

**LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE :
BILAN DE SANTE ET PERSPECTIVES
POUR L'AGRICULTURE BAS-NORMANDE**

AVIS

**du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie
adopté à l'unanimité**

Séance du 26 février 2010

Du fait de la forte dépendance du secteur agricole régional à la Politique Agricole Commune, le Président du Conseil Régional de Basse-Normandie a demandé au Conseil Economique et Social Régional de réaliser une étude en vue d'examiner les conséquences et impacts du bilan de santé de la PAC et des mesures nationales qui y sont associées sur les filières agricoles régionales.

On peut relever ici la difficulté qui a consisté, pour le CESR, à répondre à cette saisine et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, les simulations sur l'impact financier réalisées par les Chambres d'Agriculture de Normandie, dès l'automne 2008, ont régulièrement évolué ; ensuite, au moment où la réflexion a été engagée et, encore à fin 2009, des arbitrages sur certains points se rapportant aux modalités de mise en œuvre de plusieurs mesures du bilan de santé n'étaient pas encore connus. C'est pourquoi, au-delà de l'analyse de l'impact du bilan de santé sur les filières régionales, le CESR a souhaité profiter de cette saisine pour élargir la problématique en analysant la capacité des exploitations agricoles à s'adapter au nouveau contexte mais également au défi de l'après 2013, échéance de l'actuelle programmation budgétaire de l'Union Européenne.

Le dynamisme de l'agriculture française est étroitement lié aux aides de la PAC et la région n'échappe pas à ce contexte. Selon les chiffres du Ministère de l'Agriculture, les aides perçues en Basse-Normandie équivalaient à 405,9 millions d'euros en 2008 (décomposées en 318 millions d'euros de subventions aux exploitations et 87,8 millions d'euros de subventions sur les produits). Ce chiffre est à comparer avec le total des revenus nets des exploitations bas-normandes qui équivalait, cette même année, à 366,5 millions d'euros. Mais au-delà de sa fonction productive, il convient d'insister sur la multifonctionnalité de l'agriculture qui joue aussi un rôle majeur en termes d'emploi, de lien social, d'entretien des paysages et d'occupation du territoire en Basse-Normandie.

Ainsi, après avoir rappelé les grandes étapes de la Politique Agricole Commune tout en dessinant ses possibles évolutions, la réflexion du CESR s'est attachée à analyser les conséquences, sur le plan structurel, du bilan de santé et des mesures associées (conditionnalité). Une analyse plus approfondie des grandes filières agricoles régionales a également permis de déterminer la capacité des exploitations agricoles à s'adapter aux nouveaux contextes. Enfin, un éclairage spécifique a été demandé aux Centres de gestion agréés CER FRANCE de Basse-Normandie afin d'analyser la pérennité des exploitations agricoles à travers d'une part leur situation économique et d'autre part leur trajectoire financière sur plusieurs années, permettant d'apporter des éléments de réponses sur la capacité de l'agriculture régionale à surmonter les défis à venir.

I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : UNE EVOLUTION SENSIBLE DES OBJECTIFS

Consacrée par l'article 33 du Traité de Rome ratifié le 25 mars 1957 par les six pays fondateurs de la Communauté Européenne, la Politique Agricole Commune (PAC)

répondait initialement à l'urgence de garantir une autonomie alimentaire à la jeune Europe qui se constituait. Pour y parvenir, elle se fixait les objectifs suivants :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant une utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Mise en place en 1962, la PAC représentait ainsi une réponse stratégique pour éviter que les crises internationales qui se sont succédé ne se reproduisent comme les affres de la pénurie alimentaire pendant les guerres ou encore les effets de l'effondrement des prix des produits agricoles après la crise de 1929. Très rapidement, la PAC a atteint l'objectif principal qui lui avait été assigné. Elle a en effet permis d'augmenter très significativement le niveau de la production agricole en Europe grâce à la mise en place d'outils garantissant le revenu des agriculteurs, accompagnant l'exode rural et favorisant la modernisation des exploitations. Elle reposait sur trois grands principes : l'**unicité des marchés**, la **préférence communautaire** et la **solidarité financière**.

De ce fait, l'Europe est rapidement devenue le second exportateur mondial de denrées agroalimentaires derrière les Etats-Unis. Mais l'accroissement des excédents va s'amplifier de même que les difficultés d'écoulement dues au déséquilibre entre l'offre et la demande solvable pour de nombreux produits ainsi qu'à la concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux. Vers le milieu de la décennie 80, les stocks de la plupart des grands produits (céréales, lait, vin) atteignent des niveaux préoccupants, le volume des échanges stagne. Ce contexte va imposer certains réajustements aussi bien au niveau budgétaire que dans la maîtrise des marchés. Ainsi, à partir de 1984, des **quotas** sont instaurés pour bloquer la production laitière au niveau de 1983. Au sein de l'exploitation agricole, chaque producteur dispose alors d'un droit à produire, qui, en cas de dépassement, conduit au versement de pénalités. La France a fait le choix d'une gestion administrée des quotas à l'échelon des départements, ce qui a figé la répartition géographique initiale. Cette approche a en revanche permis d'avoir un effet sur l'aménagement du territoire en conservant une production laitière presque partout en France.

En septembre 1986, dans le cadre du GATT (General Agreement on Commerce and Trade), l'Uruguay Round est créé avec, pour objectif, la libéralisation du commerce mondial. L'offensive des Etats-Unis qui dénoncent les tendances "protectionnistes" de la PAC se développe avec le but avoué de libéraliser les échanges agricoles.

Avec la réforme de 1992, intervient un changement majeur avec le passage d'un système fondé essentiellement sur les prix à un soutien du revenu des exploitants reposant à la fois sur les prix et des aides directes. C'est aussi dès cette période que la PAC introduit des outils de soutien au développement rural avec les mesures d'accompagnement telles que les mesures agro-environnementales.

Mais la PAC va se retrouver de plus en plus confrontée aux négociations internationales. Les accords de Marrakech, signés le 15 avril 1994, qui donnent

naissance à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), impose certaines contraintes comme la limitation du volume de soutien à l'agriculture (prix, aides), la modification de la protection extérieure aux frontières (réduction des droits de douane), une ouverture du marché européen et la réduction des exportations subventionnées (en volumes et crédits budgétaires).

Avec la réforme de 1999 s'inscrivant dans le cadre de l'Agenda 2000, la nouvelle PAC pour la période 2000-2006 se caractérise essentiellement par le remplacement de la politique de soutien des prix agricoles par une politique de soutien aux revenus agricoles et la priorité donnée au développement rural dont les actions sont rassemblées au sein d'un "deuxième pilier"¹.

La réforme de la PAC de 2003 couvrant la période jusqu'en 2013 s'inscrit dans la volonté de l'Union Européenne de répondre aux nouveaux défis posés par l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale tout en se conformant aux prescriptions de l'OMC. Cette réforme a anticipé en partie les évolutions exigées par le commerce mondial avec la baisse progressive des restitutions (soutiens à l'exportation) et des droits de douanes entérinant ainsi la disparition d'outils de gestion publique de marchés. L'accord de Luxembourg, conclu le 26 juin 2003 entre les 15 ministres européens de l'agriculture, introduit de nouveaux dispositifs et outils comme le **découplage des aides** qui rompt tout lien entre les aides et l'acte de production, le principe de **conditionnalité** qui - soumet le versement de certaines aides européennes au respect d'exigences, en particulier environnementales, ou encore le mécanisme de la **modulation** des aides qui consiste en un prélèvement des paiements directs du premier pilier de la PAC pour abonder le développement rural inscrit au deuxième pilier. La réforme de 2003 a en outre décidé du **maintien des quotas laitiers jusqu'à la campagne 2014-2015**. Toutefois, en 2006/2007, dans la perspective de la fin des quotas, le choix a été porté en faveur d'une transition dite "douce", en desserrant progressivement la contrainte du quota à hauteur de 8,5 % entre 2007 et 2014 à l'aide des différents outils.

II. LE BILAN DE SANTE DE LA PAC 2003-2013 : DES AMENAGEMENTS A MI-PARCOURS

La réforme de la PAC en juin 2003 avait initialement prévu le principe d'une clause de rendez-vous à mi-parcours, avant l'échéance de 2013 consacrée aux perspectives financières de l'Union Européenne sur l'ensemble des politiques communes. Son objectif était de réadapter les décisions initialement prises si le contexte et l'évolution des marchés le nécessitaient. Le processus aboutissant au bilan de santé a démarré en 2007 et les décisions sont intervenues le 20 novembre 2008. L'accord sur le bilan de santé de la PAC, conclu sous la présidence française, a ouvert des marges aux États-membres pour réorienter le soutien à leur agriculture. L'accent a été mis sur le renforcement des principes d'équité et d'agriculture durable tout en prenant en compte l'évolution du contexte international et des demandes sociétales. Si cet accord fixe les grandes lignes du processus, il présente la caractéristique de laisser une latitude aux États membres dans les choix de déclinaisons et de mise en œuvre des orientations

¹ Les accords de Berlin en 1999 bâtissent la PAC sur deux piliers. Le 1^{er} pilier concerne les aides aux productions et l'organisation des marchés. Le 2^{ème} pilier comprend les aides au développement rural et à d'autres domaines de l'agriculture : environnement, qualité, bien-être des animaux, installation des jeunes, régions fragiles, etc.

(notion de "boîte à outils"). De ce fait, les pays concernés avaient jusqu'au mois d'août 2009 pour notifier leurs décisions à la Commission Européenne.

