



Bilan de 15 ans de PAC en Lot-et-Garonne (2004 à 2019)

Constats et perspectives

Cette note est une actualisation du document de décembre 2019 qui ne présentait que des données partielles pour 2019. Il comprend aussi quelques compléments et précisions.

Les nouveautés réglementaires viennent régulièrement modifier la PAC. Ces évolutions, toutes aussi complexes les unes que les autres accompagnent l'inexorable régression des aides de la PAC depuis une quinzaine d'années pour la plupart des exploitations du Lot-et-Garonne. Le nouveau zonage ZDS et son impact sur l'ICHN a constitué le fait le plus marquant de la campagne 2019. Pour l'après 2020, les perspectives sont encore floues mais préoccupantes.

Sommaire

1- Contexte et objectif du propos

2- Eléments statistiques à mi-parcours de la réforme en cours

21- De 2013 à 2019

22- De 2009 à 2013

3- La PAC vue au travers de six exploitations type

31- Grandes cultures sans irrigation sur 100 Ha

32- Grandes cultures sur 100 Ha dont 70 Ha irrigués ; 20 Ha de soja

33- Pruniers d'ente sur 25 Ha + grandes cultures sur 75 Ha à 50% Irr.

34- Bovins lait sur 100 Ha sans irrigation, en zone défavorisée

35- Bovins viande sur 100 Ha sans irrigation, en zone défavorisée

36- Autres systèmes non éligibles aux aides PAC avant 2015

37- En résumé

4- Quel soutien de la PAC aux jeunes agriculteurs

5- Et maintenant, quelles perspectives

1-Contexte et objectif du propos

D'un point de vue économique, le fait le plus marquant de la réforme en cours pour la période 2014-2020 est la convergence des aides. Cette démarche visait à abandonner progressivement les références historiques propres à chaque exploitation et à resserrer les écarts, parfois énormes, des niveaux d'aides. Cependant, cette convergence progressive sur 5 années ne visait qu'à réduire de 70% l'écart existant en 2014 entre l'aide de chaque exploitation et le niveau moyen national.

Sachant d'entrée que la valeur moyenne en 2014 des DPU-47 était de 321,04€ et se situait au 5° rang national derrière Marne, Somme, Seine-Saint-Denis et Pas de Calais (350,04€ pour la Marne; 40,27€ pour les Pyrénées orientales au 95° rang; 228,22 pour la Dordogne; 239,14 pour la moyenne nationale), il était évident que cette réforme serait, en moyenne pour le Lot-et-Garonne, lourde de conséquences. Les bilans statistiques réalisés actuellement par les services de l'Etat confirment ces prévisions.

Mais le Lot-et-Garonne présente une agriculture très diversifiée avec des exploitations orientées sur des productions qui ont bénéficié d'un important soutien de la PAC (tabac, prune d'ente, bovins lait intensifs, jeunes bovins, grandes cultures irriguées, tomate industrie), et des exploitations, arboricoles par exemple, qui n'ont bénéficié d'aucune aide directe, ceci illustrant les grandes disparités sur le niveau des aides.

Le Lot-et-Garonne a également connu des évolutions structurelles importantes de ses systèmes d'exploitation avec notamment la forte régression de la culture du tabac, de l'élevage, bovins lait en particulier. Cette modification des activités s'est accompagnée par une régression du nombre d'exploitations de 16,7% de 2013 à 2019 se traduisant évidemment par l'agrandissement des structures sur la même période de 17%.

Aujourd'hui, les exploitations en place se retrouvent ainsi avec des aides découplées souvent déconnectées de leur système de production actuel car issues d'activités qui ont évolué ou qui ont été abandonnées. Des

agrandissements fonciers ont parfois même été observés sans transfert des droits à paiement.

Comment mesurer dans ces conditions et pour des systèmes d'exploitation donnés, l'évolution concrète des soutiens de la PAC?

Comment mesurer, dans un contexte de variabilité des conditions agro-météorologiques tant annuelles qu'interannuelles et en l'absence de références technico-économiques fiables pour des systèmes d'exploitation donnés, l'évolution du poids des soutiens de la PAC dans le revenu des exploitations.

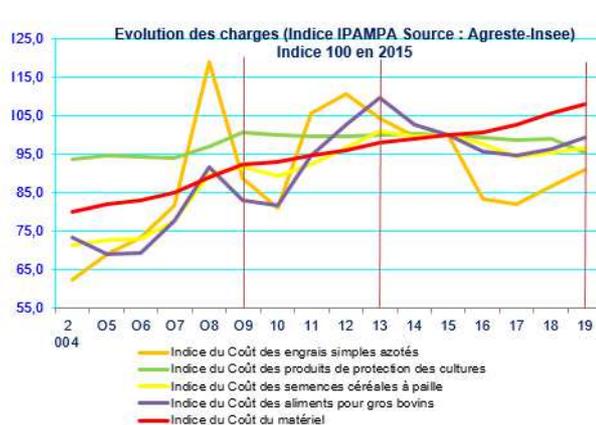
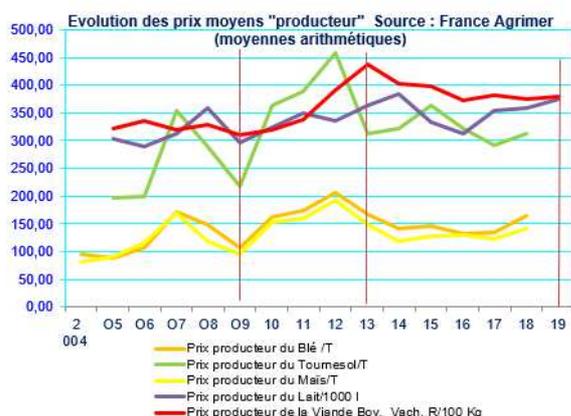
Tenter de répondre à ces deux questions constitue l'objectif de ce document.

2-Éléments statistiques à mi-parcours de la réforme

21- De 2013 à 2019

PAC 47	2013	2019	%
Nbre d'exploitations	6 147	5 122	-16,7
Nbre d'Ha SAU	283 101	275 912	-2,5
Ha SAU / Exploitation	46,06	53,87	17,0
Aides découplées	95 049 050	67 667 188	-28,8
Aides couplées	6 218 489	14 414 650	131,8
ICHN (+ PHAE)	1 351 568	3 453 563	155,5
Total	102 619 107	85 535 401	-16,6
Total / exploitation	16 694	16 700	0,0
Total /Ha SAU	362	310	-14,5
Hors ICHN			
Total / exploitation	16 474	16 025	-2,7
Total /Ha SAU	358	297	-16,8

Source : Agreste - ASP-SSP : Oct. 2020 + DRAAF NA



Sur cette période de 7 ans qui intègre l'ensemble de l'évolution liée à cette réforme, le montant des aides a diminué par ha SAU mais s'est maintenu par exploitation du fait de l'agrandissement des structures et grâce à l'ICHN.

