



Note de conjoncture 2019

La PAC en Lot-et-Garonne constats et perspectives

Le nouveau zonage ZDS et son impact sur l'ICHN a constitué le fait le plus marquant de la campagne 2019. Cette dernière, malgré le caractère provisoire de certaines données confirme la tendance de l'inexorable régression des aides de la PAC depuis une quinzaine d'années pour les principaux systèmes d'exploitation du Lot-et-Garonne. Pour l'après 2020, les perspectives sont encore floues mais préoccupantes.

Avertissement:

Cette note de conjoncture valide les données pour 2018 et aborde 2019 avec des données provisoires. En effet, les aides couplées végétales pour 2019 ne seront connues qu'au premier trimestre 2020. Aussi les montants pris en compte sont des valeurs prévisionnelles qui seront mises à jour lors de la prochaine édition. Cette remarque vaut également dans une moindre mesure concernant le prélèvement pour la discipline financière généralement remboursé en septembre de l'année suivante. Les graphes sont alors marqués du signe "?" pour l'année 2019 lorsque le montant des aides de l'année 2019 est en partie constitué d'aides couplées.

Sommaire

1- Contexte et objectif du propos

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

21- De 2013 à 2016

22- De 2009 à 2013

3- La PAC vue au travers de cinq 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- 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 9,1% de 2013 à 2016 se traduisant évidemment par l'agrandissement des structures sur la même période de 8,6%.

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-Eléments statistiques à mi-parcours de la réforme

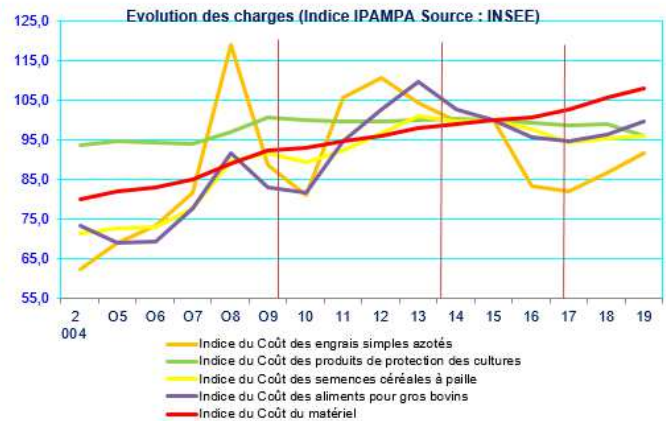
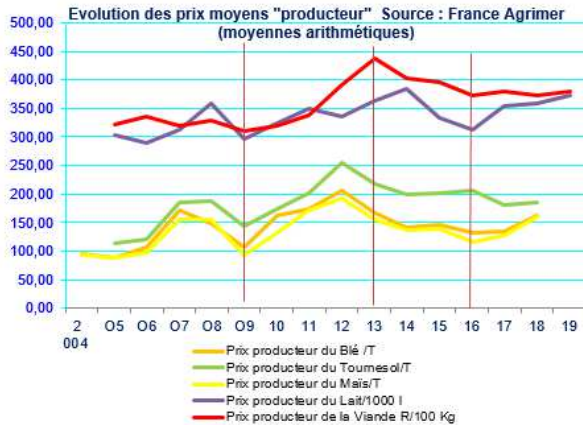
21- De 2013 à 2016

PAC 47	2013	2016	%
Nbre d'exploitations	6 147	5 585	-9,1
Nbre d'Ha SAU	283 101	279 385	-1,3
Ha SAU / Exploitation	46,06	50,02	8,6
Aides découplées	95 049 050	76 616 955	-19,4
Aides couplées	6 218 489	14 213 261	128,6
ICHN (+ PHAE)	1 351 568	3 295 045	143,8
Total	102 619 107	94 125 261	-8,3
Total / exploitation	16 694	16 853	1,0
Total /Ha SAU	362	337	-7,1

Hors ICHN

Total / exploitation	16 474	16 263	-1,3
Total /Ha SAU	358	325	-9,1

Source : Agreste - traitement de données ASP: Oct. 2018



Le bilan à mi-parcours de la réforme est préoccupant. Sur cette courte période de 3 ans, le montant des aides a diminué par ha SAU et s'est maintenu par exploitation du fait de l'agrandissement des exploitations.

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 tempère un peu ce constat mais notons néanmoins la hausse inexorable du coût du matériel dont on connaît le poids au niveau des charges de structure.

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 cette période, l'agrandissement des exploitations n'a pas suffi à maintenir le niveau des aides PAC par exploitation. 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 2016 se situe à près de 20 %, passant de 405 à 325 €.