Les choix européens

Parmi les principales décisions prises au niveau européen à l'occasion du bilan de santé de la PAC, les dispositions touchant à la gestion des marchés et notamment la poursuite du **désengagement progressif de l'Europe vis-à-vis du soutien et de la régulation des marchés agricoles** constituent, pour les experts consultés, probablement l'un des facteurs les plus négatifs pour l'agriculture française. Chaque pays se prépare à cette perspective de manière dispersée avec des stratégies différentes, les pays de l'Europe du Nord, très libéraux, souhaitant la fin la plus rapide possible de la régulation par des soutiens publics. Avec moins d'outils de régulation, le marché des produits agricoles risque de fluctuer davantage avec des évolutions brutales à l'instar de ce que la filière laitière connaît depuis 2009.

Dans le secteur lait, le mécanisme d'intervention actuel est maintenu avec une intervention plafonnée à 109 000 tonnes pour la poudre de lait et à 30 000 tonnes pour le beurre suivie d'un mécanisme d'adjudication au choix de la Commission. Ont été également décidés la suppression des aides à l'écoulement de beurre sur le marché intérieur et au stockage privé de fromages, le maintien du caractère obligatoire des aides au stockage privé de beurre et le passage au caractère facultatif des aides à l'écoulement de poudre de lait écrémé². La disparition des quotas laitiers au 31 mars 2015 a également été confirmée avec l'augmentation progressive des quotas jusqu'en 2013.

Pour le marché céréalier, l'outil d'intervention est maintenu uniquement pour le blé avec un plafonnement de 3 millions de tonnes. Au-delà, le mécanisme d'adjudication prend le relais. Pour l'orge, le riz et le blé dur, à l'instar du maïs, le principe de l'intervention est simplement supprimé, le plafond étant fixé à ce stade à zéro, étant donné les conditions actuelles de marché. Les aides aux cultures énergétiques sont supprimées, de même que le gel des terres qui constituait en quelque sorte un outil de gestion de l'offre.

La diminution des protections et la fin de la régulation risquent de porter atteinte aux choix qui ont été ceux de la France, à savoir des espaces entretenus avec des agriculteurs équitablement répartis sur le territoire et une production de qualité.

Le **renforcement des dispositifs de modulation** décidé à budget constant va porter, de manière progressive, le taux de modulation de 5 à 10 % en 2012, ce qui va consister à doubler le prélèvement dans le budget du premier pilier pour alimenter le second pilier de la PAC. La modulation supplémentaire sera prélevée dès les aides payées fin 2009 et bénéficiera au développement rural à partir de 2010. Le budget du second pilier de la PAC va générer ainsi un effet levier. Les sommes obtenues doivent répondre à 6 nouveaux défis retenus que sont la biodiversité, la gestion de l'eau, les énergies renouvelables, la lutte contre le changement climatique, l'adaptation du secteur laitier à l'augmentation des quotas et l'innovation.

La **généralisation du découplage des aides** va concerner les États membres qui avaient choisi, en 2003, de maintenir certains paiements couplés, c'est-à-dire liés à la

² Notons également que dans l'OCM lait, des outils qui consistaient, par exemple, en une aide à l'incorporation de beurre pâtisseries ou de poudre de lait pour nourrir les veaux sont supprimés.

production. Ces derniers paiements couplés seront supprimés et intégrés dans le régime de paiement unique, à l'exception de la prime à la vache allaitante ainsi que des primes aux ovins et aux caprins, que les États membres pourront maintenir couplées à leur niveau actuel.

Les choix européens intègrent une disposition visant à aider les **secteurs rencontrant des problèmes spécifiques ou localisés sur des régions vulnérables**.

Le système de la **conditionnalité** des aides subordonnée au respect d'exigences notamment agro-environnementales est révisé ; celles-ci définies sous le terme de **Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales** (BCAE) sont renforcées.

Dans le domaine de la **gestion des risques**, le bilan de santé permet à chaque État membre de mettre en place des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires.

Les choix français

Conformément au principe de la boîte à outils qui laisse à chaque Etat une certaine latitude dans la redistribution des soutiens budgétaires, les choix français conduisent à **réorienter en 2010 près de 1,4 milliard d'euros, soit 18 % des aides directes** reçues par les agriculteurs sur les 4 objectifs suivants :

- instaurer un nouveau soutien pour l'élevage à l'herbe et, dans une moindre mesure, un soutien aux fourrages,
- consolider l'économie et l'emploi dans les territoires sous la forme d'un soutien à des productions fragiles,
- accompagner un mode de développement durable de l'agriculture via un soutien augmenté à des systèmes de production plus respectueux de l'environnement,
- instaurer un dispositif de couverture des risques climatiques et sanitaires.

Au niveau national, il a été par ailleurs décidé de découpler totalement en 2010 plusieurs soutiens que l'Etat français avait maintenus couplés en 2003.

Le rééquilibrage en faveur des systèmes d'élevages à dominante herbagère représente la mesure phare pour laquelle la France a opté dans le cadre du découplage. Cette mesure fait référence à l'**article 63**, suite aux décisions de novembre 2008 autorisant un Etat membre à utiliser tout ou partie des ressources budgétaires, fruit d'un découplage accru, pour définir de nouveaux droits à paiement ou augmenter leur valeur sur la base des activités agricoles telles que celles basées sur l'herbe valorisée par les animaux.

A cela s'ajoute le choix de la France d'utiliser la modulation pour maintenir la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) et de revaloriser l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN). Le financement de la PHAE porte sur 70 euros par hectare allouée aux agriculteurs qui contractualisent sur 5 ans en s'engageant sur un certain nombre de pratiques respectueuses de l'environnement (chargement moindre à l'hectare, moins de traitements, part d'herbe de 75 % sur l'exploitation, etc.). La revalorisation de l'ICHN concerne principalement les territoires de montagne et piémont sachant qu'en Basse-Normandie le Pays d'Auge et le Val d'Orne, classées "zones défavorisées simples", pourront bénéficier d'une revalorisation sur les 25 premiers hectares.

La politique des **nouveaux défis** précitée se verra attribuer un budget de 32 millions d'euros par an dont 14 de cofinancement national au titre du plan de performance énergétique, du plan Natura 2000 et des mesures agro-environnementales de protection des captages.

Concernant l'impact du bilan de santé au plan national, les simulations réalisées ont révélé que les retours de modulation vont surtout bénéficier aux régions situées au sud d'une ligne Bordeaux-Mulhouse.

III. L'IMPACT DU BILAN DE SANTE POUR LA BASSE-NORMANDIE

Des travaux conduits en Basse-Normandie dès l'automne 2008 par les Chambres d'Agriculture ont consisté à évaluer les impacts mécaniques, à l'horizon 2012, des décisions prises à la fois sur le plan territorial et pour chacun des systèmes agricoles. Il paraît opportun de reprendre succinctement les grands enseignements de ces études.

Ces simulations portent tout d'abord sur les mouvements d'aides générés par l'application de l'**article 63** (réorientation des aides). Ce mécanisme qui prélève sur les aides nouvellement découplées -principalement grandes cultures- et redistribue sur les surfaces en herbe, l'élevage et les fruits et légumes est favorable à la Basse-Normandie et surtout à la Manche compte tenu de l'importance des surfaces herbagères.

L'application française de l'**article 68** (aide aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques ou localisés sur des régions vulnérables), aboutit à un prélèvement sur les aides du premier pilier d'environ 19 millions d'euros pour la Basse-Normandie. Les retours concernent peu la région (ovins, protéagineux, lait de montagne...).

(en millions d'euros)	Calvados	Manche	Orne	Région	France
Montant des aides initiales du premier pilier en 2008	117	131	126	374	
Article 63					
Prélèvement	- 10,3	- 8,4	- 10,6	- 29,4	- 767
Retour	14,4	23,0	15,0	52,3	767
Solde	4,0	14,5	4,5	22,9	0
Article 68					
Prélèvement	- 5,8	- 7,0	- 6,2	- 19,0	- 382
Retour	4,4	4,3	4,7	13,3	475
Solde	- 1,4	- 2,7	- 1,6	- 5,7	- 90
Modulation supplémentaire effet 2012					
Prélèvement	- 5,1	- 6,4	- 5,5	- 17,0	- 341
Solde final hors retour développement rural	- 2,5	5,4	- 2,6	0,2	- 431

Synthèse des effets macroéconomiques du Bilan de Santé en Basse-Normandie en 2012 hors retour développement rural

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

Quant à la **modulation supplémentaire** sur les aides du premier pilier de la PAC, elle est ici évaluée sur l'aspect prélèvement uniquement (- 17 millions d'euros pour la région) sans compter les retours via le développement rural.

Au final, le solde global en Basse-Normandie, hors retour du développement rural, affiche un solde quasi nul. Seul le département de la Manche révèle un solde bénéficiaire (+ 5,4 millions d'euros soit + 4 % environ) alors que le Calvados et l'Orne sont déficitaires (respectivement - 2,5 millions d'euros et - 2,6 millions d'euros soit - 2 % environ). Les zones de grandes cultures voient leurs soutiens diminuer au profit des régions d'élevage. La dispersion des niveaux de soutien entre les territoires tend à diminuer légèrement. Selon l'étude des Chambres d'Agriculture, les systèmes "cultures" sont les plus pénalisés. De même, les systèmes d'élevage adossés à des cultures de vente et/ou qui pratiquent de l'engraissement de jeunes bovins voient leurs aides diminuer de manière substantielle.

