

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

RAPPORT

présenté au Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

par Fabienne FEREY

Janvier 2010

REMERCIEMENTS

Le Rapporteur témoigne sa profonde reconnaissance à l'ensemble des administrations et structures auditionnées et/ou sollicitées dans le cadre de cette étude et sans lesquelles cette réflexion n'aurait pu voir le jour :

- *la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Basse-Normandie et ses services qui ont apporté un appui statistique et un regard d'expert sur la rédaction du rapport,*
- *les Directions Départementales des Territoires et de la Mer du Calvados et de la Manche, la Direction Départementale des Territoires de l'Orne,*
- *le CER FRANCE de Basse-Normandie qui a été associé à cette présente étude à travers l'analyse de la situation économique des exploitations et de leur trajectoire financière,*
- *les Chambres d'Agriculture de Normandie pour leurs conseils et expertises,*
- *l'Institut de l'Elevage,*
- *les représentants professionnels des différentes filières agricoles,*
- *les entreprises agroalimentaires,*
- *les syndicats agricoles,*
- *l'unité expérimentale INRA du Pin-au-Haras,*
- *les services du Conseil Régional de Basse-Normandie.*

Le Rapporteur tient également à remercier les Membres de la Commission n° 5 "Développement Economique - Energie" ainsi que le groupe de travail composé de Mme HAMEL, MM. AGUINET, CARRE, DUFOUR et EPRON.

Notons en outre qu'un second dossier agricole relatif à l'évolution sociologique de l'agriculture bas-normande a été conduit parallèlement à cette étude dont le groupe de travail, présidé par M. GENISSEL, rapporteur et constitué de Mme HUCK, MM. CARRE, CHARLES, COSTA, GUETIN et MEULLE a été également ponctuellement sollicité sur des thématiques transversales et communes aux deux problématiques.

Enfin, il tient à remercier M. Philippe HUGO, Chargé de Mission au CESR de Basse-Normandie, pour la réalisation de cette étude.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : DE REFORMES EN REFORMES	3
I.1. L'esprit originel : garantir l'autonomie alimentaire de l'Europe.....	3
I.2. Décennie 80 : l'Europe confrontée à la gestion des excédents agricoles.....	5
I.3. 1992-2002 : l'adaptation de la PAC aux contraintes des marchés mondiaux.....	6
I.4. L'empreinte de l'OMC sur la réforme de la PAC de 2003	7
I.5. Le bilan de santé de la PAC 2003-2013 : des aménagements à mi-parcours	9
I.5.1. Les choix européens du bilan de santé	9
I.5.2. Les choix français du bilan de santé.....	11
II. L'IMPACT DU BILAN DE SANTE POUR LA BASSE-NORMANDIE	15
II.1. Les études sur l'impact du bilan de santé en Basse-Normandie	15
II.1.1. Les résultats des simulations réalisées par les Chambres d'Agriculture de Normandie.....	15
II.1.2. Les effets sur deux grands systèmes : lait et bovin	21
II.1.3. L'incidence sur le revenu	22
II.2. La conditionnalité des aides : les nouvelles obligations.....	24
II.2.1. Le principe de conditionnalité	24
II.2.2. De nouvelles obligations dès 2010	25
II.3. Positionnement des grandes filières régionales par rapport au bilan de santé	29
II.3.1. La filière laitière	30
II.3.2. La filière viande bovine	36
II.3.3. La filière porcine.....	38
II.3.4. La filière ovine	39
II.3.5. Les filières végétales	41
II.3.6. Les filières de l'agriculture biologique	46
III. L'AGRICULTURE BAS-NORMANDE FACE AUX ENJEUX DE L'APRES 2013	53
III.1. La PAC, après 2013 : un avenir incertain	53
III.2. Analyse de la situation économique et financière de l'agriculture bas-normande	55
III.2.1. Observation des campagnes ou récoltes 2007 à 2009 : la dernière année marque une dégradation générale.....	56
III.2.2. Analyse par système de production.....	58
III.2.3. Trajectoire financière des exploitations et évolution 2006-2008.....	65
III.2.4. Trajectoire financière 2006-2008 à l'échelle des départements bas-normands ..	68
III.2.5. Le croisement de la situation économique et de la trajectoire financière des exploitations agricoles.....	79
III.2.6. Les aides de la PAC : quelles lectures et quelles analyses pour préparer l'après 2013 ?	81
III.2.7. Quel usage des aides et pour quelle efficience ?	84
CONCLUSION	89
ANNEXES	91
INDEX DES SIGLES	109

INTRODUCTION

Initialement prévu dans la réforme de la Politique Agricole Commune de 2003, le bilan de santé de la PAC s'assimile à un ajustement de la politique communautaire à mi-parcours de la programmation budgétaire 2003-2013

Les décisions annoncées par l'Europe en novembre 2008, durant la présidence française, a fixé les grandes lignes du processus, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux Etats membres dans les choix de déclinaisons possibles et de mise en œuvre.

Comme le montrent les simulations réalisées aux niveaux national et régional, notamment par l'INRA, prenant¹ en compte les prélèvements et les retours de modulation, le bilan financier global semble équilibré.

Toutefois, l'analyse en détail de l'impact sur les filières agricoles bas-normandes révèle des situations contrastées.

D'autres mesures associées comme le renforcement de la conditionnalité des aides vont par ailleurs peser fortement sur la dynamique et la compétitivité de certaines filières.

C'est la raison pour laquelle le Président du Conseil Régional de Basse-Normandie a demandé au Conseil Economique et Social Régional de réaliser une étude à même d'examiner plus avant les conséquences et impacts du bilan de santé de la PAC et des mesures nationales qui y sont associées sur les filières agricoles régionales (cf. courrier en annexe n° 1).

La Basse-Normandie, comme le reste des régions de l'Ouest français, demeure un territoire de forte implantation agricole, avec ses 24 700 exploitations dont 13 900 professionnelles et ses 32 400 actifs agricoles. De l'agriculture bas-normande dépend aussi le maintien et le développement d'une industrie agroalimentaire structurante équitablement répartie sur l'ensemble du territoire bas-normand et forte de près de 21 000 salariés² début 2009, sans compter les métiers de l'agrofourmure et des services à l'agriculture.

Une étude de la Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie estime que, globalement, **59 000 emplois** seraient directement liés à l'agriculture en région, soit 12 % de la population active bas-normande.

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

Parallèlement à cette saisine, le CESR a réalisé une étude sur l'évolution sociologique de l'agriculture bas-normande montrant les adaptations sociétales dont ce

¹ CHATELLIER (V) et GUYOMARD (H), Le bilan de santé de la PAC et son application en France, Simulations et réflexions sur les décisions du 23 février 2009 du Ministre français de l'Agriculture et de la Pêche, INRA, 20 mars 2009.

² Source : INSEE.

secteur, en se professionnalisant, a fait preuve au cours des dernières décennies. Mais dans la compétitivité mondiale, la région a-t-elle tous les atouts en main pour faire face aux enjeux à venir du fait des décisions communautaires visant à diminuer les protections et à déréguler un secteur agricole exposé, de ce fait, à un contexte plus instable.

On peut relever ici la difficulté, pour le CESR, qu'a consisté à apprécier l'impact du bilan de santé 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, certains critères et dispositions n'étaient pas encore connus au moment où notre réflexion s'est engagée. Par ailleurs, fin 2009, lors de la finalisation de l'étude, des assouplissements majeurs sont intervenus dans les ajustements de la conditionnalité.

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, au vu de leur situation actuelle, les exploitations agricoles dans leur capacité à s'adapter au nouveau contexte et notamment aux défis de l'après 2013.

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). Si on compare ce chiffre avec le total des revenus nets des exploitations bas-normande qui équivalait, cette même année, à 366,5 millions d'euros, force est de constater que les aides globales à l'agriculture en région représentent une valeur équivalente à plus de 110 % du revenu net des exploitations (contre 77 % pour l'ensemble de la France métropolitaine).

En complément des auditions conduites avec les acteurs socioprofessionnels concernés, le CESR a demandé aux Centres de gestion agréés CER FRANCE de Basse-Normandie³ 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.

Ainsi, après avoir rappelé **les grandes étapes de la Politique Agricole Commune tout en dessinant ses possibles évolutions**, le rapport s'attachera ensuite à analyser **les impacts du bilan de santé et des mesures associées** (conditionnalité). Une **analyse plus approfondie des grandes filières agricoles régionales** permettra également de déterminer l'avenir des exploitations agricoles face aux futurs contextes possibles.

³ Autrefois Centres d'Economie Rurale.

I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : DE REFORMES EN REFORMES

Avant d'examiner plus avant dans l'analyse du bilan de santé imposé à mi-parcours de la programmation budgétaire actuelle qui court sur la période 2003-2013 et qui a pour conséquence d'ajuster des dispositifs de la PAC, il paraît opportun de rappeler l'évolution de cette politique communautaire à travers un bref historique. Ce cheminement révélera l'évolution très sensible des objectifs de cette politique fondatrice, au départ, de la cohésion des pays membres.

				Durabilité.....
				Compétitivité
Productivité.....				
Les premières années	1970-80, les années de crises	La réforme de 1992	Agenda 2000	Réforme 2003
<ul style="list-style-type: none"> - Indépendance alimentaire - Développer la productivité - Stabiliser les marchés - Soutenir les revenus 	<ul style="list-style-type: none"> - Surproduction - Dérive budgétaire - Pression internationale - Mesures structurelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire les stocks - Environnement - Stabiliser les revenus - Maîtriser les budgets 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre les processus de réforme - Compétitivité - Développement rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientation marché - Attentes des consommateurs / contribuables - Revenu agricole - Développement rural - Environnement

La PAC 1962-2003 : de réformes en réformes...
Source : Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie

I.1. L'ESPRIT ORIGINEL : GARANTIR L'AUTONOMIE ALIMENTAIRE DE L'EUROPE

Au sortir de deux guerres mondiales, la nécessité de bâtir une paix durable entre les belligérants d'autrefois fut associée parallèlement à l'urgence de garantir une autonomie alimentaire à la jeune Europe qui se constituait. Après la seconde guerre mondiale, les pays européens se trouvent en effet dans une situation de pénurie alimentaire. Il leur fallait donc reconstruire un secteur agricole structurellement déficitaire qui avait besoin de se moderniser.

C'est ainsi que l'article 33 du Traité de Rome, ratifié le 25 mars 1957 par les six pays fondateurs que sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, fixe les objectifs fondateurs de la Politique Agricole Commune (PAC) :

- 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.

La PAC a été mise en place en 1962 et représentait 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 était assigné : garantir l'autosuffisance alimentaire de la jeune Communauté Européenne. 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. De ce fait, l'Europe est rapidement devenue le second exportateur mondial de denrées agroalimentaires derrière les Etats-Unis.

Au plan détaillé, les grands principes de la PAC s'inscrivaient dans les aspects suivants :

- **l'unicité des marchés** consistant dans la liberté complète des échanges entre les pays de la Communauté avec la suppression des droits de douane ; des tarifs douaniers uniformes aux frontières extérieures, l'harmonisation des réglementations administratives, sanitaires, vétérinaires ; des règles communes de gestion; des prix communs ; des règles de concurrence identiques... ;
- **la préférence communautaire** visant à donner la priorité à la production agricole intracommunautaire. Les prix communautaires étant en général supérieurs aux prix mondiaux, la PAC a protégé son marché intérieur contre les importations à bas prix et les fluctuations du marché mondial par un système de "prélèvements" financiers aux frontières sur les produits provenant de pays tiers. Parallèlement, pour faciliter les exportations, la Communauté a accordé des restitutions qui permettent de compenser par des subventions la différence entre les prix communautaires et les prix de vente sur le marché mondial ;
- **la solidarité financière** qui s'appuie sur le financement, par un budget commun, des dépenses de la PAC qui se concrétisera, dès 1962, par la création du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), constitué à partir de 1964 de deux sections : la section "Garantie" qui finance principalement la politique des marchés et des prix via les Organisations Communes de Marché (OCM), et la section "Orientation" qui encourage les investissements favorables au développement rural.

Les premières Organisations Communes de Marché créées dès 1962 pour soutenir et organiser les marchés dans le cadre de la PAC ont permis aux institutions communautaires d'intervenir sur les mécanismes du marché. Chaque produit ou groupe de produits (céréales, fruits et légumes, viande porcine, œufs, vin...) a fait l'objet d'un règlement spécifique destiné à orienter les productions, à stabiliser les prix et à garantir la sécurité des approvisionnements. Lorsque certains produits ne trouvaient pas preneur, il était convenu que la Communauté les rachète à un prix garanti, supérieur au prix du marché mondial, négocié chaque année.

Les objectifs d'autosuffisance alimentaire et de préférence communautaire qui ont guidé l'esprit initial de la PAC vont, ensuite, faire les frais d'une libéralisation accrue du commerce mondial.

I.2. DECENNIE 80 : L'EUROPE CONFRONTEE A LA GESTION DES EXCEDENTS AGRICOLES

Au départ, la préoccupation principale de la PAC était d'encourager la production. Les effets de la PAC furent spectaculaires en ce sens que la Communauté Européenne est parvenue à surmonter rapidement la pénurie alimentaire des années 1950 pour atteindre d'abord un niveau d'autosuffisance et produire ensuite des excédents (conjuncturels et structurels), dus notamment aux progrès techniques très importants, à la garantie des prix aux producteurs et, enfin, à l'ouverture croissante des marchés à l'extérieur.

L'accroissement des excédents va s'amplifier de même que les difficultés d'écoulement dues à un déséquilibre entre l'offre et la demande solvable pour de nombreux produits et à une 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, d'où une augmentation de plus en plus importante des dépenses agricoles face à une insuffisance des ressources propres de la Communauté. Le budget du FEOGA - Garantie double entre 1980 et 1984. Ce contexte va imposer certains réajustements aussi bien au niveau budgétaire que dans la maîtrise des marchés. Ils vont porter au gel voire à la baisse des prix, à la limitation des garanties

Consciente de la nécessité d'intervenir pour mieux réguler la production, l'Europe a institué, à partir de 1984, des quotas 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 permis d'avoir un effet d'aménagement du territoire en conservant une production laitière, bien qu'inégalement répartie, presque partout en France.

D'autres pays, comme le Royaume-Uni, ont préféré gérer les quotas par le marché, ce qui a accéléré les restructurations et la délocalisation de la production.

Ce régime de contingentement de la production n'a toutefois pas empêché la restructuration en douceur du secteur laitier, puisque ces 20 dernières années ont vu un accroissement régulier du quota moyen des producteurs laitiers français, ainsi que l'apparition de groupes industriels leaders au niveau mondial.

En septembre 1986, dans le cadre du GATT (General Agreement on Commerce and Trade), est lancé l'Uruguay Round avec pour objectif la libéralisation du commerce mondial. L'offensive des Etats-Unis contre la CEE se développe.

Le "livre vert" (1985) dégage quelques grandes priorités visant à favoriser un meilleur équilibre des marchés et une adaptation de l'agriculture aux nouvelles contraintes économiques : rétablissement d'un meilleur équilibre entre les secteurs excédentaires ; diversification des productions et amélioration de la qualité ; prise en compte des équilibres sociaux et environnementaux du monde rural. Il va justifier la

réorganisation de la PAC de 1988 avec la réforme des fonds structurels dont le FEOGA-Orientation fut l'un des instruments. Cette réforme a prévu notamment le doublement des aides structurelles au profit des exploitations et des régions les plus handicapées, bénéficiaires du FEOGA-Orientation, du Fonds de Développement Régional (le FEDER) ou du Fonds Social Européen (le FSE). Ces actions structurelles visent à réduire les déséquilibres régionaux et sociaux à l'intérieur de la Communauté.

I.3. 1992-2002 : L'ADAPTATION DE LA PAC AUX CONTRAINTES DES MARCHES MONDIAUX

1992 va représenter le grand virage de la Politique Agricole Commune et voir la fin de la période qui, depuis 1962, avait reposé essentiellement sur des prix communs "garantis" et des organisations de marché.

Malgré les outils de régulation de marché mis en place lors de la décennie précédente, les stocks publics de produits agricoles s'accumulent et atteignent des niveaux record. Les exportations subventionnées sur le marché mondial sont de plus en plus importantes et la part de l'Europe sur les marchés atteint désormais 20 %. Des pays tiers et principalement les Etats-Unis dénoncent les tendances "protectionnistes" de la PAC.

En mai 1992, le Conseil des ministres adopte la réforme de la PAC qui entrera en application le 1^{er} janvier 1993. Le changement majeur de cette réforme réside dans le passage d'un système fondé essentiellement sur le soutien au prix à un mécanisme de soutien au revenu des exploitants reposant sur des aides directes.

A partir de ce moment, une part importante du revenu fut assurée moins par les prix payés par le consommateur mais davantage par des aides directes payées par le contribuable

C'est aussi dès 1992 que la PAC introduit des outils de soutien au développement rural avec les mesures d'accompagnement telles que les mesures agro-environnementales.

Les aides directes permettent de soutenir le revenu et les mesures de régulation de la production évitent une chute trop brutale des prix. Avec les réformes suivantes et, en particulier en 1999, la nouvelle politique est étendue à une plus grande partie de la production. Elle revêt une préoccupation plus multifonctionnelle.

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) en succédant au GATT, et prenant effet le 1^{er} juillet 1995, impose à la PAC certaines contraintes pour la période 1995-2000 :

- limitation du volume de soutien à l'agriculture (prix, aides) et reconnaissance des aides de la PAC jusqu'en 2003 ("clause de paix") ;
- modification de la protection extérieure aux frontières, c'est-à-dire transformation des prélèvements variables en droits de douane fixes et leur réduction jusqu'en 2000 ; obligation d'ouvrir un accès minimum au marché européen ;
- réduction des exportations subventionnées (volumes et crédits budgétaires) jusqu'en 2000.

Une nouvelle réforme a été actée lors du Sommet de Berlin le 26 mars 1999 dans le cadre de l'Agenda 2000, qui fixait les perspectives budgétaires pour les années 2000-2006, en tenant compte des conséquences de l'élargissement à l'Est. **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. Les orientations politiques et financières se traduisent par :

- le remplacement de la politique de soutien des prix agricoles par une politique de soutien aux revenus agricoles ;
- la simplification du fonctionnement des Organisations Communes de Marché (OCM) ;
- la priorité donnée au développement rural qui devient, rappelons-le, le "deuxième pilier" de la PAC qui va regrouper l'ensemble des mesures de soutien au développement rural permettant d'identifier clairement une politique dédiée à ces territoires. La mise en œuvre du second pilier se décide à la fois à l'échelle européenne, à l'échelle nationale voire à l'échelle régionale ;
- la possibilité pour les Etats membres de mettre en place un système facultatif de "modulation des aides", qui consiste à redistribuer les aides reçues par les agriculteurs au-delà d'un certain seuil au profit d'actions de développement rural ;
- la fixation pour les 6 ans d'un cadre financier (40,5 milliards d'euros par an), prenant notamment en compte les conséquences prévisibles de l'élargissement de l'Union Européenne.

Le Sommet de Bruxelles d'octobre 2002 décide de pérenniser le financement de la PAC jusqu'en 2013.

Malgré ces deux réformes majeures qui ont fait baisser le poids de la PAC dans le budget communautaire, celle-ci continuait à faire l'objet de vives critiques de la part de certains partenaires commerciaux -et au premier rang desquels les Etats-Unis- qui condamnaient une politique trop largement fondée sur des prix élevés et sur des subventions aux exportations générant ainsi des distorsions de concurrence.

I.4. L'EMPREINTE DE L'OMC SUR LA REFORME DE LA PAC DE 2003

A partir de 2001 se sont engagées les négociations dans le cadre du Cycle du Millénaire, lancé à Doha. Sur le volet agricole, les engagements ont porté sur les principes d'élimination des subventions à l'exportation (restitutions), l'abaissement des barrières douanières et sur la réduction voire l'élimination complète des soutiens internes à l'agriculture hormis ceux ne faussant pas les échanges (environnement et développement rural). Ce texte, décrivant les principales orientations, devait être précisé au cours des différentes négociations, notamment sur les calendriers d'application et les engagements chiffrés. Les négociations de Hong-Kong de décembre 2005 qui s'inscrivent dans ce cycle encore inachevé à ce jour apportent peu d'avancées nouvelles, son but était avant tout d'éviter une rupture. Certains aspects peuvent donc apparaître comme une répétition de points déjà actés précédemment. Cette étape consolide néanmoins les acquis déjà engrangés qui se retrouveront dans un accord final qui n'a toujours pas eu lieu.

La réforme de la PAC de 2003 pour la période courant 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 définies dans le cadre des négociations internationales 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 pays membres de l'Union Européenne, consacra un nouveau dispositif intégrant les principales caractéristiques suivantes :

- La mise en place d'un système de **paiement unique** aux exploitations, dit **aide découplée**, rompt tout lien entre les aides et l'acte de production. Les États membres qui le souhaitent sont autorisés à maintenir certaines aides directes couplées. La France a fait le choix d'un découplage du minimum d'aides possible sur des bases historiques⁴. La Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes (PMTVA) et la Prime à l'ABattage (PAB) des veaux sont couplées à 100 %, la Prime à la Brebis (PB) est couplée à 50 %, la Prime à l'ABattage des gros bovins est couplée à 40 % et les primes céréales et oléo-protéagineux couplées à 25 %.
- Tous les agriculteurs recevant les aides directes sont désormais soumis au mécanisme de **conditionnalité**. Ils doivent s'engager à respecter les normes européennes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé, de bien-être des animaux, de la qualité des aliments et d'entretien des terres (19 règlements ou directives), à développer de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) et à maintenir des pâturages permanents. Tout manquement au respect de ces normes les expose à des réductions du montant de leurs aides.
- Le principe de la **modulation** des aides consiste dans un prélèvement des paiements directs du premier pilier de la PAC afin d'abonder le développement rural inscrit au deuxième pilier. Ont alors été prévus des prélèvements de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % de 2007 à 2013. Chaque point de modulation représente un prélèvement de 67 millions d'euros pour la France.
- Le principe de **discipline budgétaire** prévoit la possibilité d'ajuster, à partir de 2007, le montant des aides directes si le plafond des dépenses agricoles de l'Union est dépassé, 2013 marquant le terme de la période de programmation budgétaire actuelle.

Parmi les principales décisions, la réforme de 2003 a en outre décidé du maintien des quotas laitiers jusqu'à la campagne 2014-2015 avec une hausse de 3 fois 0,5 % des références laitières de 2006 à 2008. Le Conseil des ministres de mars 2008 a validé une hausse supplémentaire du quota de 2 % pour la campagne 2008-2009.

⁴ En Europe, le choix des Etats membres en matière de répartition des aides porte sur une base historique ou sur une régionalisation.

I.5. 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 ; des décisions sont intervenues le 20 novembre 2008, durant la présidence française.

Au terme d'une longue et difficile négociation, l'accord sur le bilan de santé de la PAC, conclu le 20 novembre 2008 sous présidence française, a ouvert des marges aux États-membres pour réorienter le soutien à leur agriculture. Un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'utiliser le bilan de santé pour adapter la PAC dans la perspective de 2013 et ce, afin de pérenniser la démarche d'une politique agricole commune. Pour cela, 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 (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.

I.5.1. Les choix européens du bilan de santé

Parmi les principales décisions prises à l'occasion du bilan de santé de la PAC, les dispositions touchant à la gestion des marchés avec 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 de l'Union 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. Ainsi, pour le marché céréalier, le blé est la seule production qui pourra bénéficier, de manière plus limitée, de l'intervention en 2010. 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.

Dans le secteur laitier, le mécanisme d'intervention actuel est maintenu avec un plafond de 109 000 tonnes pour la poudre de lait et de 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 écrémé⁵. La disparition des quotas laitiers au 31 mars 2015 a également été confirmée avec l'augmentation des quotas de cinq fois 1 % chaque année entre 2009 et 2013. Au total, depuis 2007, en vue d'une transition dite "douce" vers la fin des quotas, la hausse des références laitières atteindra + 9 % entre les campagnes 2007-2008 et 2013-2014. Il a également été décidé que la pénalisation matière grasse de la référence des éleveurs soit diminuée de moitié (équivalent à + 2 % de la référence européenne) à partir de la campagne 2009-2010.

Dans le secteur des céréales, l'outil d'intervention est, rappelons-le, 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.

La diminution des protections et la fin de la régulation risquent, pour certains, 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** (à budget constant) consiste à porter de manière progressive le taux de modulation de 5 à 10 % en 2012, ce qui revient à doubler le prélèvement dans le budget du premier pilier pour alimenter le second pilier consacré au développement rural. La modulation prévoit l'introduction d'un plafond de 300 000 euros d'aides par exploitation au delà duquel le taux de modulation va être plus important⁶.

. 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,
- l'innovation permettant de répondre aux quatre premiers nouveaux défis.

Des modifications interviennent dans l'attribution des soutiens avec la **généralisation du découplage des aides** pour plusieurs États membres qui avaient choisi en 2003 de maintenir certains paiements couplés, c'est-à-dire liés à la production. Ces derniers paiements couplés seront supprimés et intégrés dans le Régime de Paiement Unique (RPU), 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

⁵ 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.

⁶ Ces 4 % de modulation à ajouter pour les bénéficiaires d'aides au-delà de 300 000 euros va toucher une cinquantaine d'exploitations en France mais a priori aucune en Normandie selon les Chambres d'Agriculture.

couplées à leur niveau actuel. Le système de gestion des droits à paiement unique est également revu avec un passage en 2010 de 3 à 2 ans du délai autorisé à un agriculteur pour activer ses DPU et ce, pour éviter une non-utilisation des fonds.

Les choix européens intègrent une disposition visant à aider les **secteurs rencontrant des problèmes spécifiques ou localisés sur des régions vulnérables** (mesures dites de l' "**article 68**"). A l'heure actuelle, les États membres peuvent conserver, par secteur, 10 % de leur enveloppe budgétaire nationale destinée aux paiements directs et affecter cette somme, dans le secteur concerné, en faveur de mesures environnementales ou d'actions visant à améliorer la qualité des produits et leur commercialisation.

Le système de la **conditionnalité** des aides subordonnée au respect de mesures agro-environnementales est révisé. Les exigences réglementaires en matière de gestion sont simplifiées. Toutefois, les Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) sont renforcées pour compenser les effets sur l'environnement de la suppression de la jachère obligatoire.

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.

I.5.2. Les choix français du bilan de santé

Conformément au principe de la boîte à outils qui laisse à chaque État une certaine latitude dans la redistribution potentielle des soutiens budgétaires, en France, le Ministre en charge de l'Agriculture a présenté, le 23 février 2009, les modalités de mise en œuvre du bilan de santé de la PAC. Les mesures décidées 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.

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.

L'instauration d'un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe qui mobilisera 700 millions d'euros constitue une véritable rupture avec les choix opérés dans le passé qui reposaient sur un encouragement à l'intensification à travers le maïs. L'encouragement aux systèmes herbagers va imposer un raisonnement et un accompagnement techniques plus fort.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'**article 63**, suite aux décisions de novembre 2008 autorisant un État 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 modalité pour maintenir la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) pour un montant d'environ 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.).

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

- l'aide aux Céréales et Oléo-Protéagineux (COP),
- la Prime à l'Abattage des Bovins (PAB),
- la Prime à la Brebis (PB).

Il est en outre prévu de découpler, pour partie, la Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes (PMTVA) qui va se trouver quelque peu réduite de 50 euros pour la part européenne (son montant sera désormais de 200 euros).

Le bilan de santé de la PAC donne la possibilité aux Etats membres de se recréer de petits outils d'orientation à travers le dispositif dénommé "article 68". Mais la création de nouvelles aides est possible dans un cadre très strict. Pour leur financement, un prélèvement à partir de 2010 sera effectué en plus de la modulation sur toutes les aides du premier pilier à hauteur de 4,5 à 5 % chaque année. Ce budget représentera entre 380 et 410 millions d'euros.

Une autre décision consiste à revaloriser l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN)⁷ concernant principalement les territoires de montagne et piémont (budget de 42 millions d'euros par an dont 19 de cofinancement au niveau national). Il existe à ce sujet quatre types de zones défavorisées selon leur situation géographique : les zones de haute montagne et de montagne, les zones de piémont, les zones défavorisées simples et les zones de handicaps spécifiques.

En Basse-Normandie par exemple, le Pays d'Auge et le Val d'Orne, zones défavorisées simples, vont bénéficier d'une revalorisation sur les 25 premiers hectares

La politique des nouveaux défis 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 agroenvironnementales de protection des captages.

Il est également prévu un dispositif de gestion des risques de 140 millions d'euros comprenant deux outils :

- une assurance récolte, la nouveauté consistant à subventionner les primes d'assurance récolte à hauteur de 2/3 (100 millions d'euros),
- un fonds sanitaire animal et végétal (40 millions d'euros).

⁷ Les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN) sont versées aux agriculteurs qui exploitent des surfaces fourragères situées en zone défavorisée et qui respectent un taux de chargement défini au niveau départemental.

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.