Et si on prend en compte l'inflation ?

En euros constants (utilisation du tableau des taux d'inflation INSEE), cette baisse des aides par Ha SAU de 2009 à 2016 est de 25,3%.

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 cinq 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.

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 2018, 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 lors de chaque nouvelle réforme annoncée, ceux-ci ayant été reliés entre eux. Leur paramétrage a été actualisé afin de parfaitement correspondre à la réalité des aides perçues.

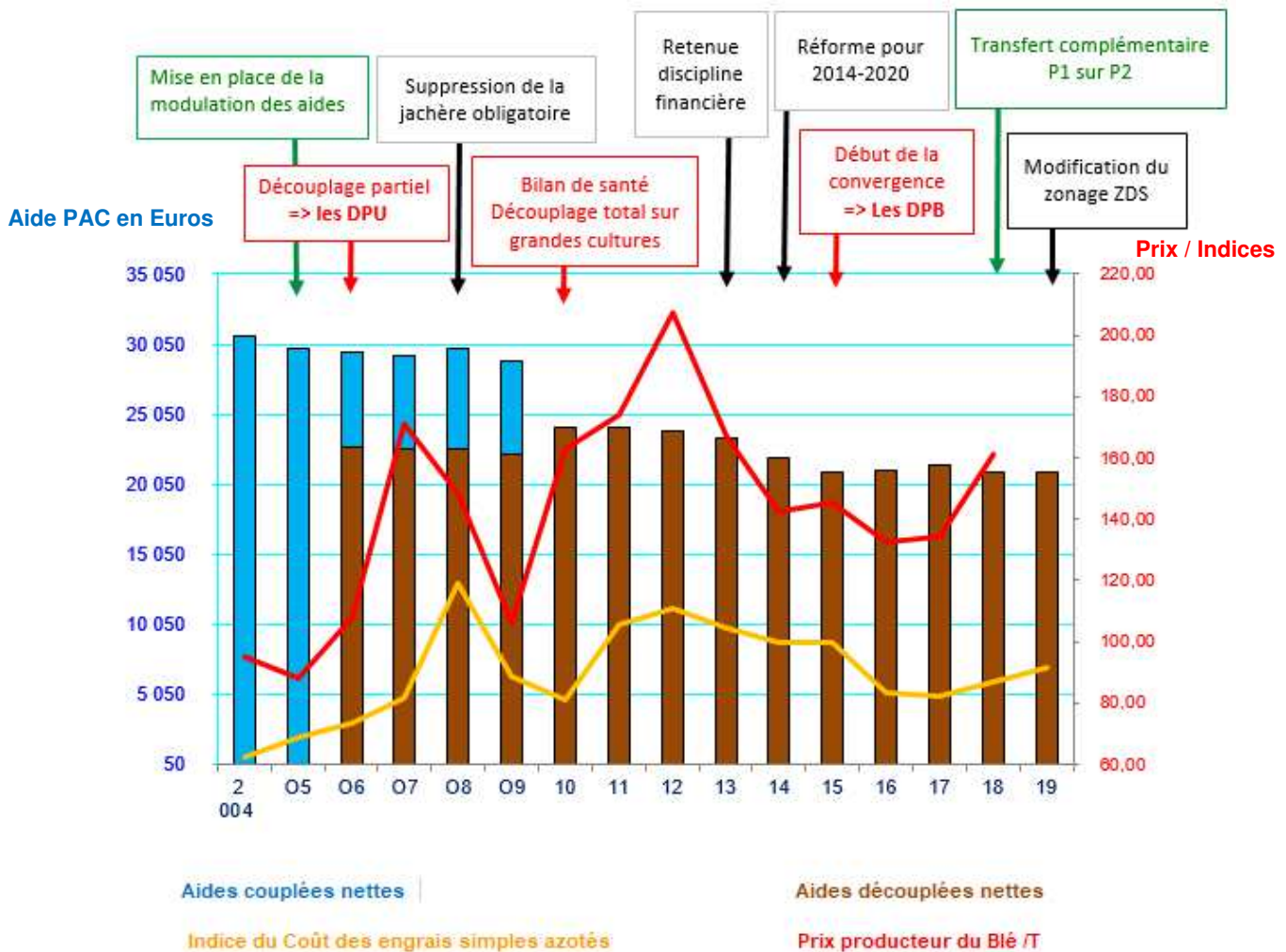
Concernant l'approche du revenu et du poids des aides PAC dans celui-ci, seuls ont été repris en filigranes des éléments statistiques sur l'évolution des prix des produits et des charges vus plus haut. L'agriculture biologique, en plein essor en Lot-et-Garonne, n'est cependant pas abordée ici.

