	25 800 €

Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

3 OVINS VIANDE

Avec cette nouvelle réforme l'élevage ovin viande français devrait se concentrer encore davantage dans les zones défavorisées, notamment pastorales. En zone de plaine, l'accès aux MAEC herbagères ou polyculture-élevage constituera un enjeu important pour les éleveurs.

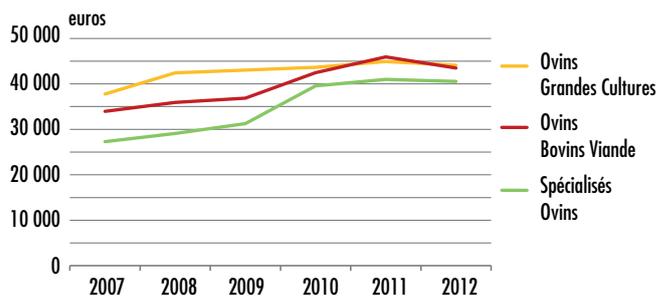


Les effets du Bilan de santé partiellement annulés par les flambées des prix des matières premières

L'élevage ovin a été le premier bénéficiaire de l'application française du « bilan de santé », avec l'intégration de l'ancienne aide à la brebis dans les DPU et l'instauration d'une nouvelle aide ovine, alors que la majorité des élevages bénéficiait également de la mise en place des DPU « herbe » et de la revalorisation des ICHN.

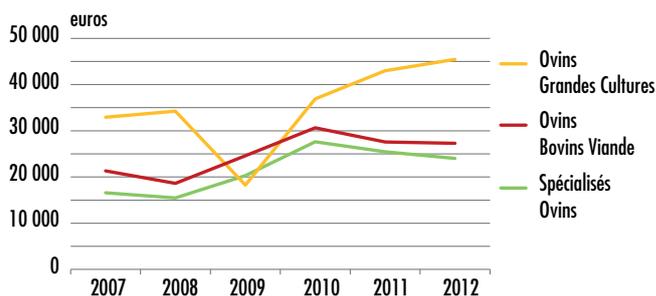
Cette réforme a contribué à la nette progression du revenu des éleveurs spécialisés entre 2008, année de la première flambée des prix des matières premières, et 2010. Si la baisse du cheptel n'a pas été enrayée, cette revalorisation des aides a permis de renflouer les trésoreries avant la 2^{ème} flambée des prix des matières premières, couplée à une sécheresse très marquée dans la majorité des régions.

ÉVOLUTION DES AIDES TOTALES / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

ÉVOLUTION DU RCAI / UMO EXPLOITANT



Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

Pas de nouveau coup de pouce pour les ovins en zone de plaine

Dans les zones de plaine, les systèmes spécialisés intensifs sont pénalisés par la convergence des DPU, malgré leurs petites surfaces, alors que dans les systèmes herbagers (non présentés dans le tableau), la perte de la PHAE représente souvent plus de 10% des aides initiales. Avec cette nouvelle réforme, les systèmes spécialisés des zones de plaine ne seront donc pas mieux « armés » pour affronter les productions concurrentes auxquelles ils sont souvent confrontés.

Pour les systèmes herbagers la possibilité de souscrire une MAEC « herbagère » sera essentielle pour compenser la perte de la PHAE. Mais pour tous les systèmes, c'est d'abord l'obtention de la majoration « productivité - qualité » pour l'aide couplée qui permettra d'éviter une baisse significative des aides, de l'ordre de 7 à 8%. Pour le cas-type présenté, elle permet d'obtenir une hausse de 3% des aides totales, alors que les aides découplées

baissent de 13%. Cette majoration est en effet accessible pour la grande majorité des élevages de ces régions (tableau du haut page 35) et en cas de difficulté à atteindre le seuil de productivité, l'adhésion à une démarche qualité constituera une bonne alternative.

Les ovins atténuent un peu l'impact de la convergence en zones de cultures

L'élevage ovin a encore reculé dans les régions de polyculture ces dernières années, du fait des flambées des prix des céréales et oléagineux, couplées aux progrès en matière de travaux culturaux (puissance de traction, itinéraires simplifiés). L'impact de la convergence sur les systèmes ovins-cultures est conséquent, mais les 200 brebis du cas-type présenté permettent cependant d'atténuer un peu la baisse des aides : - 24%, contre -30% sans atelier ovin. La possibilité d'accéder à la MAEC « polyculture-élevage » conditionnera fortement le maintien des cheptels ovins dans ces régions.