Objectifs	Montant (en millions d'euros)
1. Consolider les productions fragiles pour l'économie et l'emploi dans les territoires	265
- ovins/caprins	135
- lait en montagne	45
- blé dur dans les zones traditionnelles	8
- veaux sous la mère	4,6
- légumes de plein champs et pommes de terre	30
- indemnités compensatrices de handicaps naturels	42 *
<i>* dont 19 M€ de contrepartie sur le budget du Ministère</i>	
2. Instaurer un nouveau soutien pour l'élevage à l'herbe et un soutien aux fourrages	980
- aide sur les surfaces d'herbe productives	700
- aide agroenvironnementale sur les surfaces extensives	240 *
- aide aux fourrages	30
<i>* dont 64 M€ de contrepartie sur le budget du Ministère</i>	
3. Accompagner un mode de développement durable	129
- protéines végétales	40
- agriculture biologique	57
- maintien de l'agriculture biologique	50
- conversion à l'agriculture biologique	7 *
- nouveaux défis	32 **
<i>* dont 3 M€ de contreparties nationales. Ces moyens s'ajoutent aux moyens existants</i>	
<i>** dont 14 M€ de contreparties nationales. Ces moyens s'ajoutent aux moyens existants</i>	
4. Instaurer un dispositif de gestion des risques	140
- assurances récoltes	100 *
- fonds sanitaire	40 *
<i>* hors budget du ministère et contributions des professionnels</i>	

La réorientation des aides ciblée sur les quatre objectifs au niveau national

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

-
- On retiendra que, le bilan de santé prolonge la réforme de la PAC de 2003 en termes de :
- **modulation** (transfert de moyens du 2^{ème} vers le 1^{er} pilier),
 - **découplage** (rupture du lien entre la fonction de production et le bénéfice des aides),
 - **conditionnalité** (versement des aides du 1^{er} pilier conditionnées au respect d'un certain nombre de règlements et directives communautaires (environnement, production animale...) pour la période 2009 / 2013.
-

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

En France, la PAC représente une enveloppe de 8 milliards d'euros/an au titre du premier pilier auxquels s'ajoute environ 1 milliard d'euros au titre du second pilier. La PAC en Basse-Normandie regroupe 22 000 bénéficiaires pour un montant de près de 400 millions d'euros par an au titre du premier pilier. La moitié des bénéficiaires concerne la Manche et les deux autres quarts le Calvados et l'Orne.

Le revenu agricole de la ferme bas-normande était de 344 millions en 2007 (revenu d'entreprise agricole).

(en millions d'euros)		DPU	Aides couplées
France	2009	5 959	2 388 (29 %)
	2010	7 595	751 (9 %)
Basse-Normandie	2009	297	92 (24 %)
	2010	365	24 (7 %)

Comparaison 2009-2010 de la répartition DPU et aides couplées en France et en Basse-Normandie
Source : DRAAF Basse-Normandie

Des travaux conduits en Basse-Normandie depuis début 2009 ont consisté à évaluer les impacts mécaniques des décisions prises à la fois sur le plan territorial et pour chacun des systèmes agricoles.

L'objectif est de reprendre succinctement les grands enseignements de ces études.

II.1. LES ETUDES SUR L'IMPACT DU BILAN DE SANTE EN BASSE-NORMANDIE

Connaître avec exactitude l'effet financier du bilan de santé n'est pas chose aisée. Au moment où a débuté la rédaction du présent rapport du CESR, certains détails de mise en œuvre n'étaient pas encore finalisés. Des actualisations rendues nécessaires ont été apportées dans la version finale du document.

II.1.1. Les résultats des simulations réalisées par les Chambres d'Agriculture de 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.

Au plan détaillé, priorité est donnée aux 50 premiers hectares d'herbe avec un minimum de 0,8 UGB/ha dans le but de davantage soutenir les exploitations de taille moyenne ou petite, puis viennent ensuite les surfaces supplémentaires avec une dotation inférieure. La simulation évalue l'aide à 80 euros par hectare pour les 50 premiers hectares d'herbe, puis 35 euros par hectare d'herbe au-delà. Les dotations sont moins importantes pour les exploitations d'élevage très extensives (moins de 0,8 UGB/ha) mais cela ne concerne pas (ou très peu) la Basse-Normandie.

Un deuxième objectif consiste à doter les surfaces en maïs d'une aide de 20 euros/ha pour les 15 premiers hectares de maïs (grain ou ensilage) pour les exploitations ayant de l'élevage (maximum de valorisation de 300 euros sur une exploitation). Cette mesure permet de soutenir l'élevage en atténuant l'effet de la redistribution des surfaces en culture (maïs) vers l'élevage.

Enfin, les surfaces en pommes de terre (y compris semences) et légumes de plein champ seront dotées en DPU dès 2010.

Article 63 effet 2012	Calvados	Manche	Orne	Région	France
Prélèvements					
Prélèvement sur COP 55,5 %	- 8,9 M€	- 6,5 M€	- 8,8 M€	- 24,2 M€	- 640 M€
Prélèvement sur PMTVA 50,0 %	- 0,9 M€	- 0,9 M€	- 1,2 M€	- 3,0 M€	- 93 M€
Prélèvement sur autres primes animaux 12,7 %	- 0,5 M€	- 1,0 M€	- 0,6 M€	- 2,2 M€	- 34 M€
Total prélèvement	- 10,3 M€	- 8,4 M€	- 10,6 M€	- 29,4 M€	- 767 M€
Assiettes d'utilisations					
Herbe productive < 50 ha	153 200 ha	244 700 ha	159 500 ha	557 500 ha	7 289 000 ha
Herbe productive ha suivants	37 500 ha	40 300 ha	38 300 ha	116 100 ha	2 124 000 ha
Maïs 15 premiers ha	31 000 ha	71 900 ha	41 500 ha	144 400 ha	1 475 000 ha
Pomme de terre et légumes de plein champ	2 000 ha	5 600 ha	110 ha	7 600 ha	321 600 ha
Retours					
Herbe productive < 50 ha	12,3 M€	19,6 M€	12,8 M€	44,6 M€	593 M€
Herbe productive ha suivants	1,3 M€	1,4 M€	1,3 M€	4,1 M€	123 M€
Fourrages	0,6 M€	1,5 M€	0,9 M€	2,9 M€	30 M€
Pomme de terre et légumes de plein champ	0,2 M€	0,5 M€	0,0 M€	0,7 M€	30 M€
Total retours	14,4 M€	23,0 M€	15 M€	52,3 M€	767 M€
Solde	4,0 M€	14,5 M€	4,5 M€	22,9 M€	0 M€

Prélèvements et retours de modulation au titre de l'article 63 en France et en Basse-Normandie

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

Avec les choix de redistribution retenus au titre de l'article 63, plus de **29 millions d'euros** vont être prélevés sur les aides couplées actuelles. Plus de **52 millions d'euros** vont en outre être redistribués sous forme de DPU (revalorisation et/ou création) selon l'importance des surfaces en herbe, des fourrages et des cultures légumières.

L'article 63, qui prélève sur les aides découplées -en particulier des cultures de vente- et redistribue sur les surfaces en herbe, est favorable à la Basse-Normandie (près de **23 millions d'euros**) et surtout à la Manche compte tenu de l'importance des surfaces herbagères (voir tableau).

Avec l'application française de l'**article 68** (aide aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques ou localisés sur des régions vulnérables), sont créés de nouveaux soutiens au regard d'objectifs politiques bien définis.

Les nouvelles aides directes couplées concerneront :

- les **ovins-caprins** avec une prime à la tête à partir de 50 brebis (simulation : 22 euros/tête) ;
- l'**agriculture biologique** bénéficiant d'une aide au maintien de 590 euros/ha pour l'arboriculture et le maraîchage, 150 euros/ha pour les cultures légumières de plein champ, 100 euros/ha pour les cultures annuelles et les prairies temporaires et 80 euros/ha pour les prairies permanentes ; il est également envisagé de financer l'actuel dispositif d'aide à la conversion en agriculture biologique via ce dispositif à partir de 2011 (en substitution des aides à la diversité des assolements programmées uniquement en 2010) ;
- le **plan protéine** avec une aide par hectare de protéagineux et l'accroissement des surfaces en légumineuses fourragères (150 euros/ha en 2010, 125 euros/ha en 2011 et 100 euros/ha en 2012) / simulation de 100 euros/ha de protéagineux et accroissement de 20 % des surfaces en légumineuses ;
- des **aides à la diversité des assolements** soit 25 euros/ha pour quatre cultures différentes d'au moins 5 % avec un oléagineux (5 à 10 %), moins de 45 % pour la culture prioritaire, moins de 96 % pour les trois cultures majoritaires (non prises en compte dans les simulations car prévues uniquement en 2010).

A cela s'ajoutent des aides au blé dur, au lait de montagne et au veau sous la mère.

Les dispositifs annuels restent toutefois à préciser sachant que ces aides sont susceptibles d'évoluer chaque année.

Quelques dispositifs financés par cet article 68 (fonds d'indemnisation, aide à l'assurance récolte, aide à la conversion de l'agriculture biologique) existaient auparavant. On peut donc s'interroger s'il s'agira de budgets réellement supplémentaires ou d'une simple substitution qui reviendrait à faire financer, par les prélèvements, les budgets préexistants.

Article 68 effet 2012	Calvados	Manche	Orne	Région	France
Prélèvements					
Prélèvement sur Pilier 15 %	- 5,8 M€	- 7 M€	- 6,2 M€	- 19 M€	- 382 M€
Assiettes d'utilisations					
Ovins	13 600	20 000	17 700	51 300	5 735 000
Lait de montagne	0 hl	0 hl	0 hl	0 hl	22 500 000 hl
Blé dur	0 ha	0 ha	0 ha	0 ha	452 655 ha
Veau sous la mère	0	0	0	0	0
Protéines	9 900 ha	1 200 ha	6 100 ha	17 200 ha	400 000 ha
Bio (surface 2006)	7 700 ha	7 600 ha	10 900 ha	26 300 ha	552 800 ha
Assurance récolte	255 M€	224 M€	211 M€	690 M€	30 600 M€
Fonds sanitaire	352 000 UGB	624 000 UGB	396 000 UGB	1 372 000 UGB	159 780 000 UGB
Retours					
Ovins	0,3 M€	0,5 M€	0,4 M€	1,2 M€	135 M€
Lait de montagne	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	45 M€
Blé dur	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	8 M€
Veau sous la mère	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	5 M€
Protéines	1,0 M€	0,1 M€	0,6 M€	1,7 M€	40 M€
Agriculture biologique (maintien)	1,4 M€	1,4 M€	2,0 M€	4,7 M€	100 M€
Assurance récolte	0,8 M€	0,7 M€	0,7 M€	2,3 M€	100 M€
Fonds sanitaire	0,9 M€	1,6 M€	1,0 M€	3,4 M€	40 M€
Total retours	4,4 M€	4,3 M€	4,7 M€	13,3 M€	475 M€
Solde	- 1,4 M€	- 2,7 M€	- 1,6 M€	- 5,7 M€	- 90 M€

Prélèvements et retours de modulation au titre de l'article 68 en France et en Basse-Normandie

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

Le solde entre les applications des articles 63 (+ 22,9 millions d'euros) et 68 (- 5,7 millions d'euros) aboutit à un prélèvement sur les aides du premier pilier d'environ **17 millions d'euros** pour la Basse-Normandie.

	Calvados	Manche	Orne	Région	France
Prélèvements de modulation supplémentaire	- 5,1 M€	- 6,4 M€	- 5,5 M€	- 17 M€	- 341 M€

Effet de la modulation supplémentaire à l'horizon 2012 en France et en Basse-Normandie

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

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

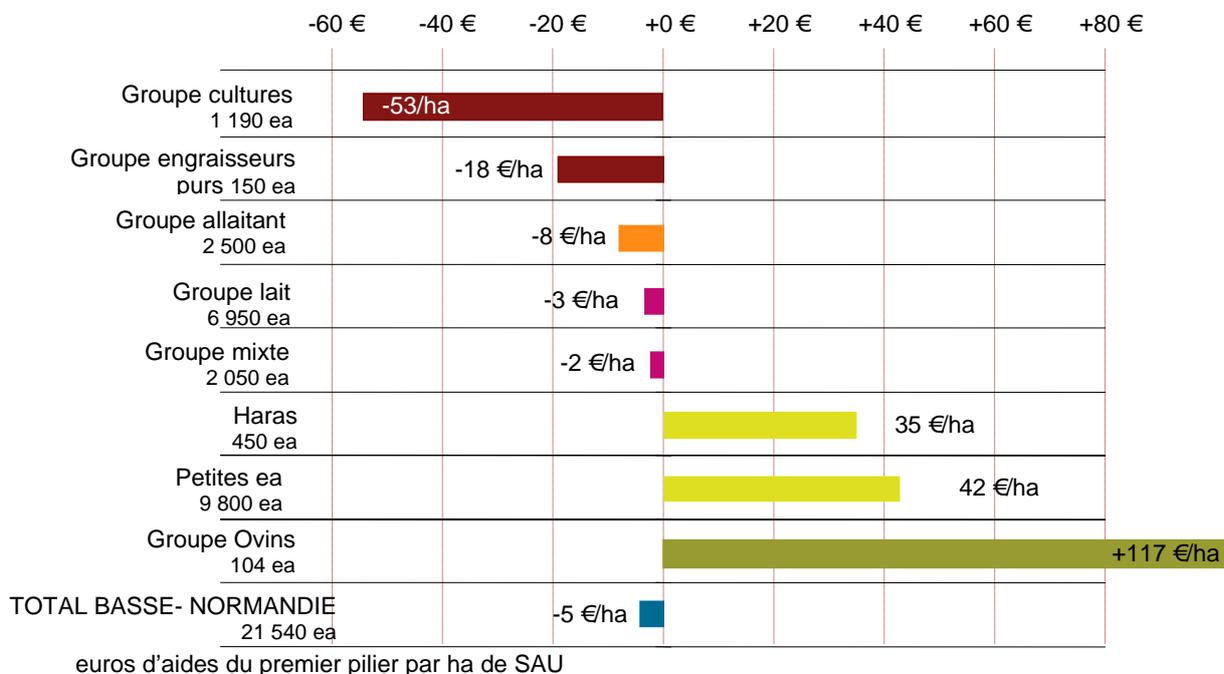
(en millions d'euros)	Calvados	Manche	Orne	Région	France
Montant des aides initiales du premier pilier en 2008	117	131	126	374	
Article 63					
Prélèvement	- 10,3	- 8,4	- 10,6	- 29,4	- 767
Retour	14,4	23	15,0	52,3	767
Solde	4,0	14,5	4,5	22,9	0
Article 68					
Prélèvement	- 5,8	- 7,0	- 6,2	- 19,0	- 382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

nd : non déterminé

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

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

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).

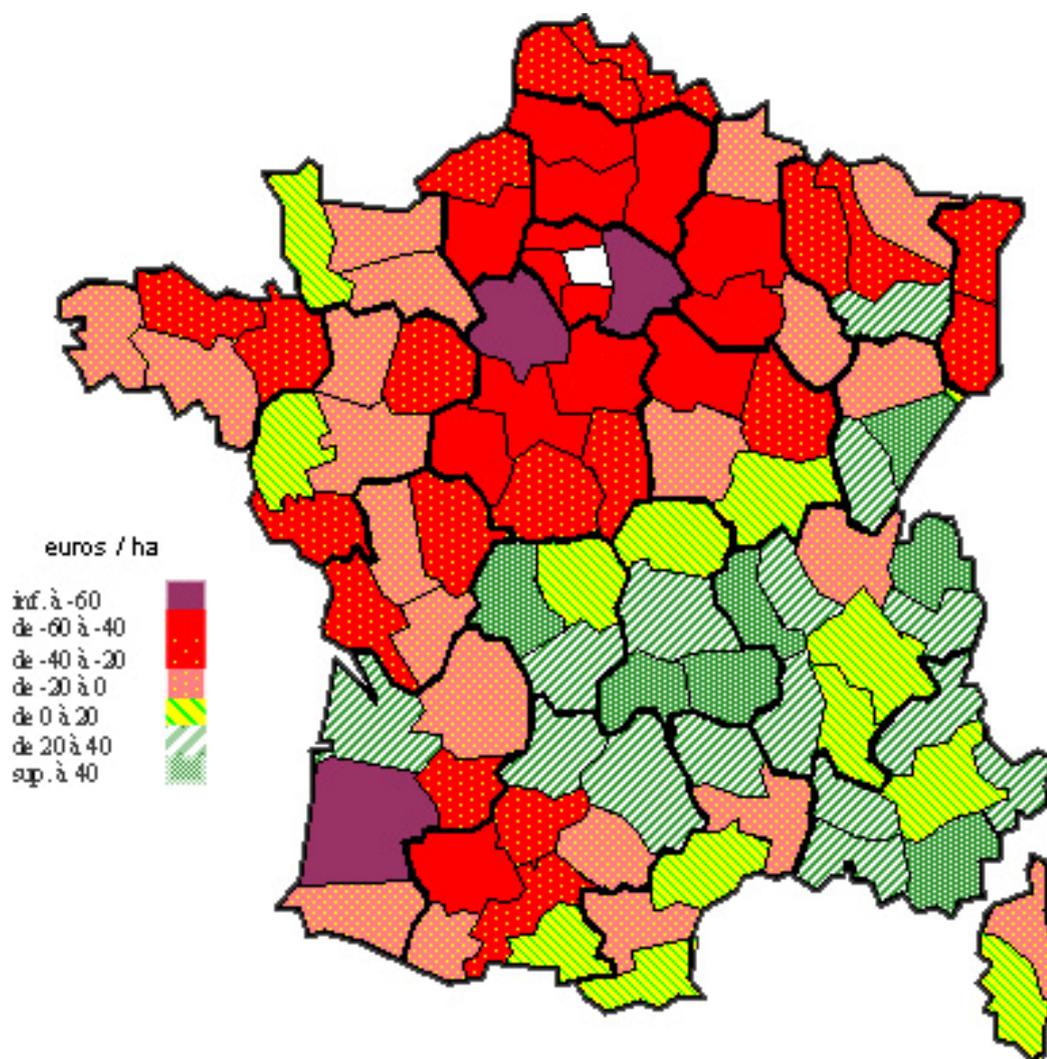


Solde des aides de premier pilier en Basse-Normandie après application à l'horizon 2012 du bilan de santé sans retours développement rural

Sources : SRISE 2006 - traitement Chambre d'Agriculture de l'Orne & CRAN

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. D'après les simulations, 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)⁸. Le reste des mesures pourrait représenter des retours réellement nouveaux de l'ordre de 3,3 euros par hectare (160 euros par associé) en moyenne mais cette estimation reste encore très incertaine.



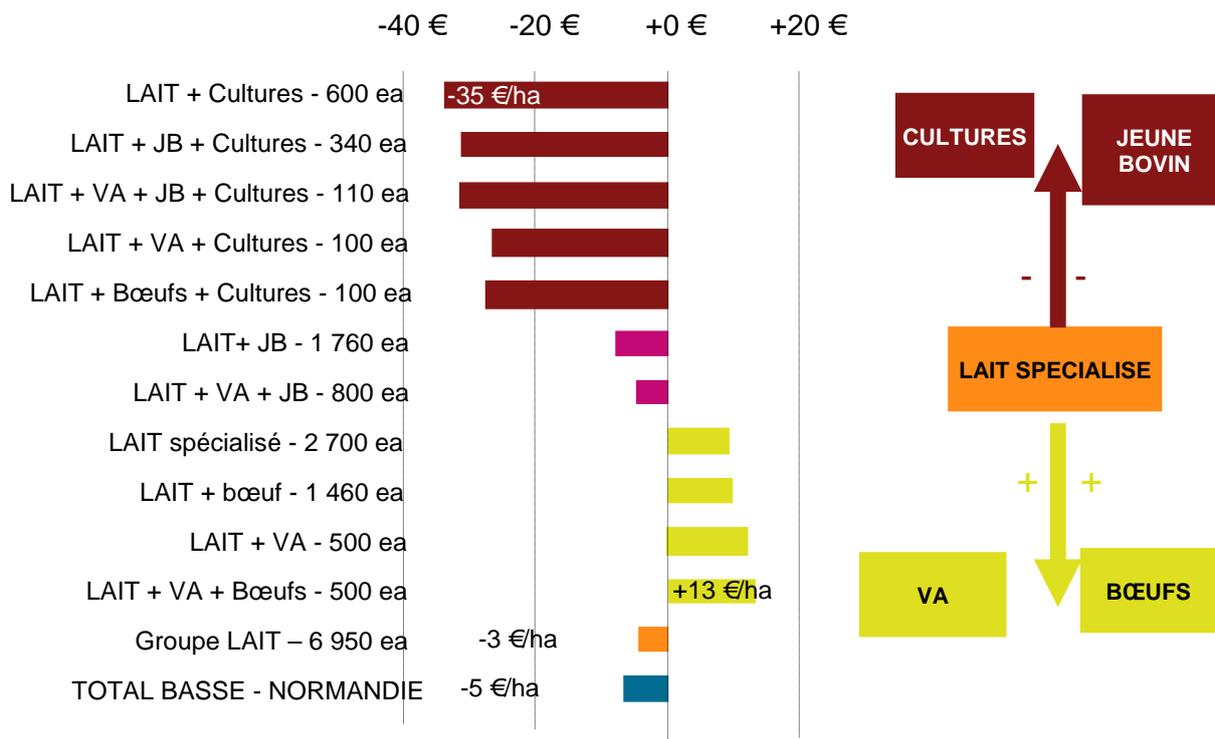
Répartition par département du solde final du bilan de santé (en euros par hectare)

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

La Basse-Normandie et l'Ouest dans son ensemble apparaissent moins pénalisés que les zones de grandes plaines céréalières du Bassin Parisien et du Nord de la France.

⁸ 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.

II.1.2. Les effets sur deux grands systèmes : lait et bovin



Solde des aides de premier pilier pour les systèmes lait en Basse-Normandie après application à l'horizon 2012 du bilan de santé

Sources : SRISE 2006 - traitement CA61 & CRAN

Du fait des spécificités de l'agriculture bas-normande majoritairement orientée vers l'élevage bovin (lait et viande), il apparaît judicieux d'évoquer ici les simulations conduites par le groupe de travail "prospective" des Chambres d'Agriculture de Normandie en lien avec les Réseaux d'Elevage de l'Institut de l'Elevage

Au sein de l'ensemble des près de 9 000 exploitations bas-normandes produisant du lait (lait + mixte), les écarts de l'effet du bilan de santé oscillent entre - 35 euros/ha pour les exploitations laitières avec atelier "cultures" et 13 euros/ha pour les exploitations mixtes sans engraissement.

En intégrant l'effet du bilan de santé, force est de constater une forte variabilité des aides totales et DPU par hectare selon les différents systèmes en production laitière.

L'étude de l'Institut d'Elevage en Basse-Normandie a mis en évidence deux systèmes bénéficiaires avec un effet très important d'aide à l'hectare : le système "lait herbager" du fait du faible nombre de cultures (donc peu de prélèvements) et le système "lait biologique" qui a beaucoup d'espaces herbagers et qui va bénéficier d'une aide au maintien de l'agriculture biologique. Les systèmes bénéficiaires s'avèrent très minoritaires en nombre. Ils concernent moins de 10 % des systèmes laitiers. Quant aux systèmes lait en agriculture biologique qui sont en développement assez forts depuis 2 ans, ils représentent environ 300 exploitations en Basse-Normandie. Toute la masse des autres exploitations laitières voit leur niveau d'aides diminuer plus ou moins sensiblement.

Tous les autres systèmes perdent par rapport à la situation antérieure, d'autant plus qu'ils sont intensifs à l'instar du système lait + jeunes bovins qui a été le modèle prôné pendant plusieurs années et qui reste encore aujourd'hui moteur pour l'économie agricole régionale.

Sur la base de six catégories de système viande en Basse-Normandie⁹, l'étude de l'Institut de l'Élevage montre que deux systèmes affichent un solde positif : le système "naisseur herbager" (avec toutefois un retour très minime) et le système "naisseur engraisseur en agriculture biologique" qui voit le niveau de DPU et les aides totales/ha augmenter sensiblement grâce au retour sur l'herbe et aux cultures. Mais il faut relever qu'une partie de la PMTVA est désormais découplée (une partie revient à l'éleveur, une autre revient au "pot commun").

Dans les systèmes viande bovine, l'écart entre les DPU et l'aide totale à l'hectare peut être important. C'est le fait que la PMTVA n'est pas découplée car, généralement, la partie couplée pèse beaucoup dans le produit des exploitations, la partie DPU étant minime, représentant entre 1/3 et 1/4 des aides perçues par les agriculteurs.

Des impacts négatifs sont à attendre pour les systèmes les plus intensifs avec cultures ou maïs (principe du prélèvement sur les cultures redistribué sur l'herbe).

Les systèmes biologiques sont bénéficiaires grâce à leurs surfaces en herbe importante.

L'étude des Chambres d'Agriculture de Normandie a mis en évidence le fait que les ateliers qui privilégient les cultures (grandes cultures et jeunes bovins) voient leur niveau de soutien se réduire au bénéfice des productions qui valorisent les surfaces en herbe (vaches allaitantes et bœufs).

Les systèmes bovins intensifs qui affichent des niveaux de soutien par hectare élevés se trouvent fortement impactés par la modulation et le prélèvement au titre de l'article 68.

Les systèmes allaitants procèdent de la même logique, avec un contraste encore plus élevé qu'en système laitier.

II.1.3. L'incidence sur le revenu

L'impact chiffré du bilan de santé sur le revenu agricole régional ne révèle 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.

D'après l'étude des 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.

⁹ Naisseur herbager grand troupeau (animaux jeunes type broutards destinés à d'autres structures pour engraissement) ; naisseur et cultures de vente ; naisseur/engraisneur de bœufs ; naisseur/engraisneur de jeunes bovins (plus intensif) ; mixte lait et vaches allaitantes (2 troupeaux sur l'exploitation) ; naisseur engraisseur de bœufs biologique.

Les études conduites en Basse-Normandie classant les exploitations selon une typologie mettent en évidence des situations différenciées au regard des orientations technico-économiques. Les 1 190 exploitations bas-normandes qui composent le groupe "cultures" sont les plus touchées par la réforme puisqu'elles vont voir les soutiens diminuer de 53 euros/ha. A l'inverse, la revalorisation des DPU compte-tenu des surfaces en herbe des exploitations bénéficie plus particulièrement au groupe des exploitations de moins de 20 hectares (42 euros/ha) et aux haras (35 euros/ha). Pour les 11 600 exploitations bovines bas-normandes, l'effet moyen est compris entre - 2 et - 18 euros/ha.

Au sein des petites exploitations (moins de 20 hectares), les producteurs de moutons sont ceux qui vont bénéficier de la plus forte augmentation des niveaux de soutiens à l'hectare (117 euros/ha) sous le double effet de la réorientation vers l'herbe et du soutien spécifique aux brebis (article 68). Nous reviendrons plus avant sur cette production ovine en grande difficulté et aujourd'hui confidentielle en Basse-Normandie (de l'ordre de 100 exploitations spécialisées¹⁰).

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.

	Calvados	Manche	Orne	Basse-Normandie
Effet en valeur	- 2,0 M€	5,0 M€	- 3,0 M€	0
% revenu triennal 2006-2008	-1,5 M€	2,4 M€	- 1,9 M€	0

L'effet mécanique du bilan de santé de la PAC sur le revenu

Source : Chambres d'Agriculture de Normandie

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 simulations mettent en évidence des impacts positifs pour les systèmes les plus herbagers, extensifs ou l'agriculture biologique, secteurs très bénéficiaires de l'orientation des nouveaux crédits du bilan de santé mais pour les systèmes viande bovine, on constate somme toute de faibles évolutions des niveaux d'aides. Les impacts sont en revanche négatifs pour les systèmes les plus intensifs (grandes cultures et élevages fortement utilisateurs de maïs).

Subsiste la hiérarchie des revenus entre les systèmes laitiers et de légères modifications pour les systèmes viande. Les Réseaux d'Élevage constatent bien un léger rééquilibrage des aides entre systèmes voire entre productions, mais celui-ci s'avère insuffisant pour modifier l'avenir de certains systèmes en régression à l'instar de systèmes herbagers confrontés à un vieillissement des exploitants et insuffisamment attractifs pour les jeunes qui veulent s'installer, mis à part les systèmes biologiques qui bénéficient d'un effet conjoncturel très favorable.

Pour les systèmes bovins, les impacts s'avèrent insuffisants pour motiver ou engager une stratégie d'adaptation nouvelle. Les écarts observés dans les simulations sont tels que les effets vont être peu structurants pour donner un signe fort aux éleveurs. Le schéma d'agrandissement des structures prédomine.

¹⁰ Exploitations sans bovins et ayant plus de 100 brebis primées.

Au final, 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 de la transparence des GAEC¹¹).

Les conséquences resteront toutefois d'une ampleur moindre que ceux imposés par la conjoncture (crise actuelle des produits agricoles et coûts élevés des intrants) mais ils 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.

II.2. LA CONDITIONNALITE DES AIDES : LES NOUVELLES OBLIGATIONS

L'agriculture française s'est adaptée, au cours des dernières décennies, aux obligations environnementales imposées à l'échelon communautaire. La mise aux normes des exploitations a permis une projection des structures sur l'avenir et contribué à leur pérennisation. Ce mouvement a parallèlement généré d'autres investissements de modernisation des outils de production, ceci ayant un impact important sur les conditions et comforts de travail. En retour, ce mouvement a aussi contribué à l'augmentation de l'endettement des structures.

II.2.1. Le principe de conditionnalité

Mis en place en France depuis 2005, le principe de conditionnalité soumet le versement de certaines aides européennes au respect d'exigences, en particulier environnementales dans un esprit d'agriculture plus durable, ces dernières étant principalement définies sous le terme de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE).

Les aides concernées par la conditionnalité regroupent les aides couplées et découplées du premier pilier de la PAC et certaines aides au développement rural du second pilier de la PAC relevant de la programmation 2007-2013 et, notamment, les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN) et les nouvelles Mesures Agro-Environnementales (MAE).