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

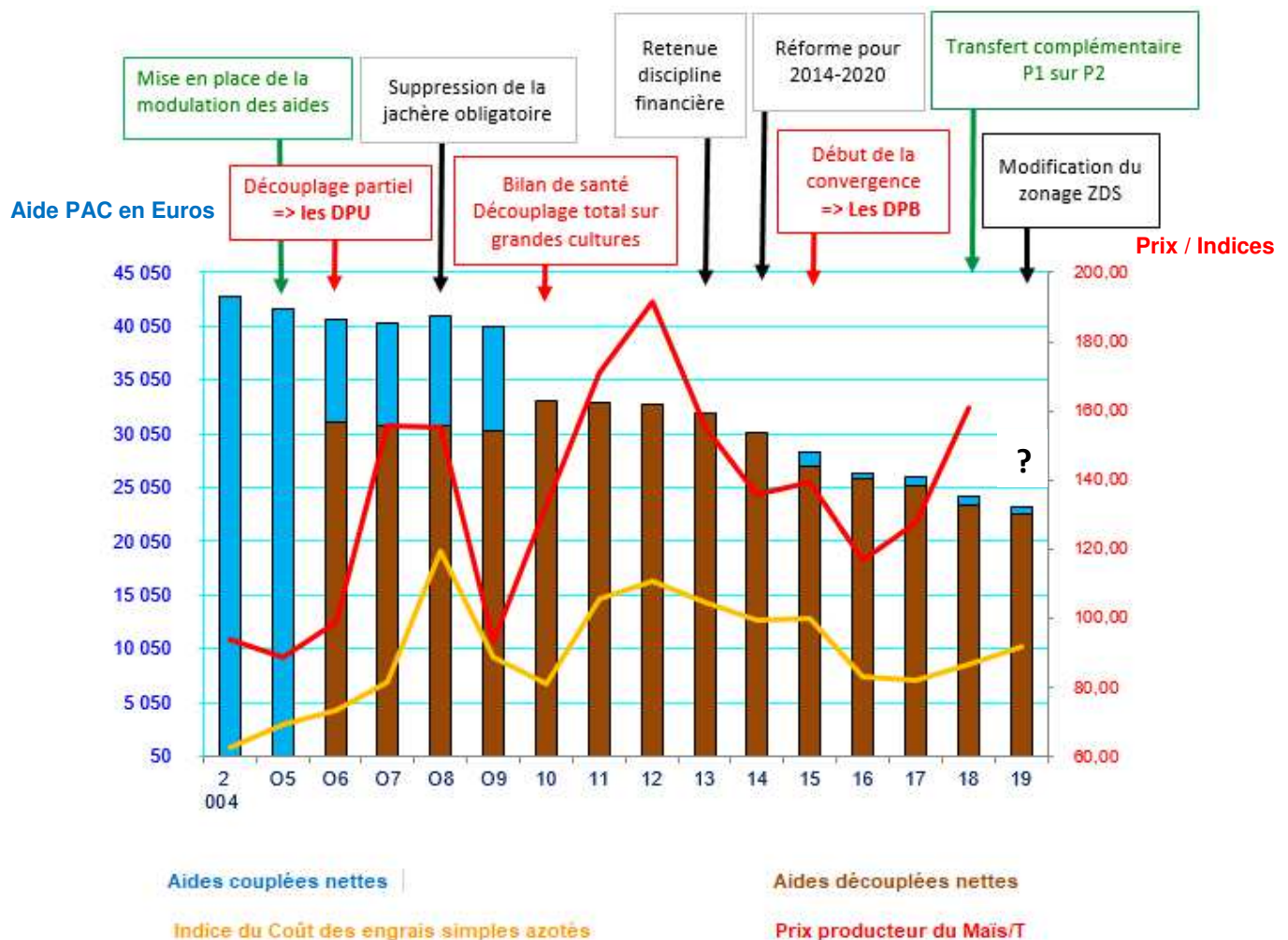
31- Grandes cultures sans irrigation sur 100 Ha

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 9 657 € soit -31,6 %.