L'évolution des prix à la production sur cette même période renforce ce constat inquiétant concernant la situation économique difficile de nombreuses exploitations. L'évolution des charges d'intrants et du matériel accentue ce constat. A noter la hausse importante et régulière du coût du matériel.

22- De 2009 à 2013

Le bilan de santé de 2010 était déjà de mauvais augure.

PAC 47	2009	2013	%
Nbre d'exploitations	6 551	6 147	-6,2
Nbre d'Ha SAU	284 000	283 101	-0,3
Ha SAU / Exploitation	43,35	46,06	6,2
Aides découplées	64 331 000	95 049 050	47,7
Aides couplées	50 660 000	6 218 489	-87,7
Total	114 991 000	101 267 539	-11,9
Total / exploitation	17 553	16 474	-6,1
Total /Ha SAU	405	358	-11,7

Source : Agreste - traitement de données ASP: Oct. 2018 et SSP ; ASP 2011

Sur la période précédente, l'agrandissement des exploitations n'avait pas suffi à maintenir le niveau des aides PAC par exploitation qui avait chuté fortement hors ICHN. De plus, les charges évoluaient à la hausse. Cette période a néanmoins connu pour la plupart des productions, une hausse des prix à la production qui a pu atténuer la perception de la baisse des aides PAC.

En somme, la baisse des aides hors ICHN par Ha SAU de 2009 à 2019 se situe à 26 %, passant de 405 à 297 €.

Et si on prend en compte l'inflation ?

En euros constants 2015 (utilisation du tableau des taux d'inflation INSEE), cette baisse des aides par Ha SAU de 2009 à 2019 atteint 34%.

Mais tentons d'analyser cette évolution toutes choses égales par ailleurs pour les principaux systèmes d'exploitation du Lot-et-Garonne.

3- La PAC vue au travers de six exploitations type

La méthodologie retenue repose sur l'idée de mesurer l'évolution des aides PAC depuis que celles-ci sont devenues transparentes en 1993 pour les grandes cultures en particulier. Cependant nous limiterons la rétrospective à 2004, année précédant la mise en place de la modulation des aides qui avait pour but d'alimenter le second pilier du développement rural à partir des aides du premier pilier. Ainsi les principaux changements intervenus depuis 2004 sont:

- la mise en place de la modulation des aides à partir de 2005,
- le découplage des aides à partir de 2006 (création des DPU),
- le bilan de santé de la PAC en 2010, en vue de commencer un rééquilibrage des aides entre exploitations,
- la réforme de 2014-2015 avec la mise en place de la convergence des aides et du verdissement, dans un contexte de baisse du budget.
- La modification de la carte des zones défavorisées et ses conséquences sur l'ICHN.

Pour mesurer l'évolution des aides pour un système d'exploitation donné, l'objectif vise à illustrer celui-ci par un cas type figé sur ses aspects techniques de 2004 à 2019, tel une situation en régime de croisière. Pour cela, il faut simuler depuis 2004 l'évolution des aides en respectant chacun des mécanismes de la PAC propre à chaque période. Ont été alors repris les trois simulateurs économiques utilisés par la Chambre d'Agriculture lors de chaque nouvelle réforme annoncée, ceux-ci ayant été reliés entre eux. Leur paramétrage a été actualisé afin de correspondre parfaitement à la réalité des aides perçues.

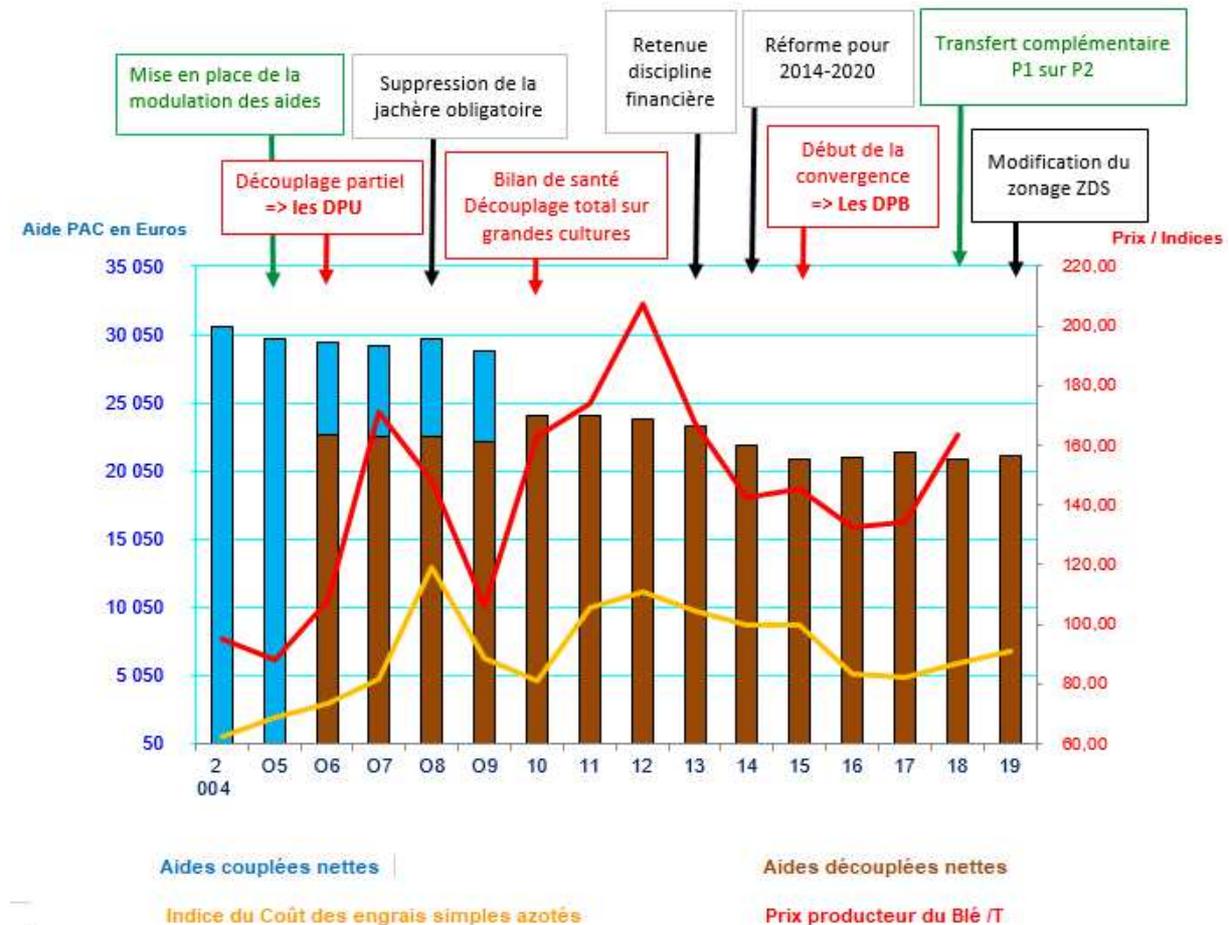
Concernant l'approche du revenu et du poids des aides PAC dans celui-ci, seuls ont été repris en filigranes des éléments statistiques sur l'évolution des prix des produits et des charges vus plus haut. L'agriculture biologique, en plein essor en Lot-et-Garonne, n'est cependant pas abordée ici.