Dispositif instauré dès 1974, les ICHN sont versées aux agriculteurs pour les surfaces fourragères, situées en zones défavorisées, qui respectent le chargement maximum défini au niveau départemental. Cette aide est différenciée selon la zone géographique (zones de montagne et de haute montagne, zones de piémont, autres zones défavorisées simples et enfin zones affectées de handicaps spécifiques).

Quant aux MAE, elles sont destinées à accompagner les exploitations agricoles dans l'objectif d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement au travers de dispositifs contractuels proposés aux exploitants comprenant un engagement sur 5 ans.

¹¹ La modulation s'applique au delà d'une franchise de 5 000 euros d'aides. Cette franchise est fixée par exploitation. Lorsqu'il s'agit d'un GAEC qui est un regroupement d'exploitants, on applique la transparence. En d'autres termes, s'il y a deux associés, la franchise est de 10 000 euros, trois, 15 000 euros, etc.

De nouvelles mesures agroenvironnementales sont prévues dans le cadre du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) 2007-2013.

Si la conditionnalité n'est pas respectée, une partie des aides PAC n'est pas versée. Dans la Manche par exemple, sur 1 000 contrôles effectués, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) recense une centaine d'exploitants qui ont des pénalités mais celles-ci sont, la plupart du temps, équivalentes à 1 % des aides (soit un niveau de pénalités équivalent à 1 %).

Il convient d'indiquer que les règles de la conditionnalité contiennent de nombreuses exceptions ou dérogations. Seules les grandes lignes de la réglementation intéressant la Basse-Normandie sont présentées ci-après par souci de clarté et de concision d'un sujet très complexe.

Les mesures de la conditionnalité qui concerne plus précisément la Basse-Normandie sont :

- la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (plan de fumure et cahier d'épandage),
- la protection des cours d'eau,
- l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, paquet hygiène,
- la santé et la production animale avec, par exemple, l'identification et l'enregistrement des animaux,
- la protection animale (état des bâtiments ou entretien des animaux).

Précisons que les services centraux du Ministère en charge de l'agriculture autorisent parfois, pour l'application de certains règlements, des adaptations départementales, ce qui apparaît souvent très complexe et difficile à comprendre pour les agriculteurs.

Ainsi, depuis 2005, la société a exigé de l'agriculture des mutations sur une période courte. Ces évolutions révèlent les capacités d'adaptation très fortes des exploitations agricoles comme le montrent les écarts somme toute minimes constatés lors des contrôles. De surcroît, les fautes intentionnelles sont extrêmement rares selon les services départementaux du Ministère en charge de l'Agriculture consultés.

II.2.2. De nouvelles obligations dès 2010

Le bilan de santé de la PAC à mi-parcours intègre un ajustement des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales en 2010. Les principales exigences sont aujourd'hui connues, suite aux décisions du Ministère fin juillet 2009 et aux assouplissements notables consentis par le Ministère de l'Agriculture au cours du mois de décembre 2009. Les mesures applicables en 2010 concernent :

- la protection et la gestion de l'eau avec la mise en place de bandes tampons le long de tous les cours d'eau,
- le maintien des particularités topographiques,
- la gestion des surfaces en herbe.

Les nouvelles dispositions relatives aux Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales présentées dans leur première version ont fait fortement réagir les

professionnels auditionnés dans le cadre de la présente étude. Certains points, en particulier la nouvelle gestion des surfaces en herbe, méritaient alors d'être éclaircis en ce sens qu'il paraissait 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 a de tout temps évolué. De surcroît, la communication auprès des agriculteurs autour des nouvelles obligations s'avérait très complexe car l'application de ces mesures risquait de s'imposer au plus mauvais moment, dans un contexte de crise. La grande partie des agriculteurs a réussi à s'adapter aux récentes obligations mais il reste en revanche quelques exploitants en difficulté qui perdent complètement pied, au regard des obligations.

Au plan détaillé, le principe des **bandes tampons** repose sur l'existence d'un espace d'une largeur d'au moins 5 mètres à partir du bord de tout cours d'eau sans traitement phytosanitaire, ni fertilisation, ni labour mais toutefois entretenu. Les activités de pâturage, de fauchage, de broyage, de travail superficiel du sol sont autorisées selon des calendriers précisés. Jusqu'en 2009, l'obligation était exprimée en pourcentage de la surface en cultures. Cette formulation disparaît, la règle est simplifiée ; elle consiste désormais à border tous les cours d'eau répertoriés présents sur l'exploitation.

Le **maintien des particularités topographiques** s'impose pour toutes exploitations de 15 hectares et plus et s'appuie sur le respect d'exigences concernant :

- les prairies permanentes en zone Natura 2000,
- les bandes tampons,
- les jachères fixes¹², mellifères, ou réserve de faune sauvage,
- les vergers de haute tige,
- les haies, alignements d'arbres, les arbres isolés, les lisières de bois,
- les fossés, les mares,
- les murets, le petit bâti rural traditionnel.

Il s'agit de maintenir et entretenir ces éléments du paysage sur l'équivalent de 1 % de la SAU en 2010, 3 % de la SAU en 2011 et 5 % de la SAU en 2012. Une table de correspondance à disposition des exploitants traduit ces particularités topographiques en surface¹³. Certaines de ces obligations rappellent les volets environnementaux des anciens Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), démarche qui était en revanche volontaire. Les zones d'élevage classique du Pays d'Auge, du Bocage ou du Bessin n'ont pas de soucis pour atteindre l'objectif de 5 % de biodiversité en 2012. Pour les zones en grande culture, ce sera plus problématique.

Concernant le maintien des vergers de haute tige, des interrogations de fond se posent sur la réimplantation ou non de vergers dégradés sur place (du fait du risque de dérive sanitaire) ou sur d'autres surfaces de la même importance. Certains espaces de prairies avec vergers de haute tige très dégradés nécessitent pourtant une remise en culture (blé ou maïs) pendant quelques années avant de replanter. Il faudra attendre des ajustements car des éclaircissements apparaissent nécessaires sur ce point.

¹² Les jachères fixes sont les surfaces figées qui n'entrent pas dans la rotation des cultures. On entretient au minimum mais on ne récolte pas.

¹³ Par exemple un hectare de verger vaut 5 ha, 100 mètres de haie équivaut à 1 ha.

Concernait les haies, certains interlocuteurs souhaiteraient que soit encouragé le reboisement d'essences d'intérêt dans les haies bocagères (pour bois d'œuvre principalement) qui présentent un avantage pour protéger les cultures, les animaux et le sol, sans parler de la plus-value paysagère. Trop souvent, des haies et brise-vents sont encore reconstituées sans l'aide de conseils extérieurs.

S'agissant de **la gestion des surfaces en herbe**, il faut savoir au préalable que depuis 2005, l'Union Européenne impose chaque année aux Etats membres le respect d'une proportion de prairies permanentes dans la SAU totale nationale au moins égale à 90 % d'un ratio de référence (calculé en 2005). On constate qu'à la date de rédaction du présent rapport, la France n'a pas été prise en défaut et les surfaces de prairies permanentes n'ont pas diminué en dessous du seuil minimal. Le nouveau dispositif impose une exigence de productivité minimale de 0,2 UGB/ha et une exigence de maintien global des surfaces en herbe de l'exploitation.

Cette question de la gestion des surfaces en herbe a, rappelons-le, fait l'objet d'évolutions importantes au moment où le présent rapport était finalisé.

En effet, mi-2009, les dispositifs concernant la gestion des surfaces en herbe dans le cadre des évolutions de la conditionnalité (BCAE) des aides à compter de 2010 fixait les obligations suivantes :

- interdiction de retourner les Prairies Naturelles (PN) permanentes hormis un travail superficiel ;
- autorisation de retourner les Prairies Temporaires de plus de 5 ans (PT5) à condition de conserver une surface de PT5 sur l'exploitation au moins égale à la surface de référence individuelle ;
- autorisation de retourner les prairies temporaires de moins de 5 ans sous réserve de conserver au moins 70 % de la référence individuelle en prairie temporaire.

Des dérogations étaient toutefois admises pour les nouveaux installés, celles-ci devant être gérées par département.

Après avoir mis en place des références individuelles des surfaces en herbe à l'exploitation (sur la base de l'année 2009)¹⁴, le Ministère en charge de l'agriculture a annoncé en décembre 2009 des assouplissements très attendus pour les obligations spécifiques des différents types de prairies, à savoir¹⁵ :

- les prairies permanentes, comme les prairies temporaires de plus de 5 ans, peuvent finalement être retournées, sous réserve de maintenir la surface globale déclarée sur l'exploitation. Une tolérance de 5% est accordée en 2010 révisable en fin d'année selon le bilan annuel au regard du ratio de référence ;
- les prairies temporaires de moins de 5 ans peuvent être retournées, sous réserve de conserver au moins 50 % de la surface initiale de référence.

¹⁴ Chaque exploitation dispose de son ratio de prairies permanentes, de prairies temporaires de plus de 5 ans et de prairies temporaires de moins de 5 ans, ratio à recalculer à chaque mouvement de terre.

¹⁵ Source : Chambre d'Agriculture de l'Orne / http://www.orne-agri.com/Bilan_sante_PAC.asp#

(en hectares)	Basse-Normandie		Calvados		Manche		Orne	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Prairies artificielles	6 300	6 700	1 300	1 100	2 100	2 700	2 900	2 900
Prairies temporaires	94 300	90 100	17 600	16 200	53 500	53 200	23 200	20 700
Prairies naturelles ou semées depuis + de 6 ans	704 200	674 900	258 800	220 500	215 000	248 400	215 000	206 000
STH peu productives (parcours, landes...)	26 000	15 900	5 500	3 900	10 500	2 500	10 000	9 500
Surfaces toujours en herbe	730 200	690 800	234 700	224 400	270 500	250 900	225 000	215 500
Total prairies artificielles et STH	830 800	787 600	253 600	241 700	326 100	306 800	251 100	239 100

Evolution des superficies herbagères en Basse-Normandie entre 2000 et 2007

Source : RGA 2000 et enquête "Structure des Exploitations Agricoles" 2007

Le respect des nouvelles obligations viennent en fait en contrepartie de la revalorisation des DPU selon les surfaces historiques en herbe

L'assouplissement intervenu va dans le bon sens car l'impossibilité de retourner les prairies permanentes et les contraintes supplémentaires pour les prairies temporaires de plus de 5 ans, notifiées dans un premier temps, auraient figé des situations, complexifié les organisations et introduit de réelles rigidités dans les systèmes en rendant impossibles des adaptations parfois nécessaires. Une telle mesure aurait de surcroît empêché le mouvement de foncier comme le fait notamment de rapprocher les pâturages des sièges d'exploitations. Les conséquences d'une sanctuarisation des surfaces en herbe à l'exploitation n'auraient fait que réduire les marges de manœuvre d'adaptation des structures alors que, paradoxalement, les choix communautaires exigent par ailleurs de l'agriculture de s'adapter aux règles du marché mondial. En outre, si l'évolution va vers l'agrandissement des exploitations et la diminution des chefs d'exploitation et du cheptel, la Basse-Normandie se serait retrouvée confrontée à des problèmes de gestion de l'espace herbager avec des effets à déplorer sur les paysages.

La question se posait également quant à l'entretien ou à l'amélioration d'une prairie qui se dégrade puisque l'ajustement des BCAE - première version interdisait de la labourer pour la réimplanter. Seul le travail superficiel était autorisé (scarification et réensemencement). D'avis d'experts, suite à des sécheresses estivales, sans intervention plus lourde, les difficultés de repousse de certaines prairies empêchent de disposer de fourrages suffisants et de qualité au printemps suivant.

Avec les dernières décisions, on revient en quelque sorte à la situation antérieure en ce sens que le transfert d'éligibilité aux aides couplées permet de labourer une prairie à condition de remettre une surface équivalente en herbe.

Néanmoins, du fait des contraintes de la conditionnalité, un enjeu majeur va consister dans le maintien de surfaces en herbe en bon état en introduisant des compétences fortes en agronomie.

Les représentants de la filière biologique bas-normande, consultés en 2009, ont insisté sur la nécessité que les installations, conversions ou agrandissements en agriculture biologique bénéficient d'un assouplissement de l'obligation de maintien de la surface en herbe comme ce qui est prévu pour les agriculteurs nouvellement installés.

L'agriculture biologique est en effet souvent fondée sur des rotations longues de plus de 5 ans, ce qui implique de pouvoir retourner des prairies mêmes anciennes, tout en conservant un pourcentage d'herbe important dans la SAU. Tout en respectant les règles de réimplantation, un agriculteur biologique doit pouvoir réviser son assolement sans que les prairies temporaires de longue durée (plus de 5 ans) ne soient considérées comme des prairies naturelles.

Des mesures drastiques risquaient ainsi d'apparaître pénalisantes autant en agriculture conventionnelle que biologique, d'où la décision du Ministère de réintroduire une certaine souplesse dans la gestion des surfaces, d'autant plus justifiée par de bonnes gestions agronomiques, sans aucune atteinte à l'environnement. En d'autres termes, il conviendrait d'encourager des mesures et moyens permettant aux surfaces en herbe de retrouver de bonnes qualités agronomiques.

Enfin, d'autres Mesures Agro-Environnementales (MAE) apparaissent mieux rémunérées en comparaison au cahier des charges de l'agriculture biologique plus strict comme :

- La **MAE 214-C**, mesure proposée par le Réseau Agriculture Durable, dénommée "systèmes fourragers polyculture-élevage économes en intrants" qui est rémunérée à 130 euros/ha/an alors que l'aide sur les prairies conversion en agriculture biologique équivaut à 100 euros l'hectare et seulement 80 euros par hectare pour l'aide au maintien. Les contraintes principales de cette mesure sont de disposer d'au moins 75 % de la SAU en herbe, de limiter la part du maïs dans l'alimentation des animaux à 18 % maximum, et de limiter les engrais sur les prairies.
- La **MAE 214-K**, nouvelle mesure dite "dispositif global de limitation de la fertilisation azotée et des herbicides en région d'élevage système" rémunérée à 110 euros/ha/an. Cette mesure n'est pas activée en Basse-Normandie.

Pour le Groupe de Recherche en Agriculture Biologique (GRAB) Basse-Normandie, il paraîtrait légitime que l'agriculture biologique bénéficie au moins autant d'aides que ces mesures. Pour certains experts consultés en revanche, ces mesures peuvent apparaître aussi comme un premier pas vers l'agriculture biologique.

II.3. POSITIONNEMENT DES GRANDES FILIERES REGIONALES PAR RAPPORT AU BILAN DE SANTE

Dans le cadre de la saisine relative à l'impact du bilan de santé, le CESR a organisé, au cours du second semestre de 2009, des tables rondes thématiques consacrées, pour la plupart, à l'audition et à l'échange avec les acteurs des principales filières agricoles bas-normandes ("filière laitière", "filières viandes", "filières végétales") ainsi qu'une réunion transversale consacrée aux "filières biologiques".

Le grand enseignement de ces échanges est que, globalement, le bilan de santé ne constitue pas en soi la préoccupation prioritaire des filières agricoles bas-normandes confrontées à des difficultés d'ordres conjoncturels et structurels.

Les filières principalement impactées par le bilan de santé (en négatif comme en positif) sont les filières d'élevage bovin et ovin, les grandes cultures et les systèmes biologiques.

Même si elles ne bénéficient pas d'aides directes de la PAC, certaines filières comme le porc et les légumes qui avaient toutefois obtenu en 2003, au niveau européen, la possibilité de bénéficier de dispositifs de gestion des crises de marché sont ici étudiées car il a paru opportun de dresser un panorama complet de l'ensemble de l'agriculture bas-normande.

II.3.1. 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 professionnelles). Cette même année, la région comptait 10,6 % des producteurs-livreurs de lait français et 11,2 % des litrages collectés à l'échelon national. La Basse-Normandie représente un acteur majeur au sein du Grand Ouest, territoire où se concentre la moitié de la collecte nationale de lait.

Départements	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2008
Calvados	10 334	7 520	5 280	3 778	3 065	2 572	2 010
Manche	25 416	18 398	12 349	8 748	6 962	5 719	4 587
Orne	11 742	7 756	5 234	3 885	3 139	2 655	2 132
Basse-Normandie	47 492	33 674	22 863	16 411	13 166	10 946	8 729
France	465 302	309 404	208 471	146 528	120 406	103 051	82 603

Répartition du nombre de producteurs livreurs de lait entre 1980 et 2008

Source : AGRESTE - CNIEL

Départements	1992	1996	2000	2004	2008
Calvados	694 300	657 000	623 000	617 450	619 010
Manche	1 401 400	1 397 500	1 390 360	1 348 500	1 371 170
Orne	665 030	650 770	652 200	646 200	647 290
Basse-Normandie	2 760 730	2 705 270	2 665 560	2 612 150	2 637 470
France	24 577 406	24 353 867	24 246 971	23 740 191	23 558 383

Répartition géographique de la production de lait de vache entre 1992 et 2008

(en milliers de litres)

Source : AGRESTE - CNIEL

L'importance de cette filière sur l'emploi et l'économie régionale n'est plus à démontrer. En 2007, l'industrie laitière employait 5 300 salariés répartis dans 43 établissements¹⁶, ce qui révèle son poids stratégique dans le secteur agroalimentaire. Précisons que 77 % des livreurs de lait à l'industrie sont des exploitations spécialisées.

¹⁶ Selon l'enquête annuelle d'entreprise dans les industries agroalimentaires.

	Calvados	Manche	Orne	Basse-Normandie
Lait spécialisé intensif :				
Quota moyen par élevage	280 871	258 701	244 276	262 063
Quota moyen par UTA total	183 687	146 728	141 493	154 632
Lait spécialisé peu intensif :				
Quota moyen par élevage	177 626	143 622	235 312	161 341
Quota moyen par UTA total	115 187	106 539	108 418	108 864
Ensemble des exploitations ayant du lait :				
Quota moyen par élevage	281 702	267 210	281 631	274 146
Quota moyen par UTA total	151 409	145 534	133 517	143 657

Répartition du quota moyen par élevage et par UTA total en Basse-Normandie en 2007

Source : Enquête " Structure des Exploitations Agricoles " 2007 - traitement SRISE

Depuis la fin 2008-début 2009, la filière laitière subit une crise profonde et sans précédent avec une chute vertigineuse des prix du lait payé aux producteurs (24 centimes le litre en avril 2009 contre près de 42 centimes au plus haut, début 2008). Cette situation résulte d'une combinaison de facteurs multiples comme la crise économique mondiale qui entraîne l'effondrement du marché mondial ou le démantèlement progressif des outils de gestion et de régulation sur le plan européen.

Les décisions de l'Union Européenne de relèvement progressif des quotas de 1 % par an, à cinq reprises entre les campagnes 2009/2010 et 2013/2014, c'est-à-dire jusqu'à leur suppression prévue pour 2015 (règlement CE n° 72/2008 du Conseil du 19 janvier 2009), auraient une part, selon certains, dans les raisons de la crise. Par ailleurs, une telle décision nuirait à une visibilité et une stratégie globales à moyen et long termes du secteur.

Au demeurant, la production nationale est, de manière chronique, en retrait alors que, dans le même temps, d'autres nations négocient des compléments à des prix auxquels la France n'est pas préparée. Des marchés à l'exportation nous échappent et les stocks de poudre et de beurre augmentent. Signalons ici qu'en 2007-2008, période durant laquelle le prix du lait était le plus élevé, avec un contexte de "manque de lait" dans certains territoires, beaucoup de producteurs souhaitaient une sortie rapide des quotas, considérés comme un frein à la production, pour les substituer à des mécanismes de contrats producteurs - transformateurs. Avec la conjoncture actuellement défavorable, cette stratégie est beaucoup moins partagée.

Les préoccupations portent davantage sur le maintien d'une activité laitière compétitive et dynamique. L'endettement de certains producteurs s'aggrave et la crainte de voir un grand nombre d'exploitants arrêter la production dans les prochains mois est réelle. Avec la crise actuelle, même les exploitations les plus compétitives sont fragilisées. Le risque serait grand dans ces conditions que notre territoire ne soit plus en capacité de produire le lait nécessaire au maintien d'une industrie agroalimentaire.

Les études de l'Institut de l'Élevage sur l'incidence du prix du lait ont révélé que cet élément pèse lourd sur la motivation des producteurs pour garder cette production. En cas de baisse structurelle trop longue, la démobilisation risque d'être forte et les arrêts pourraient se succéder quelle que soit la dimension de l'exploitation. Il faut prendre conscience que derrière la production laitière, la charge de travail, les astreintes et les contraintes réglementaires et administratives peuvent aboutir à une réelle démotivation en l'absence de rentabilité forte.

La fin ou la diminution constatées de la production laitière dans certaines zones de Basse-Normandie (Perche, Pays d'Auge nord) a pour conséquence la fin de la collecte pour certains producteurs isolés. Ne plus disposer d' "ambiance laitière" avec des effets non négligeables en termes économiques (difficulté d'accéder localement à des services de remplacement, d'entraide... de délocalisation d'établissement transformateur...) sonne le glas de cette production dans les territoires concernés d'autant que les volumes de lait libérés par les exploitations qui cessent l'activité ne sont pas absorbables par celles qui restent¹⁷. Des études ont en outre montré que les agriculteurs qui arrêtent le lait n'y reviennent jamais. C'est un mouvement irréversible.

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 des responsables agricoles craignent le risque d'intégration des producteurs par les industriels. Des structures se préparent malgré tout à cette échéance à l'instar du secteur coopératif qui a pour obligation de collecter l'ensemble de ses producteurs adhérents¹⁸.

Selon ce schéma, l'Ouest laitier français, grand bassin européen, est pénalisé et limité dans son potentiel de production du fait de l'existence des quotas. Les quotas ont certes eu un effet sur les plans social et d'aménagement du territoire mais, pour certains, au prix d'une moindre compétitivité par rapport à d'autres pays européens.

Pour un grand groupe laitier rencontré, la contractualisation ne résoudra pas le problème économique. La question est de savoir comment on régule. La mise en œuvre d'un mécanisme de "double prix" en fonction des volumes (c'est-à-dire un prix "A" garanti pour un volume destiné au marché des produits de grande consommation (yaourts, fromages...) puis un prix B inférieur, pour des produits industriels (beurre, poudre de lait), etc. peut comporter des effets pervers et pose diverses questions comme :

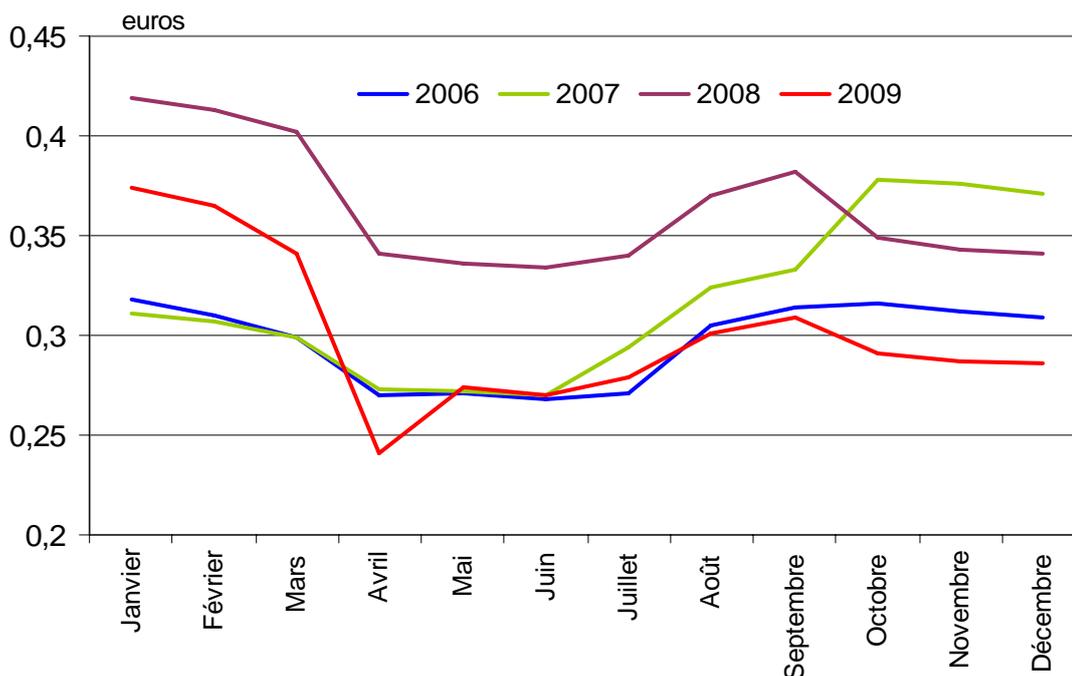
- une difficulté pour rendre compétitives les exportations,
- un risque de perte de compétitivité,
- la complexité pour garantir l'étanchéité entre les volumes "A" et "B" (risque de fraude),
- la réaction des GMS qui peuvent demander des produits alignés sur le prix "B".

Ce nouveau contexte pourrait aboutir à un effet "domino" du fait des difficultés de valorisation de volumes de lait se retrouvant sans débouchés (laits flottants). De même, la fermeture de laiteries a pour conséquences des laits qui vont se retrouver sans débouchés. Des industriels sont favorables à un système basé plutôt sur un prix de référence "moyenné" et envisager ainsi une orientation nationale ; à chaque entreprise de décider alors en fonction de ses besoins.

Avec la perspective annoncée de la disparition des quotas laitiers, l'enjeu va consister à **trouver de nouveaux mécanismes de régulation** permettant de garantir des revenus corrects aux producteurs en évitant une volatilité trop forte.

¹⁷ Cf. étude du CESR sur l'évolution sociologique de l'agriculture en Basse-Normandie.

¹⁸ En effet, un producteur pourrait, une fois disparu le système des quotas, doubler sa production et obliger la coopérative à collecter tout son lait.



Evolution du prix du lait payé au producteur (en euro/litre)

Source : DRAAF - SRISE (Enquête Laitière Mensuelle)

Certains responsables agricoles insistent sur le rôle social majeur de la production laitière avec un système de quotas associé à des prix relativement rémunérateurs qui ont permis à toute une frange d'agriculteurs disposant de peu de moyens techniques et, sans autre production, de poursuivre leur activité. Le système de quotas lié à la terre, choix politique fait en son temps par la France, a permis de maintenir une production équitablement répartie sur le territoire.

En raison des quotas, la production est attachée au territoire, limitée en volume avec un prix qui s'ajuste. La fin programmée des quotas va aboutir à redonner de la liberté dans le volume, le prix et le lieu. La quantité de lait que pourront produire les régions dépendra de la stratégie des entreprises. Certaines pourraient être tentées de se rapprocher de pays ou territoires où la production de lait se feront à moindre coût. Selon les experts, du fait de ses atouts agro-climatiques, le Grand Ouest est potentiellement bien positionné pour répondre aux besoins des industriels bien que des incertitudes en la matière demeurent dans la mesure où nos territoires ne sont pas bien classés au niveau européen en termes de compétitivité et niveau d'organisation. La production moyenne par exploitation dans le Grand Ouest était de 274 000 litres de lait en 2007, à comparer aux 2 millions de litres par exploitation aux Pays-Bas ou aux 900 000 litres au Danemark.

La concurrence est rude et des pays comme l'Allemagne qui présente des niveaux de productivité laitière par exploitation légèrement plus élevés que la France (280 000 litres contre 255 000), s'engage dans un plan de reconversion ambitieux visant à atteindre les niveaux équivalents de ceux affichés par le Danemark¹⁹.

Relevons enfin que structurellement, la France souffre d'une sous-réalisation chronique de son quota laitier alors que, dans le même temps, les pays de l'Europe du

¹⁹ Le gouvernement allemand va consacrer 750 millions d'euros pour soutenir la filière et l'aider à se restructurer avec l'aide de l'Europe.

Nord produisent à notre place. Il convient toutefois d'insister que les Etats-membres ne respectent pas tous les règles fixées à l'instar du régime de pénalité pour non réalisation de quota...

La sous-réalisation à l'issue de la campagne laitière 2008-2009 a même été qualifiée d'historique équivalant à 5 % du quota national, soit de l'ordre de 22,5 milliards de litres, en retrait de 1,6 % par rapport à la campagne précédente²⁰. On estimait ainsi la sous-réalisation française au 31 mars 2009 supérieure à 1,2 million de tonnes. Face à la baisse des prix, les éleveurs français réduisent leur production. On s'attend ainsi de nouveau à une forte sous-réalisation pour la collecte 2009-2010 d'autant plus que les quotas progressent de 1 % par an jusqu'à leur disparition prévue en 2015.

Le retrait était de - 7 % à fin septembre 2009 alors que les allemands affichaient, à l'inverse, un résultat de + 8 %. On constate en effet une collecte plus dynamique dans certains autres pays de l'Union Européenne comme en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Danemark, dans un contexte de prix du lait à la production pourtant plus bas qu'en France, qui ont fait le choix de "diluer" les charges de structures dans des volumes de production plus importants dans le but d'atténuer les conséquences de la baisse du prix du lait sur le revenu.

Au niveau national, avec la crise et l'endettement des producteurs, beaucoup ont diminué l'usage des concentrés et aliments pour maîtriser leurs coûts de production, ce qui a fait chuter la production. A contrario, les producteurs allemands ont fait l'inverse et augmenté la production pour suppléer à la baisse des cours. Pour l'industrie laitière auditionnée, il ne faut pas se laisser enfermer dans une production laitière qui serait orientée à la baisse dans le but de faire remonter les prix car demain, le risque d'être dépendant est réel.