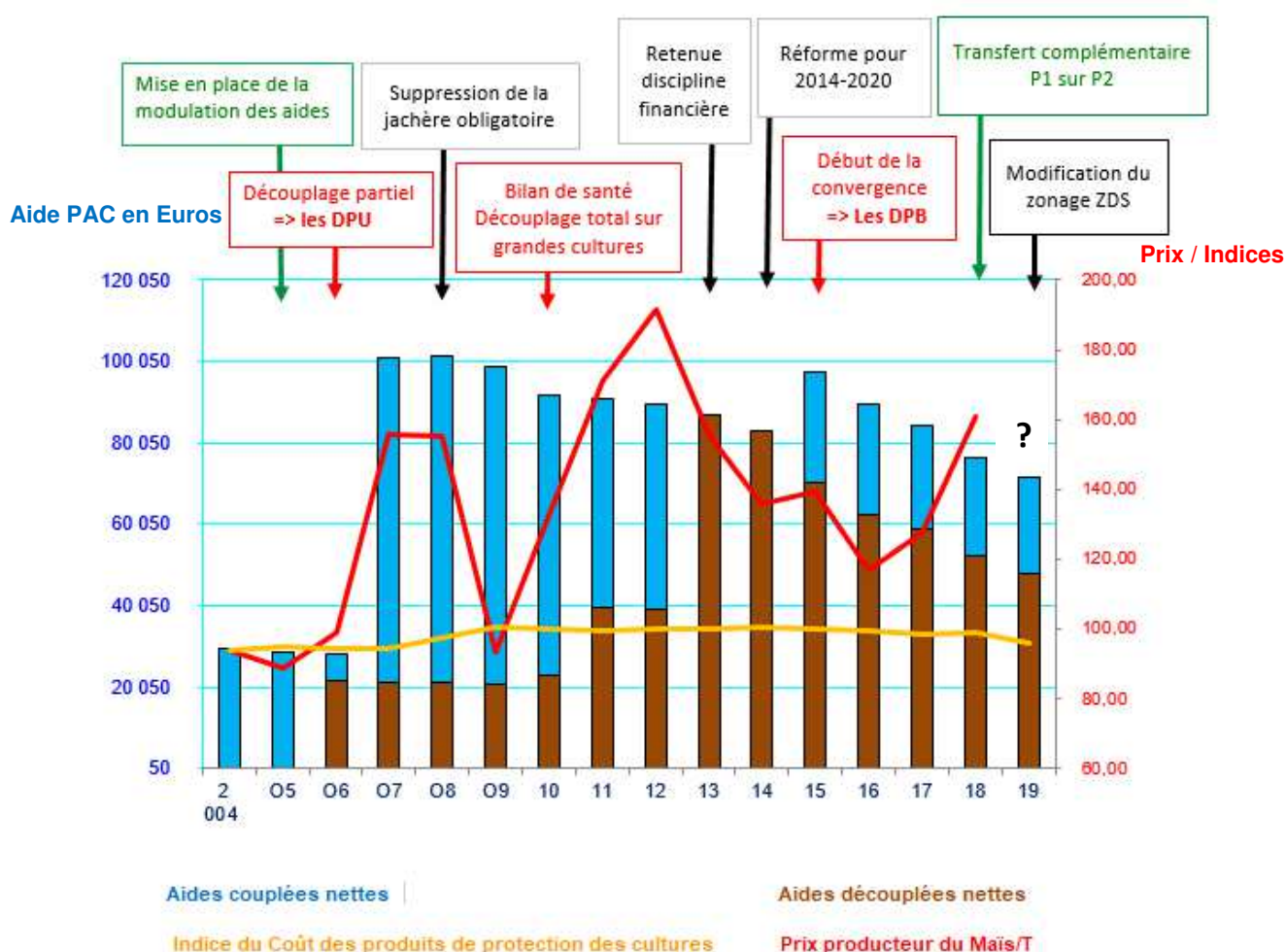
32- Grandes cultures sur 100 Ha dont 70 Ha irrigués avec 20 Ha de soja

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 2018 est de 18 667 € soit -43,5 % et forte tendance à s'accroître pour 2019.



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 2018, la baisse des aides est de 24748 € soit -24,5 %.