Quant aux retours de la modulation via le développement rural, ils seraient, selon l'étude des Chambres d'Agriculture de Normandie, en grande partie neutralisés par la substitution budgétaire sur la prime à l'herbe (PHAE)³. Le reste des mesures pourrait représenter des retours réellement nouveaux de l'ordre de 3,3 euros par hectare en moyenne mais cette estimation reste encore très incertaine.

L'impact chiffré du bilan de santé sur le revenu agricole régional ne révèle donc pas de bouleversement à l'échelon bas-normand tous systèmes confondus. En revanche, on constate des écarts entre les territoires avec un impact négatif sur le revenu dans l'Orne et le Calvados et selon les types de productions. Selon les Chambres d'Agriculture de Normandie, les effets mécaniques sur le revenu 2006 oscillent entre - 30 % pour les systèmes céréales, oléagineux et protéagineux et + 12 % pour les systèmes laitiers herbagers. Les mesures du bilan de santé réduisent les écarts de soutien entre les exploitations conformément à l'objectif fixé mais la hiérarchie des niveaux de soutiens demeure.

Les études conduites en Basse-Normandie classant les exploitations selon une typologie mettent en évidence des situations différenciées selon les orientations technico-économiques. Les grandes cultures vont voir les soutiens diminuer de 53 euros/ha. A l'inverse, le groupe des exploitations de moins de 20 ha va bénéficier d'un bonus de 42 euros/ha.

Au sein des petites exploitations, les producteurs de moutons sont ceux qui vont bénéficier de la plus forte augmentation des niveaux de soutiens à l'hectare (117 euros/ha) mais cette production est en grande difficulté et aujourd'hui confidentielle en Basse-Normandie⁴.

Ces résultats globaux cachent également des contrastes au sein même des différents groupes à l'instar des systèmes "lait" pour lesquels les soutiens vont évoluer de - 34 euros à + 14 euros par hectare.

Les exploitations les plus perdantes sont celles qui cumulent trois facteurs déterminants :

- une part importante de culture de vente dans la SAU,
- un niveau élevé d'aides du premier pilier par hectare,
- une taille importante (en tenant compte du nombre des associés dans les GAEC).

³ Cette dernière est actuellement financée par des fonds nationaux. Dès 2010, la majeure partie des produits de la modulation supplémentaire sera fléchée sur la PHAE.

⁴ On recense 100 exploitations spécialisées "ovins" sans bovins et ayant plus de 100 brebis primées.

En résumé, même si l'impact des décisions reste à préciser concernant la conditionnalité des aides, les choix français du bilan de santé de la PAC modifient la répartition des soutiens entre les exploitations agricoles. Les conséquences resteront toutefois d'une ampleur moindre que celles imposées par la conjoncture (crise actuelle des produits agricoles et coûts élevés des intrants) mais elles fragiliseront les systèmes "cultures" (dépendants des marchés) et l'activité engraissement de jeunes bovins, plus aléatoire que d'autres productions et souvent conduite par des exploitations sérieusement impactées par les nouvelles dispositions.

IV. LA PAC, APRES 2013 : UN AVENIR INCERTAIN

Avant d'aborder l'analyse de la trajectoire des exploitations bas-normandes et leur sensibilité aux aides, il paraît opportun de faire état succinctement des pistes d'évolution de la PAC, au regard des rares éléments déjà disponibles. Le calendrier officiel prévoit la tenue des premiers débats en Conseil des Ministres de l'agriculture début 2010 avec diffusion des premiers scénarios de la Commission, chiffres à l'appui. C'est en 2011 que les projets de règlements devraient être soumis au Conseil des Ministres et au Parlement pour des décisions qui interviendront en 2012 ou en 2013.

Alors que la part de la PAC atteindra 32 % du budget de l'Europe en 2013, les pressions de certains pays sont fortes pour une remise en cause des dépenses agricoles (pays du Nord de l'Europe) ou la volonté d'un rééquilibrage des aides au profit des Pays de l'Est de l'Union. Les déficits budgétaires générés par le contexte de crise économique vont aussi contribuer à générer une forte pression.

Nul ne peut savoir ce qu'il adviendra réellement du contenu de la PAC voire de la PAC elle-même à l'issue de l'actuelle période de programmation, c'est-à-dire au-delà de 2013. Des premières propositions de la Commission Européenne encore non chiffrées, avant les prochaines futures négociations, laissent déjà supposer une possible réduction significative de la part globale du budget de l'Union Européenne consacrée à l'agriculture dans le but de libérer des crédits pour financer les nouvelles priorités (recherche, innovation...).

Une autre hypothèse avancée serait de poursuivre la modernisation de la PAC pour lui permettre de répondre aux nouveaux défis (changement climatique), en concentrant les dépenses là où celles-ci apportent le plus de valeur ajoutée et d'efficacité. D'autres perspectives laissent entrevoir que la future PAC pourrait ne se limiter qu'à l'équivalent du second pilier.

L'agriculture française est-elle viable sans les aides européennes ? Aujourd'hui, c'est le citoyen européen qui contribue financièrement au maintien d'une agriculture compétitive. Demain, sans les aides, le consommateur-citoyen sera-t-il en capacité de payer des produits alimentaires de la communauté européenne au "juste prix" ? Ne faut-il pas craindre que le manque de compétitivité fragilise la production nationale et bénéficie aux importations avec le risque de ne plus garantir, de surcroît, la qualité et la traçabilité des produits ?

Quoi qu'il en soit, l'avenir de la PAC, au-delà de la programmation actuelle qui prendra fin en 2013, apparaît très incertaine et l'actuel bilan de santé proposé à mi-parcours, bien que sauvegardant les principaux dispositifs, prépare d'ores et déjà aux évolutions probables à venir.

V. ANALYSE DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET TRAJECTOIRE FINANCIERE DES EXPLOITATIONS AGRICOLES BAS-NORMANDES

Pour aller plus avant dans l'étude des incidences du bilan de santé et des perspectives d'évolution de la Politique Agricole Commune, le CESR a demandé à l'Atelier Régional d'Etudes Economiques de CER FRANCE de réaliser à la fois une analyse de la situation économique et de la trajectoire financière des exploitations ainsi qu'une démarche visant à mieux cerner la place des aides dans les structures agricoles bas-normandes et le niveau de dépendance de ces dernières à leur égard. Cette approche conduite à partir d'un échantillon constant se base sur les résultats des adhérents des Centres de gestion agréés CER FRANCE, soit 2 750 exploitations répartis sur les trois départements et ayant une date de clôture comptable de juillet 2008 à juin 2009, sur trois campagnes (2006, 2007, 2008).

Les résultats sur la campagne qui s'est achevée le 30 juin 2009 révèlent qu'à cette échéance :

- **60 % des exploitations agricoles étaient en situation saine,**
- **23 % en situation fragilisée,**
- **17 % en situation sensible.**

Les Centres de gestion agréés CER FRANCE constatent une dégradation des résultats par rapport aux deux exercices précédents du fait du contexte de crise⁵. En effet, le résultat courant moyen des exploitations agricoles bas-normandes chute de 40 000 à 35 000 euros (-12,5 %) sur les dernières campagnes, ceci étant essentiellement dû à l'impact des charges avec la forte augmentation des postes intrants, aliments du bétail et carburants. En parallèle, de nouveaux investissements ont été réalisés sur l'année 2008, encore porteurs (notamment en production laitière). Les annuités progressent et les trésoreries se dégradent.

Outre le système hors-sol pour lequel il s'agit essentiellement d'exploitations porcines spécialisées qui se trouvent extrêmement fragilisées après trois longues années de crises, les systèmes d'élevage (lait ou viande bovine) connaissent une dégradation préoccupante de leur état économique et financier. La situation des systèmes "grandes cultures" présente des résultats plus favorables. Néanmoins, on peut noter que l'effet ciseaux de la récolte 2009 (baisse des prix et hausse des charges opérationnelles) ne manquera pas d'altérer la rentabilité et la trésorerie de ces exploitations sur les clôtures comptables de 2010.

Au regard de ces chiffres, le département de la Manche ressort plus impacté que les deux autres départements bas-normands. La spécialisation en élevage fragilise le résultat moyen de ce département. C'est en effet plus de la moitié des exploitations de la Manche qui sont en situation économique et financière sensible ou fragile alors que cette proportion tombe à moins d'une exploitation sur trois dans les départements du Calvados et de l'Orne⁶.

⁵ Mais le fait que le dernier exercice comptable analysé s'arrête à juin 2009 minimise quelque peu la dégradation de la situation des exploitations du fait de la période de crise rencontrée tout au long de cette année et la détérioration des comptes des structures qu'elle a générée.

⁶ Se reporter au rapport d'information pour les résultats exhaustifs par type de production et par territoire.

L'étude trajectoire financière des exploitations agricoles bas-normandes réalisée par CER FRANCE pour les exercices 2006, 2007 et 2008 permet de déceler des tendances utiles pour anticiper. Pour réaliser l'étude, les Centres de gestion concernés se sont particulièrement appuyés sur le potentiel de trésorerie dégagée par l'entreprise et à l'utilisation qui en est faite par ses dirigeants.

Le résultat d'un travail à échantillon constant sur trois campagnes (4 450 exploitations sur 2006-2008) révèle que **plus d'une exploitation agricole sur deux est en croisière**, c'est-à-dire que les dirigeants ont apporté peu de modifications notables à leur entreprise sur la période considérée.