Le marché des produits laitiers est avant tout un marché de proximité. La perspective de délocalisation d'unités de transformation est toutefois peu crédible bien que, désormais, le lait voyage aisément à travers l'Europe. Les responsables d'un grand groupe laitier fortement implanté en Basse-Normandie n'ont pas caché leurs craintes pour la France d'aller vers un système à l'italienne avec une industrie sans lait qui dépend quasi exclusivement des approvisionnements extérieurs sachant que ce schéma n'est pas viable car comme le dit l'adage : "pas de lait sans usines, pas d'usines sans lait", la transformation laitière est intimement liée à la production.

Pour certains, une stratégie de l'Ouest pourrait consister à se spécialiser dans la production laitière et se préparer en vue d'un accroissement de la production. La majeure partie des exploitations laitières bas-normandes qui se sont mises aux normes et équipées en conséquence ont la capacité de produire plus demain. Toutefois, certains observateurs évoquent la nécessité d'encourager une restructuration de l'appareil de production qui passe par l'agrandissement des structures en favorisant un modèle de l'Ouest autour de 500 000 litres de lait en accompagnant socialement le départ des producteurs en vue de recouvrer une compétitivité.

Dans la compétition européenne, on a besoin de producteurs performants aptes à affronter la sortie des quotas dans de bonnes conditions. Pour certains économistes de la filière, aider encore aujourd'hui un jeune à s'installer avec un quota de seulement

²⁰ Selon France Agrimer.

150 000 litres est une erreur car un tel système n'est pas viable à terme et c'est donc mettre des personnes en difficulté.

Concernant la transformation, la Basse-Normandie, comme le reste des régions de l'Ouest, dispose d'outils industriels modernes, très performants et pourvoyeurs d'emplois. A côté de PME, la région accueille de grands groupes dont 2 des 5 plus grands industriels laitiers européens : Lactalis et Bongrain (les autres étant Arla, Campina et Bel). Ces entreprises fortement implantées dans l'Ouest créent de l'emploi, de la valeur ajoutée et contribuent à valoriser au mieux le lait durablement.

Il faut prendre conscience que d'une orientation au départ essentiellement fromagère, la Basse-Normandie a vu son mix-produit évoluer sensiblement ces dernières années vers les produits frais qui totalisent aujourd'hui 1/3 de la production.

Des évolutions récentes d'organisation sont à relever comme les avancées notables en termes d'accords de collecte entre les industriels.

Certains industriels rencontrés pensent que la perspective de la fin des quotas peut être une opportunité pour l'Ouest français et l'occasion de redonner à ce territoire une place majeure en répondant au besoin de production laitière que le régime des quotas a limité depuis 25 ans.

Par ailleurs, si on connaît en 2009 une crise de la consommation, la demande de lait va sans doute repartir selon les industriels car les besoins alimentaires et le potentiel de croissance de la consommation est considérable dans les pays asiatiques. Ces pays comme la Chine sont en outre obligés de dépendre des importations, c'est un critère de maintien de la stabilité sociale et politique du pays. La remontée forte du cours du lait au niveau mondial, fin 2009, tend à accréditer cette thèse. Selon le groupe Lactalis, l'industrie laitière est confrontée à une demande mondiale qui va croître inévitablement. Il est vraisemblable que l'on retrouve les 2 % de croissance d'avant la crise. La Nouvelle-Zélande et l'Australie confrontés à des problèmes climatiques récurrents et l'Argentine vont voir leurs productions plafonner. Quant aux Etats-Unis, ils connaissent de fortes irrégularités de la production. Dans ce paysage, l'Europe est une "oasis de stabilité" et **il faut que l'Ouest dont la Normandie qui bénéficie de conditions agro-climatiques exceptionnelles tire pleinement parti de cette situation.**

Les productions sous appellation d'origine sont en forte diminution suite au départ de groupes industriels (moins de 10 % des volumes). L'AOP Camembert de Normandie est passée de 13 000 tonnes à 4 000 tonnes. Les AOP représentent 32 millions de litres de lait sur 3 milliards de litres valorisés en Basse-Normandie. Des transformateurs s'engagent aujourd'hui dans des camemberts au lait cru de type fermier, hors AOP. L'inquiétude est forte quant à la survie des appellations. Pour certains, le cahier des charges est trop contraignant et risque d'aboutir à la dérive du système. De même, sa restriction géographique élimine des producteurs et les territoires associés qui en vivaient auparavant.

Toutefois, les appellations fromagères normandes représentent un atout pour la région qui doit bénéficier à l'ensemble du secteur en tirant par le haut l'image de la filière laitière bas-normande, mais la production de grande consommation représente la

majorité des volumes produits. 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".

Un objectif majeur en région serait de permettre à la filière lait régionale d'avoir la capacité d'affronter le marché actuel et de renforcer sa compétitivité (objectif de réduction de coûts). Du fait de nos fragilités dues notamment à un manque de compétitivité, le risque -même s'il est minime- existe de disparition de certains outils industriels. Des pays de l'Europe du Nord comme le Danemark se tiennent prêts stratégiquement à nous alimenter en lait demain si la production française faisait défaut. Maintenir une production laitière performante employant des milliers de salariés avec une capacité de s'accroître est un véritable défi que la production doit relever.

II.3.2. La filière viande bovine

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.

	Exploitations	Effectifs
Calvados	4 296	412 419
Manche	8 581	758 708
Orne	4 517	499 904
Basse-Normandie	17 394	1 671 031
France métropolitaine	210 792	19 236 903

Répartition des exploitations bovines et nombre de têtes en 2007
 Source : Agreste - Enquête "Structure des Exploitations Agricoles" - 2007

La filière bovine régionale est aujourd'hui très spécialisée. 3 à 4 000 exploitations sont spécialisées dans le troupeau allaitant avec un cheptel racial approprié. L'élevage de bœufs est en diminution alors que l'élevage de jeunes bovins, à plus forte rotation, s'accroît, d'où globalement un maintien de la production.

L'activité repose à la fois sur l'utilisation de l'herbe (près de 45 % de la SAU en Basse-Normandie) avec, comme complément d'alimentation du cheptel, les surfaces en maïs et en céréales.

Classée également troisième pour le tonnage d'animaux finis, la Basse-Normandie a produit 370 000 têtes en 2008 soit 138 000 tonnes équivalent carcasse. Depuis ces dernières années, cette production a connu un léger rebond, bénéficiant d'une recapitalisation du secteur.

La caractéristique de cette production bovine est un important chassé-croisé des volumes entre la Basse-Normandie et les régions proches notamment. Seulement 46,2 % de la production régionale est abattue en Basse-Normandie, 30 % en Bretagne (vaches surtout) et 19 % dans les Pays de la Loire. Les approvisionnements extérieurs proviennent principalement de la Haute-Normandie (15 %), des Pays de la Loire et Nord de la France (10 %) et de la Bretagne (6 %).

Le volume abattu en Basse-Normandie correspond à 314 000 têtes (118 000 tonnes équivalent carcasse). Ainsi, quantitativement, la région produit plus

que ce qu'elle abat, sauf en bœufs laitiers et vaches de réformes allaitantes. Cette situation a pour origine en réalité tant l'effet d'habitudes commerciales que des motifs de qualité d'animaux (poids de carcasses) et, par ailleurs, le marché de viande est extra régional.

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 Basse-Normandie se situe à 12 %. Depuis 5 à 7 ans, la région 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.

Il convient de préciser que la France et l'Europe sont devenues déficitaires en production de viande bovine (97 % du marché couvert) et cette situation risque de s'aggraver et d'aboutir à un scénario comparable à celui de la viande ovine. Le risque est grand d'importer des volumes mais aussi des prix. Le Brésil a potentiellement la capacité d'inonder notre marché intérieur en viande fraîche du fait des techniques de transport de pointe qui permettent d'assurer une date limite de consommation de 60 jours.

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 PMTVA (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.

Restreindre les interventions à la valorisation de l'herbe ne doit pas occulter la réalité des différents segments du marché en viande bovine. Il convient d'éviter d'opposer les productions (bœufs et engraissement) car ces systèmes ont chacun leur place et s'adressent à des marchés et des prix différents. La diversité de segments correspond en effet à une grande variété de clientèles.

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 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.

Concernant l'évolution du cheptel bovin allaitant, les éleveurs sont assez âgés et, dans le cadre de reprises, cette production est souvent abandonnée, d'où une réelle problématique sur l'utilisation des surfaces herbagères. La décapitalisation du troupeau allaitant a trouvé aussi ses causes dans l'augmentation très forte du prix des matières premières végétales depuis 2007.

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 y a une réelle problématique de fond sur les flux d'animaux maigres et leur adaptation face à la concurrence (comment mieux valoriser les animaux nés dans la région ?).

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 qu'il convient de tenir compte pour éviter leur déstabilisation.

Des opérateurs se sont engagés dans la contractualisation mais cette démarche doit tenir compte de deux observations majeures. D'une part, il est utopique d'engager la contractualisation en étant déconnecté d'un marché de plus en plus fluctuant. D'autre part, malgré quelques initiatives passées peu concluantes, les producteurs ne se sentent pas prêts à s'engager en faveur de la contractualisation contrairement à ce qui a été mis en œuvre dans le porc et la volaille.

Pour certains observateurs, il est 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 car les éleveurs sont très dépendants des achats extérieurs (soja).

II.3.3. La filière porcine

Totalisant 3,7 % du cheptel porcin national (518 200 têtes), la Basse-Normandie se classait quatrième région en 2007, loin derrière la Bretagne, les Pays de la Loire et juste derrière l'Aquitaine selon l'enquête structure. La région comprenait également 4,3 % des effectifs de truies mères.

	Truies mères		Porcins	
	Exploitations	Effectifs	Exploitations	Effectifs
Calvados	ss	5 975	201	79 016
Manche	201	28 076	568	322 768
Orne	ns	10 138	214	116 427
Basse-Normandie	357	44 189	983	518 211
France métropolitaine	8 855	1 034 912	31 678	14 177 846

S. résultat issu de moins de 30 exploitations.

P. résultat non significatif

Répartition des exploitations porcines et nombre de têtes en 2007 Source : Agreste - Enquête "Structure des Exploitations Agricoles" 2007

En termes de production, la Basse et la Haute Normandie ont produit 1 235 000 porcs en 2008 selon l'ARIP (Association Régionale Interprofessionnelle Porcine) de Normandie dont un peu plus d'un million pour la Basse-Normandie. La Normandie se classe ainsi en troisième position en France, loin derrière la Bretagne et les Pays de la Loire. Le département de la Manche produit plus de la moitié de la production normande (650 000 porcs).

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. L'orientation privilégie le

système naisseurs-engraisseurs pour des raisons à la fois économiques, car le plus viable sur long terme, et sanitaires.

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 (malgré un léger mieux passager fin 2007-début 2008) n'est pas en mesure d'investir lourdement. Les éleveurs porcins sont aujourd'hui victimes de la crise économique, de l'effondrement du marché export et du renchérissement des aliments. Ils sont 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 : maximum de 15 000 euros d'aide alors que les investissements dépassent, dans beaucoup de cas, les 150 000 euros. 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. Un certain nombre d'éleveurs seront dans l'incapacité d'investir et risquent d'abandonner la partie "truies" pour se concentrer sur l'engraissement. En contrepartie, pourraient être réalisées des maternités collectives permettant de mutualiser les coûts de mises aux normes.

Se greffe aussi le problème d'acceptation de projets d'extension d'élevages dans le cadre d'installation de jeunes. A l'occasion de l'installation d'un jeune, la mise aux normes de l'atelier "truies" est conseillée, au risque sinon que l'élevage ne soit pas viable (projets en cours dans la Manche).

La filière porcine bas-normande apparaît bien organisée avec quatre groupements principaux (qui totalisent 87 % de la production). Deux ont leur siège en région : CAP 50 - Porc basé à Saint-Lô (340 000 porcs) et la section porcine de la coopérative Agrial ; deux autres dont le siège est hors région font toutefois une part importante de la production en Basse-Normandie : Cooperl-Arc Atlantique (C2A) et Porc Armor (qui déborde sur la Manche et l'Orne).

Il existe en revanche peu d'abattoirs porcins au niveau régional. En Basse-Normandie, le principal établissement est l'Abattoir Industriel de la Manche (AIM) à Sainte-Cécile (15 à 16 000 porcs/semaine), 13^{ème} du Grand Ouest et, plus anecdotiques, Saint-Hilaire et Cherbourg (surtout abattage direct ou familial) - entre 150 à 200 porcs par semaine. Une partie des porcs normands est abattue en Bretagne et en Pays de la Loire.

Tout l'enjeu consiste à maintenir de la capacité de production en région.

Si les orientations des systèmes d'aides favorisent l'agriculture biologique et la vente directe, cela ne représente pas la majorité des exploitations porcine qu'il convient de maintenir si on souhaite que perdurent la filière et ses outils de transformation associés.

II.3.4. La filière ovine

Comprenant 5 000 exploitations ovines, la Basse-Normandie ne représente que 1,3 % du troupeau ovin national avec seulement 113 100 têtes.

Il existe deux systèmes de production en Normandie. Tout d'abord la semi-bergerie en Haute-Normandie qui mobilise tout particulièrement des céréaliers qui disposent de quelques surfaces obligatoires en herbe. En Basse-Normandie, l'élevage de moutons d'herbe est dominant, participant ainsi à valoriser ce système.

La problématique de la saisonnalité de la production cause d'importants soucis aux filières d'élevage en général et aux ovins en particulier. La surproduction saisonnière qui touche surtout les agneaux d'herbe entraîne aussi une baisse des cours, d'autant qu'à la même période, les importations inondent le marché.

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. Il faut donc un équilibre entre les deux sinon la filière ne peut pas vivre en Normandie.

L'éleveur spécialisé tout herbe est en réalité le plus exposé aux aléas du marché très défavorable au mouton français. La concurrence avec la Nouvelle-Zélande notamment 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 groupement de producteurs "Ovins 27"²¹ connaît une baisse de ses volumes commercialisés de - 12 % depuis le début de l'année 2009. Beaucoup d'obligations sont intervenues depuis le 1^{er} janvier 2009 comme l'équarrissage payant, l'identification ovine et la notification des mouvements, la vaccination obligatoire contre la fièvre catarrhale FCO... qui ont généré des coûts supplémentaires.

Dans la filière ovine, il existe seulement trois abatteurs principaux pour toute la production normande : Saint-Hilaire du Harcouët, Vitré et Le Neubourg, ce qui pose la problématique des coûts de transport. Les outils ont des difficultés à traiter la production saisonnière (excès de production en mai et juin). Signalons que certains petits éleveurs étaient en filière directe avec vente aux bouchers. Pour bénéficier des aides, ces derniers vont devoir s'organiser en organisation de producteurs.

Les marchés locaux "ovins", comme celui de Saint-Hilaire du Harcouët, sont en régression.

Le bilan de santé va apporter un complément aux exploitations ovines extensives mais pas suffisamment pour enrayer le déclin du secteur qui ne peut se battre à armes égales face à la concurrence mondiale.

²¹ Le groupement Ovins 27 commercialise 45 000 agneaux par an en Normandie répartis pour les ¾ en Haute Normandie et pour le ¼ restant en Basse-Normandie. Il existe d'autres organisations au plan régional. Le secteur coopératif breton dépasse sur l'Orne et la Manche et il existe une organisation structurée en appellation d'origine (Pré Salé du Mont-Saint-Michel) avec une production toutefois modeste.

II.3.5. Les filières végétales

II.3.5.1. Les grandes cultures

Selon la dernière enquête "Structure des Exploitations Agricoles", la Basse-Normandie totalisait, en 2007, 3 % des surfaces nationales de céréales, 7 % des cultures de pois-protéagineux, 6 % des cultures de légumes secs-protéagineux.

	Basse-Normandie	Calvados	Manche	Orne
Blé	198 150	79 900	36 900	81 350
Seigle et méteil	200	50	0	150
Orge et escourgeon	35 700	14 900	5 750	15 050
Avoine	8 150	2 300	650	5 200
Maïs (grain et semence)	18 800	4 500	8 700	5 600
Triticale	8 550	2 050	2 300	4 200
Mélanges de céréales (hors méteil)	1 900	300	950	650
Total céréales	271 450	104 000	55 250	112 200

Répartition des superficies par types de céréales

Source : Enquête "Structure des Exploitations Agricoles" 2007 - Agreste

	Basse-Normandie	Calvados	Manche	Orne
Colza et navette	45 750	19 500	3 650	22 600
Tournesol	800	200	0	600
Lin oléagineux	150	50	0	100
Total oléagineux	46 700	19 750	3 650	23 300
Féveroles et fèves	2 180	1 200	130	850
Pois protéagineux	10 000	6 600	450	2 950
Total protéagineux	12 180	7 800	580	3 800
Blé non alimentaire	570	18	0	552
Colza non alimentaire	20 323	7 457	3 160	9 706
Tournesol non alimentaire	156	18	0	138
Betterave non alimentaire	605	542	0	63
Autres cultures non alimentaires	13	5	0	8
Cultures non alimentaires	21 667	8 040	3 160	10 467

Répartition des superficies par types de cultures oléagineuse, protéagineuse et non alimentaires

Source : Enquête "Structure des Exploitations Agricoles" 2007 - Agreste

II.3.5.1.1. Un effet très négatif du bilan de santé

La Basse-Normandie voit sa production de grands produits végétaux de base augmenter régulièrement du fait des bénéfices de l'innovation technique obtenues par les producteurs et leurs partenaires de la collecte et d'un potentiel agro-climatique relativement favorable de la région.

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 (PAC et accords de l'OMC) et qui

bénéficie en outre d'un accès à l'innovation beaucoup plus ouvert. L'impact de cette ouverture est, pour le producteur, une plus grande variabilité des prix reçus avec des périodes de prix déprimés comme actuellement pour les céréales, les oléagineux, les protéagineux et le lin²².

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 (prix de vente à la récolte en retrait de 30 % en 2009 par rapport à 2008) cumulé à l'augmentation du prix des intrants, des récoltes exceptionnelles des pays du Maghreb d'habitude importateurs, d'où des difficultés d'écoulement des stocks...

Sur le plan structurel, la décision de baisser les soutiens communautaires va impacter fortement la filière. Mi-2009, les stocks de blé de l'Union Européenne équivalaient à 294 millions de tonnes. La dérégulation risque de perturber l'organisation de marché en profondeur.

Au niveau communautaire, l'intervention sur le blé va être limitée à 3 millions de tonnes en 2010. Or, compte tenu des importants volumes récoltés et non écoulés à la fin de l'été 2009, il va être fait appel aux capacités d'intervention encore fortes. En 2010 en revanche, la gestion des stocks risque d'être problématique. Au-delà des 3 millions de tonnes, la solution passera par des enchères par adjudication dans le cadre du marché ouvert.

Par ailleurs, la suppression de la jachère conçue en 1992 afin d'adapter les surfaces en fonction du stock va interférer dans ce contexte.

L'impact du bilan de santé pour la filière céréalière va être très négatif car étayé dans un contexte différent de la réalité actuelle. En effet, les experts se sont basés sur des prix élevés pour les cinq ans à venir avec des quantités réduites sur la base des exercices précédents, dans une période où les stocks équivalaient à 1 mois seulement.

Contrairement à la Bretagne qui est importatrice, la Basse-Normandie est structurellement exportatrice et alimente des flux vers des pays tiers via les places portuaires de Caen et de Rouen (notamment le bassin méditerranéen). Concernant les débouchés, environ 50 % des blés récoltés en Basse-Normandie partent à l'exportation pour l'alimentation humaine ou animale, l'autre moitié étant destinée à l'alimentation du bétail. En 2009, les difficultés d'écoulement de la récolte aboutissent à un encombrement des lieux de stockage, le Maroc, principal client du port de Caen, ayant bénéficié d'une excellente récolte.

Mais globalement, la filière céréalière est particulièrement exposée dans le contexte d'échanges mondiaux lorsque l'on sait que faire venir du blé d'Ukraine revient moins cher que de le produire localement.

L'Europe et la France en particulier souffrent d'un retard en termes de recherche et développement du fait de décisions politiques. Selon la profession, l'essentiel des innovations mondiales dans le domaine des grandes cultures proviennent de pays qui bénéficient des politiques de soutiens comme les Etats-Unis (génétique végétale, agriculture de précision...).

²² A noter que les deux régions normandes représentaient 64 % des surfaces françaises cultivées en lin textile en 2007.

Sur le plan qualitatif, vu les conditions climatiques exceptionnelles de l'été 2009, les récoltes en Basse-Normandie ont affiché d'excellents taux de protéines, ce qui a permis, pour la première fois, de livrer certains grands transformateurs locaux. A ce propos, les plans et programmes de réduction d'azote (170 unités d'azote autorisées à l'hectare), limitent l'atteinte de telles valorisations, d'autant que le climat océanique de la région est moins favorable à produire des céréales à forte teneur protéique. Notons que les débouchés céréaliers de la production bas-normande concernent surtout les fourrages. 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 appliquée et en communication. Avec les conséquences du bilan de santé, la filière céréale doit 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.

II.3.5.1.2. Les enjeux autour de l'autonomie protéique

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 maintenue jusqu'à 2011 inclus de 55,57 euros par hectare spécifique aux protéagineux.

En système herbager, l'herbe bien exploitée avec des mélanges prairiaux associant des variétés de légumineuses (trèfles) est la principale source de protéines. Cela nécessite en revanche une connaissance pour trouver les mélanges bien adaptés.

L'emblavement en luzerne (aspect susceptible d'être éligible à la MAE rotationnelle) est également une solution contribuant à l'autonomie protéique mais il ne peut, en revanche, être adapté sur le plan agronomique qu'aux terrains à pH élevé et ne convient pas à certaines terres à pH acide comme le Pays d'Auge. Il existe une limitation agronomique des conditions de production et donc géographique (Nord de la plaine de Caen, frange littorale calcaire). Par ailleurs, la culture de luzerne pose la question du coût de la transformation avec des outils industriels aux coûts élevés d'investissement (séchage en grange), ce qui nécessite de disposer, en aval, de produits à forte valorisation. Malgré la taxe carbone, l'importation de tourteaux de soja qui ne sont que des coproduits d'huile, s'effectue à un prix extrêmement bas. Des essais encourageants d'une nouvelle variété de féverole de printemps aux potentiels améliorés sont en cours, notamment en Normandie. Cette plante est en effet à surveiller pour ses intérêts agronomiques et à confirmer dans ses performances. 3 000 ha de féverole sont cultivés en région. De telles cultures sont bien adaptées pour l'alimentation des bovins.

La valorisation des tourteaux de colza dans le cadre de la fabrication du diester est également à souligner avec un fort développement constaté de l'insertion de co-

produits du raffinage dans les rations animales. Une usine de transformation est localisée à Rouen, une autre à Saint-Nazaire.

La culture de protéagineux ouvre par ailleurs des perspectives importantes pour l'export vers des pays tiers sur le bassin méditerranéen.

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.

En résumé, les professionnels de la filière céréalière rencontrés souhaitent une politique adaptée de soutien aux grandes productions végétales dont la demande continuera à augmenter au niveau mondial. Ils insistent sur le fait que cette situation est très favorable à la balance commerciale de la France ainsi qu'aux industries et services qui fournissent ou accompagnent les exploitations de grandes cultures (sélection végétale, industrie du machinisme, développement d'outils de conduite des cultures issues des nouvelles technologies...).

II.3.5.2. La filière légumière

La Basse-Normandie comprenait, en 2007, 2 % des surfaces maraîchères et horticoles nationales.

La filière légumière en Basse-Normandie représente, selon ses responsables, environ 600 producteurs et 1 000 à 1 500 salariés sachant l'importance des activités en amont et en aval. Cette filière contribue à maintenir une activité non négligeable au sein des territoires ruraux de la Manche.

Concernant les emplois induits dans la filière légumière, il est indiqué que 80 producteurs de salade (qui emploient, chacun, 2 à 3 salariés par exploitation) font vivre 450 salariés à SOLECO à LESSAY. On atteint près de 300 salariés à l'aval et environ 800 en amont dans la filière légumière en région d'après certains professionnels de cette activité.

Pour ce secteur, les problématiques apparaissent somme toute proches de celles de la filière céréalière avec des besoins également forts en termes de recherche, de conseils et de communication, peut-être même supérieurs à ceux de la grande culture. Or, les surfaces sont réduites pour chaque espèce cultivée et les moyens en recherche publique ou privée sont très réduits. C'est pourquoi le soutien aux outils d'expérimentation comme le SILEBAN qui bénéficie déjà d'actions du Contrat de Projets Etat-Région apparaît stratégique.

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 faute de contrôle efficace....) dans certains autres pays européens, ce qui est particulièrement inadapté lorsque l'on sait que les légumes venant de l'étranger consommés en France contiennent des molécules résiduelles de produits de traitement interdits au plan national.

En effet, avec l'interdiction de substances phytopharmaceutiques²³, la réglementation française²⁴ va plus vite que les possibilités techniques alternatives sur le terrain, ce qui n'est pas sans poser d'importants problèmes pour maintenir les surfaces de production traditionnelles telles que la carotte ou la salade. Face à l'interdiction récente de certains produits phytosanitaires et faute d'alternative efficace, des récoltes envahies de pucerons ont dû être détruites. Le défi posé par la filière est clairement de maintenir l'activité en Basse-Normandie qui possède les marchés de frais et les outils de transformation adaptés. La période actuelle est transitoire et il y a nécessité de surmonter les obstacles. Les méthodes qui se mettent en place consistent à valider des alternatives ou semi-alternatives en comparant avec un témoin chimique.

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.

Dans le 2^{ème} pilier de la PAC, pour ce qui concerne les mesures agro-environnementales territorialisées, les producteurs légumiers du Val-de-Saire et Côte Ouest de la Manche sont concernés par trois principales actions :

- l'implantation de bandes enherbées entre les cultures pour favoriser le développement de plantes auxiliaires (anti-nuisibles),
- l'allongement des rotations avec introduction de céréales pour couper les cycles biologiques des parasites,
- la réduction des herbicides et la recherche de méthodes alternatives.

La filière légumière présente en outre des pistes de développement de production qui nécessitent des investissements importants (notamment pour les productions sous abri). Quelques 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.

La filière légumière bas-normande pâtit également d'un manque de main d'œuvre disponible et l'enjeu de la formation revêt à cet égard un point important.

Les problèmes de lisibilité des outils communautaires, notamment en ce qui concerne la gestion des crises, ont été soulevés lors des consultations avec les acteurs régionaux des filières végétales. La filière "fruits et légumes" est directement intéressée par un tel dispositif.

II.3.5.3. La filière production de fruits à cidre

La filière production de fruits à cidre régionale se distingue par une professionnalisation croissante. Un plan consensuel consiste à préparer le renouvellement du verger dans les prochaines années, sachant que des durées de 5 à 15 ans sont nécessaires pour qu'un verger produise. Il y a des questions quantitatives et qualitatives à intégrer de même que la taille des ateliers et les organisations de

²³ Synonyme de "produit phytosanitaire" couramment employé en agriculture, le terme de "substance phytopharmaceutique" défini par la réglementation communautaire est aujourd'hui davantage utilisé.

²⁴ Cette question relève d'un souci d'harmonisation européenne, y compris sur les aspects concernant la main d'œuvre au sein des exploitations (règles différentes dans d'autres pays de l'Union). Il existe un différentiel non négligeable.

demain. Les tendances vont vers l'émergence d'ateliers de taille minimale permettant l'acquisition d'équipements facilitant la vie de l'exploitant tout en diminuant les prix de revient et augmentant la qualité de la production. Ce secteur a fait l'objet d'une régulation avec des systèmes propres à la filière bas-normande (doubles volumes, doubles quotas, doubles prix) qui ont permis à la filière d'affronter l'irrégularité de la production. Ces mécanismes permettent de donner aux producteurs un minimum de visibilité.

Le marché des fruits à cidre est confronté à la concurrence mondiale. Lors de la campagne 2009, les prix de la tonne de pommes équivalent à 120 euros en moyenne en Normandie contre 33 euros en Pologne...

Malgré une certaine spécialisation des producteurs, celle-ci n'est pas totale ; il s'agit toujours, pour beaucoup, d'un complément d'activité. Ainsi, on constate deux types de producteurs :

- les producteurs spécialisés qui ont toutefois une autre production à côté (élevages ou cultures),
- les cueilleurs traditionnels occasionnels qui perturbaient encore hier le marché.