Après une présentation d'éléments statistiques globaux, sont donc présentés dans ce document les systèmes suivants:

- 1- Grandes cultures sèches
- 2- Grandes cultures irriguées
- 3- Prune
- 4- Bovins lait
- 5- Bovins allaitants
- 6- Autres systèmes non éligibles aux aides PAC avant 2015

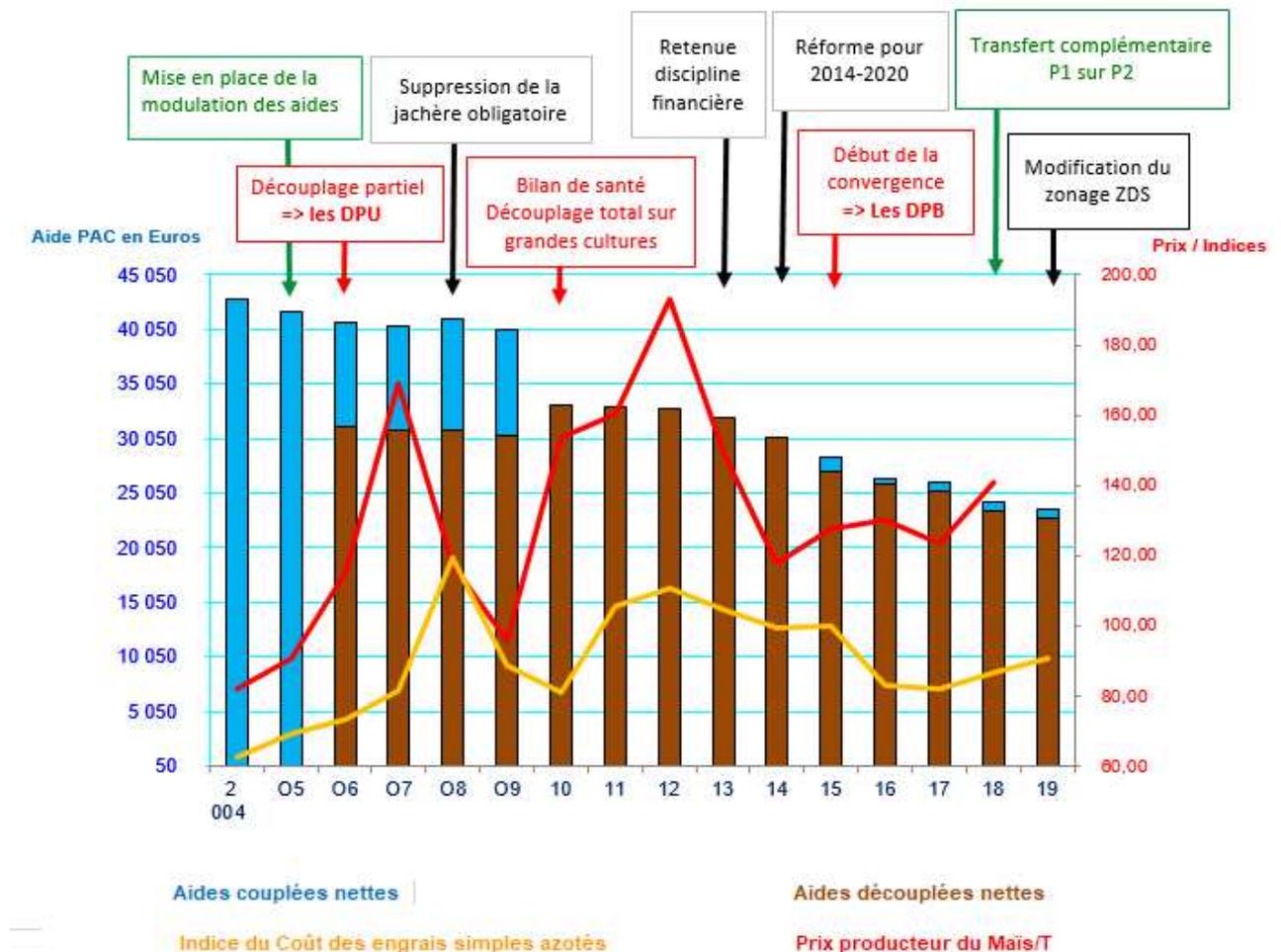
31- Grandes cultures sans irrigation sur 100 Ha

Ce système a été surtout affecté par le bilan de santé en 2010. Ce bilan de santé visait à rééquilibrer les aides entre céréaliers et éleveurs et constituait une étape visant à préparer la réforme actuelle. Celle-ci a eu un effet moins marqué. Les effets de la convergence sont limités. La baisse des aides entre 2004 et 2019 est de 9 390 € soit -30,7 %.