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

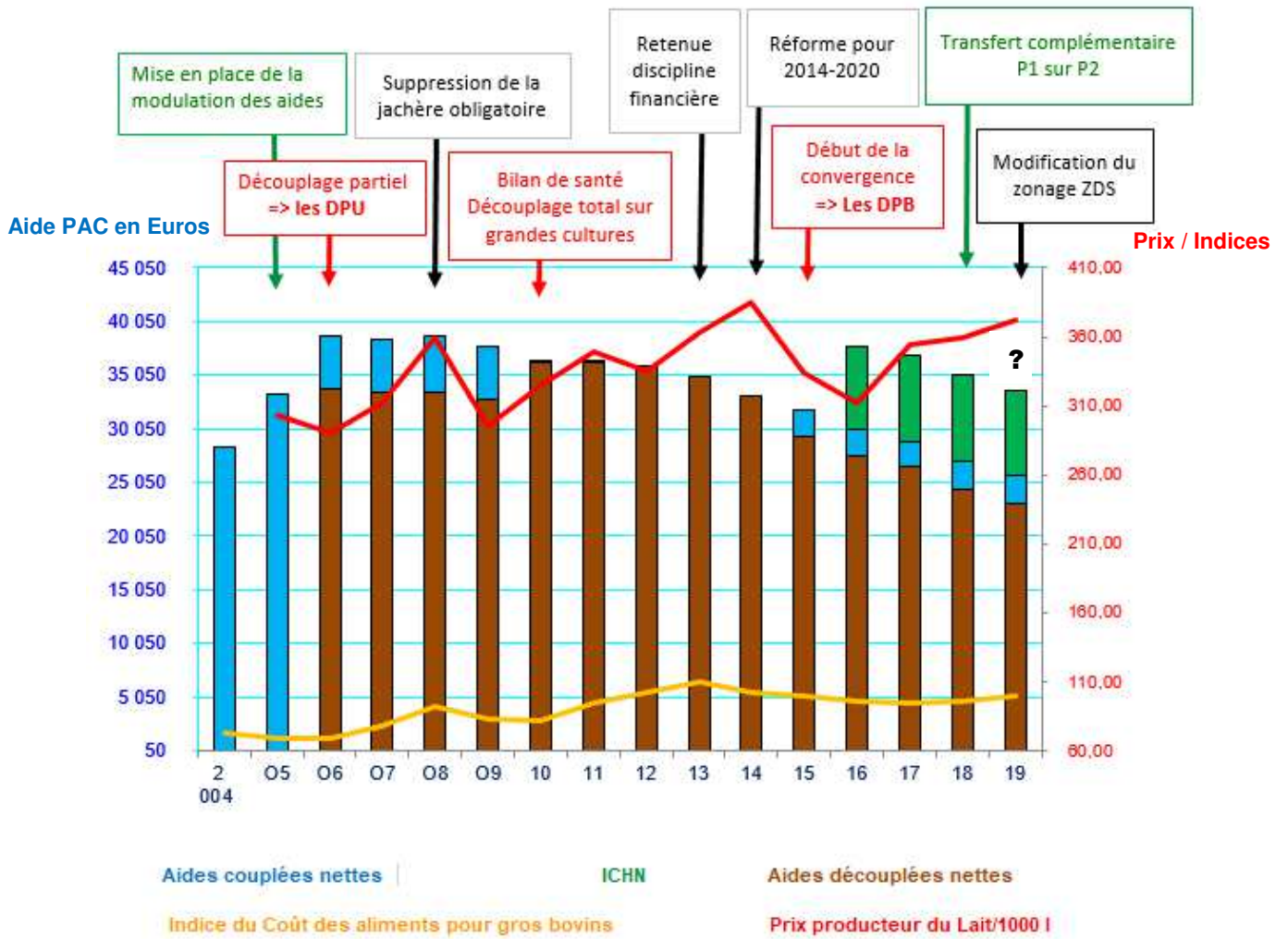
Ce système d'exploitation présente les caractéristiques suivantes:

- 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 2018, représente 23 % des aides perçues.

Au final, ce système d'exploitation enregistre une amélioration des aides entre 2004 et 2018 de 6 693 € soit + 23.6 %. Ce même type d'exploitation hors ZDS enregistrerait sur la même période une baisse de 1 326 € soit -5%.

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.