Les systèmes herbagers des zones défavorisées bénéficiaires, dans la limite d'une certaine dimension

Dans les zones défavorisées, les petits systèmes herbagers sont confortés par cette nouvelle évolution de la PAC : aides en hausse de 10% pour le cas-type présenté (3% sans la majoration « productivité - qualité »). Mais en élevage ovin viande, les grandes structures herbagères sont généralement de statut individuel ou en EARL. Elles sont donc pénalisées par le nouveau plafond des ICHN inférieur de 25 hectares à celui de la PHAE et par l'instauration d'un complément à l'aide ovine limité à 500 brebis. La baisse des aides est de 4% pour le cas-type présenté, voire 12% sans la majoration « productivité-qualité ». Comme en zone de plaine, la recherche d'une MAEC « herbagère » sera alors visée, mais les possibilités d'y accéder seront sans doute plus réduites. Le cas échéant, la transformation des EARL en GAEC constituera une alternative.

Toujours dans les zones herbagères, le maintien d'une régulation de l'accès à la PMTVA et de la majoration des ICHN pour les UGB ovines devrait limiter les substitutions vaches/brebis aux seules vaches déjà présentes et non primées. De même, la possibilité de « cumuler » les différents seuils de dégressivités constitue un avantage pour ces systèmes mixtes (non présentés dans le tableau).

Les systèmes pastoraux consolidés par la prise en compte des parcours

La prise en compte des parcours dans la convergence permet une forte revalorisation des aides découplées dans les systèmes pastoraux et la revalorisation des ICHN compense la perte de la PHAE individuelle. Pour le cas-type présenté (transhumant, avec 50 hectares de parcours individuels et l'équivalent de 60 hectares d'estives collectives) la hausse des aides totales est de 31% (27% sans la majoration « productivité - qualité »). La perte du bénéfice de la PHAE collective, qui contribuait à couvrir les frais d'estive, pourra être compensée en partie par une MAEC spécifique, plus contraignante en termes de cahier des charges, sous réserves de zonages d'application restant à définir.

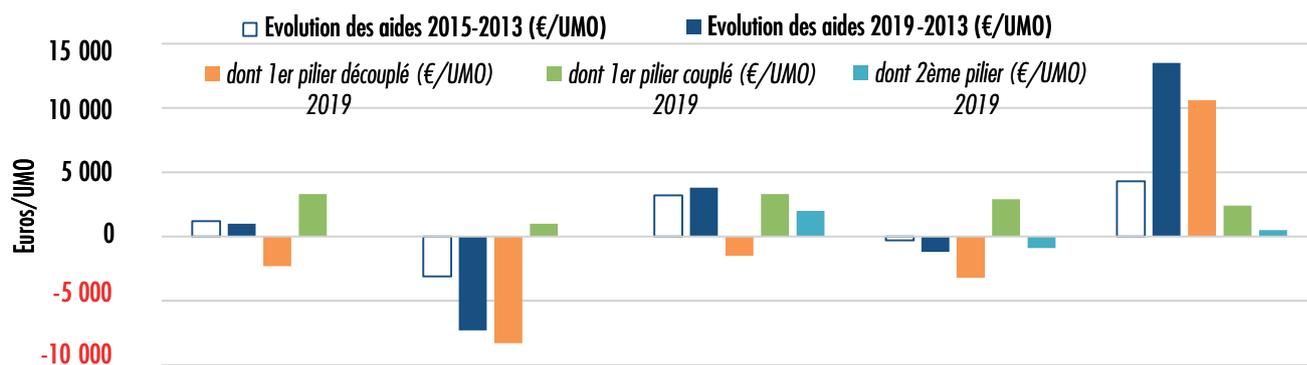
C'est pour ces systèmes à fortes contraintes structurelles que le seuil de 0,8 agneau vendu par brebis est le plus discriminant (tableau ci-contre). L'intérêt de chercher à atteindre ce seuil de productivité sera d'autant plus faible que l'écart initial est important, car demandant de fortes et coûteuses modifications de système : mise à la reproduction des agnelles dès la première année, amélioration de la prolificité, etc. Là encore, l'adhésion à une démarche qualité constitue une bonne alternative.

PART DES ÉLEVAGES À MOINS DE 0,8 AGNEAU VENDU PAR BREBIS SELON LES ZONES D'ÉLEVAGE

Zones de haute-montagne	74%
Zones herbagères	35%
Zones pastorales	31%
Zones des montagnes humides	28%
Zones de cultures	26%
Zones fourragères intensives	18%

Source : Base de données nationale Appui technique 2012

ÉVOLUTION DES AIDES PAC 2015 ET 2019 PAR RAPPORT À 2013 POUR QUELQUES SYSTÈMES



	Sérialisé intensif zone de plaine	Ovins-Cultures Semi-Bergerie zone de plaine	Petit Herbager zone défavorisée	Grand Herbager zone défavorisée	Pastoral haute montagne
Main d'œuvre exploitant	1 UMO	1,3 UMO	1 UMO	1 UMO	2 UMO
SAU (surfaces pastorales)	55 ha	100 ha	80 ha	150 ha	32 ha (110 ha)
Nombre de brebis	500	200	500	1000	360
DPU 2013/ha	307 €	340 €	246 €	242 €	100 €
Parts PAC	1	1	1	1	1
Surface PHAE	0 ha	0 ha	50 ha	100 ha	91 ha
Surface ICHN 2019	0 ha	0 ha	74 ha	100 ha	142 ha
Aides PAC 2013/UMO	28 700 €	30 600 €	39 300 €	35 500 €	44 500 €