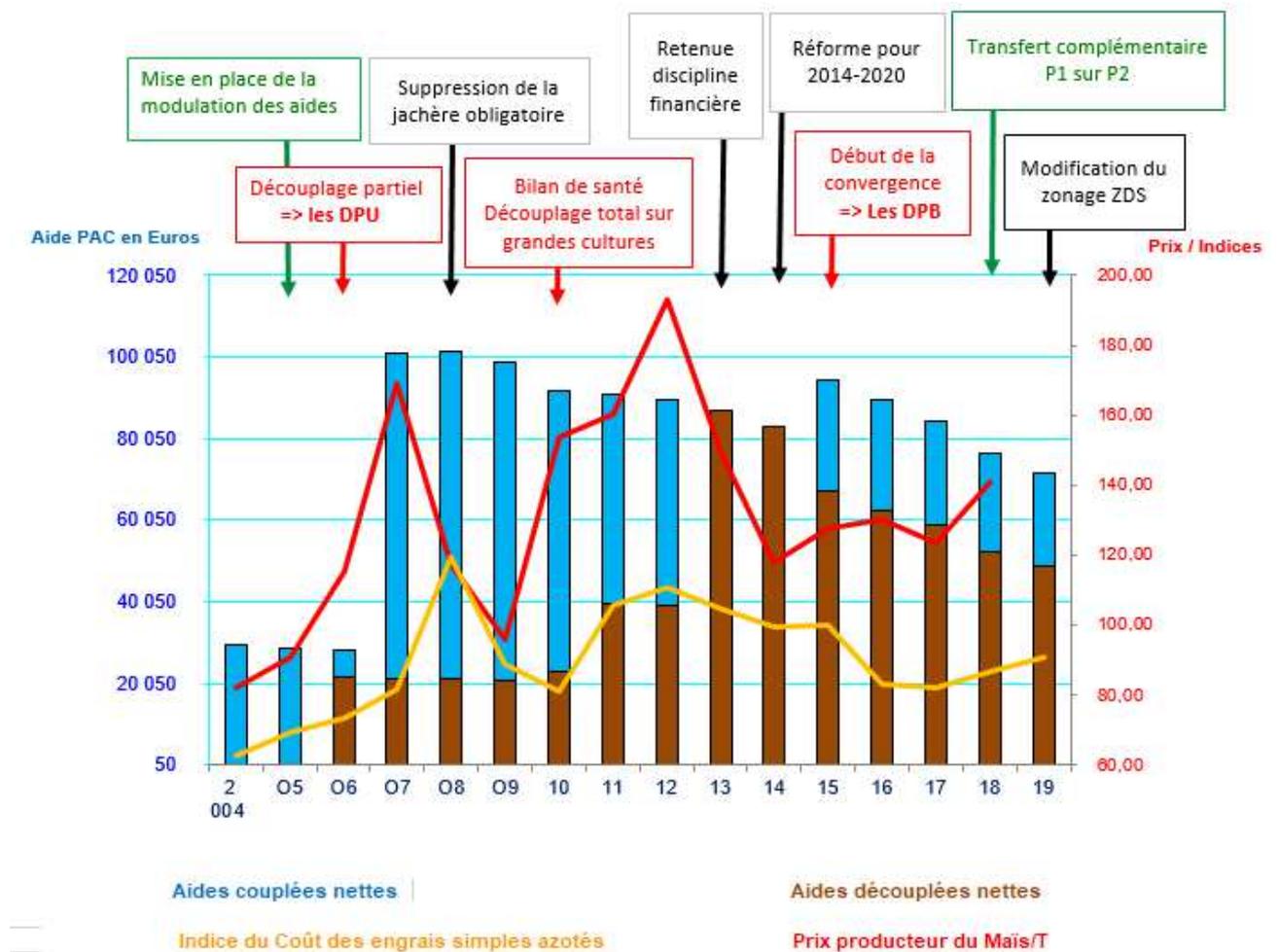
32- Grandes cultures sur 100 Ha dont 70 Ha irrigués avec 20 Ha de soja

Ce système a subi de plein fouet les réformes successives. La convergence engagée en 2015 a eu un effet marqué. La baisse des aides entre 2004 et 2019 est de 19 371 € soit -45,2 %.



33- Pruniers d'ente sur 25 Ha + grandes cultures sur 75 Ha dont 50% irriguées

La prune d'ente n'a pas été concernée par la réforme de la PAC de 1993 qui consistait en un semi-découplage des aides. Elle n'a connu le remplacement du soutien au produit par le soutien à l'ha qu'en 2007 (création de l'aide couplée prune). Le découplage a eu lieu en deux étapes, en 2011 puis en 2013. La réforme en cours se traduit par un effet de la convergence marqué mais très atténué par la mise en place d'une nouvelle aide couplée. Ainsi sur la période 2007 à 2019, la baisse des aides est de 29 349 € soit -29,1 %.



34- Bovins lait sur 100 Ha en sec, en zone défavorisée

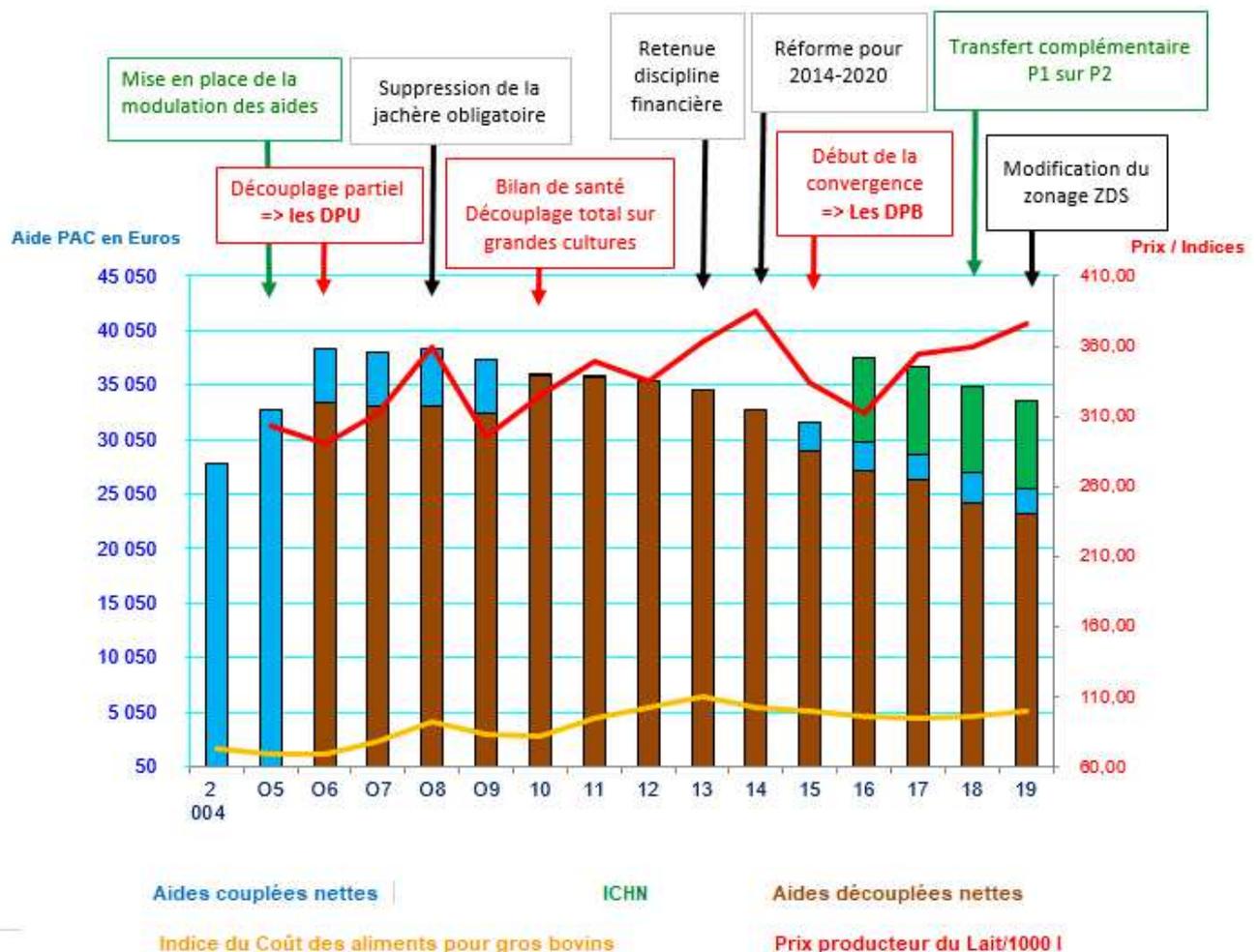
Ce système d'exploitation présente les caractéristiques suivantes:

- 60 vaches laitières
- 110 UGB
- 500 000 litres de lait produits
- 15 réformes par an
- 35 Ha de maïs
- 70 Ha de surface fourragère dont 37 de céréales autoconsommées avec 4 Ha de luzerne

La mise en place de l'Aide Directe Laitière en 2004, augmentée jusqu'en 2006 et alors découplée, a constitué 51,6 % de la valeur des DPU créés. Mais on doit noter que ce système est assez peu intensif. Les prairies représentent 1/3 de la surface et n'ont contribué aux aides qu'à partir de 2010, limitant alors l'impact du bilan de santé. Ce système aurait pu être fortement impacté par la réforme de 2014 malgré la création de l'ABL en 2015. Il maintient son niveau d'aide grâce à l'ICHN accessible aux élevages laitiers à partir de 2016. Cette ICHN de 8000 € en 2019, représente 23 % des aides perçues.

Au final, ce système d'exploitation enregistre une amélioration des aides entre 2004 et 2019 de 5 662 € soit + 20,3 %. Ce même type d'exploitation hors ZDS enregistrerait sur la même période une baisse de 2 358 € soit -8,4%.

Ce cas type illustre parfaitement la problématique posée par la modification du zonage ZDS à partir de 2019 et la suppression de l'ICHN à terme pour les communes sortantes.



35- Bovins viande sur 100 Ha en sec, en zone défavorisée.

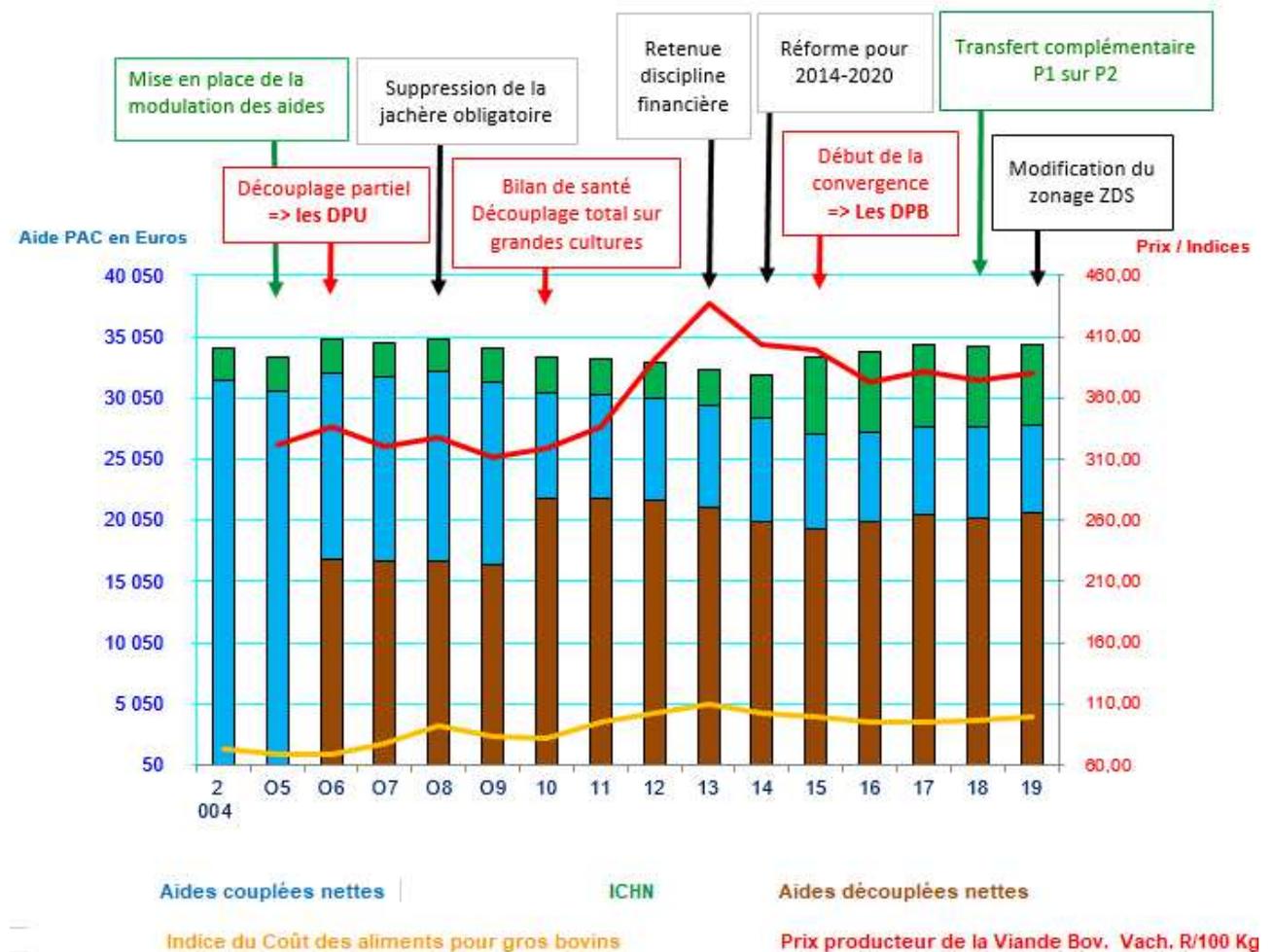
Ce système d'exploitation présente les caractéristiques suivantes:

- 40 vaches allaitantes + 8 génisses
- 60 UGB
- Production de broutards pour l'exportation
- 5 réformes par an
- 10 Ha de maïs
- 50 Ha de surface fourragère dont 5 de céréales autoconsommées avec 3 Ha de luzerne.