Plus de 40 % des entreprises ont une évolution dynamique avec renforcement et développement de l'appareil de production. Cette croissance a entraîné les chefs d'exploitation à s'endetter et à réduire quelque peu leurs prélèvements privés. Cela peut représenter une trajectoire d'ouverture pour demain. **4 % des exploitations présentent une situation en déclin** avec une rentabilité insuffisante. Sur au moins deux années, ces exploitations ont dégagé un Excédent Brut d'Exploitation (EBE) très faible (< 20 000 euros) et n'ont pas procédé à des investissements sur la période voire ont même décapitalisé leur entreprise. Cette situation place les exploitations dans une trajectoire qui offre peu de perspectives d'évolution.

Avec une conjoncture des prix plutôt favorable en 2006 et 2007, la proportion d'exploitations en développement progresse et celle en déclin régresse. Notons par ailleurs que les programmes de mises aux normes environnementales et ceux de modernisation des bâtiments d'élevages ont constitué des leviers d'investissements conséquents. Au vu de ces données chiffrées, les exploitations en développement ont des structures plus grandes comme en témoigne la SAU, la main d'œuvre, le produit d'exploitation ou le capital d'exploitation par hectare. Elles présentent des annuités plus importantes et un taux d'endettement plus élevé. Ceci est bien révélateur du niveau d'investissement réalisé.

En revanche, les exploitations en déclin sont plutôt des petites structures qui se distinguent globalement par une mauvaise rentabilité. Elles ont toutefois peu d'annuités et un taux d'endettement faible, traduisant la faiblesse des investissements réalisés et le peu de développement.

Au-delà de la tendance générale au développement, il s'avère que le Calvados présente un taux d'exploitation en déclin (7 %) plus élevé que la Manche et l'Orne.

La part des exploitations laitières spécialisées en déclin (2 % seulement des structures dans ce cas) est en recul sur ces cinq dernières années et surtout à un niveau deux fois moins important que pour l'ensemble des exploitations de la Basse-Normandie (plus de 4 %). L'autre fait marquant est la forte diminution des exploitations en rythme de croisière (de 68 % à 56 %) au bénéfice des exploitations en développement (de 29 % à 42 %). Outre un renouvellement de générations, cette tendance plus marquée chez les laitiers s'explique par les importants programmes de mises aux normes des exploitations.

Pour les exploitations mixtes (lait+viande), si la tendance est la même (davantage d'exploitations en développement et moins d'exploitations en croisière), le phénomène de développement des investissements est encore plus marqué puisque plus de la moitié des exploitations "lait+viande" sont classées dans cette catégorie (53 %).

A l'opposé de ce dynamisme, on retrouve les exploitations spécialisées en viande bovine. Seulement 1 exploitation sur 5 se trouve en situation de développement, contre 6 sur 10 en croisière. Surtout, ce groupe concentre un taux d'exploitations en déclin extrêmement fort (16 %).

Les producteurs de porc sont en grande difficulté puisque plus de 6 sur 10 d'entre eux se trouvent dans une situation économique et financière fragilisée et se caractérisent par une quasi-absence d'exploitations en déclin.

La situation des producteurs de légumes est relativement proche du panorama régional : 60 % d'entre eux observent une trajectoire de croisière, un gros tiers est dans une phase de développement et 4 % sont en situation de déclin.

Concernant la répartition par âge des exploitants, les plus jeunes exploitants font, sans surprise, preuve d'un certain dynamisme pour près de 60 % d'entre eux, tandis que près de 4 sur 10 sont en phase de croisière. A l'opposé, chez les plus de 50 ans, les deux tiers sont en phase de croisière, près de 10 % en déclin et un quart en développement.

Les GAEC (Groupements Agricoles d'Exploitations en Commun), pour leur part, concentrent les exploitations en développement avec un taux approchant les 70 % contre à peine 50 % pour les autres structures sociétaires de type EARL (Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée) et SCEA (Société Civile d'Exploitation Agricole).

Un autre regard de cette répartition dans le contexte du bilan de santé de la PAC et de la réforme de 2013 conduit à segmenter l'ensemble des exploitations en trois parties :

- **65 % des exploitations rassemblent très vraisemblablement les entreprises d'avenir** (cumul des trois catégories "saines+développement", "saines+croisière" ou "sensible+développement"). Elles sont soit en situation économique saine, soit dans une position sensible mais en phase de développement.
- **20 % des exploitations se trouvent dans une situation intermédiaire.** Pour certaines, les comportements de développement les ont conduites à une situation fragilisée, tandis que celles qui sont en situation sensible n'ont pas forcément préparé l'avenir en termes de renouvellement de l'appareil productif. Une attention toute particulière devrait leur être apportée, car elles peuvent basculer d'une situation sensible à une situation fragilisée.
- **15 % des exploitations cumulent soit une situation de déclin, soit une situation fragilisée sans avoir pour autant eu un comportement de développement.** Leur fragilité financière cumulée parfois à un repli d'investissement pose la question de leur pérennité.

VI. SE PREPARER A L'APRES 2013 : QUELLE DEPENDANCE DES EXPLOITATIONS BAS-NORMANDES AUX AIDES DE LA PAC ?

Que représente le poids des aides dans les exploitations agricoles bas-normandes ? Comment sont-elles armées pour affronter l'avenir de la PAC ? Au-delà du calcul d'impact du bilan de santé dans le mouvement des soutiens entre systèmes de production, l'étude demandée par le CESR à CER FRANCE s'est attachée à une analyse comparative des aides selon les systèmes.

En examinant les six OTEX⁷ ("céréales", "grandes cultures", "lait spécialisé", "lait-viande", "viande bovine" et "hors-sol"), le montant moyen d'aide ramené à l'hectare varie en moyenne de 281 euros/ha pour un système mixte lait-viande à 376 euros/ha pour un céréalier, soit un écart d'environ 30 %. En tant que tel, ce n'est pas une surprise compte tenu que le DPU (Droit au Paiement Unique), créé à l'occasion du découplage des aides, est un héritage historique d'aide directe à la production corrélé étroitement à la surface (rendement, production laitière). Sans que cette différence soit négligeable, force est de constater que l'enjeu d'harmonisation d'une aide à l'ha n'est probablement pas de nature à bouleverser l'ordre établi.

L'analyse des aides ramenées à l'actif familial (UTAF) révèle alors d'importantes disparités entre systèmes productifs allant au-delà du simple au double. Cette différence (près de 40 000 euros d'aides en moyenne par UTAF en céréales contre environ 16 000 euros pour un laitier) s'explique par la capacité des actifs en système céréalier à cultiver 92 ha en moyenne contre à peine la moitié en production laitière. Les grandes cultures et la viande bovine, sur des tailles comparables, sont respectivement à 31 100 euros/UTAF et 28 600 euros/UTAF. Enfin les producteurs de hors sol bénéficient de 19 300 euros/UTAF en moyenne, grâce à une surface non négligeable en cultures (une soixantaine d'hectares).

L'orientation vers une aide au revenu, sorte de filet de sécurité minimum par actif familial, pousserait ainsi à une forte réorientation des soutiens de la PAC. Il est évident que l'agriculture régionale ne pourra se passer du jour au lendemain du système actuel, basé sur une référence historique de production, à un système d'aide au revenu, s'appuyant sur les effectifs d'une exploitation.

Sur la moyenne des trois dernières années observées (2007, 2008, 2009), pourtant favorables conjoncturellement en lait et céréales, le ratio "aides PAC/Résultat courant" dépasse les 80 % pour tous les systèmes et même les 200 % pour les producteurs de viande bovine (du fait notamment du faible niveau de résultat courant). Avec une telle vision, toucher aux aides équivaut à toucher au revenu des agriculteurs. Mais, ramené au produit total, le poids des aides redescend entre 14 % et 24 % pour la plupart des systèmes. Seul, le système viande bovine est au dessus à 31 %, tandis que pour le système hors sol, le poids des aides devient modeste à moins de 7 %. Rapporté au chiffre d'affaire réel (c'est-à-dire le produit total hors aides), ce pourcentage avoisine les 20 % pour les producteurs de lait et atteint environ 30 % pour les grandes cultures.

L'analyse de l'efficacité technico-économique à partir de ratio EBE/produit positionne les exploitations de cultures (céréales ou grandes cultures) au premier rang, devant les laitiers spécialisés, puis les producteurs de viande bovine (avec ou sans lait) et enfin les producteurs des systèmes hors-sol.

Un ratio "efficacité hors aides" fait ainsi ressortir les producteurs de lait en premier (à 26 %) tandis que les céréaliers voient leur ratio divisé par deux, et les grandes cultures de plus de 40 %. Les aides faussent donc le critère d'efficacité économique.

Une approche visant à révéler l'effet levier des aides PAC en Basse-Normandie montre qu'un euro d'aide PAC génère 1,66 euro d'EBE en système céréalier, 2,53 euros en lait et 1,07 euro en viande bovine.

⁷ OTEX : Orientation Technico-économique des EXploitations agricoles.

Les aides de la PAC en Basse-Normandie sont-elles des aides à l'investissement ou des aides au revenu ? Selon l'analyse de CER FRANCE, abstraction faite du système hors-sol, très à part en termes de soutiens publics, on observe qu'environ 60 % des aides PAC sont consommées par les annuités pour les systèmes "céréales", "grandes cultures", et "viande bovine" et autour de 100 % pour les producteurs de lait spécialisés ou non. Par ailleurs, le montant des investissements apparaît proche du montant des aides pour les trois systèmes "céréales", "grandes cultures", et "lait-viande". Pour les producteurs de lait, le montant des aides couvre moins de 70 % des investissements. Enfin pour les producteurs de viande bovine, dont les besoins en investissements sont probablement moins lourds, la situation est inverse aux laitiers. Pour ce système, la fonction des aides PAC semble davantage celle d'une aide aux revenus qu'un soutien aux investissements. Pour les autres, il est probable qu'une réduction sensible des aides PAC se traduirait aussi par une diminution des investissements (ce qui représente en tant que telle une marge de manœuvre).