Source : S3E/Institut de l'Élevage d'après les Réseaux d'élevage

3 ET LE CHEVAL DANS TOUT CELA ?

Le dernier recensement de l'agriculture (RA 2010) a permis de dénombrier 54 000 exploitations détentrices d'au moins un équidé (9 750 avec plus de 8 UGB équinés). Cela représente plus de 430 000 têtes (dont 118 000 juments de selle et 36 000 juments de trait) soit 2 % des UGB herbivores au niveau national. On compte également un peu plus de 7 500 établissements équestres.

Même si la loi d'orientation agricole de 2004 a largement contribué au rapprochement de la filière équine au monde agricole, la P.A.C. représente encore un « monde largement ignoré » de la plupart des responsables de structures équines alors qu'au fil de ses refontes, elle s'ouvre progressivement à cette filière.

Les exploitations équinés pourront bénéficier des aides, y compris celles qui n'ont jamais touché de paiements

directs (DPU par exemple), mais certaines conditions seront requises, en particulier d'être considéré comme « **agriculteur actif** ». Par ailleurs les éleveurs d'équidés qui n'ont pas reçu de paiements directs en 2013 et qui souhaitent recevoir des DPB devront apporter la preuve qu'ils avaient une activité agricole en 2013.

Pour ceux qui pourront intégrer le nouveau système d'aides, il faudra par ailleurs respecter des exigences minimales réglementaires (conditionnalité des aides PAC), comme les normes d'entretien des prairies et la capacité de stockage des fumières.

Pour tout ce qui concerne l'élevage, les chevaux sont aussi des UGB au même titre que les autres herbivores.

La filière équine peut donc accéder à un grand nombre d'outils de développement agricole : droits à paiements de base, indemnité compensatoire de handicaps naturels, mesures agri-environnementales et climatiques...



3 AIDE AUX PROTÉINES VÉGÉTALES, UN COUP DE POUCE AUX ÉLEVAGES AUTONOMES

La mise en place d'une nouvelle aide couplée aux surfaces produisant des protéines devrait orienter les systèmes d'élevage herbivores vers une plus forte production de protéines sur l'exploitation. **Sur 151 M€, 98 M€ sont disponibles pour les exploitations d'élevage avec un paiement de 100 €/ha minimum annoncé.**

Ce niveau de paiement correspond à environ 1 million d'hectares, soit l'ensemble des prairies artificielles (en légumineuses pures) et 25% des prairies temporaires de la ferme France. Le reste de l'enveloppe serait destiné aux céréaliers sous condition d'un retour à l'élevage.

L'augmentation durable du coût des matières premières, des aléas climatiques plus fréquents, les attentes de la part des consommateurs et citoyens (OGM...), les conditions de production des filières sous signe de qualité et d'origine, mettent la question de l'autonomie alimentaire et protéique des exploitations au cœur des préoccupations des éleveurs et des filières.

Dans ce contexte, ce nouveau couplage concernant les protéines peut être un coup de pouce pour les éleveurs qui souhaitent améliorer l'autonomie alimentaire et en particulier l'autonomie protéique de leur système.

Un montant significatif pour les exploitations avec de la luzerne

Dans les exploitations d'élevages herbivores en France, l'autonomie protéique globale (fourrages et concentrés) est en lien avec la part d'herbe dans le système d'alimentation. Elle varie de 70 à 90 % selon les filières (Source : Réseaux d'élevage). L'autonomie protéique en concentrés est pour sa part de l'ordre de 15/20 % dans les systèmes laitiers et de 25/30 % dans les systèmes viande.

Aujourd'hui, les éleveurs de brebis laitière et de chèvres sont ceux qui utilisent le plus de luzerne dans les rations. En 2012, dans les Réseaux d'élevage, un éleveur ovins lait sur deux (plus de ¾ dans le Rayon de Roquefort) cultive autour de 30 à 35 ha de luzerne, pure ou en association avec du dactyle. Près de 40% des éleveurs caprins produisent de la luzerne, 15 hectares en moyenne. Un élevage de 300 chèvres avec une alimentation à dominante foin de luzerne devrait ainsi bénéficier de 3 000 € d'aide supplémentaire. En élevage bovin,

les associations graminées luzerne fréquentes pour la fauche dans le Sud-Ouest et les associations multi-espèces pourraient aussi bénéficier de cette aide.