Les exploitations en élevage allaitant sont celles qui connaissent les aides couplées les plus anciennes puisque la prime au maintien du troupeau de

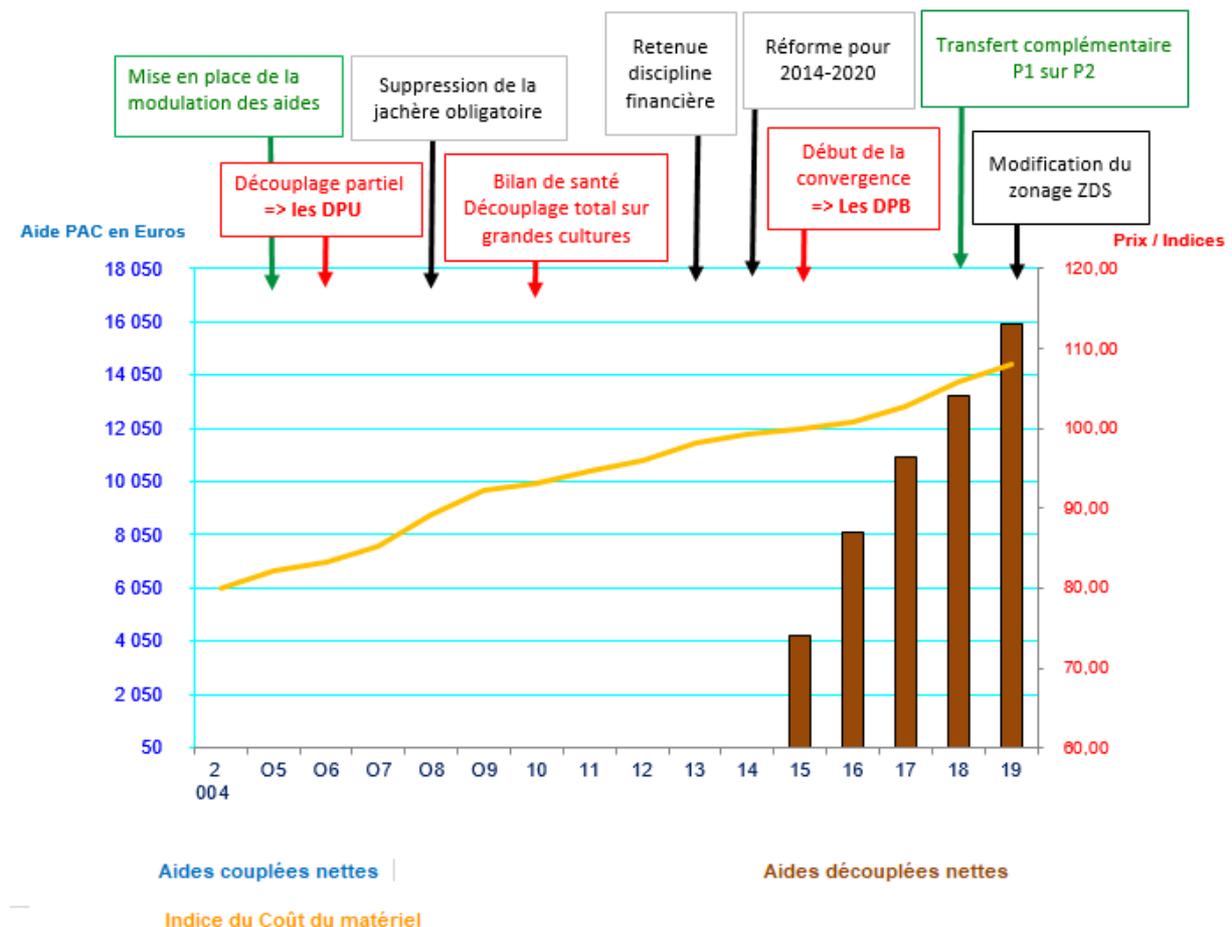
vaches allaitantes (PMTVA) qui a précédé l'ABA de 2015 a été mise en place en 1980. Cette aide a fait l'objet de nombreuses réformes, favorisant les systèmes extensifs de 1993 jusqu'en 2005 avec la mise en place en parallèle d'un contingentement, lequel a été abandonné en 2014. La prime à l'abattage (PAB) instaurée en 2000 pour compenser la perte de revenu résultant de la baisse du prix d'intervention, a été totalement découplée en 2010.

Le rééquilibrage des aides en faveur des systèmes "herbe" en 2010 a limité l'impact du bilan de santé. La dernière réforme a durci l'accès à l'ABA et supprimé l'éligibilité des génisses, impactant le montant des aides perçues. Ce troupeau de taille modeste a cependant été moins affecté que les troupeaux de taille plus importante. Mais c'est surtout en zone défavorisée, que l'ICHN revalorisée a permis la stabilité des aides pour ce type de système. Hors zone défavorisée, la baisse est significative: -3 658 € entre 2004 et 2019 soit une baisse de 11,6 %.



36- Autres systèmes non éligibles aux aides PAC avant 2015

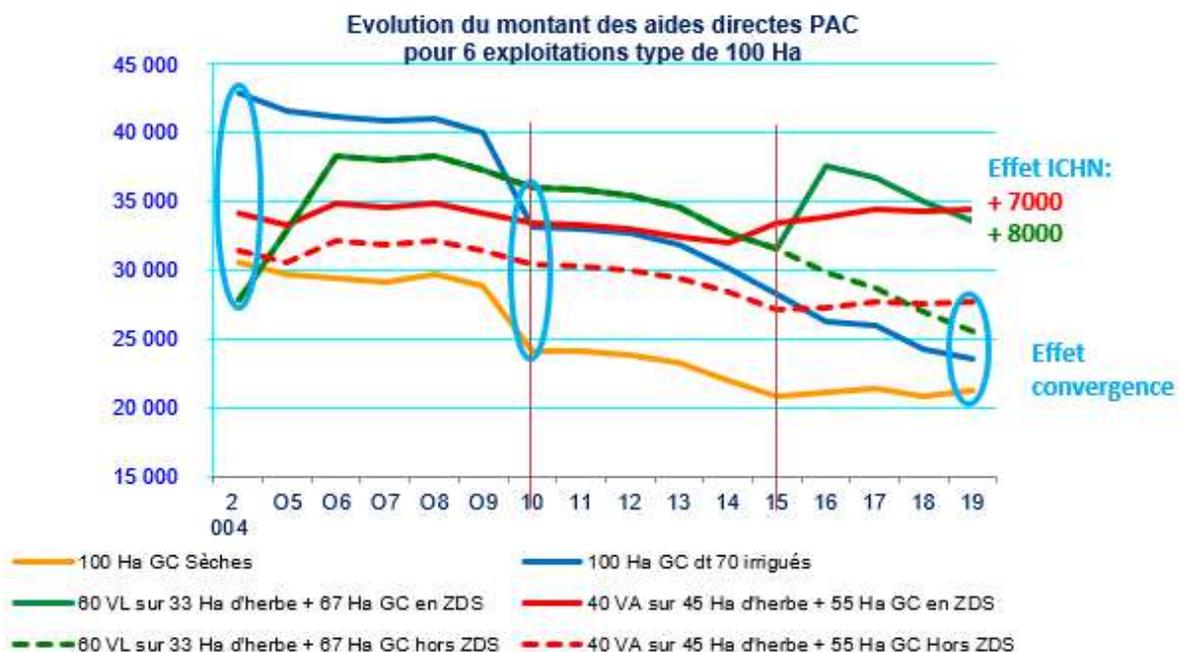
Jusqu'en 2015, toutes les exploitations spécialisées sur des productions comme la plupart des fruits et légumes, excepté pruniers d'ente ou fruits à coques, n'avaient pas été dotées de droit à paiement pour percevoir les aides PAC. C'est toujours le cas d'ailleurs pour les vignes. Cependant et malgré l'absence de référence, la réforme de 2015 a accordé à ces exploitations des droits de valeur faible, certes, mais qui avec la convergence ont atteint un niveau non négligeable en 2019. Le cas type suivant correspondant à une exploitation de 100 ha constituée de vergers et de cultures légumières, illustre ces situations qui ont amené ces exploitants à déposer pour la première fois un dossier PAC en 2015. L'aide PAC 2019 se situe ainsi à 16 004 €, soit 75 % de ce que percevait une exploitation de même taille en grandes cultures sèches.