La baisse du niveau des aides après 2013 d'environ 30 % est une pure hypothèse, même si ce chiffre est de plus en plus souvent avancé par la Commission. Au-delà d'une diminution, il faut sans doute s'attendre à un redéploiement du mode de soutiens publics. Est par exemple évoqué le ciblage des aides. Aussi la baisse ne sera probablement pas uniforme selon les systèmes de production et selon les territoires.

La stratégie des agriculteurs va consister à combler ces pertes de revenu par une diminution des charges, une croissance de la production voire une probable accélération des restructurations.

A l'issue des trois analyses complémentaires sur la situation économique, sur la trajectoire financière et sur la place des aides PAC, les exploitations agricoles de Basse-Normandie peuvent être segmentées en trois ensembles :

- **Pour environ deux tiers d'entre elles (65 %), l'avenir à moyen terme semble assuré**, même si ponctuellement elles peuvent connaître des difficultés conjoncturelles. Elles ont globalement une situation économique saine et sont en phase de croisière ou de développement.
- **Pour 15 %, la situation apparaît extrêmement dégradée** et la crise actuelle risque de les mettre potentiellement en situation de dépôt de bilan. Déjà en difficultés depuis de nombreuses années, les conjonctures favorables de 2007 et 2008 auront constitué un répit. La question qui se pose pour la majorité de ces exploitations est clairement celle de leur pérennité.
- **Pour une exploitation sur cinq, l'avenir semble en suspens** tant ces structures peuvent basculer d'un côté ou de l'autre. En situation sensible sans avoir forcément préparé l'avenir en termes de dynamisme d'investissements, c'est assurément vers ces dernières qu'il conviendrait de porter une attention particulière pour les aider à passer une période difficile.

L'IMPACT DU BILAN DE SANTE DE LA PAC : PRINCIPALES PROBLEMATIQUES ET PRECONISATIONS

La réflexion conduite par le CESR élargie à la sensibilité des exploitations aux aides de la PAC avec l'audition des acteurs des filières et l'analyse de CER FRANCE a permis de mettre en évidence un certain nombre de problématiques et de préconisations générales touchant à l'avenir de l'agriculture bas-normande. Il est en outre à relever qu'un autre avis du CESR complémentaire à celui-ci concerne "l'évolution sociologique de l'agriculture bas-normande", réflexion privilégiant l'homme sur l'économie.

I. REDONNER DU "SENS" A LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR REpondre AUX GRANDS DEFIS DE DEMAIN

Au fil des réformes qui se sont succédé, la PAC a, nous venons de le voir, perdu la dynamique qui a prévalu lors de sa création avec, comme grands objectifs initiaux, d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe et de sauvegarder un secteur stratégique. Les choix d'une libéralisation des échanges agricoles liés aux accords de l'OMC sans conserver des garde-fous génèrent aujourd'hui des effets pervers considérables. Ainsi, la PAC a perdu de sa pertinence et représente une accumulation historique de mesures d'une grande complexité et manquant, pour certains, de cohérence. C'est pourquoi elle est menacée.

Pour le futur, le défi alimentaire apparaît prioritaire devant **l'impératif de pouvoir nourrir 9 milliards d'hommes sur la planète en 2050**. Devant 300 experts réunis dans le cadre d'un Forum International qui s'est tenu à Rome en octobre 2009⁸, le Directeur Général de la FAO a affirmé dans son discours introductif que pour nourrir une population mondiale croissante, l'agriculture doit devenir plus productive tout en relevant les formidables défis environnementaux annoncés. En effet, pour nourrir la population mondiale à cette échéance, il faudrait, selon cette structure, accroître la production agricole de 70 %. Nous aurons ainsi besoin de toutes les agricultures du monde pour y parvenir et la nouvelle PAC de l'après-2013 devra tenir compte de ces perspectives.

Confirmant la tendance à la dérégulation initiée depuis une dizaine d'années, le dernier bilan de santé de la PAC assouplit encore davantage les régimes de régulation et de contrôle de l'offre. Les réformes successives ont supprimé la plupart des mécanismes qui fondaient la capacité de la PAC à réguler les marchés agricoles. On peut craindre à l'avenir l'instabilité des marchés agricoles et une forte volatilité des prix.

Pour le CESR, le maintien d'outils de régulation est nécessaire et le commerce mondial doit, en respectant le principe de souveraineté des Etats, prendre en compte le caractère spécifique et stratégique de l'agriculture pour des raisons notamment de croissance des besoins et de sécurité alimentaires.

Le consommateur-citoyen européen adresse des exigences fortes à l'agriculture : qualité, traçabilité et sécurité des produits, aménagement du territoire, protection de l'environnement... Toutefois, l'imposition de normes plus contraignantes ou de

⁸ Ayant pour thème : "Comment nourrir le monde en 2050 ?"

nouvelles fonctions pour l'agriculture ne doit pas se traduire par de nouvelles distorsions de concurrence bénéficiant aux partenaires commerciaux de l'Europe. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de maintenir un mécanisme de protection de l'agriculture européenne concernant les importations de produits agricoles qui ne respectent pas les mêmes exigences sociales et environnementales que l'Europe.

Par ailleurs, des distorsions de concurrence sont aussi visibles à l'intérieur de l'Europe du fait de différences notables dans l'application des diverses réglementations entre les Etats et il conviendrait d'y remédier.

Au vu de l'étude de CER France, se pose la viabilité d'une partie de l'agriculture régionale dans l'hypothèse d'une forte diminution des aides européennes. Ce point rejoint le souhait formulé par certains et que relaye le CESR de mettre en place, en Basse-Normandie, des indicateurs économiques et des tableaux de bord sur le prix de revient dans les exploitations, démarche qui permettrait de définir un coût de production adapté. Ce serait également un moyen, pour les agriculteurs, d'informer efficacement les consommateurs sur ce point mais également de déterminer un prix qui corresponde à ce coût de production acceptable.

Concernant les décisions du bilan de santé d'instaurer un dispositif de couverture des risques (assurances récolte et fonds sanitaires), le CESR s'interroge sur les modalités pouvant bénéficier aux systèmes herbagers. Par ailleurs, il serait opportun d'expérimenter l'élargissement de cette mesure à la mise en œuvre d'assurances collectives pour perte de revenus au niveau national.

II. ENCOURAGER LES PROJETS AU TITRE DU SECOND PILIER DE LA PAC

Avec les décisions du bilan de santé, l'augmentation du taux de modulation obligatoire sur les aides du premier pilier de la PAC a pour objectif d'accroître le transfert en faveur du second pilier dédié au développement rural duquel dépendent notamment les mesures agro-environnementales. Pour le CESR, il apparaît important que le Conseil Régional de Basse-Normandie puisse accompagner la conception, la promotion et le cofinancement de projets qui répondent aux nouveaux défis assignés à la politique de développement rural (changement climatique, énergies renouvelables, gestion de l'eau, biodiversité, restructuration du secteur laitier, innovation). Dans ce cadre, il conviendra de veiller à ce que la réaffectation des crédits prévue au titre de l'axe 1 du second pilier concernant l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole bénéficie bien aux exploitations agricoles.

Outre des actions en faveur de la filière laitière sur lesquels nous reviendrons ci-après, des projets collectifs de valorisation énergétique des exploitations agricoles autour du biogaz (méthanisation de lisiers), biomasse, etc. mériteraient d'être développés.

De même, il paraît crucial que l'Etat français ne se désengage pas de certains niveaux de financements nationaux du type PHAE, mesure financée jusqu'alors par l'Etat à 100 %, en les réintégrant, pour partie, sur un cofinancement FEADER au risque, sinon, de ne disposer que de très faibles leviers supplémentaires au moins jusqu'en 2013.

Par ailleurs, le bilan de santé de la PAC introduit de nouvelles dispositions en termes de conditionnalité. Les obligations relatives aux Bonnes Conditions Agricoles et

Environnementales applicables dès 2010 telles que présentées dans leur première version affichaient des contraintes fortes, notamment en ce qui concerne la gestion des surfaces en herbe (non retournement des prairies permanentes). Certains points méritaient alors d'être éclaircis en ce sens qu'il paraissait opportun de donner de réelles perspectives à l'ensemble du secteur agricole afin que les outils de production puissent continuer à vivre. C'est pourquoi le Ministère en charge de l'agriculture a annoncé en décembre 2009 des assouplissements très attendus sur ce point.

Le CESR se réjouit de ces mesures récentes relatives à la gestion des surfaces en herbe qui permettent des adaptations souvent nécessaires sans porter atteinte à l'environnement, y compris en agriculture biologique où il est conseillé, du point de vue agronomique, que des prairies temporaires de plus de 5 ans repartent dans la rotation des cultures. A ce sujet, il conviendrait d'encourager des mesures et moyens permettant aux surfaces en herbe de retrouver de bonnes qualités agronomiques.

Enfin, relevons que certaines Mesures Agro-Environnementales (MAE) dénommées "systèmes fourragers polyculture-élevage économes en intrants" (MAE 214-C) et "dispositif global de limitation de la fertilisation azotée et des herbicides en région d'élevage système" (MAE 214-K) apparaissent mieux rémunérées en comparaison au cahier des charges de l'agriculture biologique pourtant plus strict.