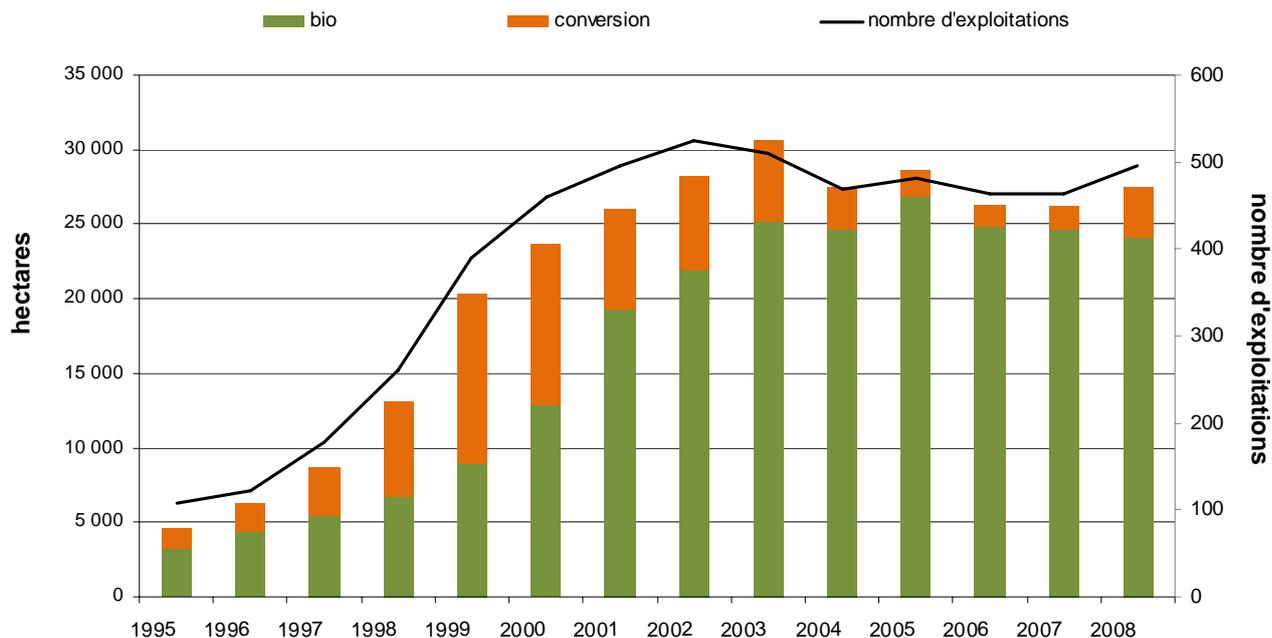
La question se pose aujourd'hui si une exploitation laitière avec production de pommes à cidre peut être reprise sans difficulté par un jeune sans abandon de cette activité.

Sur le plan conjoncturel, la consommation cidricole subit une forte baisse depuis ces derniers mois (- 6 %) et les perspectives pour 2009 ne sont pas optimistes à l'instar de toutes les boissons alcoolisées comme non alcoolisées (y compris l'eau minérale en bouteille). Les jus de pomme ont pour certains plus d'avenir que le cidre. Les co-produits comme la pectine de pommes sont valorisés comme adjuvants dans les préparations agroalimentaires. Mais c'est un micromarché ; il n'existe qu'un acteur en France, en Bretagne. Les petites entreprises ne sont pas armées pour faire front au marché mondial de certains composés comme les polyphénols.

II.3.6. Les filières de l'agriculture biologique

En 2008, la Basse-Normandie comprenait 495 exploitations en production biologique, ce qui représente 2,2 % de la surface agricole utile. Elle se classe parmi les régions qui ont enregistré le plus de conversion sur la période 1995-2001. La production biologique bas-normande 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.

Après avoir stagné pendant 5 à 6 ans, on constate une progression du nombre de conversions depuis ces deux dernières années. La Basse-Normandie, très pauvre en agriculteur biologique il y a encore 15 ans, a participé à la dynamique forte de la Bretagne et des Pays de la Loire dès le milieu des années 90. Les trois départements sont aujourd'hui de même niveau, l'Orne présentant davantage de grandes exploitations (bovines essentiellement). La Manche accueille plus de producteurs sur de plus petites surfaces (orientation lait). L'agriculteur biologique concerne 1,8 % des surfaces de la Manche, 2 % de celles du Calvados et 2,2 % dans l'Orne.



Evolution des exploitations et surfaces de l'agriculture biologique en Basse-Normandie

Source : Agence Bio

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 (bovins),
- le Nord-Manche avec les légumes.

D'avantage d'exploitants, notamment en Pays d'Auge, pourraient passer aujourd'hui en agriculture biologique. Ils sont, dans les faits, très proches dans les pratiques mais les plus âgés ne veulent, bien souvent, pas franchir cette étape. Il y a quelques années, les classes d'âge qui convertissaient le plus étaient les 40-45 ans. Ces dernières années, ce sont surtout les jeunes qui s'engagent, y compris désormais, dès l'installation. Cette évolution s'explique par une prise de conscience de l'intérêt de l'agriculture biologique qui se diffuse et au changement des mentalités, mais également aux dispositifs de formations qui intègrent désormais l'agriculture biologique.

La **filière laitière** est particulièrement bien organisée dans le bio avec des structures de collecte comme Biolait jusqu'aux entreprises comme Lactalis, Triballat, Coopérative d'Isigny ou Danone aujourd'hui impliquées dans cette production.

Le groupe Lactalis, l'un des premiers producteurs en France, auditionné, reconnaît un vrai potentiel de développement d'une production qui devient de plus en plus professionnelle. Des exploitations qui se convertissent atteignent 4 à 500 000 litres. C'est donc une niche dynamique qui pourrait culminer autour de 7 à 8 % des volumes.

Concernant la **viande bovine**, un abattoir situé dans l'Orne la SELVI s'est engagé en 1996 en lien avec le groupe Auchan dans le cadre d'une contractualisation, ce qui a permis de constituer la filière.

Dans ces deux secteurs, les dynamiques filières biologiques sont actuellement proches de ce qui existe dans les filières conventionnelles.

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 ont à cet égard un effet très positif.

Concernant **les céréales**, la coopérative Biocer, localisée dans l'Eure, couvre le quart Nord-Ouest où elle forme un relais efficace entre agriculteurs-producteurs et consommateurs.

En **volaille et en production porcine**, la région présente peu d'initiatives en agriculture biologique. La prédominance du label rouge marginalise en réalité les productions biologiques ; par ailleurs la difficulté de stabiliser un cahier des charges a nui au développement d'une filière biologique. En production porcine, malgré des perspectives prometteuses, la filière n'est pas suffisamment ancrée en région et la voie du bio nécessite des techniques complexes.

	Nbre exploit.	% 2008/2007	BIO (ha)	Conversion (ha)	Total (ha)	% SAU	% 2008/2007	Nbre transformateurs
Calvados	148	13,8 %	6 625	1 200	7 825	2,0 %	8,3 %	50
Manche	182	5,8 %	7 083	1 088	8 171	1,8 %	3,7 %	54
Orne	165	1,9 %	10 385	1 126	11 511	2,9 %	3,7 %	38
Basse-Normandie	495	6,7 %	24 093	3 414	27 507	2,2 %	5,0 %	142

Les chiffres de la production biologique en 2008 en Basse-Normandie

Source : GRAB - Basse-Normandie

Depuis 1992, dans le bio, le cahier des charges est identique dans la communauté européenne pour les cultures. En production de viande, le cahier des charges a été unifié en 1999 sur la base du règlement européen des productions animales biologiques. Depuis le 1^{er} janvier 2009, une harmonisation a consisté dans un allègement du cahier des charges concernant les animaux avec un nombre de traitements antiparasitaires désormais non limité. Des règles et des contraintes supplémentaires peuvent toutefois être édictées par certaines entreprises transformatrices qui souhaitent se garantir davantage. Conformément aux décisions européennes, existe désormais une base commune sans cahiers des charges nationaux. En revanche, des marques privées nationales avec des contraintes plus strictes peuvent exister²⁵. La Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique (FNAB) réfléchit à cet égard à la mise en œuvre d'une marque sur la base de règles plus exigeantes en élevage sur la base du volontariat (producteurs et distributeurs).

Mais c'est aux consommateurs que revient le choix final. Certains consommateurs sont prêts à acheter plus chers des produits biologiques avec des qualités

²⁵ Le cahier des charges européen bio admet des volailles de 72 jours alors que le label rouge français s'établit à 91 jours. Le poulet standard est quant à lui de 37 jours.

supérieures²⁶ mais certaines catégories sociales n'ont pas le pouvoir d'achat suffisant pour acheter, de manière régulière, des aliments biologiques.

Selon le GRAB²⁷, le différentiel de prix payé aux producteurs n'est pas si important (+ 15 à 20 % dans le lait par exemple). En revanche, il existe un trop fort différentiel entre le prix payé aux producteurs et le prix proposé aux consommateurs.

L'Italie est le premier pays européen en surfaces cultivées bio en Europe suivi par l'Espagne qui est engagé dans un développement quasi industriel de l'agriculture biologique avec la cible de l'exportation. Les allemands ont toujours été en avance en Europe, la part de marché de bio oscille aujourd'hui entre 5 et 5,5 %.

Il existe aujourd'hui une vraie maturité contrairement aux années précédentes. Les entreprises agroalimentaires ont une meilleure visibilité pour les années qui viennent. Les dirigeants de Lactalis consultés admettent, rappelons-le, une possible augmentation de la transformation biologique dans le secteur laitier à 8 % des volumes à moyen terme. En production laitière, les conversions concernent aujourd'hui de forts quotas (300 000 à 700 000 litres), ce qui traduit une grande professionnalisation de ce secteur. La moyenne du quota laitier en agriculture biologique était auparavant inférieure entre 10 et 20 % du quota moyen de la ferme bas-normande mais on s'en rapproche aujourd'hui dans le bio avec l'implication croissante de formes sociétaires.

Les Maîtres Laitiers souhaitent s'engager dans la transformation bio avec la structuration d'une gamme de produits accompagnant un certain nombre de ses producteurs souhaitant se convertir. Dans le Calvados, Danone au Molay-Littry structure également des producteurs.

Il est à souligner que des partenariats entre entreprises existent dorénavant dans la collecte du lait biologique.

La production laitière biologique suscite actuellement un grand intérêt pour les producteurs puisque, avec les compléments de prix, on peut atteindre de l'ordre de 450 euros les 1 000 litres.

Signalons ici que des études ont été conduites à l'échelon régional par l'Institut de l'Élevage et CER FRANCE Normandie sur l'analyse des résultats technico-économiques et financiers des exploitations laitières biologiques ; celles-ci ont mis en évidence des exploitations très efficaces au plan technico-économique, très économes en intrants mais qui subissent les augmentations des charges de structures.

L'innovation est importante dans la filière biologique, y compris au niveau marketing. Aujourd'hui, les entreprises consacrent de plus en plus de moyens pour mettre en avant leurs productions biologiques.

Dans la restauration hors domicile, les capacités de développement à venir sont également importantes. Des évolutions sont perceptibles comme l'engagement de la restauration administrative du fait de l'objectif de proposer 20 % de produits biologiques.

²⁶ En 2008, le chiffre d'affaires du marché des produits alimentaires issus de l'agriculture biologique est évalué à 2,6 milliards d'euros (+ 25 % par rapport à 2007). Désormais, la part du marché des produits bio atteint 1,7 % du marché alimentaire contre 1,1 % en 2005.

²⁷ Groupement Régional d'Agriculture Biologique de Basse-Normandie.

En Basse-Normandie, on est passé en 5 ans de 10 000 repas servis à 300 000. La Région soutient les structures (GRAB et Interbio) afin de financer leurs agents qui interviennent auprès des chefs cuisiniers pour les former, les informer et les accompagner sur la composition de menus, dans la recherche de la matière première en lien avec les producteurs en raccourcissant les circuits ou encore la connaissance de la réglementation. En Basse-Normandie, les interventions permettent de ramener le repas composé de produits biologiques à un coût entre 1,50 et 2,50 euros.

Toutefois, **l'un des handicaps est l'absence de filière vraiment organisée au niveau régional**. Par exemple, il existe des demandes importantes pour alimenter un marché local de volailles biologiques qui ne peuvent être satisfaites. Une aide régionale à la structuration pourrait renforcer la filière 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 la filière.

Le développement de l'agriculture biologique en région passe nécessairement par une politique contractuelle sérieuse avec l'agroalimentaire. Dans les MAE-Conversions, les producteurs sont tenus d'avoir approché une entreprise pour les filières concernées afin de voir si les débouchés des productions sont garantis à terme. Les producteurs qui s'engagent dans la conversion doivent en outre fournir une étude sur les perspectives de commercialisation, étude qui s'appuie sur des plus-values raisonnables. Le GRAB souhaite un développement progressif tout en tenant compte des débouchés. Il faut donner le temps aux entreprises de s'organiser et de trouver les marchés viables et durables.

Une trop forte augmentation des conversions serait difficilement gérable.

Repris dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, le plan national "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 2012. Cela revient à convertir environ 150 exploitations par an, objectif réaliste. La loi d'orientation se fixe 20 % des surfaces en 2020.

Selon les responsables du GRAB consultés, les marges de progression sont fortes dans la mesure où sont importés aujourd'hui en France de l'ordre de 50 % des fruits et légumes biologiques. Environ 6 % des agriculteurs bas-normands seraient susceptibles de passer à l'agriculture biologique sans contraintes fortes et 6 % supplémentaires pourraient assez facilement se convertir soit 12 % au total. Un doublement de la production par rapport à la situation actuelle est tout à fait envisageable, même si cela va nécessiter beaucoup d'efforts pour l'atteindre. Tout dépend de la contractualisation des entreprises en la matière.

La revalorisation des DPU par hectare consacrée à l'agriculture biologique dans le cadre du bilan de santé permettra, selon le GRAB, de renforcer et de consolider les outils économiques et ainsi de mieux gérer les crises. En revanche, il conviendra d'être vigilant à ne pas caler les investissements sur les marges prévisionnelles car le risque serait de constater les mêmes effets pervers que dans le conventionnel (niveau d'endettement élevé des producteurs).

Certains points du bilan de santé ou en marge de ce processus impactent fortement l'agriculture biologique. Notons en particulier le transfert des aides Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB) et Maintien à l'Agriculture Biologique (MAB) du 2^{ème} pilier (où elles étaient inscrites en tant que MAE) vers le 1^{er} pilier de la PAC.

L'agriculture biologique est aussi concernée spécifiquement par la mesure "aides aux veaux sous la mère et veaux bio" notifiée également dans le cadre de l'article 68.

Ce changement de "statut" des mesures en faveur de la production biologique les rend ainsi cumulables avec les MAE qui restent dans le 2^{ème} pilier de la PAC. Ce transfert conforte considérablement les mesures CAB et MAB dans le temps et dans les montants alloués, avec mobilisation importante des financements européens. Cette disposition va permettre de rendre les aides à l'Agriculture Biologique plus pérenne avec des enveloppes plus importantes. Cet aspect était en effet le plus limitant du fait du développement des conversions.

Avec l'arrivée de 120 projets pour 2010 en Basse-Normandie, l'enveloppe MAE-Conversion est de 6 millions d'euros.

Le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, dispositif temporaire, est mis en place jusqu'au 31 décembre 2010 (aide au foyer fiscal), son montant est doublé à partir des revenus 2009. L'arrêt de ce dispositif pose cependant un problème particulier pour les plus petites structures pour lesquels les mesures CAB et MAB (ancienne ou nouvelle formule) ne sont pas adaptées à l'exemple du maraîchage. L'aide va être désormais incorporée dans les DPU et donc, activée à l'hectare, ce qui risque de représenter un montant dérisoire pour les petites structures.

III. L'AGRICULTURE BAS-NORMANDE FACE AUX ENJEUX DE L'APRES 2013

Les chapitres précédents ont révélé qu'au-delà du redéploiement d'une partie des aides entre les différentes productions agricoles, le bilan de santé de la PAC se caractérise surtout par une nouvelle dérèglementation de la politique agricole commune. Elle prolonge en ce sens la réforme de 2003 (baisse à terme des droits de douanes, suppression des restitutions à l'export, baisse des aides, diminution des prix d'intervention). De même, les mesures françaises prises dans le cadre de ce bilan de santé visent bien à préparer les exploitations agricoles à l'après 2013.

Au-delà de la seule question des soutiens directs, le bilan de santé de la PAC a fait basculer l'agriculture française vers moins de sécurité et vers davantage de flexibilité et de volatilité.

Dépassant l'étude de l'impact du bilan de santé sur les productions, sur la base des simulations exhaustives réalisées par les Chambres d'Agriculture de Normandie à partir des données du Service Régional de l'Information Statistique et Economique de la DRAAF, le Conseil Economique et Social Régional a souhaité élargir la saisine du Président du Conseil Régional en analysant la situation actuelle des exploitations et leur capacité à affronter les grands défis à venir.

L'objet de cette troisième partie vise donc à connaître les exploitations agricoles, les filières et donc, les territoires, les plus fragilisés ou les mieux armés pour affronter le nouveau contexte et les perspectives possibles de l'après 2013, fin de la programmation de l'actuelle Politique Agricole Commune (moins de régulation et de soutiens publics, et davantage de volatilité sur les marchés).

C'est pourquoi le rapporteur et le groupe de travail en charge de la présente étude ont sollicité l'Atelier Régional d'Etudes Economiques de CER FRANCE afin, d'une part, de réaliser une analyse de la situation économique et de la trajectoire financière des exploitations de Basse-Normandie dans ce contexte et, d'autre part, de mieux cerner la place des aides dans les structures agricoles et le niveau de dépendance de ces dernières à leur égard.

Dans un premier temps, l'analyse de la situation financière des exploitations s'appuie sur le calcul d'un score qui est le résultat d'une combinaison de trois critères d'endettement, de performance économique et de trésorerie. Il permet de segmenter les exploitations agricoles en trois grandes catégories : situation saine, situation sensible et situation fragile.

III.1. LA PAC, APRES 2013 : UN AVENIR INCERTAIN

Avant d'aborder la situation économique et financière et l'analyse de la trajectoire des exploitations, il paraît opportun de rapidement faire état des pistes d'évolution de la PAC, au regard des rares éléments déjà disponibles.

Le calendrier 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 budgets 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 entrevoir une possible réduction significative de la part globale du budget de l'Union Européenne consacrée à l'agriculture (- 30 % semble une hypothèse de travail) 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 Politique Agricole Commune 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.

Sont évoquées dans ce cadre :

- la réduction encore plus forte des mécanismes d'intervention sur le marché, jusqu'à ce qu'ils ne constituent plus qu'un "filet de sécurité" ;
- la volonté de concentrer davantage les aides directes sur la fourniture de biens publics et de services rendus à la société (sûreté et qualité alimentaire, agriculture durable et changement climatique) avec un possible abandon du modèle historique ; le soutien pourrait ainsi viser, entre autres, les services environnementaux non obligatoires, les pratiques agricoles durables ou l'amélioration du paysage dans les zones à haute valeur naturelle ;
- le possible cofinancement des aides directes par des contributions nationales ;
- augmentation de la modulation obligatoire pour financer sur les crédits du développement rural les nouveaux défis.

Une piste de réforme avancée consisterait à créer un 3^{ème} pilier spécifiquement dédié à la problématique du changement climatique.

Inversement, des perspectives laissent entrevoir que la future PAC pourrait ne se limiter qu'à l'équivalent du second pilier.

La question est de savoir si l'agriculture en France est viable sans les aides européennes. Aujourd'hui, c'est le citoyen-contribuable européen qui contribue financièrement au maintien d'une agriculture compétitive. Demain, sans les aides, le consommateur-citoyen sera-t-il en mesure de payer des produits alimentaires de qualité au "juste prix" avec la crainte que le manque de compétitivité fragilise la production nationale et bénéficie aux importations avec le risque de ne plus garantir, de surcroît, la traçabilité des produits.

Ce point rejoint le souhait formulé par certains de mettre en place, en région, des **indicateurs économiques et des tableaux de bord sur le prix de revient dans les**

exploitations, démarche qui permettrait de définir le coût de production le plus adapté. Ce serait également un moyen, pour les agriculteurs, d'informer efficacement les consommateurs sur le coût réel de production mais également de fixer un prix qui correspond à ce coût de production.

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.

III.2. ANALYSE DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE L'AGRICULTURE BAS-NORMANDE

En s'appuyant sur les OTEX (Orientations Technico-Economiques des Exploitations agricoles), l'étude de CER FRANCE s'est basée tout d'abord sur le **calcul d'un score financier** qui permet de repérer les fragilités économiques et financières par grandes filières : lait, céréales, viande, mixte, légumes, hors sol, etc. Ce score résulte d'une combinaison de trois critères d'endettement, de performance économique et de trésorerie. Le résultat de ce score a permis la segmentation des exploitations agricoles en trois grandes catégories : situation saine, sensible ou fragilisée.

Au-delà de cette photographie à l'instant "T" déclinée par système de production et enrichie d'une analyse cartographique, une vision dynamique a consisté à examiner le comportement des exploitations sur plusieurs années. Comparable à la méthode dite des "phases de vie", l'analyse des trajectoires financières basée sur une approche par les flux financiers permet de définir des comportements annuels pour chaque exploitation : croissance, ralentissement, investissement, etc. En analysant ce comportement sur trois années, les trajectoires financières (ou phases de vie) des exploitations ont pu être déterminées par grandes productions ou par territoires. En effet, outre les trajectoires empruntées par les filières, l'analyse par canton apporte un regard sur les dynamiques territoriales à l'œuvre au sein de la Basse-Normandie. Certains territoires en situation financière sensible ont en réalité un comportement de renouvellement des investissements. Inversement, d'autres territoires dont la situation financière est sensible voire saine se caractérisent par une phase de déclin. Ce croisement de l'analyse production - territoire ainsi que le regard ponctuel (calcul d'un score) et dynamique (trajectoire financière) a permis d'identifier la nature réelle de la situation financière et de l'avenir de l'agriculture dans les territoires bas-normands.

Ainsi, cette approche est réalisée à partir d'un **échantillon constant des Centres de gestion agréés CER FRANCE de Basse-Normandie de 2 750 exploitations ayant une date de clôture comptable de juillet 2008 à juin 2009, sur trois campagnes** (2006, 2007, 2008). Il regroupe des exploitations en comptabilité réelle et des exploitations avec un suivi de gestion.

Certes, l'exercice sur trois années à échantillon d'exploitation constant comporte quelques limites dans la mesure où ne figureront pas la situation des exploitations ayant disparu au cours de cette période d'observation ainsi que celles des nouveaux installés (ou évolution d'exploitations existantes en systèmes sociétaires).

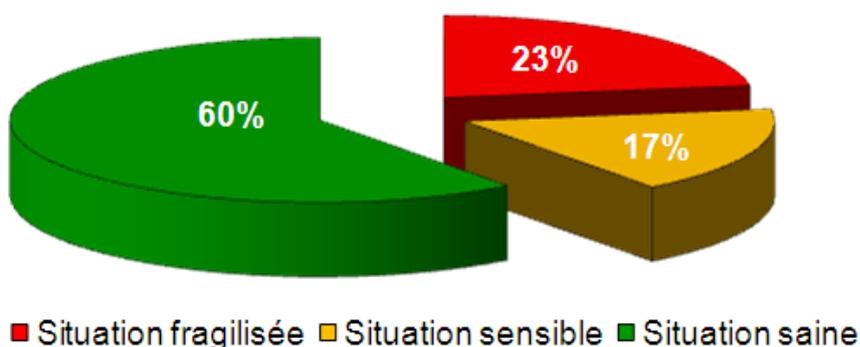
Par ailleurs, cet échantillon est représentatif de la situation des structures agricoles adhérentes au CER, organisme qui totalise les comptes d'environ 70 % de la

SAU. Toutefois, les résultats obtenus semblent, finalement, assez proches de la situation actuelle du secteur de la production agricole selon des experts extérieurs.

Enfin, 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 et la détérioration des comptes des structures qu'elle a générée.

III.2.1. Observation des campagnes ou récoltes 2007 à 2009 : la dernière année marque une dégradation générale

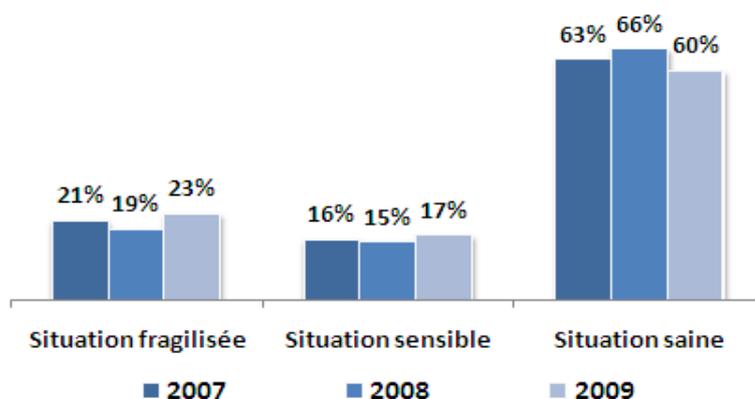
Les résultats de la campagne qui s'est achevée le 30 juin 2009 révèlent que 60 % des exploitations agricoles étaient, à cette échéance, en situation saine, 23 % en situation fragilisée et 17 % en situation sensible.



Situation économique et financière des exploitations agricoles au 30 juin 2009

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

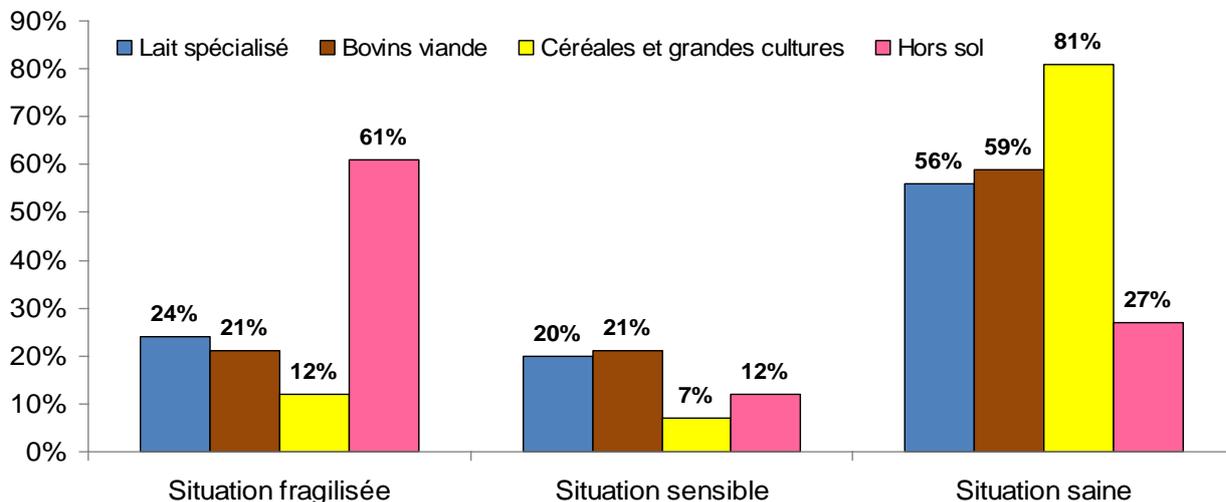
Sur la dernière campagne observée (cf. supra), la situation économique et financière agricole s'est dégradée, perdant 6 points de situation financière saine au profit des situations fragilisées et sensibles qui progressent respectivement de 4 et 2 points. Cette dégradation fait suite à une année 2008 particulièrement favorable pour les grands systèmes de production de Basse-Normandie (lait et grandes cultures en particulier). Elle est en revanche plus marquée que l'amélioration constatée entre 2007 et 2008.



Situation économique et financière des exploitations agricoles entre 2007 et 2009

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

En effet, le résultat courant moyen des exploitations agricole bas-normande chute de 40 000 euros à 35 000 euros, essentiellement lié à l'impact des charges. En parallèle, de nouveaux investissements ont été réalisés sur l'année 2008, encore porteurs (notamment en lait). Les annuités progressent ; les trésoreries se dégradent.



Comparaison de la situation par système de production au 30 juin 2009

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

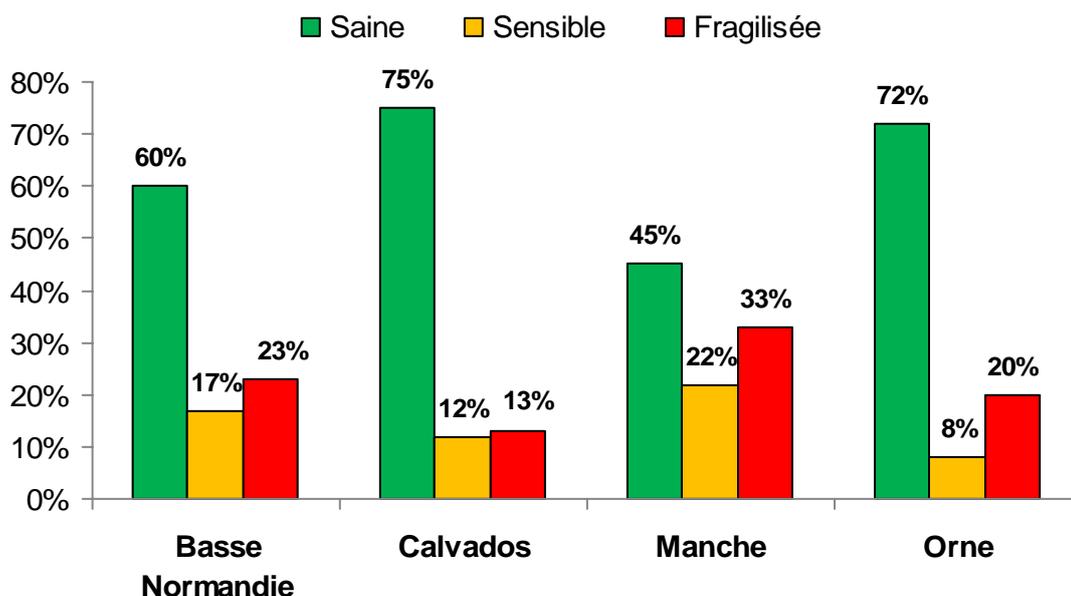
Outre le système hors-sol, pour lequel il s'agit essentiellement d'exploitations porcines spécialisées qui se trouvent extrêmement fragilisées après trois longues années de crises, les systèmes d'élevage (lait ou viande bovine) connaissent une dégradation de leur situation économique et financière, avec désormais pour chacun de ses deux groupes moins de 60 % en situation saine.