37- En résumé

L'évolution des soutiens directs de la PAC varie fortement d'une exploitation à l'autre. Ce petit échantillon de systèmes type est très incomplet et mériterait pour chaque filière d'être étoffé avec des variantes sur la SAU ou le degré d'intensification en élevage. Cependant, il met en évidence la problématique des systèmes céréaliers qui voient baisser sans cesse le niveau des soutiens dans un contexte de marché qui s'est dégradé depuis 2013.

Pour une meilleure lisibilité du graphique ci-dessous résumant ce qui vient d'être présenté, le système "prune", relativement particulier, a été écarté.



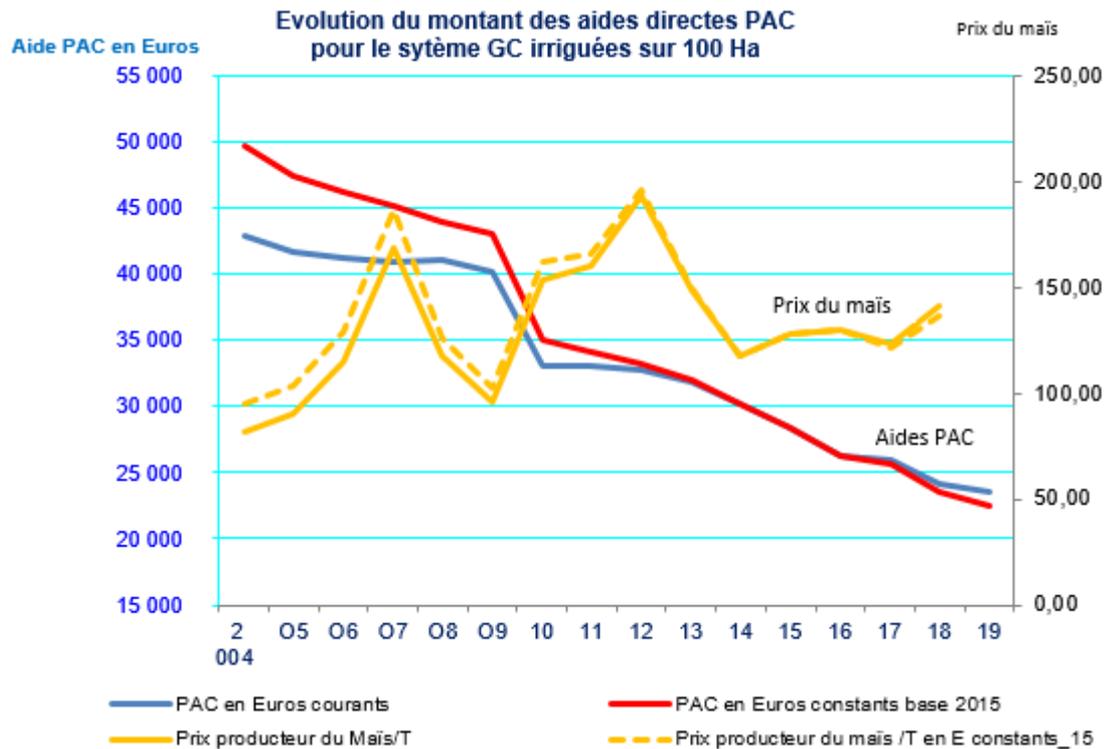
Le transfert opéré en 2018 de 4,2% du premier pilier vers le second afin de financer notamment l'agriculture biologique et l'ICHN a eu un effet marqué pour toutes les exploitations.

La convergence des aides qui était le principal objectif de la réforme 2015 se vérifie bien. L'ICHN avec sa revalorisation a permis aux éleveurs des zones défavorisées de compenser les effets de cette convergence.

Depuis la réforme de 1993, les aides de la PAC ont perdu leur caractère compensatoire des prix pour devenir une aide au revenu. Cependant,

aucune revalorisation de ces aides n'a permis de prendre en compte les effets de l'inflation.

Prenons le cas du système grandes cultures en irrigué.



Nous avons vu précédemment que ce cas type de système avait connu une baisse de ses aides PAC de 45,2% entre 2004 et 2019.

La prise en compte de l'inflation se traduit par une baisse encore plus forte: 54,5 % en Euros constants.

Parallèlement, le prix du maïs a progressé en 2018 de 43,8 % en euros constants par rapport à 2004, mais avec une forte volatilité d'une année à l'autre.