III. ACCOMPAGNER LES FILIERES AGRICOLES BAS-NORMANDES FRAGILISEES

La Basse-Normandie, comme le reste des régions de l'Ouest français, est un territoire à forte implantation agricole, avec ses 24 700 exploitations dont 13 900 professionnelles et ses 32 400 actifs agricoles. La région a su préserver un tissu d'exploitations à taille humaine ayant réussi à maintenir un équilibre avec un nombre d'actifs important et générant une activité industrielle agroalimentaire structurante. De l'agriculture bas-normande dépend ainsi le maintien et le développement d'une industrie agroalimentaire équitablement répartie sur l'ensemble du territoire bas-normand et forte de près de 21 000 salariés début 2009⁹, sans compter les métiers de l'agrofourmiture et des services à l'agriculture. Une étude de la Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie estime que 59 000 emplois seraient directement liés à l'agriculture en région, soit 12 % de la population active bas-normande.

Par ailleurs, de la survie d'une agriculture dynamique et bien implantée sur le territoire régional dépend également le maintien d'espaces environnementaux de qualité qui participent à l'originalité des paysages bas-normands.

1) La filière laitière

Principale filière agricole bas-normande, **la production laitière** mobilisait en 2008 près de 8 800 producteurs livreurs (sur un total de 24 710 exploitations dont 13 800 professionnelles¹⁰). L'importance de cette filière sur l'emploi et l'économie

⁹ Source : INSEE.

¹⁰ Les exploitations professionnelles emploient plus de 0,75 équivalent temps plein et leur chef est le plus souvent agriculteur. Les structures non professionnelles sont, en revanche, gérées le plus souvent par des retraités ou relèvent d'une activité complémentaire pour un travailleur double-actif.

régionale n'est plus à démontrer. En 2007, l'industrie laitière employait 5 300 salariés répartis dans 43 établissements¹¹.

La filière est confrontée ces dernières années à une forte fluctuation des prix payés aux producteurs avec une année 2009 de crise du fait d'une chute des prix du lait cumulée à des charges plus importantes, après des années 2007 et 2008 favorables. Cette volatilité des prix résulte d'une combinaison de facteurs multiples comme la crise économique mondiale qui entraîne l'effondrement des marchés ou le démantèlement progressif des outils de gestion et de régulation sur le plan européen.

A moins d'un revirement complet, la fin des quotas laitiers a été entérinée par le bilan de santé. Une nouvelle organisation laitière se substituera sans doute au système des quotas comme la contractualisation entre producteurs et transformateurs prônés par certains industriels et coopératives mais il conviendra, selon CESR, d'être vigilant pour que cette nouvelle régulation aboutisse à un accord équitable pour toutes les parties en présence.

Comme l'avait rappelée l'étude des CESR de Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire sur la filière laitière, la perspective de la fin des quotas entraînera sans doute un transfert de la production laitière au profit du Grand Ouest. Ce territoire qui bénéficie de conditions agro-climatiques exceptionnelles et d'une "ambiance laitière" plus favorable au maintien d'outils de transformation doit tirer pleinement parti de cette situation. Toutefois, la Basse-Normandie n'est pas pour autant préservée de stratégies industrielles visant à concentrer les activités sur les territoires les plus productifs en Europe. Pour acquérir des gains de productivité nécessaires, la poursuite de l'adaptation structurelle de la filière laitière est à encourager afin d'accroître la compétitivité par rapport à d'autres pays, d'autant que des financements européens relevant du second pilier peuvent être mobilisés en faveur de la "restructuration laitière" ("nouveaux défis" du bilan de santé de la PAC financés par les ressources supplémentaires dégagées par la modulation)¹². Le CESR propose ainsi de flécher des opérations bénéficiant à la filière laitière (soutiens à la collecte du lait par exemple).

La présence de signes de qualité et de typicité, à l'instar des appellations d'origine, représente un atout pour la région mais ceux-ci doivent toutefois bénéficier à l'ensemble du secteur en tirant par le haut l'image de la filière laitière bas-normande ; la production de grande consommation représente en effet la majorité des volumes produits en Basse-Normandie. L'évolution rapide des modes alimentaires nécessite à la filière de s'adapter aux goûts et aux exigences des consommateurs et de ne pas être absent de certains créneaux permettant de valoriser le lait dit "standard".

Enfin, si 57 % des exploitations laitières sont qualifiées de "saines" par l'étude du CER FRANCE, il paraît opportun de soutenir les 19 % d'exploitations repérées comme "sensibles" afin de leur permettre de surmonter les difficultés structurelles et conjoncturelles. En revanche, des mesures sociales apparaîtraient opportunes pour accompagner les exploitations en fort déclin en vue de cessation d'activité.

La grande saisonnalité de la production laitière est une difficulté majeure à la fois pour les producteurs et les industriels. Pourrait être encouragée en Basse-Normandie une réactualisation (voire une diversification) des modèles de gestion des courbes de lactation en lien avec les établissements de conseil et de formation afin d'éviter que

¹¹ Selon l'enquête annuelle d'entreprise dans les industries agroalimentaires.

¹² Comme le fait actuellement l'Allemagne.

toutes les exploitations aient, au même moment, leur pic de production. Cette recherche de plus grande régularisation de la production serait tout à fait bénéfique pour la filière.

2) Les filières "viandes"

La situation des **filieres viandes** apparaît plus préoccupante, connaissant des difficultés structurelles qui se cumulent aux problèmes conjoncturels.

Avec 1,7 million de têtes en 2007, la Basse-Normandie est classée à la troisième place des régions françaises par l'importance de son **troupeau bovin** après les Pays de la Loire et la Bretagne. Elle totalisait près de 9 % du cheptel bovin national. 70 % des exploitations en région possèdent des bovins. Le volume abattu en Basse-Normandie correspond à 314 000 têtes (118 000 tonnes équivalent carcasses). Ainsi, quantitativement, la région produit plus que ce qu'elle abat, sauf en bœufs laitiers et vaches de réformes allaitantes. Une caractéristique des outils industriels en Basse-Normandie est la part d'activités importantes consacrées à l'abattage des bœufs. Alors qu'au niveau national, la part des bœufs dans l'abattage est de 7 %, la région se situe à 12 %. Depuis 5 à 7 ans, elle a rattrapé son retard pour la proportion d'abattage des jeunes bovins. La filière aval fait actuellement l'objet de restructuration, résultat de stratégies de groupes. Les enjeux en termes de maintien des outils de transformation de la viande bovine en Basse-Normandie apparaissent fondamentaux.

Concernant l'impact du bilan de santé de la PAC dans la filière bovine, après avoir déjà fait l'objet d'une régulation en 2003, le secteur va désormais être concerné par le découplage total et une réduction de la PMTVA¹³ (150 euros couplés et 50 euros dans le découplage), les incidences à venir sont, selon les cas, de nature à favoriser ou pénaliser ces activités. L'impact du bilan de santé sur la production laitière doit aussi être pris en compte puisque les vaches de réforme et les veaux laitiers non utilisés pour le remplacement du cheptel risquent d'interférer dans la production de viande. Des interrogations se font également jour au sujet du veau de boucherie du fait de l'arrêt des aides sur la poudre de lait. De même, le troupeau de vaches allaitantes et l'engraissement méritent une attention particulière.

L'élevage bovin est resté assez traditionnel dans son fonctionnement mis à part les ateliers de jeunes bovins. La réforme de la PAC, avec moins de protection aux frontières et davantage de libéralisme, va nécessiter de développer une approche plus économique. Au sein des groupements de producteurs, on constate une grande hétérogénéité dans les performances de production (du simple au double).

Il existe un réel enjeu autour de la valorisation des bovins laitiers (mâles principalement) mais il y a peu d'organisation pour répondre à une demande de marché qui peut être importante. En outre, il existe une réelle problématique de fond sur les flux d'animaux maigres et leur adaptation face à la concurrence avec la problématique de mieux valoriser les animaux nés dans la région.

Le CESR attire l'attention sur la nécessité de ne pas opposer les différents types de productions (bœufs à l'herbe et engraissement) car ces systèmes ont chacun leur place et s'adressent à des marchés différents. La diversité de segments correspond en effet à une grande variété de clientèles, ce qui fait la richesse de la production bas-normande. Le consommateur a aujourd'hui des attentes fortes en termes de praticité. Des ajustements seraient à prévoir en matière d'adaptation des produits et de création

¹³ Prime au Maintien du Troupeau de Vache Allaitante.

de la valeur ajoutée. Il s'agit toutefois d'éviter une concurrence entre la production de jeunes bovins et de bœufs. Les deux circuits totalement différents - et étanches au niveau de la production - sont toutefois dépendants de marchés dont il convient de tenir compte pour éviter leur déstabilisation.

Enfin, il paraît nécessaire de faire évoluer les modèles technico-économiques d'élevage de bœufs à l'herbe et mieux valoriser un critère type de prairie avec un maximum de technicité, ce qui peut aboutir à un système très économe en permettant aux éleveurs d'être très compétitifs.

Totalisant 3,7 % du **troupeau porcin** (518 200 têtes), la Basse-Normandie se classait quatrième région en 2007. Le territoire bas-normand comprend un peu plus de 700 éleveurs spécialisés qui vivent de l'activité porcine ; plus de la moitié sont des naisseurs-engraisseurs, le reste est réparti entre des naisseurs purs (peu) et des engraisseurs. Le secteur porcin doit faire face à l'échéance du 1^{er} janvier 2013 qui fixe l'obligation de mise aux normes des ateliers "truies gestantes". Cette échéance sera susceptible de modifier en profondeur les systèmes d'élevage mais la filière, en crise depuis septembre 2007, n'est pas en mesure d'investir lourdement. Menacés de disparition, les éleveurs porcins sont aujourd'hui victimes de la crise économique, de l'effondrement du marché export et du renchérissement des aliments. Ils sont en outre confrontés à un taux d'endettement élevé et des niveaux de rémunération bas. 75 % des ateliers doivent être mis aux normes. Les investissements nécessaires pour la mise aux normes des ateliers "truies gestantes" sont très coûteux pour les éleveurs et le dispositif national d'aides s'avère dérisoire au regard du coût des investissements. Il n'y a en outre aucun retour sur investissement à attendre car ce changement dans les modes d'élevage profite uniquement au bien être animal. Des mesures de soutiens pour les investissements de mise aux normes sont indispensables pour maintenir cette filière en Basse-Normandie.