Le système "grandes cultures" demeure à l'abri d'une dégradation puisque plus de huit exploitations sur dix sont dans une situation économique et financière favorable. Néanmoins, on peut déjà 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 de la Manche fragilise le résultat moyen de ce département. C'est en effet plus de la moitié des exploitations qui sont en situation économique et financière sensible ou fragile. Cette proportion tombe à moins d'une exploitation sur trois dans les départements du Calvados et de l'Orne.

La spécialisation laitière de la Manche ainsi que l'impact des producteurs de porcs ou de légumes sont les causes principales d'une telle différence avec les départements de l'Orne et du Calvados.

L'Orne, bien que terre d'élevage ne se trouve pas dans la même situation. Outre une sole en cultures de ventes importante, la structure mixte de nombreuses exploitations, de type polyculture-élevage, constitue un amortisseur de la conjoncture baissière en lait. Par ailleurs, la présence d'hectares de cultures permet de modérer l'impact haussier du coût en aliment dans certaines exploitations.



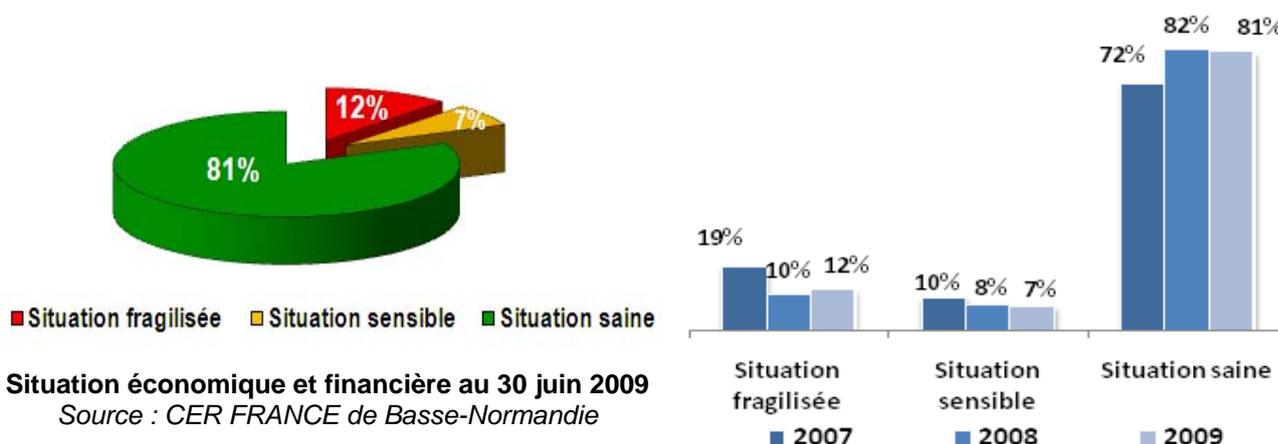
Comparaison de la situation par département au 30 juin 2009

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

Outre la spécialisation citée précédemment, le département de la Manche se caractérise par des structures d'exploitations plus petites. Avec un revenu disponible en retrait (34 000 euros contre près de 40 000 euros), le score financier particulièrement dégradé provient d'un taux d'endettement nettement plus élevé et d'une trésorerie affectée. Le niveau d'endettement moyen plus élevé dans ce département provient pour l'essentiel des mises aux normes qui affectent ou ont affecté la quasi-totalité des exploitations de la Manche, à la différence des départements du Calvados et de l'Orne.

III.2.2. Analyse par système de production

III.2.2.1. Céréales et grandes cultures : une situation stable en attendant 2010



Situation économique et financière au 30 juin 2009

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

La situation économique et financière des systèmes cultures reste stable en moyenne. Le produit progresse de 18 000 euros : les bons rendements de la récolte 2008 et l'accroissement de la sole culture (suppression de la jachère) compensent la baisse des prix de vente. Certes, les charges progressent fortement (+ 19 500 euros) avec notamment des hausses des postes engrais (+ 32 %), semences (+ 26 %) et

produits phytosanitaires (+ 18 %). Au final, malgré la progression des charges financières de 4 % et de nouveaux investissements, le taux d'endettement moyen diminue de 2 points à 49 %.

OTEX 13	Basse Normandie	Calvados	Manche	Orne
Saine	81 %	90 %	-	72 %
Sensible	7 %	5 %	-	8 %
Fragilisée	12 %	4 %	-	20 %

Répartition de la situation économique et financière des systèmes culture

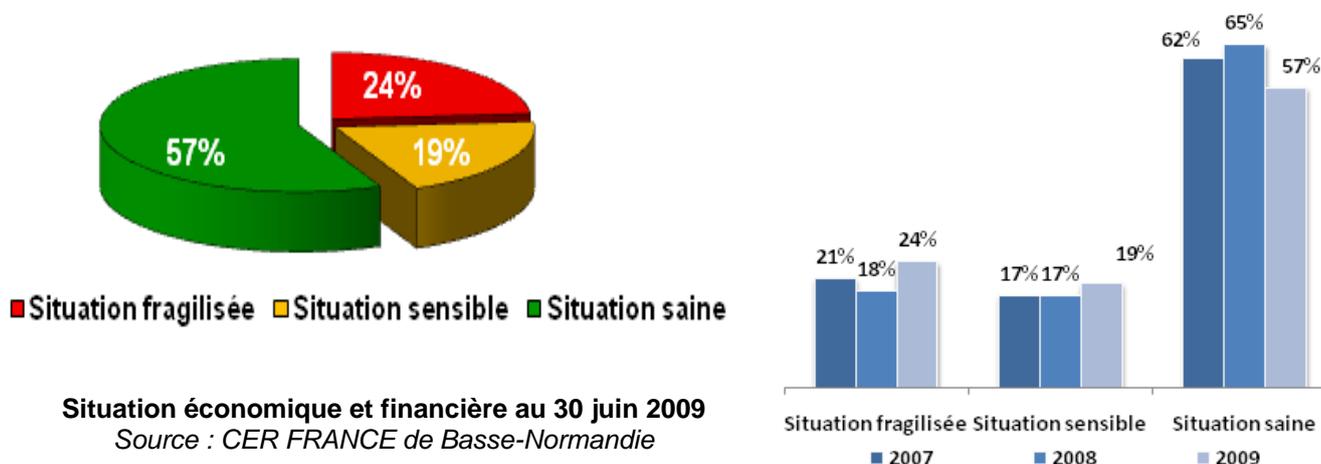
Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

Concernant le secteur des grandes cultures, le département de l'Orne ressort plus fragilisé avec des structures plus petites (129 ha), des ratios revenus disponibles/produit plus faibles, des taux d'endettement plus importants (51 %), et des trésoreries plus tendues.

III.2.2.2. Lait spécialisé : une brutale dégradation de la situation financière

La situation financière des exploitations laitières bas-normandes se dégrade de plus en plus au fil du temps de l'année 2008. Sur 1 100 exploitations, 43 % d'entre elles se trouvent dans une situation financière sensible ou fragilisée. Ces dernières représentent près du quart de la population.

Plus que le chiffre en tant que tel, c'est la rapidité de la dégradation qui est à souligner. Rarement en effet une détérioration de cette amplitude a été observée par le passé.



Malgré un chiffre d'affaire encore en hausse avec la production laitière et les cultures, le résultat diminue de 5 000 euros en moyenne par exploitation (- 15 %), rogné par l'envolée des charges. En effet, les charges augmentent de 18 000 euros : + 5 000 euros d'aliments, + 1 300 euros d'engrais, + 1 000 euros de semences, + 1 500 euros de carburant, + 1 000 euros de travaux par tiers....

Par ailleurs, les annuités progressent suite aux investissements plus importants et les trésoreries se dégradent. Ainsi, le taux d'endettement augmente avec les nouveaux emprunts, la hausse des dettes fournisseurs, des emprunts à court terme et des découverts bancaires.

OTEX 41	Basse Normandie	Calvados	Manche	Orne
Saine	57 %	67 %	51 %	56 %
Sensible	19 %	17 %	21 %	21 %
Fragilisée	24 %	17 %	29 %	23 %

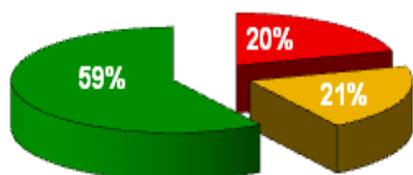
Répartition de la situation économique et financière des systèmes bovins-lait

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

Malgré des références laitières plus importantes (360 000 litres en moyenne contre 320 000 litres dans l'Orne et 315 000 dans le Calvados), et des structures plus spécialisées avec moins de cultures de ventes (10 ha), la Manche présente des résultats courants équivalents à ceux de l'Orne (30 000 euros en moyenne). Elle se distingue par un taux d'endettement supérieur (51 %) et une trésorerie plus fragile. Le Calvados ayant son taux d'endettement plus faible (47 %) a donc moins d'exploitation en situation sensible ou fragilisée.

III.2.2.3. Viande bovine : la dégradation se poursuit

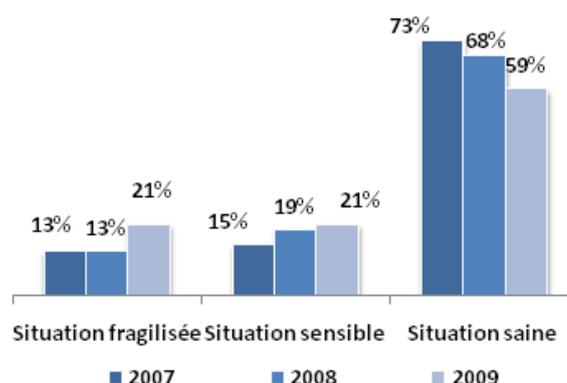
Comme pour les laitiers, les exploitations en viande bovine poursuivent la dégradation de leur situation économique et financière. Les situations saines déclinent de près de 10 points au profit des situations sensibles (+ 2 points) et des fragilisées (+ 8 points). Contrairement aux autres systèmes de production, le produit est stable mais doit faire face à l'accroissement des charges de 9 300 euros dont près du tiers est lié au poste aliment. Directement affecté, le revenu disponible n'est plus que de 8 500 euros par exploitation pour rémunérer une main d'œuvre de 1,2 unité de travailleurs familiaux.



■ Situation fragilisée ■ Situation sensible ■ Situation saine

Situation économique et financière au 30 juin 2009

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie



Dans ces conditions de faible rentabilité, la trésorerie est tendue : les dettes à court terme progressent. Toutefois, le taux d'endettement reste faible à 37 %. Les systèmes viande bovine sont en effet des structures à dominance herbagères qui demandent peu d'investissements.

OTEX 42	Basse Normandie	Calvados	Manche	Orne
Saine	59 %	78 %	57 %	40 %
Sensible	21 %	14 %	21 %	27 %
Fragilisée	20 %	8 %	21 %	33 %

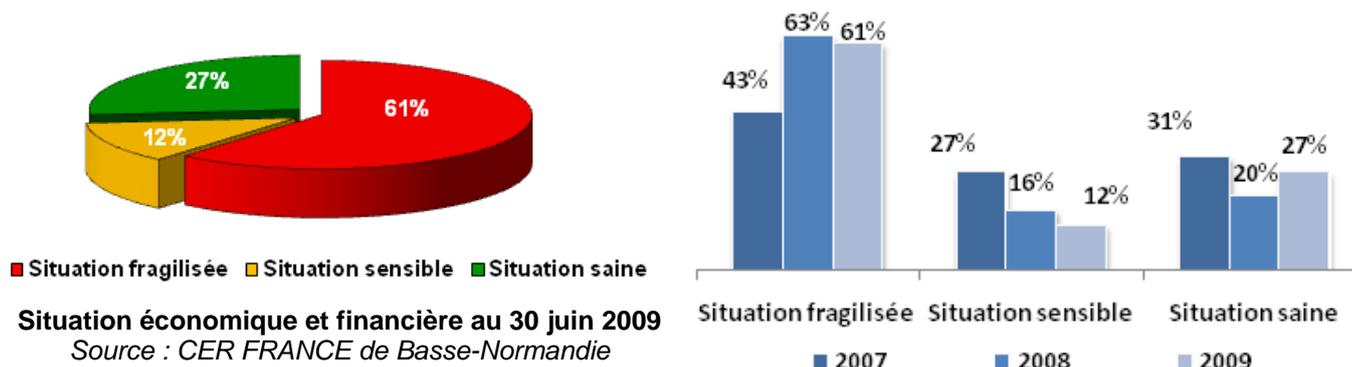
Répartition de la situation économique et financière des systèmes bovins

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

Les exploitations ornaies affichent des situations plus fragilisées car l'endettement des exploitations en bovins viande est plus important (42 % contre 37 % en moyenne). Pour le Calvados, la situation financière se dégrade peu contrairement à ses voisins

Nous assistons plutôt à un glissement des situations sensibles vers les fragilisées.

III.2.2.4. Porcs : la pérennité des exploitations en question



Sur un échantillon de 50 exploitations, près des deux tiers ont une situation économique et financière dégradée. La tendance semble être à une légère amélioration. On observe un glissement des exploitations en situation sensible vers saine. Toutefois, malgré une progression du produit de 12 %, les résultats économiques restent stables à 21 700 euros, les exploitations devant faire face à la hausse des charges de 59 000 euros dont les $\frac{3}{4}$ sont liées au poste aliments.

En parallèle, les annuités augmentent de 12 % suite aux nouveaux investissements importants. Le taux d'endettement progresse à 77 % avec une hausse des emprunts d'exploitation et des dettes à court terme.

OTEX 51	Basse Normandie	Calvados	Manche	Orne
Saine	27 %	-	17 %	32 %
Sensible	12 %	-	13 %	11 %
Fragilisée	61 %	-	70 %	58 %

Répartition de la situation économique et financière des systèmes porcins

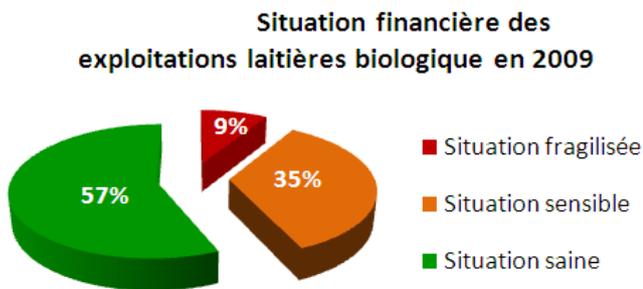
Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

La Manche se différencie à nouveau, avec un nombre important d'exploitations en situation fragilisée. En effet avec des structures très spécialisées (avec un rapport produit porcs / produit total de 77 %), l'impact des charges en aliments est plus fort, les résultats sont par conséquent plus faibles. Par ailleurs, le taux d'endettement est plus important (84 %).

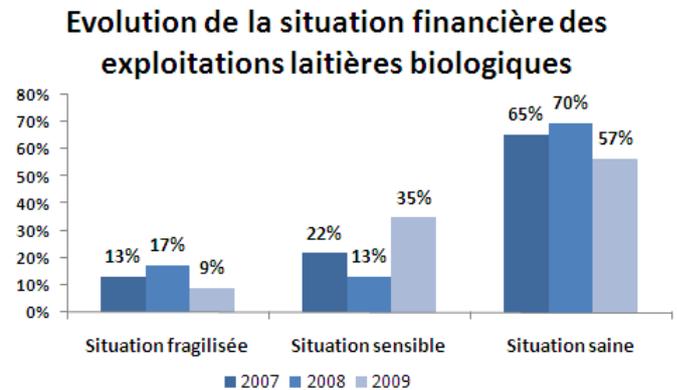
Cette analyse par secteur d'activité permet d'ores et déjà de prévoir la situation économique et financière à l'échelle des territoires.

III.2.2.5. Lait biologique : une situation comparable aux "laitiers conventionnels"

A la demande du CESR, CER FRANCE a abordé dans son étude la situation d'une filière biologique : la production laitière, seule filière au potentiel suffisant pour en déduire des enseignements.



Source : CER FRANCE de Basse-Normandie



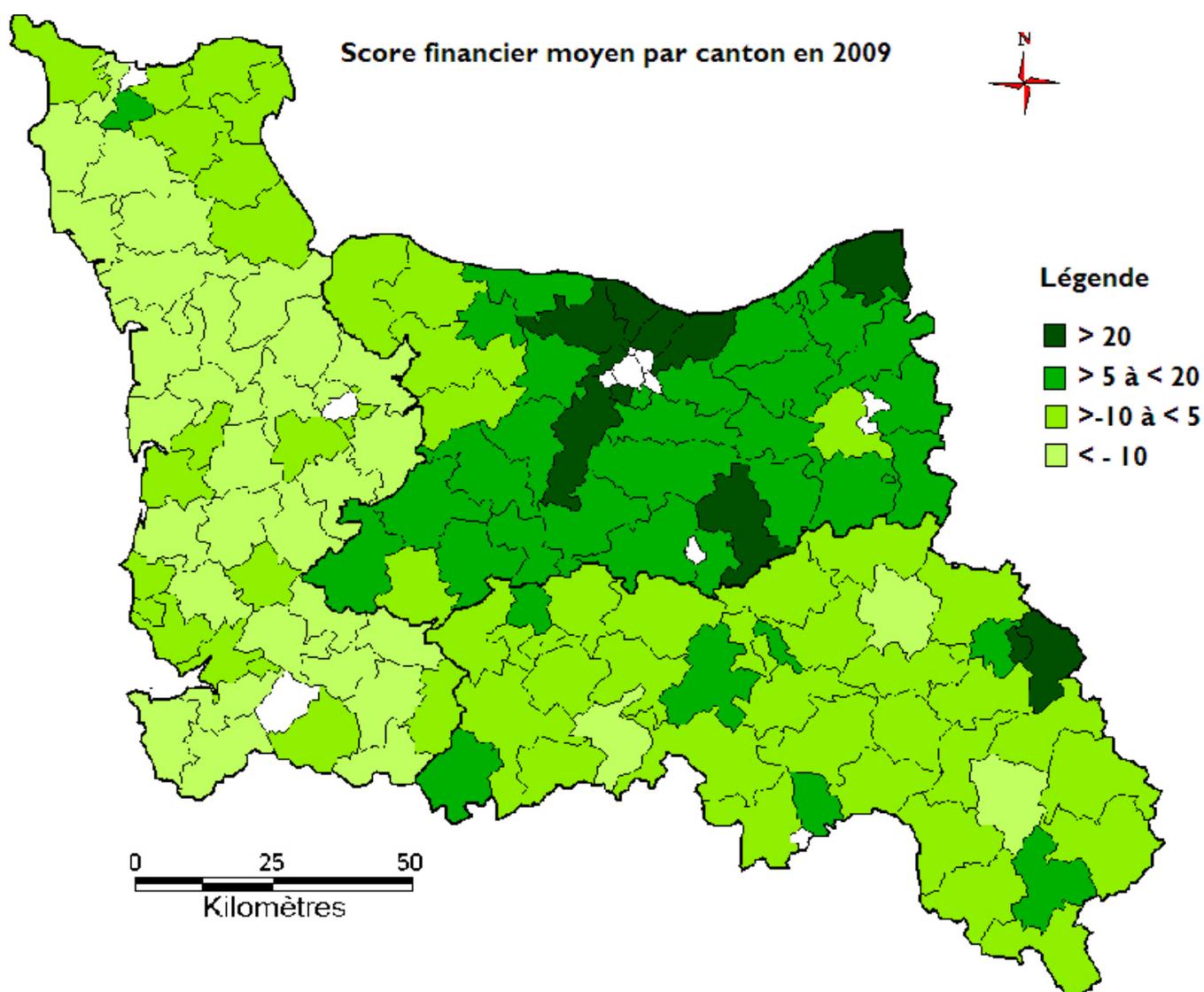
Etabli à partir des clôtures comptables de la dernière campagne laitière, la situation économique et financière des exploitations laitières biologiques est comparable aux exploitations laitières conventionnelles, même si la faible taille de l'échantillon constant sur trois ans (une trentaine d'exploitations) requiert une certaine prudence dans l'analyse des résultats.

On peut néanmoins noter qu'à la différence des structures en agriculture conventionnelle, les exploitations en agriculture biologique sont moins nombreuses à se situer en situation fragilisée : 9 % contre 24 % pour les laitiers spécialisés conventionnels.

Par ailleurs, l'année 2009 se traduit aussi par une dégradation de la même ampleur que pour les autres producteurs de lait. Malgré un produit lait en hausse de plus de 15 %, l'augmentation des charges opérationnelles de 12 %, des charges de structure de 9 % et la progression des investissements contribuent à détériorer la structure financière.

En revanche, pour la campagne 2009-2010, les chemins empruntés par les laitiers biologiques devraient fortement s'écarter de ceux des laitiers conventionnels. Alors que ces derniers connaissent une profonde crise du prix du lait, notamment depuis le printemps 2009, le marché du lait biologique reste dynamique et a permis au prix du lait bio de s'émanciper de celui du lait conventionnel.

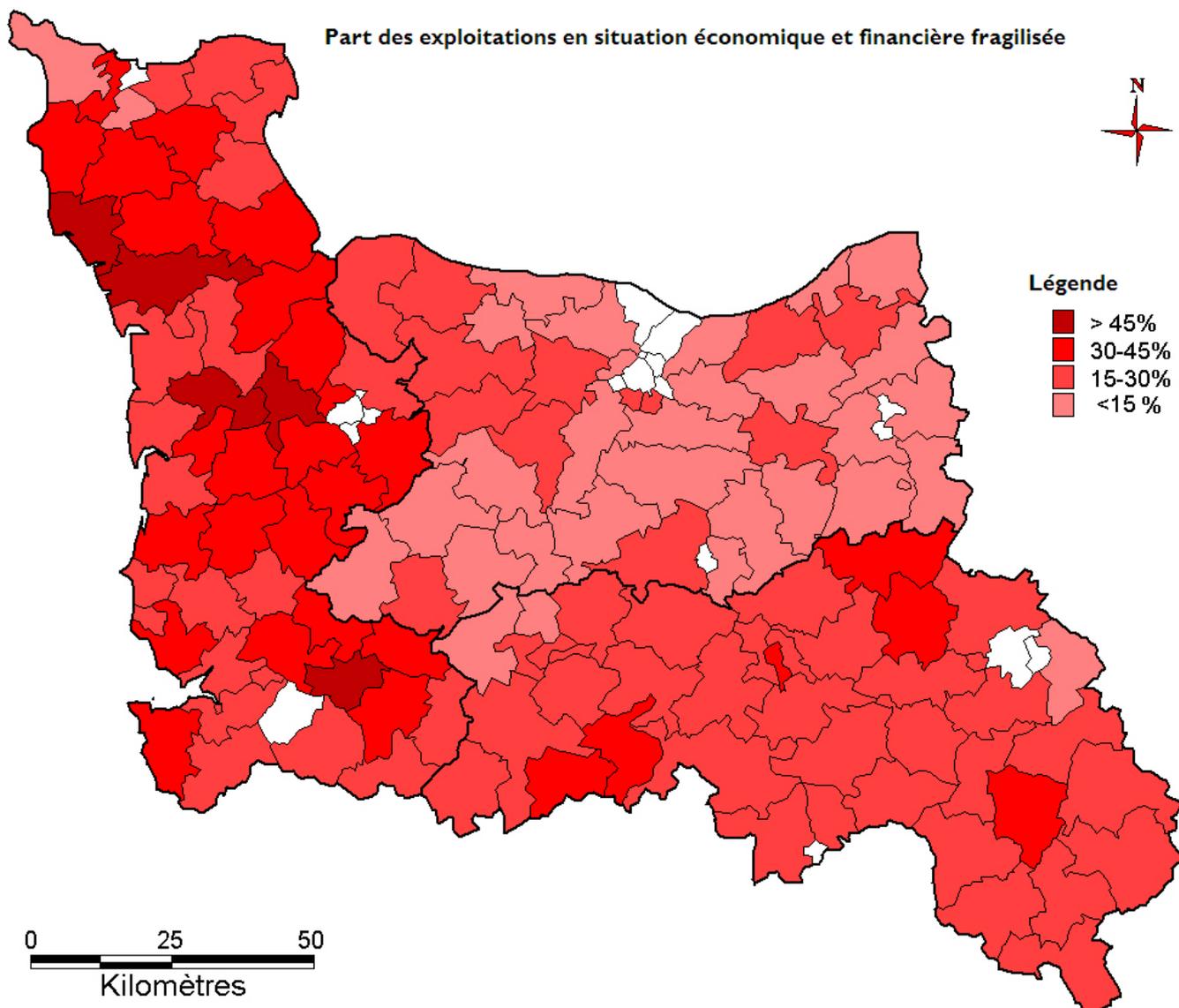
Les résultats comptables et les situations économiques et financières devraient par conséquent marquer une nette différence entre lait bio et lait conventionnel dans les mois à venir.



Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

La carte du score moyen réalisé à l'échelle des cantons marque un véritable fracture entre les trois départements bas-normands.

Tandis que le Calvados se caractérise par une situation économique saine hormis une partie du bassin, le département de la Manche est globalement dans une situation sensible voire fragilisée, tandis que l'Orne se trouve dans une situation intermédiaire.

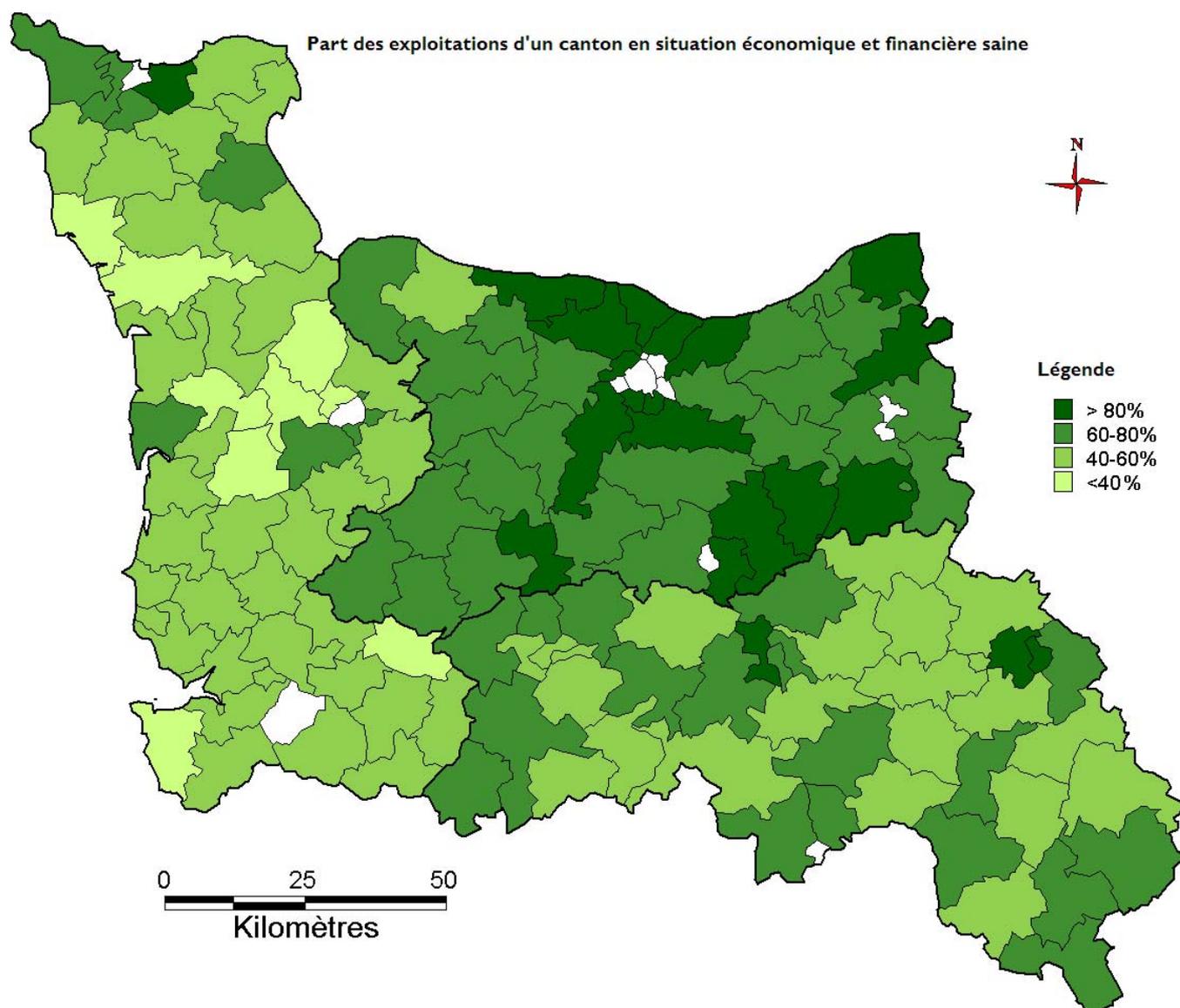


Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

La densité des exploitations en situation fragilisée à l'échelle d'un canton en 2009 segmente la carte en trois grandes zones.

Les bassins laitiers spécialisés, en particulier dans la Manche, concentrent une part importante d'exploitations (plus de 30 %) en situation fragilisée. Les zones dites intermédiaires mixant une production de céréales avec une production d'élevage (pas forcément à l'échelle d'une exploitation mais à l'échelle d'un territoire) ont entre 15 et 30 % d'exploitations en situation fragilisée.