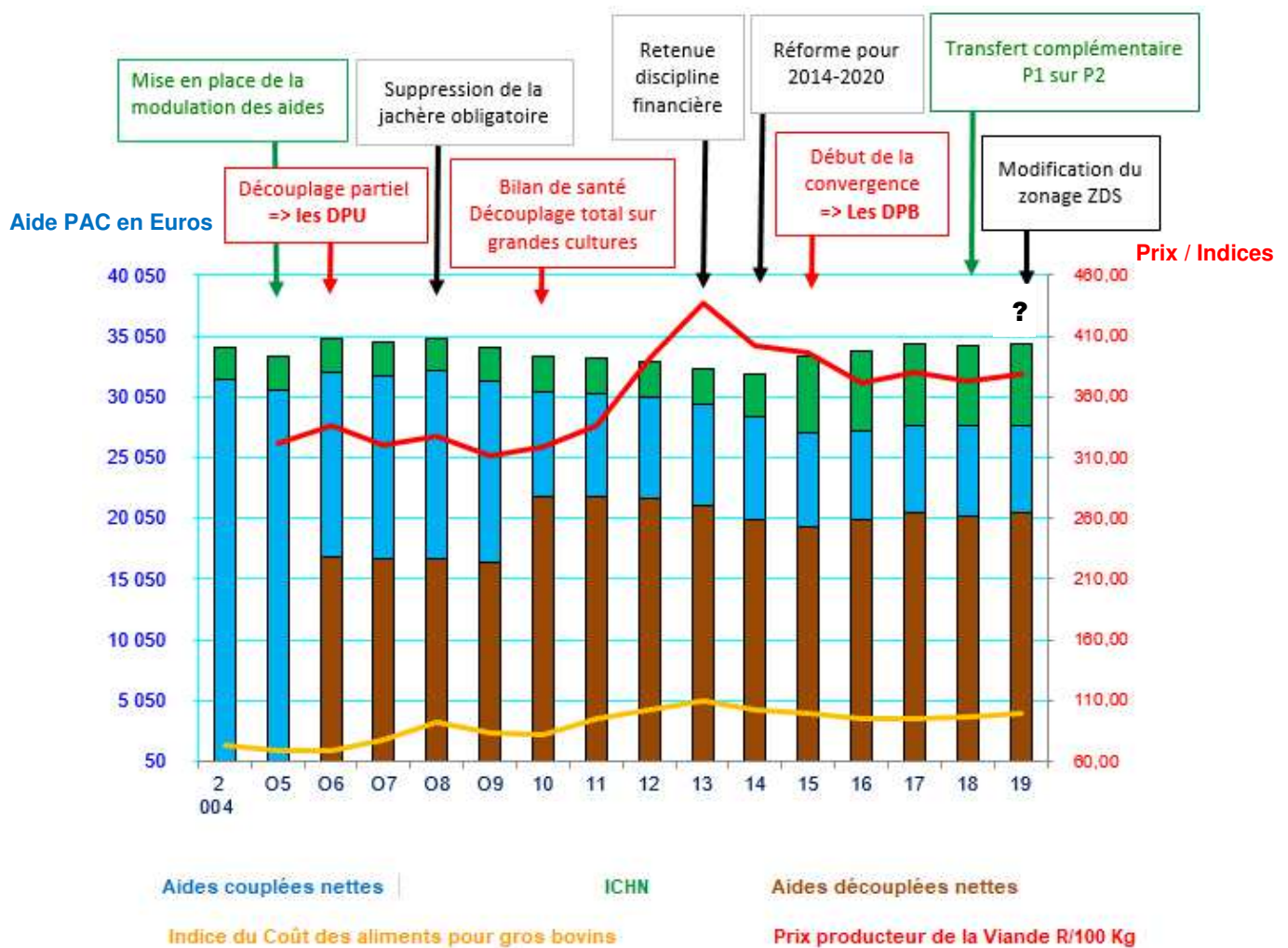
35- Bovins viande sur 100 Ha en sec, en zone défavorisée.

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: -3800 € entre 2004 et 2018 soit une baisse de 12 %.

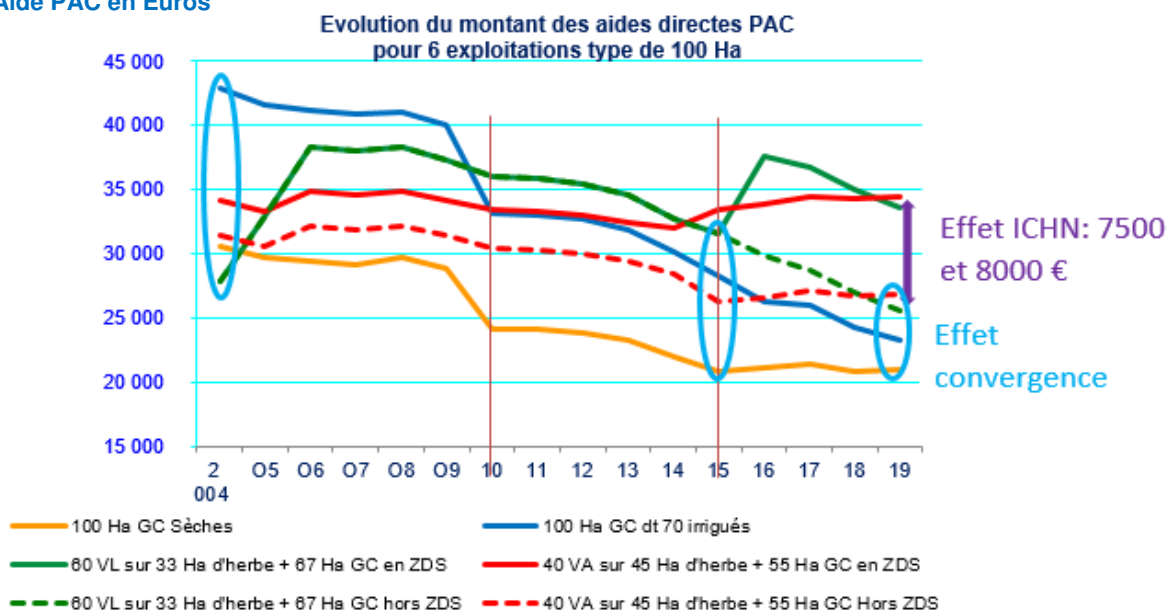


36- En résumé

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.