Avec 5 000 exploitations ayant un **cheptel ovin**¹⁴, la Basse-Normandie ne représente que 1,3 % du troupeau national avec 113 100 têtes. L'élevage de moutons à l'herbe est dominant, participant ainsi à valoriser ce système mais le faible niveau de rémunération (voire les pertes constatées pour les éleveurs) fragilise voire condamne toute production sans valeur ajoutée (label ou appellation d'origine). La problématique de la saisonnalité de la production cause d'importants soucis aux filières d'élevage en général et aux ovins en particulier sans oublier les outils industriels fragilisés. Des efforts pour développer des marques ("agneaux du pays normand" et, avec la grande distribution, "agneau qualité carrefour" ou "agneau de nos régions") ont conduit les éleveurs à plus de régularité dans les approvisionnements, celle-ci est cependant rendue possible grâce à l'élevage en bergerie. Les deux types d'élevage, extensifs et en bergerie, sont ainsi complémentaires. Le mouton en système herbager ne peut se développer que si, parallèlement, l'élevage en bergerie est présent. L'éleveur spécialisé tout herbe est en réalité le plus exposé aux aléas du marché très défavorable au mouton français. La concurrence des marchés extérieurs fragilise cette filière, les éleveurs français n'étant pas en capacité de faire jeu égal sur les prix du fait des cours mondiaux très bas. Le bilan de santé va quant à lui apporter un complément aux exploitations ovines extensives mais pas suffisamment pour enrayer le déclin du secteur qui n'est pas en mesure de résister face à la concurrence mondiale.

¹⁴ Dont 1 300 exploitations professionnelles.

Du fait du potentiel de cette production qui permet de valoriser des terroirs et des territoires, le CESR attire l'attention du Conseil Régional sur l'opportunité d'accompagner des investissements qui permettraient de pérenniser et de développer des ateliers.

3) Les filières végétales

L'impact du bilan de santé va être négatif pour la **filière céréalière** car étagé dans un contexte différent de la réalité actuelle. Pour les représentants de la filière céréalière, les décisions européennes vont à l'inverse des efforts fournis pour produire des produits adaptés aux marchés et pour améliorer la compétitivité de la production dans un environnement qui s'ouvre chaque jour un peu plus à la concurrence internationale et qui bénéficie en outre d'un accès à l'innovation beaucoup plus ouvert. L'impact de cette ouverture représente, pour le producteur, une plus grande variabilité des prix avec des périodes de prix déprimés comme actuellement pour les céréales, les oléagineux, les protéagineux et le lin. Après de précédentes années très favorables, la filière céréalière est aujourd'hui confrontée à de multiples difficultés principalement d'ordre conjoncturel comme l'effet de la crise économique avec la chute des cours mondiaux cumulé à l'augmentation du prix des intrants, les difficultés d'écoulement des stocks... Sur le plan structurel, la décision de baisser les soutiens communautaires va impacter fortement la filière. La dérégulation risque de perturber l'organisation de ce marché en profondeur. Cette filière est pourtant stratégique en Basse-Normandie car structurellement exportatrice en céréales, elle alimente des flux vers des pays tiers via les places portuaires de Caen et de Rouen (notamment le bassin méditerranéen).

Il paraît ainsi nécessaire de progresser techniquement pour revoir les objectifs de rendement et aller vers des produits plus qualitatifs. Il existe en région des besoins d'accompagnement des producteurs en conseils, en recherche et en communication. Avec les conséquences du bilan de santé, la filière céréale va devoir changer ses façons de faire, ce qui va nécessiter une aide extérieure pour que les producteurs puissent prendre les bonnes orientations sur le plan agronomique. En partenariat avec les organismes stockeurs et les chambres d'agriculture, des actions sont déjà conduites auprès des producteurs. A la lumière de cet exercice, les efforts de la filière doivent être poursuivis pour davantage mettre en adéquation la production avec les marchés et encourager la valorisation des nouveaux débouchés (nouveaux matériaux, énergie...).

La **filière légumière** en Basse-Normandie représente environ 600 producteurs et 1 000 à 1 500 salariés directs mais il est important de tenir compte des emplois en amont et aval. Cette filière contribue à maintenir une activité importante au sein des territoires ruraux de la Manche notamment. La filière se trouve tout particulièrement confrontée à des impasses techniques majeures en matière de protection des cultures légumières suite à l'interdiction récente de produits phytopharmaceutiques qui restent autorisés (ou tout du moins utilisés....) dans certains autres pays européens.

La filière légumière présente en outre des pistes de développement de production qui nécessitent des investissements importants (notamment pour les productions sous abri). Des producteurs s'engagent mais les exploitants accompagnés ont plus de 50 ans. Les jeunes installés n'ont pas les moyens d'investir dans des outils performants. Le parc matériel du secteur est vieillissant et la capacité d'autofinancement dans les exploitations est limitée et le manque de confiance dans l'avenir freine les projets. Le CESR souhaite qu'une attention soit apportée à ces évolutions.

Par ailleurs, le CESR soutient les projets d'exploitations maraîchères en zones périurbaines à condition toutefois que les politiques de gestion foncière permettent de réserver les bonnes terres agricoles correspondantes.

Enfin, les filières végétales se trouvent confrontées au retrait progressif du marché des substances phytopharmaceutiques sans que celles-ci soient véritablement remplacées par des produits de substitution efficaces. Précisons que le Plan national Ecophyto repris par le Grenelle de l'Environnement vise à réduire de 50 % l'usage des produits phytopharmaceutiques en agriculture à l'horizon 2018. Pour le CESR, il est nécessaire que la recherche puisse permettre d'apporter des solutions de remplacement des produits interdits au risque, sinon, d'être confrontés à des impasses.

IV. ENCOURAGER UNE PLUS FORTE STRUCTURATION "FILIERES" DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE EN LIEN AVEC L'AGROALIMENTAIRE

Avec 2,2 % de la surface agricole utile consacrée à la production biologique, la Basse-Normandie se classe parmi les régions à forte dynamique de conversions. La production biologique est constituée à 55 % de fermes orientées en production laitière et à 25 % de fermes orientées viande, le reste concerne les légumes, les céréales, l'arboriculture, la volaille, etc. La répartition territoriale de l'agriculture biologique en région met en exergue trois zones de forte concentration : la grande zone de production laitière Bocage - Bessin - Centre Manche, le Pays d'Auge et le Perche ornais (exploitations bovines) et le nord de la Manche avec les légumes.

La **filière laitière** est particulièrement bien organisée dans le bio. Les industriels auditionnés reconnaissent un vrai potentiel de développement d'une production qui devient de plus en plus professionnelle. C'est donc une niche dynamique qui pourrait culminer autour de 7 à 8 % des volumes pour ce secteur.

Grâce notamment à une contractualisation entre producteurs, transformateurs et distributeurs, la filière biologique **viande bovine** s'est également structurée en Basse-Normandie.

La Basse-Normandie est par ailleurs la première région productrice de cidre biologique et le jus de pomme bio se développe.

Les autres filières sont en revanche moins bien organisées et relèvent davantage de l'implication forte d'agriculteurs qui ont acquis des techniques et des stratégies commerciales adaptées à l'instar de la **filière légumière**, les développements dans la restauration collective ayant un effet très positif.

L'absence d'organisation dans certaines filières empêche des demandes des consommateurs d'être satisfaites comme le marché local de volailles biologiques. L'aide régionale à la structuration participe au renforcement des filières biologiques sur des bases solides et durables. La poursuite des développements des conversions permettrait d'atteindre des volumes suffisants pour rationaliser les niveaux de prix et faciliter l'organisation de ce secteur.

Signalons ici que des études ont été conduites à l'échelon régional par l'Institut de l'Elevage et CER FRANCE de Basse-Normandie sur l'analyse des résultats technico-économiques et financiers des exploitations laitières biologiques. Elles ont mis en évidence des exploitations très efficaces au plan technico-économique, économes en

intrants mais qui subissent aussi les augmentations des charges de structures. L'étude CER FRANCE montre que les exploitations en agriculture biologique sont moins nombreuses à se situer en situation fragilisée : 9 % contre 24 % pour les laitiers spécialisés conventionnels.

Le développement de l'agriculture biologique en région est une activité de production dynamique complémentaire qui doit bénéficier d'une politique contractuelle sérieuse avec l'agroalimentaire. La revalorisation des DPU par hectare consacrée à l'agriculture biologique dans le cadre du bilan de santé de la PAC permettra de renforcer et de consolider les outils économiques. Repris dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, le plan "Agriculture Biologique : horizon 2012" vise à tripler les surfaces actuelles cultivées en "bio" et de les porter à 6 % de la surface agricole française d'ici 3 ans et 20 % en 2020. On peut estimer que 6 % des agriculteurs bas-normands pourraient très facilement passer à l'agriculture biologique et 6 % supplémentaires pourraient assez facilement se convertir soit 12 % au total d'autant que beaucoup d'exploitations, notamment herbagères en Pays d'Auge ou dans la Manche, sont aujourd'hui proches, dans les pratiques, de l'agriculture biologique. Atteindre les objectifs fixés par le Grenelle d'ici 2012 est ainsi tout à fait envisageable. Tout dépend du niveau de contractualisation des entreprises en la matière.