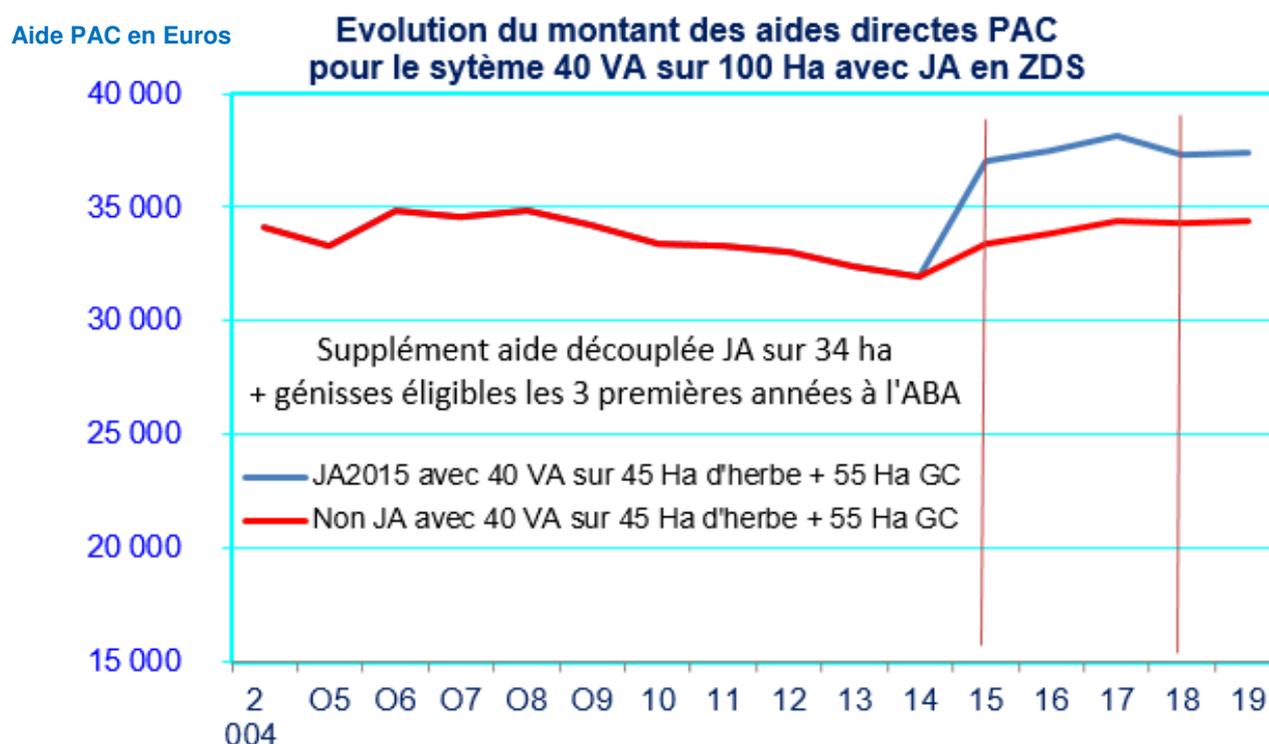
4- Quel soutien de la PAC aux jeunes agriculteurs

Pour illustrer le sujet, prenons le cas de l'exploitation avec bovins viande, exploitation conduite par un JA installé en 2015. Le caractère JA est pris en compte à deux niveaux:

- pour les aides découplées avec le complément JA,
- pour le troupeau de vaches allaitantes avec l'éligibilité des génisses à l'ABA les trois premières années en tant que nouveau producteur.

Cela se traduit par un supplément d'aide moyen sur 5 ans de 10 %.

	2015	2016	2017	2018	2019
Non JA	33 380	33 815	34 439	34 316	34 467
JA	37 083	37 464	38 091	37 312	37 525
Supplément (JA + Génisses)	3 703	3 649	3 652	2 997	3 059



A noter l'évolution du montant /Ha de l'aide découplée JA attribuée sur les 34 premiers ha de l'exploitation.

2015	2016	2017	2018	2019
68,12 €	68,12 €	68,12 €	88,150 €	90,00 €

Ce complément JA (3060 en 2019) ne sera pas reconduit en 2020 pour ce cas puisque limité à 5 ans.

5- Et maintenant, quelles perspectives

L'adaptation des agriculteurs à ces évolutions défavorables est une nécessité évidente. C'est pour une part importante des exploitations, une fuite en avant avec l'agrandissement ou le développement de la production lié à la disparition des systèmes de maîtrise des volumes comme les quotas laitiers. Cette adaptation est-elle durable? D'autres exploitations ont déjà pris un autre virage et abandonné cette idée en s'orientant sur des systèmes déconnectés des marchés mondiaux.

Les contraintes budgétaires de l'UE et les nouveaux enjeux environnementaux auxquels elle doit répondre ne laissent rien augurer de bon pour l'agriculture. La prochaine réforme prévue en 2021 ne devrait se mettre en place qu'en 2023. L'accord européen du 21 juillet 2020 maintient de façon globale et en euros courants le budget de la PAC. Mais c'est néanmoins une baisse en euros constants, c'est-à-dire en intégrant l'inflation. Il importe maintenant de connaître les mesures envisagées et leur financement. Tout ceci est encore très flou.

La France qui va avec cette nouvelle PAC, bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre, élabore son plan stratégique national dont les premières propositions concrètes devraient émerger en 2021 pour une application en 2023. Le verdissement sera abandonné et ses mesures transférées dans la conditionnalité où la diversité des cultures pourrait alors évoluer vers la notion de rotation, où les SIE pourraient se limiter aux zones ou éléments non productifs (haies, bosquets, mares, bordures de champs, ...). Le verdissement sera alors remplacé par les éco-régimes (éco-scheme), constitués de mesures en faveur de pratiques favorables à l'environnement et pour lesquelles l'engagement sera volontaire et annuel. Cela pourra concerner par exemple une aide pour une meilleure gestion des pâturages permanents ou des éléments du paysage (encourager une plus grande densité des haies, rangées d'arbres, bosquets, étangs ou terres en jachère), une aide pour évoluer vers l'agriculture biologique ou vers une certification environnementale, ... Une expérimentation a déjà été initiée par l'Agence de l'Eau Adour Garonne en 2019 et se poursuit en 2020 sur le bassin versant de la Gélise: les PSE (paiements pour services environnementaux).

La dégressivité des aides directes dès 60 000 € plafonnées à 100 000 € après déduction des salaires, est une possibilité offerte aux états

membres. Les aides découplées actuelles basées sur les DBP pourraient évoluer vers un montant uniforme national ou territorialisé mais les DPB pourraient également être maintenus avec poursuite de la convergence. L'aide aux systèmes assurantiels serait développée. Remarquons cependant le faible succès qu'enregistre l'aide à l'assurance récolte en Lot-et-Garonne: 9% des dossiers en 2015; 4 % des dossiers en 2019.

A noter que l'UE propose que seuls les véritables agriculteurs soient éligibles aux aides PAC, ceci sans exclure les pluriactifs. Reste à définir les critères ...

Le maintien de l'harmonisation des aides directes à l'échelon national permet l'abandon définitif de leur caractère compensateur des prix. Mais compte tenu des différences de potentialités agro climatiques, ne serait-il pas plus souhaitable de revenir à un échelon régional, en inversant la tendance connue depuis 1962 où les has les plus productifs perçoivent les aides les plus importantes? Ou pourquoi pas, une ICHN végétale étendue aux autres zones défavorisées que celles de montagne?

Concernant le second pilier, les aides nécessiteraient un cofinancement national plus élevé...Quid donc de l'avenir de l'ICHN et des autres MAE?

Il se dégage de toutes ces annonces que la contribution des aides de la PAC au revenu des agriculteurs tend encore se réduire. Plus que jamais, ceux-ci devront se protéger des effets de la volatilité des cours mondiaux, réduire leurs coûts de production, diversifier leurs activités et rechercher plus de valeur ajoutée, cela en prenant en compte le respect de la nature, les évolutions du climat et la demande sociétale. L'agriculture biologique s'inscrit parmi les adaptations possibles. Elle représente déjà en Lot et Garonne 43 364 Ha déclarés à la PAC soit 16% des surfaces admissibles.

* * *