Aide PAC en Euros

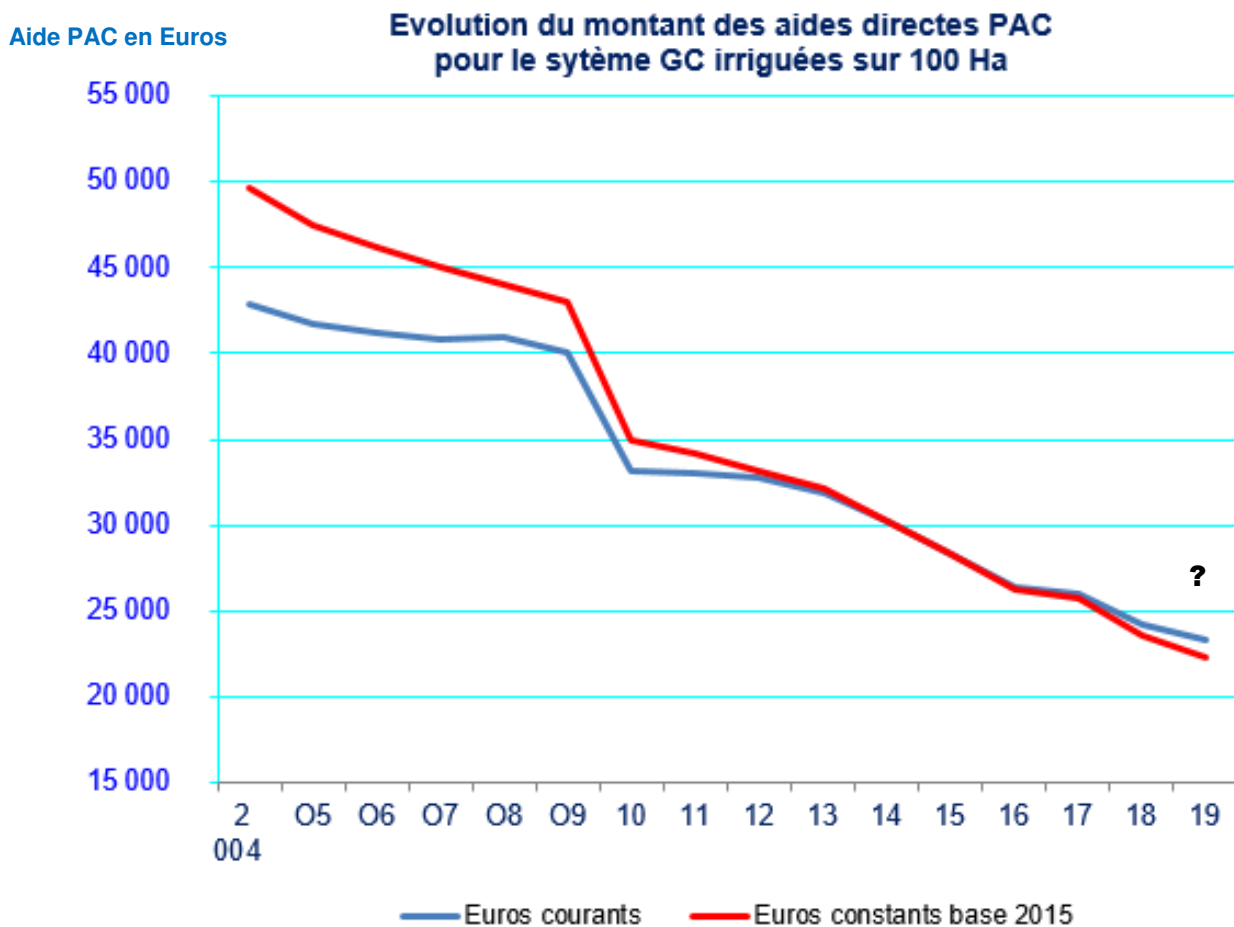


Le transfert opéré en 2018 de 4,2% du premier pilier vers le second afin de financer notamment l'agriculture biologique et l'ICHN a eu un effet marqué pour toutes les exploitations.