V. POUR UN PLAN PROTEINES AMBITIEUX EN BASSE-NORMANDIE

Le développement de cultures contribuant à apporter une plus forte autonomie protéique apparaît comme un enjeu fort sachant que la France importe près de 50 % de ses besoins en matière protéique principalement sous forme de tourteaux de soja provenant du Brésil, des USA et d'Argentine. Le bilan de santé de la PAC prévoit, à partir de 2010, un soutien ciblé "protéagineux" dans le cadre de l'article 68 au bénéfice des producteurs engagés dans ces cultures (pois sec, féveroles et lupin). Ce soutien doit s'ajouter à l'aide européenne de 55,57 euros par hectare spécifique aux protéagineux maintenue jusqu'à 2011 inclus.

L'introduction ou la réintroduction de protéagineux dans les assolements est un objectif à atteindre mais un tel plan passe par une mobilisation des acteurs concernés en amont et en aval et nécessite une implication des structures de la recherche et de la formation.

De même, en système herbager, une prairie bien exploitée avec des mélanges adaptés associant des variétés de légumineuses (trèfles) est la principale source de protéines. Cela nécessite en revanche une connaissance technique pour trouver les mélanges les mieux adaptés.

VI. LA RECHERCHE, LA FORMATION ET LE CONSEIL COMME MOYENS D'ACCROITRE LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE REGIONALE

Au cours des développements précédents ont été évoqués les grands défis à venir qui vont nécessiter de produire plus tout en produisant mieux. Du fait des obligations environnementales, l'agriculture va devoir poursuivre son adaptation tout en conservant l'activité et les emplois générés. Certains experts parlent d'agriculture "écologiquement intensive" même si le terme reconnu est "agriculture à haute valeur environnementale", appellation qui devrait d'ailleurs faire l'objet d'une certification

prochaine comme inscrit au projet de loi portant engagement pour l'environnement dit Grenelle 2. Dans le même esprit mais plus largement, il convient d'appuyer l'initiative en cours en Basse-Normandie de démarches collectives de Management Environnemental des exploitations s'inscrivant dans le cadre de l'ISO 14001¹⁵, sur la base du volontariat, comme c'est le cas actuellement dans le Nord Pas de Calais, la Picardie et la Haute Normandie.

Ces adaptations aux nouveaux défis de l'agriculture nécessitent une mobilisation forte des structures de recherche et d'enseignement supérieur en région et, bien sûr, en interrégion du fait de nos liens privilégiés en la matière avec les autres régions de l'Ouest et de la Bretagne principalement.

Le CESR recommande un soutien appuyé de la Région aux structures techniques et de recherche appliquées en Basse-Normandie comme l'unité expérimentale INRA du Pin recentré sur l'élevage, le SILEBAN pour les cultures légumières ou encore la ferme expérimentale de La Blanche Maison pour les systèmes herbagers et les énergies renouvelables. Ces entités conduisent de remarquables travaux dans les conditions d'agriculture productive.

Il insiste sur la nécessité de tisser des liens plus étroits entre ces structures et les établissements de formation agricole bas-normands afin que le retour de compétences soit rapidement assimilé au sein de l'enseignement. A cet égard, cette piste rejoint la préoccupation actuelle du Conseil Régional confronté à la difficulté de supporter un important déficit des lycées agricoles publics qui ont d'ailleurs été placés sous tutelle. Une convention a d'ailleurs été signée en septembre 2009 avec la DRAAF intégrant notamment l'optimisation de l'offre de formation publique.

Pour le CESR, il conviendrait de privilégier une réelle complémentarité entre les sites d'enseignement et notamment entre les fermes pédagogiques des lycées agricoles publics comme privés mais également avec les stations de recherche et d'expérimentation. Il faudrait encourager plus de lisibilité autour de pôles de compétences bien identifiés en développant une contractualisation avec les branches professionnelles. Ces propositions pourraient s'articuler avec la réforme en cours de l'enseignement agricole au niveau national.

La valorisation des systèmes herbagers représente un enjeu important dans le cadre des choix français du bilan de santé de la PAC. Les structures de recherche qui travaillent sur le sujet en Basse-Normandie estiment que l'herbe est actuellement sous exploitée en région. Par exemple, le potentiel de chargement pourrait augmenter en utilisant mieux l'herbe en complément avec le maïs. Toutefois, la maîtrise de l'herbe exige des connaissances techniques très pointues et qui peuvent varier selon les conditions pédoclimatiques des territoires. Le CESR réitère ainsi la proposition formulée lors de l'étude interrégionale sur la filière laitière du grand ouest d'encourager les conseils prodigués aux exploitants tout comme les enseignements en établissements de formation aujourd'hui très peu développés.

La vulgarisation des techniques autour du pâturage, à partir des travaux de la station INRA du Pin ou de la ferme expérimentale de la Blanche Maison doit être encouragée et diffusée par les chambres d'agriculture. Des initiatives comme l'Observatoire de l'herbe, les "Prairiales" et le site Internet associé apparaissent comme des atouts fondamentaux à pérenniser. De même, la valorisation des résultats de

¹⁵ Portées par l'Association Terr'Avenir.

recherche directement vers les professionnels fait actuellement l'objet de démarches partenariales à développer à l'exemple de celle conclue entre l'INRA du Pin et une coopérative.

Le CESR attire l'attention sur le fait que dans un objectif de spécialisation des Centres INRA, l'unité expérimentale du Pin va prochainement se recentrer sur deux pôles d'élevage : le pôle laitier du domaine de l'Ermitte et le pôle allaitant du Domaine du Borculo avec, dès 2010, la construction ou réhabilitation de structures (hangar et stabulations) avec une part importante des moyens expérimentaux consacrée aux recherches en génétique des bovins. L'axe "production végétale" et les essais fourragers (maïs et graminées prairiales) va être transféré à la station INRA de Ploudaniel dans le Finistère. En revanche, seront maintenus les travaux autour des systèmes de production de lait et de viande à l'herbe, ainsi que la digestibilité des fourrages et en particulier l'herbe (prairies naturelles et mélanges prairiaux), le sorgho et les céréales immatures associées à des protéagineux. Cette décision de transfert des activités de recherche autour des variétés prairiales à Ploudaniel va toutefois poser la problématique du maintien d'un référentiel "herbe" en Normandie (réalisé aujourd'hui par la station du Pin), outil de référence indispensable aux éleveurs des systèmes herbagers. A l'heure où les politiques nationales et régionales incitent au développement des systèmes herbagers, il convient de conserver une référence utile et exploitable en Basse-Normandie. Un partenariat de recherche en cours de réflexion entre l'INRA du Pin et l'Université de Caen (écophysiologie végétale) pourrait se substituer en partie à cette activité qui va disparaître.

Plus globalement, le CESR insiste sur la nécessité de conforter et de diffuser plus avant, dans l'enseignement et les conseils prodigués aux agriculteurs, les bons principes d'agronomie associés à une bonne connaissance de la physiologie des plantes.

- 00000 -

En conclusion, au-delà de cette consultation autour du bilan de santé qui constitue en vérité une adaptation des dispositifs de la Politique Agricole Commune actuelle, le CESR s'est attaché à étudier les potentialités des filières agricoles et de leurs débouchés agroalimentaires à s'adapter aux contextes à venir, notamment dans le cadre des prochains choix qui sortiront des négociations préparant l'après 2013. Certains points autour des nouveaux dispositifs méritent encore d'être éclaircis alors qu'il paraît opportun de donner de réelles perspectives aux agriculteurs afin qu'ils puissent continuer à faire vivre leur outil de production. Il ne faut pas oublier que l'exploitation agricole évolue sans cesse. De surcroît, la communication auprès des agriculteurs dans ce domaine va s'avérer très complexe car l'application de ces mesures va s'imposer au plus mauvais moment, dans un contexte de crise profonde.

Depuis les dernières réformes de la PAC, la société a exigé de l'agriculture des mutations fortes et rapides sur une période courte. La grande partie des agriculteurs a

réussi à se conformer aux précédentes obligations mais il reste en revanche des exploitations qui auront des difficultés techniques et économiques à s'adapter.

L'étude réalisée par le CER FRANCE de Basse-Normandie sur les grands systèmes de production agricoles bas-normands a révélé des inquiétudes sur l'avenir et la pérennité de certaines filières et notamment la filière viande bovine du fait de la forte proportion d'exploitations en déclin. La filière laitière, particulièrement ébranlée par la conjoncture difficile en 2009, pose la question de l'avenir de 15 % d'exploitations qui présentent de réelles difficultés structurelles de rentabilité même si, globalement, la grande majorité des exploitations a préparé l'avenir dans un bassin de production à forte dynamique laitière.

Lors des consultations avec les acteurs des filières, des propositions d'actions ou d'interventions possibles ont été dégagées à l'attention notamment du Conseil Régional qui doit conserver son appui à l'attention de toutes les formes d'agriculture moyennant des ajustements éventuels permis par les nouvelles dispositions du Bilan de Santé de la PAC. L'agriculture, dans toutes ses composantes -la diversité fait d'ailleurs sa richesse- doit faire l'objet d'un plan stratégique ambitieux tant aux niveaux européen, national et régional, il en va du maintien de dizaines de milliers d'emplois en Basse-Normandie.