De nombreux projets fleurissent sur l'autonomie alimentaire en régions, des appuis techniques se mettent en place. Cette mesure peut donc rencontrer un certain écho auprès des éleveurs et ce quelles que soient leurs productions. Dans les zones de polyculture élevage, cette mesure viendra compléter la MAEC « Polyculture élevage ». Les céréaliers pourront aussi solliciter cette aide. Il faut espérer que les éleveurs puissent en bénéficier à travers des prix plus attractifs du foin et/ou de la luzerne déshydratée.



Les exploitations caprines et ovines laitières sont plus particulièrement concernées par l'aide aux protéines.

HYPOTHÈSES DE CALCUL POUR LES CHAPITRES 2 ET 3

Le dossier a été rédigé en juillet 2014 et se base donc sur les éléments connus à cette date. Des hypothèses de calcul (détaillées plus bas) ont été prises pour les éléments non connus lors de l'impression du dossier.

L'ensemble des résultats présentés sont sous réserve des derniers arbitrages français de la PAC et de modification des modalités à mi-parcours.

● BASE DE SIMULATION

Chapitre 2 : Les simulations sont basées sur les exploitations du RICA. L'extrapolation des résultats de cet échantillon de 7400 exploitations d'élevage a vocation à représenter l'ensemble des 300 000 exploitations françaises de moyenne et grande taille. Les données utilisées pour les simulations sur ces exploitations datent de 2011.

Chapitre 3 : Les simulations sont basées sur un échantillon de cas types (ceux-ci décrivent un système de production optimisé). Ces simulations n'ont pas vocation à représenter l'ensemble des systèmes d'élevage mais à préciser les impacts sur des exploitations emblématiques.

L'ensemble des simulations sont réalisées à système constant, en rythme de croisière, sans prise en compte des évolutions des exploitations (surfaces, cheptels) qui ne manqueront pas de se produire d'ici 2019.

● JEU D'HYPOTHÈSES

Aides découplées :

Les surfaces en parcours (surfaces en herbe peu productives), portant des DPU souvent de faible valeur faciale, bénéficient de la convergence sans pondération, quelle que soit la région et la nature des surfaces.

Aides couplées :

Les **montants des aides** utilisés pour les simulations sont ceux décrits dans le chapitre 1 et donnés à titre indicatif par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt pour les aides animales et aux cultures protéiques. Aucune modification n'a été opérée pour les autres aides couplées dans le secteur végétal enregistrées dans les différents échantillons.

Pour la **PMTVA, la référence individuelle** utilisée est la moyenne des vaches allaitantes présentes sur l'exploitation (vache ayant ou non touché la PMTVA en 2013, ou 2011 dans le chapitre 2) si le troupeau en comprend au moins 10. Les génisses ne sont pas primées, les systèmes utilisés pour les simulations étant en rythme de croisière : seuls les nouveaux producteurs pourront utiliser cette souplesse dans les 3 premières années. Dans le chapitre 2, le critère de productivité numérique des vaches allaitantes n'a pas pu être vérifié, engendrant une erreur très faible (<3%).

Pour les **aides aux cultures protéiques**, les simulations ont pris en compte 100€/ha pour les hectares de cultures de légumineuses et de protéagineux purs et pour 25% de l'ensemble des prairies temporaires.

Second pilier :

Aucune modification concernant les **MAEC** et les **aides à la production biologique** n'a été intégrée aux simulations : de fait les montants actuels sont conservés dans chaque ferme.

ICHN : Le zonage ICHN a été supposé constant sur l'ensemble de la période. La révision prévue en 2018 n'a donc pas été intégrée à nos simulations. Pour les simulations 2015 (chapitre 3), l'hypothèse de montant prise a été de 70€ en plus sur 75 ha dès 2015 pour les ex-PHAE et 14€ en plus sur 75ha pour les autres exploitations (augmentation linéaire sur 5 ans).

DOSSIER

SPÉCIAL
PAC

N°448
Juillet-Août 2014

Économie de l'élevage



SÉLECTION DE PARUTIONS RÉCENTES
DES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE
(GEB)

**Dossier marchés mondiaux
des produits laitiers 2013.**

Perspectives 2014. N° 447 - Juin 2014

**Dossier marché mondial
viande bovine 2013.**

Perspectives 2014. N° 446 - Mai 2014

Dossier annuel Ovins 2013

Perspectives 2014. N° 445 - Avril 2014

Dossier annuel Caprins 2013

Perspectives 2014. N° 444 - Mars 2014

Dossier annuel Bovins lait 2013

Perspectives 2014. N° 443 - Février 2014

Dossier annuel Bovins viande 2013

Perspectives 2014. N° 442 - Janvier 2014

**L'élevage d'herbivores au Recensement
agricole 2010**

Cheptels, Exploitations, Productions.

N° 440-441 - Novembre/Décembre 2013