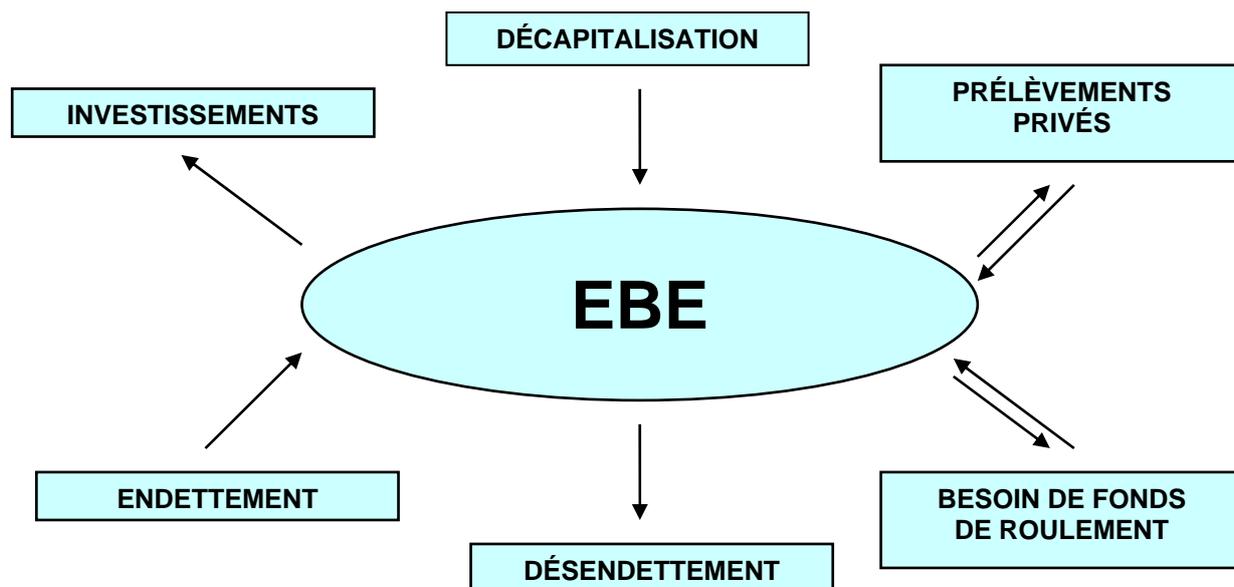
Enfin, le Calvados, du Bocage au Pays d'Auge en passant par la plaine, ressort avec moins de 15 % d'exploitations en situation fragilisée.



Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

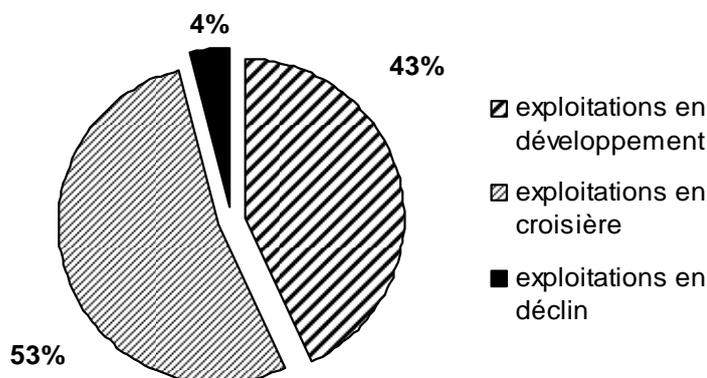
III.2.3. Trajectoire financière des exploitations et évolution 2006-2008

L'étude trajectoire financière entre 2006 et 2008 permet de faire le point sur l'évolution financière des exploitations et de déceler des tendances préoccupantes ou rassurantes pour pouvoir anticiper. Pour réaliser l'étude, CER FRANCE s'est tout particulièrement appuyé sur le potentiel de trésorerie dégagée par l'exploitation et à son utilisation qui en est faite par ses dirigeants.



III.2.3.1. Les grands types d'exploitation sur la période 2006-2008

Les choix effectués par les dirigeants et leur niveau d'Excédent Brut d'Exploitations (EBE) permettent de définir trois grands types d'exploitations issus d'une combinaison des comportements annuels sur 3 ans.



Trajectoire 2006-2008 des exploitations
 Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

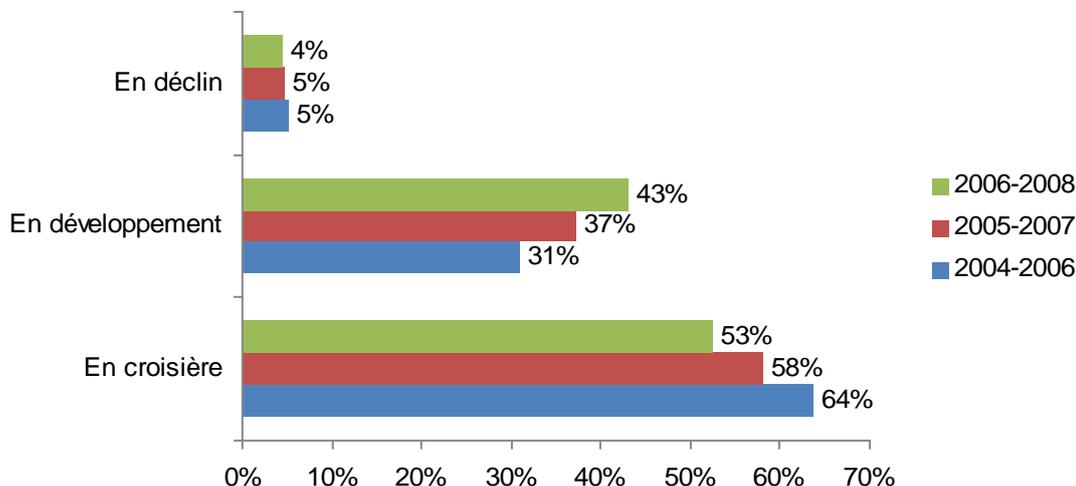
Le résultat d'un travail à échantillon constant sur trois campagnes (4 450 exploitations sur 2006-2008) révèle que plus d'une exploitation agricole sur deux est en croisière c'est-à-dire que les dirigeants ont apporté peu de modifications notables à leur entreprise sur la période considérée.

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 se ré-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'Exploitations très faible (< 20 000 euros). Cette situation place les exploitations dans une trajectoire qui offre peu de perspectives d'évolution.

III.2.3.2. Evolution par rapport aux années précédentes



Evolution des trajectoires financières des exploitations bas-normandes

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

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.

III.2.3.3. Principales caractéristiques des trois types d'exploitations

Au vu de ces données chiffrées, les exploitations en développement ont des structures plus importantes comme en témoigne la SAU, la main d'œuvre, le produit d'exploitation ou le capital d'exploitation par hectare. Les exploitations en déclin présentent plutôt des petites structures.

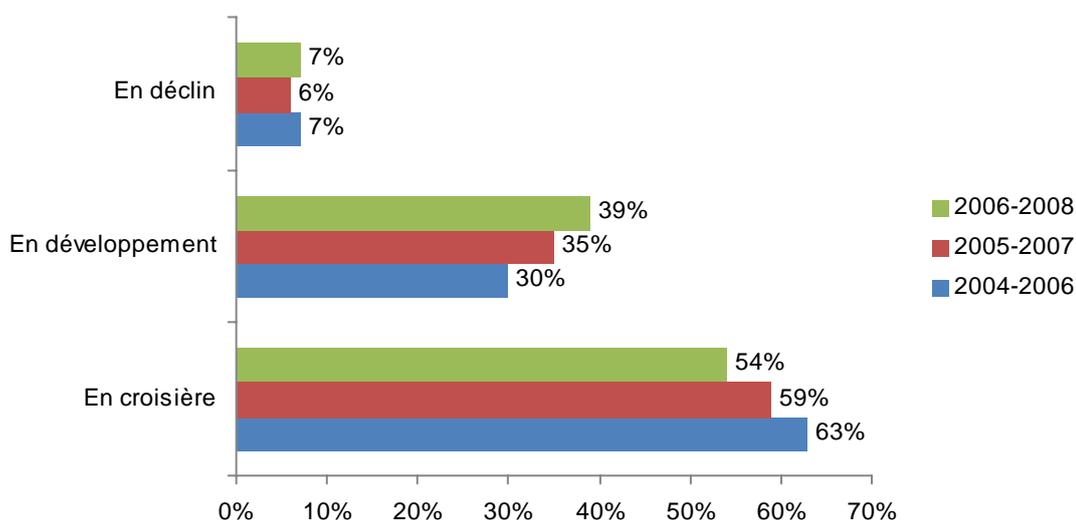
Les exploitations en développement affichent des résultats économiques supérieurs contrairement aux exploitations en déclin qui se définissent par une mauvaise rentabilité.

Toutefois, les exploitations en déclin ont peu d'annuités et un taux d'endettement faible, traduisant la faiblesse des investissements réalisés et le peu de développement. Les exploitations en développement présentent des annuités plus importantes et un taux d'endettement plus élevé. Ceci est bien révélateur du niveau d'investissement réalisé.

En annexe n° 2 du rapport figure un tableau détaillé des principales caractéristiques des trois types d'exploitations sur les trois années d'observation (situation de croisière, en développement ou en déclin).

III.2.4. Trajectoire financière 2006-2008 à l'échelle des départements bas-normands

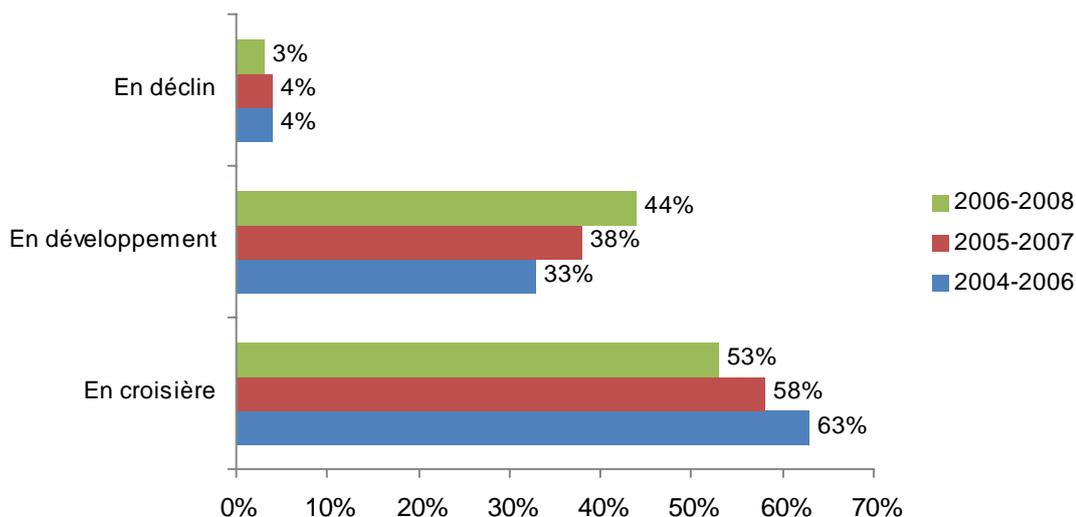
Conformément à ce qui est observé pour l'ensemble de la région, les trois départements se caractérisent par une progression entre 2004 et 2008 de la proportion d'exploitations en développement, tandis que la part de celles qui sont en rythme de croisière diminue de près d'environ 10 points sur la même période.



Evolution des trajectoires financières des exploitations du Calvados

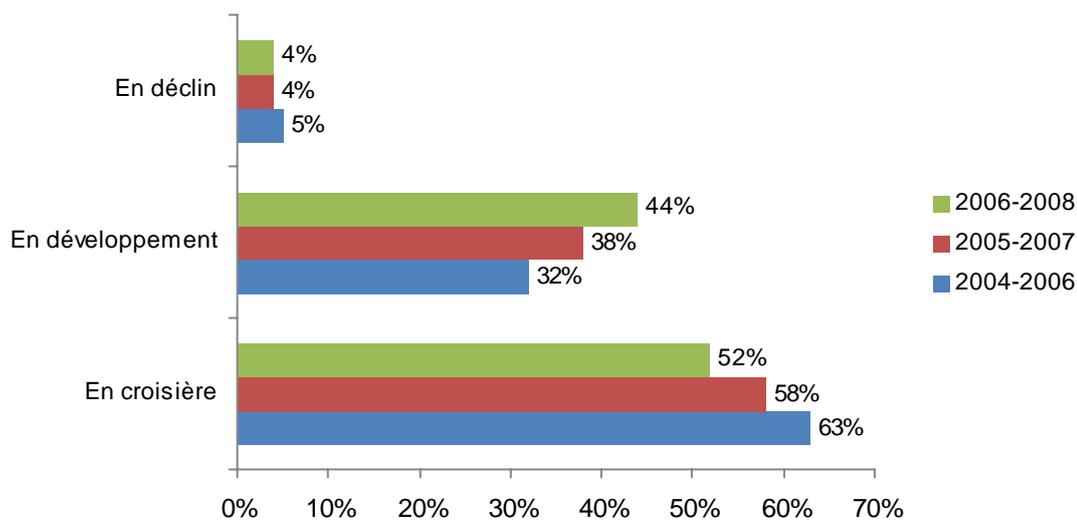
Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

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. Par conséquent, c'est moins d'exploitations en situation de développement.



Evolution des trajectoires financières des exploitations de la Manche

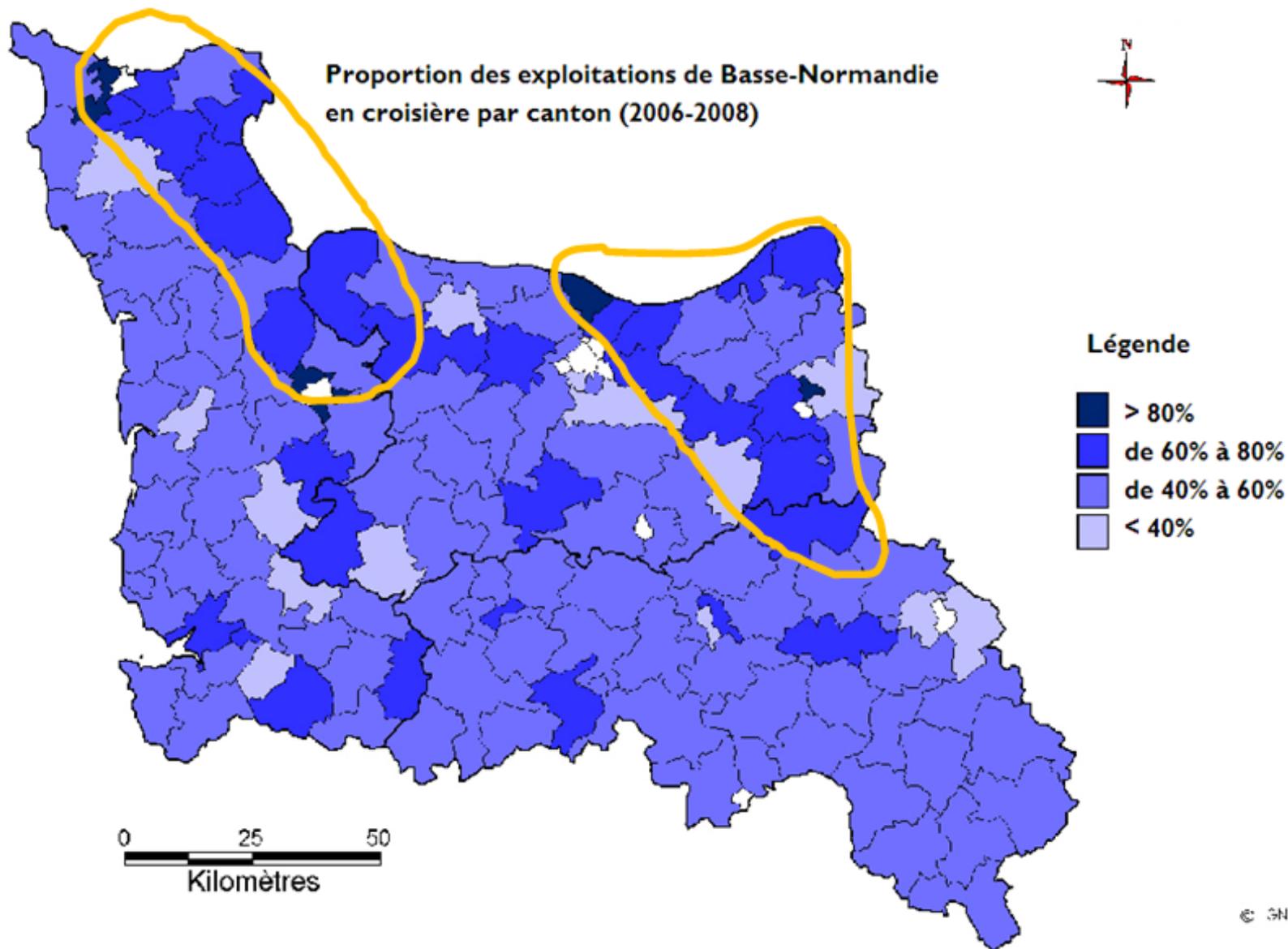
Source : CER FRANCE de Basse-Normandie



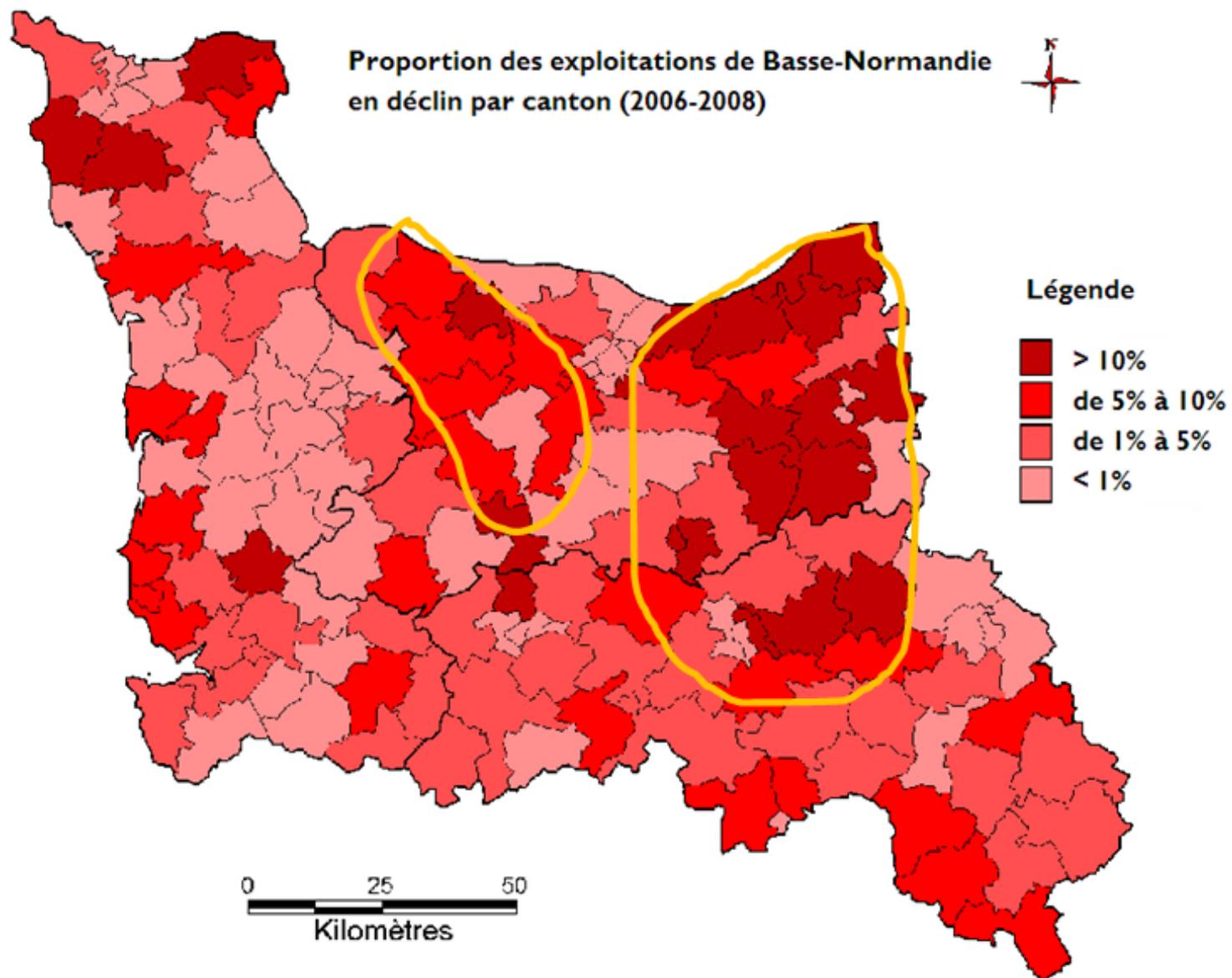
Evolution des trajectoires financières des exploitations de l'Orne

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

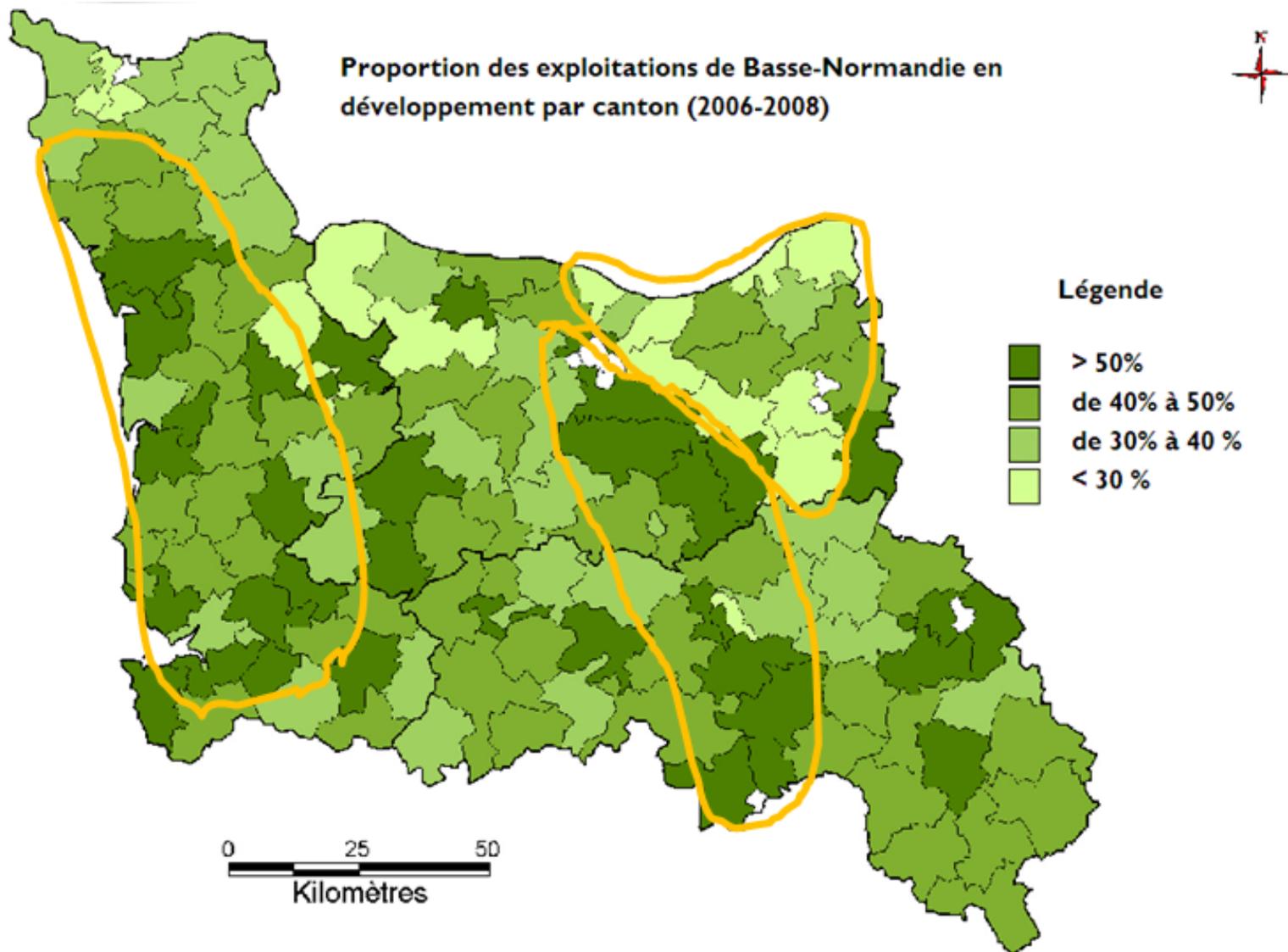
Afin d'affiner encore l'analyse, les résultats cartographiques ci-après permettent d'affiner l'approche territoriale pour observer si les phénomènes constatés ci-dessus sont homogènes à l'échelle des bassins de production.



Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

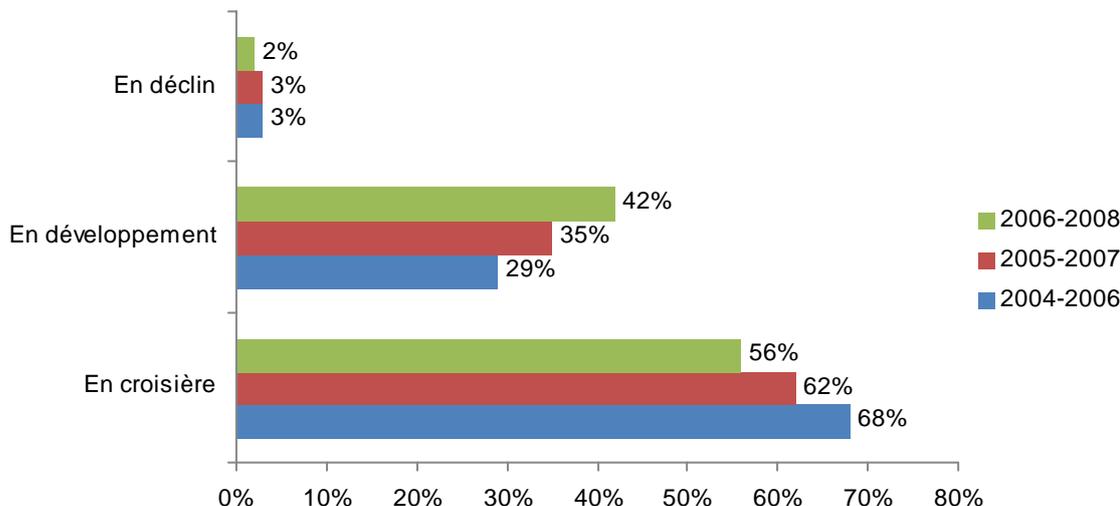


Source : CER FRANCE de Basse-Normandie



Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

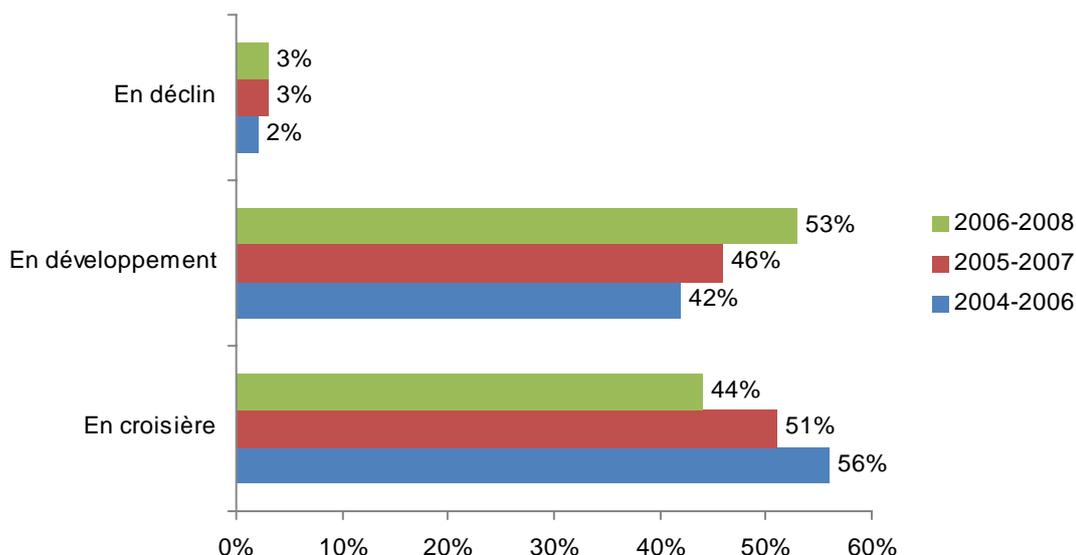
III.2.4.1. Les trajectoires financières déclinées par système de production



Evolution des trajectoires financières des exploitations en lait spécialisé

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

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.