Finalement, on s'aperçoit que la convergence des aides qui était le principal objectif de la réforme 2015 et se vérifie bien était déjà un peu engagé depuis longtemps.

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 43,5% entre 2004 et 2018.

La prise en compte de l'inflation se traduit par une baisse encore plus forte: 52,7 % en Euros constants.

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:

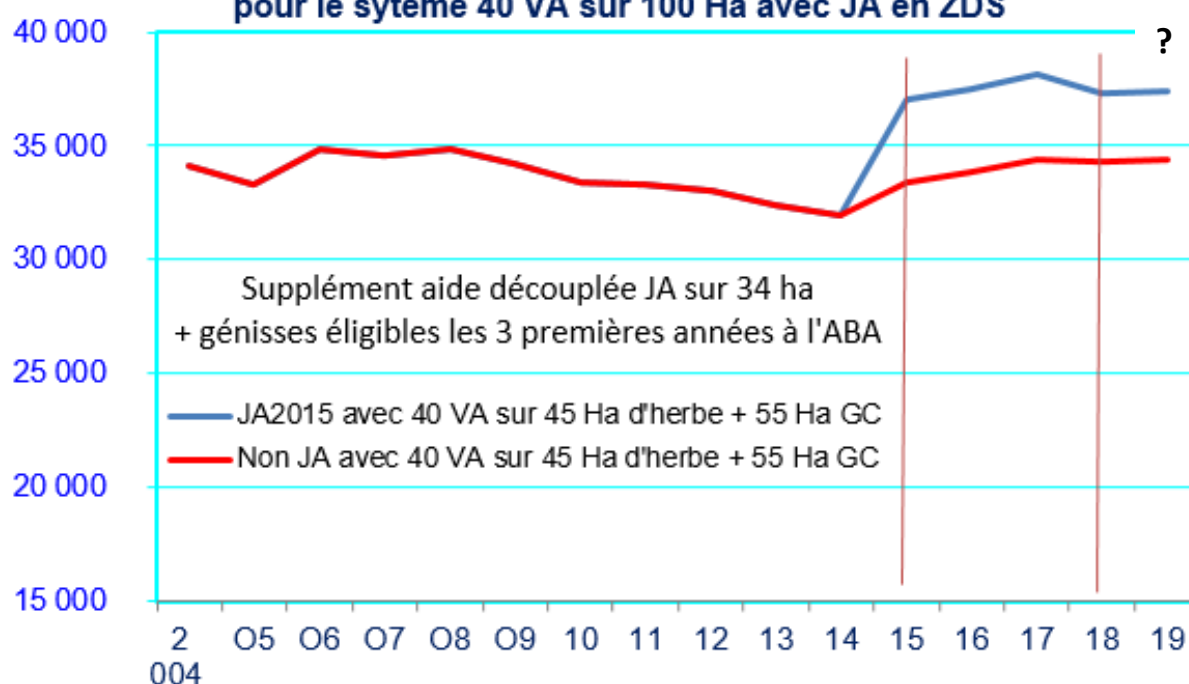
- pour les aides découplées avec le complément JA,
- pour le troupeau de vaches allaitantes avec l'éligibilité des génisses à l'ABA les trois premières années en tant que nouveau producteur.

Cela se traduit par un supplément d'aide moyen sur 4 ans de 10 %.

	2015	2016	2017	2018
Non JA	33 380	33 815	34 439	34 316
JA	37 083	37 513	38 129	37 312
Supplément (JA + Génisses)	3 703	3 698	3 691	2 997

Aide PAC en Euros

Evolution du montant des aides directes PAC pour le système 40 VA sur 100 Ha avec JA en ZDS



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 €

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 auxquels elle doit répondre ne laissent rien augurer de bon pour l'agriculture après 2020. La prochaine réforme prévue en 2021 ne devrait en fait se mettre en place qu'en 2022. Les propositions de la commission européenne sont basées sur une baisse du budget de 5 % en Euros courants.

Les modalités d'intervention de la future PAC sont encore floues. La France élabore son plan stratégique national dont les premières propositions concrètes devraient émerger courant 2020 pour une application en 2022. Seuls les exploitants professionnels bénéficieraient de ces soutiens. Le verdissement serait abandonné et ses mesures transférées dans la conditionnalité. La diversité des cultures pourrait alors évoluer vers la notion de rotation; 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, 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 va se poursuivre 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 € est envisagée. 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 à l'échelon national, ou territorial. 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.

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? Ou pourquoi pas, une ICHN végétale?

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

La seule certitude qui se dégage de toutes ces annonces est que la contribution des aides de la PAC au revenu des agriculteurs va 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 et les évolutions de la demande sociétale.

* * *