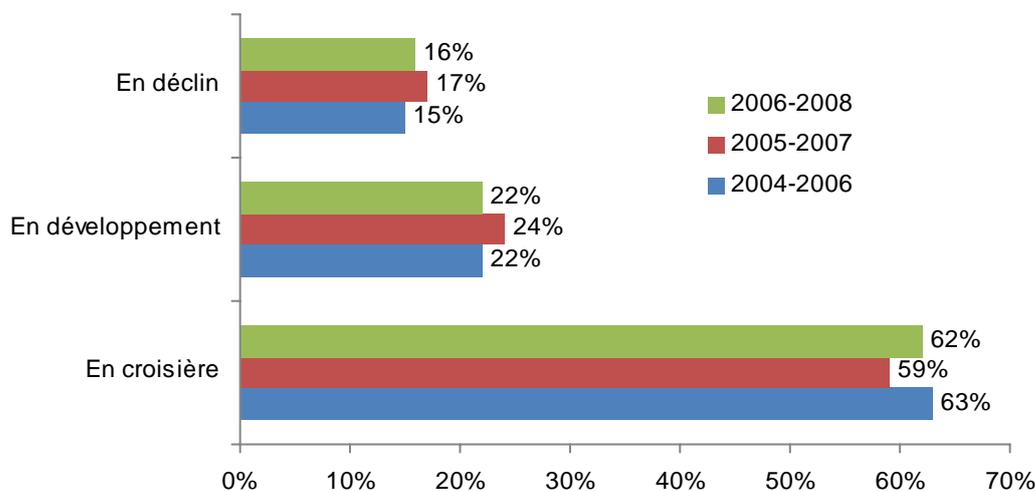


Evolution des trajectoires financières des exploitations en lait-viande

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

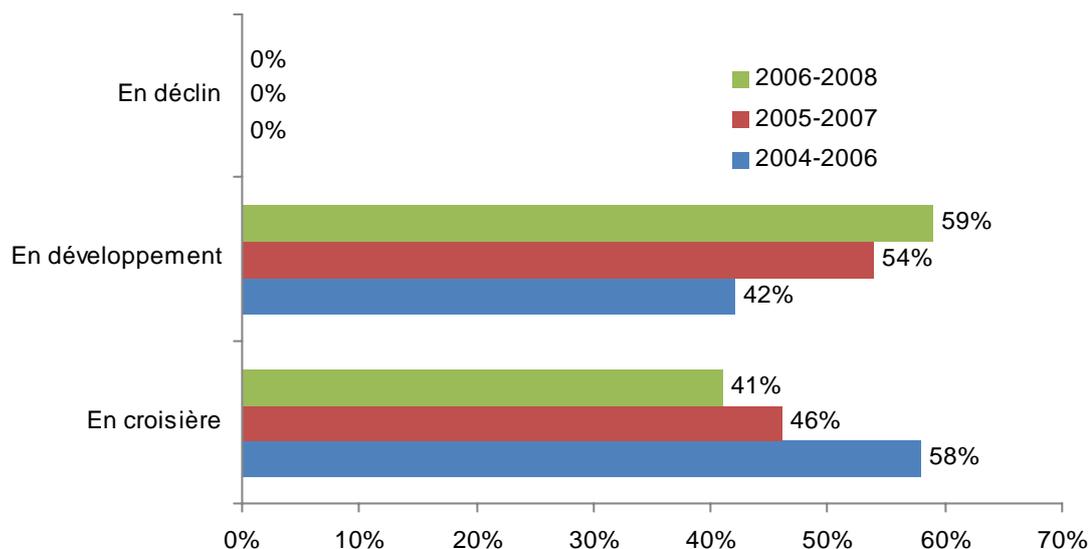
Pour les exploitations mixtes (lait+viande), si la tendance est la même (davantage d'exploitations en développement et moins d'exploitations en croisière), le phénomène

de développement des investissements est encore plus marqué puisque plus de la moitié des exploitations "lait+viande" sont classées dans cette catégorie (53 %).



Evolution des trajectoires financières des exploitations en viande

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie



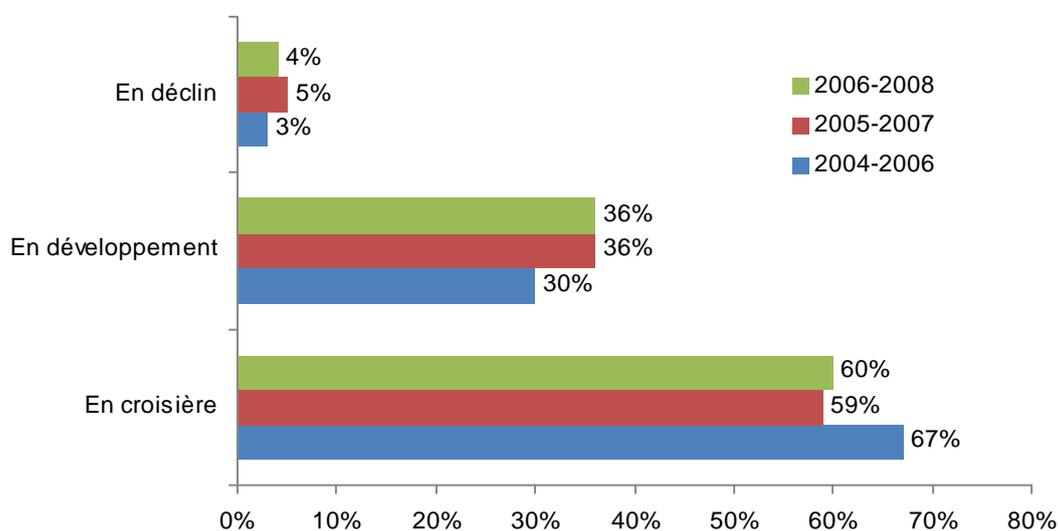
Evolution des trajectoires financières des exploitations en porc

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

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 %). Rappelons ici que cette situation correspond à des exploitations qui dégagent un EBE très faible (< 20 000 euros) et qui n'ont pas procédé à des investissements sur la période voire ont même décapitalisé leur entreprise. Aussi, certaines exploitations spécialisées en viande bovine sont des structures plus petites, avec des moyens et des investissements limités, pouvant être gérées quelquefois par des pluriactifs.

Les producteurs de porc sont en grande difficulté (cf. chapitre précédent) puisque plus de 6 sur 10 se trouvent dans une situation économique et financière fragilisée mais se caractérisent toutefois par une quasi-absence d'exploitations en déclin. Concernées également par les mises aux normes en termes de bien-être animal, ces exploitations malgré leur difficulté de trésorerie et de rentabilité ont continué sur la période récente à investir. Près de 6 exploitations sur 10 sont ainsi en phase de développement, tandis que 41 % d'entre elles sont en rythme de croisière.

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. Moins contraint d'un point de vue réglementaire à renouveler leur outil de production, la trajectoire financière des légumiers est assez similaire à ce qu'on pouvait observer avant les grands programmes de mises aux normes des bâtiments d'élevage (environnement, bien-être animal).

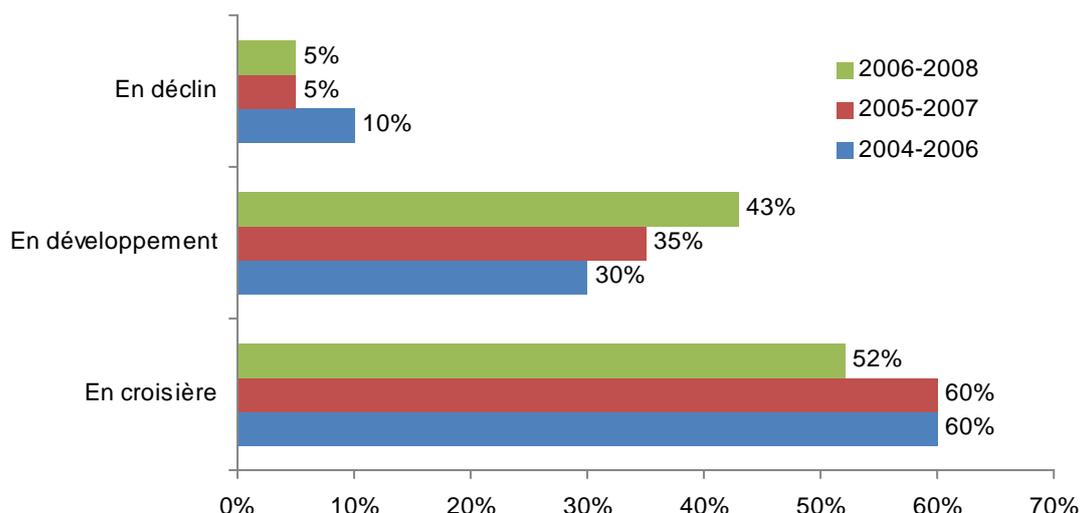


Evolution des trajectoires financières des exploitations de production légumière

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

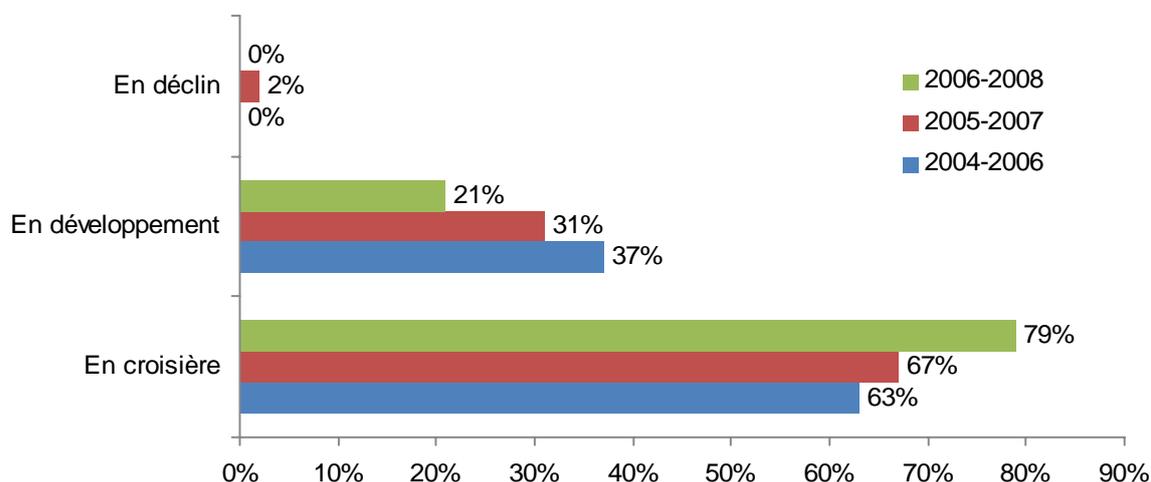
En grandes cultures, outre que la conjoncture favorable des dernières années a permis de ramener la part des exploitations en déclin de 10 % à 5 %, on observe une progression des exploitations en développement au détriment des exploitations en croisière.

Cette tendance au développement des investissements (renouvellement du parc matériel notamment) provient probablement d'une plus grande capacité à le faire. Les obligations réglementaires (local de stockage des produits phytopharmaceutiques pulvérisateurs aux normes) récentes ou à venir ne sont de toute façon pas d'une ampleur comparable aux mises aux normes des bâtiments d'élevage.



Evolution des trajectoires financières des exploitations en cultures

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie



Evolution des trajectoires financières des exploitations en lait biologique

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

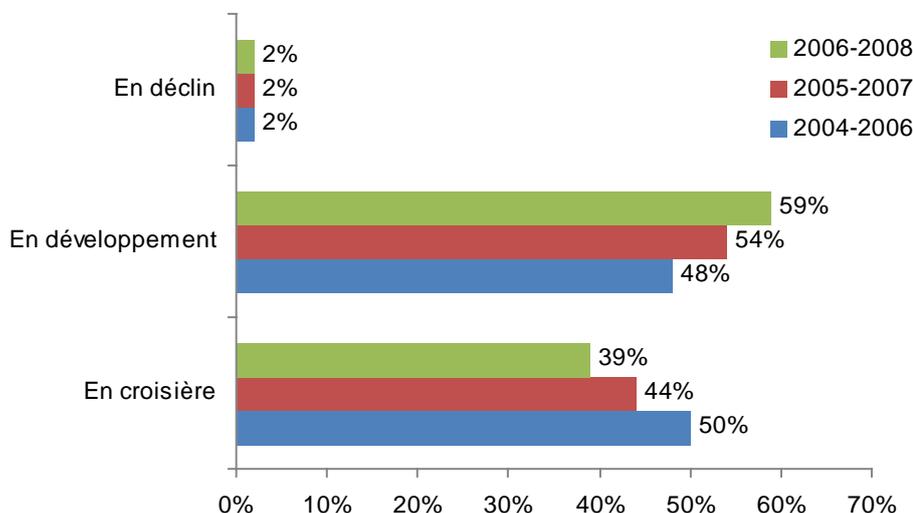
Comme l'ensemble des producteurs de lait, les exploitations laitières biologiques connaissent une dynamique de développement même si la proportion (4 exploitations sur 10) est légèrement moins marquée que pour les laitiers conventionnels. Confrontées de la même manière aux obligations réglementaires de mise aux normes des bâtiments, les exploitations laitières biologiques plus petites en termes de production laitière d'environ 20 % (260 000 litres) ont dû investir d'une façon conséquente sur la période récente.

III.2.4.2. Déclinaison des trajectoires financières par âge

Outre la déclinaison de l'analyse de la trajectoire financière des exploitations selon le territoire, et selon la production, le critère de l'âge de l'exploitant influe naturellement sur la phase de vie de l'exploitation agricole. Précisons ici que dans le cas des structures sociétaires à plusieurs associés, est retenu l'âge du plus jeune associé.

Deux catégories d'âges ont été retenues :

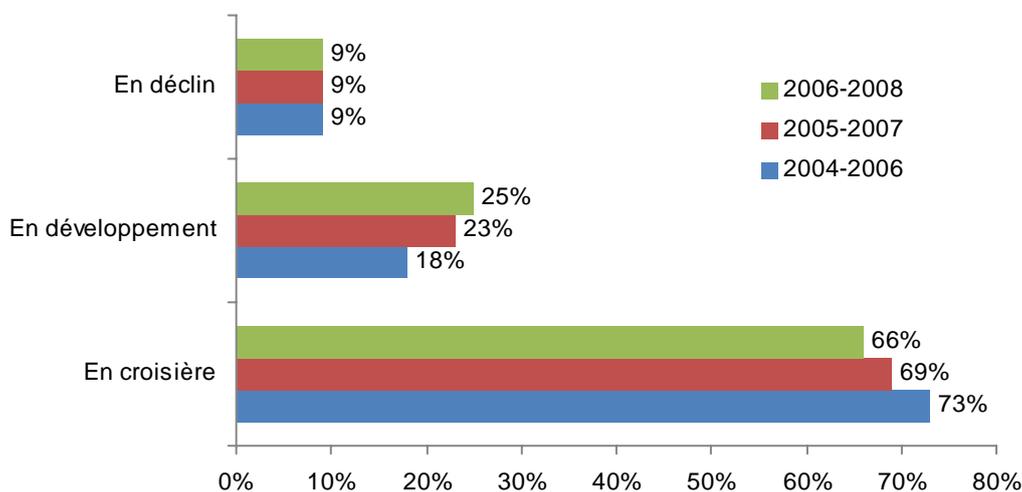
- les moins de 40 ans, ce qui correspond au critère des jeunes agriculteurs,
- les plus de 50 ans, dont certains peuvent déjà s'intégrer dans une logique de préparation pour quitter l'agriculture.



Evolution des trajectoires financières des exploitations moins de 40 ans

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

Sans surprise, les plus jeunes exploitants font 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.



Evolution des trajectoires financières des exploitations plus de 50 ans

Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

L'installation, phase de vie essentielle dans un projet qui n'est pas très ancien pour certains, se concrétise souvent par une modernisation de l'outil, voire par une croissance du périmètre productif dans le cas d'une installation dans le cadre familial de type GAEC parents - enfant. Les exploitations avec des agriculteurs de moins de 40 ans ont des structures plus importantes (SAU, main d'œuvre, référence laitière,

produit d'exploitation, capital d'exploitation/ha) et de meilleurs résultats économiques mais un taux d'endettement plus important.

Par ailleurs, sans que cette analyse de trajectoire financière en apporte la preuve, la nouvelle génération d'agriculteurs, notamment en production d'élevage, ne conçoit pas de travailler dans les mêmes conditions que leurs parents, ce qui est logique. Pour s'installer, ils réclament un outil de travail moderne incluant un bâtiment mis aux normes offrant de bonnes conditions de travail quand ce n'est pas un robot de traite pour se délivrer de cette astreinte bi-journalière, mais aussi pour certains du matériel de traction puissant et moderne.

Enfin, la cession d'une exploitation, surtout hors cadre familial, est aussi le moyen de valoriser, à l'heure du départ en retraite, un capital accumulé pendant des décennies. Une autre étude CER FRANCE a montré que le capital d'exploitation par actif a progressé de 60 % ces douze dernières années. Hors nouveaux investissements, cette phase d'installation se traduit donc naturellement par un investissement conséquent.

III.2.4.3. Déclinaison des trajectoires financières des exploitations bas-normandes par structure juridique

La discrimination par structure juridique au travers de leur phase de vie, permet encore d'affiner le profil type de l'exploitation en développement ou de celle en déclin.

Ainsi ce sont parmi les individuels qu'on retrouve la part la plus importante d'exploitations en déclin. Les chefs d'exploitations de ces structures souvent de plus petite taille sont plus âgés en moyenne. Malgré tout, la part des exploitations en développement progresse dans cette catégorie pour atteindre 30 %.

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

Deux éléments peuvent expliquer cette situation.

Tout d'abord, les GAEC qui constituent le regroupement d'entreprises assurent la transparence entre les associés, point essentiel dans le cas de GAEC entre tiers. Cela importe en matière de droits à produire, particulièrement pour les quotas laitiers mais également pour la gestion des DPU (Droits au Paiement Unique). Le choix du GAEC peut ainsi être privilégié pour une raison économique notamment en matière de seuils administratifs (prélèvement, modulation). Ainsi selon les chiffres Agreste - Enquête "Structure des Exploitations Agricoles" 2007, plus de 30 % des exploitations de la Manche sont des GAEC contre 15 % dans le Calvados. La préférence des producteurs de lait pour le GAEC explique ainsi la forte proportion de ces exploitations dans une phase de développement (cf. partie précédente - obligation de mises aux normes).

Par ailleurs, le GAEC étant interdit entre époux (mais possible entre un parent et un enfant), on a également assisté au développement des EARL (Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée) dans l'ensemble des productions, puisque cette structure juridique permet de donner un véritable statut à la conjointe (plus rarement au conjoint) du chef d'exploitation. Dans un GAEC, ou dans une exploitation individuelle, celui-ci se limite au statut de conjoint collaborateur. Il permet en outre dans certains cas de

protéger tout ou partie du patrimoine privé lorsqu'il n'est pas intégré dans les garanties bancaires du projet.

III.2.5. Le croisement de la situation économique et de la trajectoire financière des exploitations agricoles

En croisant les données de comportement de trajectoire financière et la situation financière des exploitations agricoles bas-normandes, nous obtenons les résultats suivants :

Situation financière / trajectoire financière	Croisière	Développement	Déclin
Saine	62 %	57 %	60 %
Sensible	19 %	22 %	22 %
Fragilisée	19 %	21 %	18 %

Les exploitations en développement semblent avoir en moyenne des situations financières plus sensibles et plus fragilisées. Même si elles présentent des résultats économiques satisfaisants, leur taux d'endettement est nettement supérieur (56 % contre 48 % en croisière et 37 % en déclin), relatant les prêts des jeunes installés et les nombreux investissements réalisés.

En pourcentage de la population globale, on obtient les résultats suivants :

Situation financière / trajectoire financière	Croisière	Développement	Déclin
Saine	32 %	25 %	3 %
Sensible	10 %	10 %	1 %
Fragilisée	10 %	9 %	1 %

Au vu de ce tableau, il ne semble pas y avoir de corrélation statistique entre la trajectoire financière (croisière, développement et déclin) et la situation économique et financière de l'exploitation. En d'autres termes quelle que soit la trajectoire financière, on a environ 60 % en situation saine, 20 % en situation sensible et 20 % en situation fragile.

Sur l'ensemble de la population, on a ainsi un petit tiers des exploitations en phase de croisière et en situation saine. Un quart cumule une trajectoire de développement et une situation financière saine.

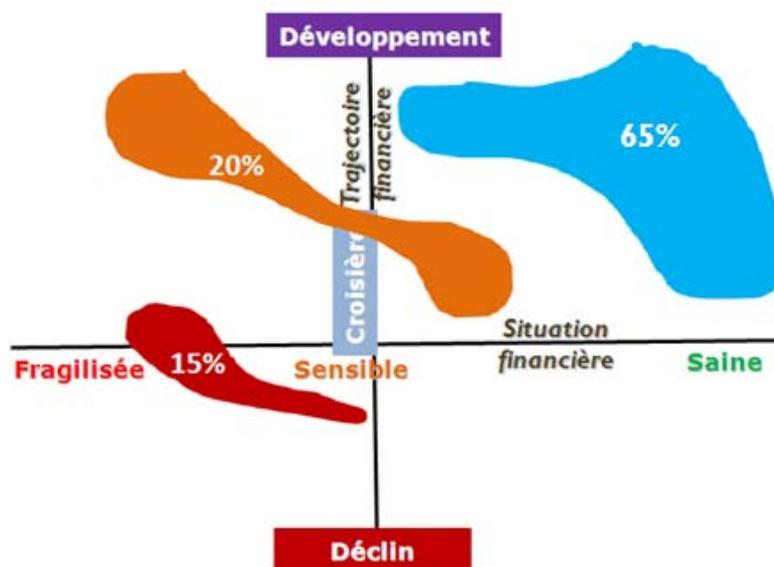
40 % des exploitations en situation sensible ou fragilisée se répartissent à part égale entre des exploitations en phase de croisière et des exploitations en phase de développement.

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 composent 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.



Source : CER FRANCE de Basse-Normandie

Entre les différents systèmes, des réorientations sont au demeurant possibles quoique marginales, essentiellement des éleveurs laitiers qui arrêtent cette production pour se libérer du travail d'astreinte, et qui souhaitent se reconvertir vers l'élevage bovin. Rappelons en outre qu'un producteur de lait qui arrête ne revient jamais à cette production.

Il existe par ailleurs un dispositif d'échange de quotas et d'attribution de primes pour vaches allaitantes au bénéfice de ceux qui rétrocèdent leur production laitière. Cette conversion permet parfois de se dégager de la contrainte spécifique laitière, et à certains de pourvoir un emploi à temps partiel à l'extérieur de l'exploitation (on parle alors de pluriactivité).

L'évolution des systèmes spécialisés s'avère toutefois complexe. S'engager dans la production laitière sans antériorité dans ce secteur est impossible compte-tenu des

investissements nécessaires, des conditions de travail et de la technicité de cette production.

Dans les systèmes peu spécialisés, essentiellement des zones de polyculture-élevage, un transfert d'activité peut se faire en direction des cultures de vente. De même, un jeune qui reprend une exploitation de ses parents peut abandonner l'activité laitière et s'engager dans un atelier "taurillons".

Mais globalement, la grande majorité des exploitations a préparé l'avenir dans un bassin de production à forte dynamique laitière.

Dans un contexte de crise touchant toutes les filières agricoles et de renforcement des contraintes réglementaires, le changement radical d'orientations technico-économiques, sauf dans quelques cas, ne représente pas véritablement de perspectives réellement prometteuses.

D'autres schémas d'évolution consistent non pas à changer de production agricole, mais à le compléter d'une activité de valorisation (transformation, vente directe ou circuits courts) dans une démarche individuelle ou collective. Quitte à redimensionner l'outil de production si besoin, la démarche consiste à ajouter un projet commercial au projet agricole, ce qui nécessite pour le coup de nouvelles compétences.

III.2.6. Les aides de la PAC : quelles lectures et quelles analyses pour préparer l'après 2013 ?

III.2.6.1. Rappel du contexte et de la problématique

Après avoir analysé d'une part la situation économique actuelle des exploitations selon leur spécialisation (OTEX) et d'autre part la trajectoire financière de ces dernières au niveau des productions et à l'échelle des territoires, cette troisième partie s'intéresse au poids des aides PAC dans ces exploitations agricoles.

Il s'agit de voir comment elles sont armées pour affronter l'avenir de la PAC.

Au-delà du calcul d'impact du bilan de santé dans le mouvement des aides entre systèmes de production, nous nous attacherons ici à une analyse comparative des aides selon les systèmes à travers différentes approches, cet examen montrant que l'agriculture régionale doit s'attendre à une profonde modification de la PAC à l'horizon 2013.

Le bilan de santé, par l'utilisation de différents dispositifs, a permis une certaine redistribution des aides PAC en vue d'un rééquilibrage entre les systèmes de productions. Cette déclinaison française a fait l'objet d'une véritable passe d'armes entre les céréaliers d'une part et les éleveurs d'autre part, chacun tentant de justifier tel ou tel mécanisme en sa faveur. Il ne nous appartient pas ici d'indiquer le sens à donner sur les soutiens publics pour l'après 2013, mais de porter une analyse comparative sur ces aides par type de production au regard de multiples critères.

Enfin, nous examinerons comment pourrait se traduire une réduction de 30 % des aides à l'horizon 2013, celle-ci étant une hypothèse de travail régulièrement utilisée par les services de la Commission Européenne. Au-delà de cette réduction budgétaire globale pour l'agriculture, rien n'indique à ce jour que la forme même des soutiens (DPU/ha) sera maintenue. Certains systèmes pourraient ainsi voir leurs soutiens diminuer plus drastiquement tandis que d'autres pourraient au travers d'actions de

"biens publics" (la commission parle de "public's goods") rappelant en cela la multifonctionnalité, compenser partiellement la diminution des aides directes.

III.2.6.2. Combien d'aides et pour qui ?

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes Cultures	Lait spécialisé	Lait-Viande	Viande bovine	Hors-sol
SAU	133 ha	104 ha	81 ha	105 ha	99 ha	90 ha
Quantité lait			323 000 l	237 000 l		
UTH	1,45	1,43	1,78	1,80	1,42	2,46
UTAF	1,26	1,22	1,64	1,63	1,24	1,66
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
Aide/ha	376 €	365 €	326 €	281 €	359 €	356 €

En examinant les six OTEX (céréales, grandes cultures, lait spécialisé, lait-viande, viande bovine et hors-sol), le montant moyen d'aide ramené à l'ha 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, on voit bien que l'enjeu d'harmonisation d'une aide à l'ha n'est probablement pas de nature à bouleverser l'ordre établi.

L'écart entre les systèmes dépend du critère retenu

En examinant ces aides à l'exploitation, cet écart se creuse. Tandis que les systèmes "grandes cultures", "viande bovine", "lait+viande" et "hors-sol" oscillent dans une fourchette comprise entre 30 000 euros et 38 000 euros, le système céréales, compte tenu de la taille de sa structure (133 ha) atteint 50 000 euros, soit quasiment le double du système lait spécialisé (26 400 euros).

Le découplage des aides, qui a profondément changé la logique des soutiens publics à l'agriculture, permet d'envisager un autre regard.

La PAC tend à se libéraliser en abaissant le niveau des prix d'intervention, en limitant ses capacités d'interventions (achats, stockage, restitutions à l'export) et en abaissant les droits de douanes. C'est dans ce contexte que l'examen réalisé dans le chapitre précédent sur la situation économique et la trajectoire financière des exploitations prend son sens : les exploitations agricoles de Basse-Normandie sont-elles en mesure de résister à davantage de volatilité, du fait de l'abandon progressif de la gestion des marchés ?

Du point de vue de la politique publique, on passe ainsi d'une politique agricole avec un lien fort avec la production à une politique de soutien de l'agriculture. Sous contraintes environnementales ou en rétribution de services publics rendus par l'agriculture en termes d'entretien du paysage ou d'aménagement du territoire, on migre peu à peu vers une aide au revenu.

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
SAU	133 ha	104 ha	81 ha	105 ha	99 ha	90 ha
Quantité lait			323 000 l	237 000 l		
UTH	1,45	1,43	1,78	1,80	1,42	2,46
UTAF	1,26	1,22	1,64	1,63	1,24	1,66
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
Ha/UTAF	92 ha	73 ha	45.5 ha	64 ha	80 ha	54 ha
Aides/UTAF	39 700 €	31 100 €	16 100 €	18 400 €	28 600 €	19 300 €

L'analyse des aides ramenées à l'UTAF (actif familial) révèle alors d'importantes disparités entre systèmes productifs puisqu'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 à 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.

III.2.6.3. Quelle dépendance vis-à-vis des aides ?

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.

Il convient au-delà des écarts cités précédemment d'apprécier la "DPU-dépendance" des systèmes de production.

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
SAU	133 ha	104 ha	81 ha	105 ha	99 ha	90 ha
Quantité lait			323 000 l	237 000 l		
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
Résultat courant	45 000 €	38 000 €	32 000 €	27 000 €	15 000 €	36 000 €
Aides / Résultat courant	111 %	100 %	83 %	111 %	237 %	88 %
Produit total	209 000 €	172 000 €	183 000 €	192 000 €	115 000 €	493 000 €
Produit principal	Cultures 108 000 €	Cultures 103 000 €	Lait 112 000 €	Lait+viande 151 000 €	Viande 59 000 €	Hors-sol 354 000 €
Part du produit principal	52%	60 %	61 %	79 %	51 %	72 %
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
Aides / Produit total	24 %	22 %	14 %	16 %	31 %	6,5 %

Le premier argument des défenseurs d'un statu quo au niveau de la PAC est de ramener le montant des aides au revenu des agriculteurs, le message étant : "ne touchez pas aux aides, car nos aides représentent notre revenu".

Outre que cette posture ramène l'agriculteur à celui d'un assisté et non à celle d'un chef d'entreprise en mesure de dégager un revenu de son activité, ce raccourci ne permet pas de se projeter vers une évolution qui semble inéluctable de la politique agricole commune après 2013.

En effet, sur la moyenne des trois dernières années (2007, 2008, 2009), pourtant favorables conjoncturellement en lait et céréales, ce 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 est équivalent à toucher au revenu des agriculteurs.

D'autres ratios peuvent favoriser l'émergence d'une autre vision

Ainsi 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.

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
Aides / Produit total hors aides	31 %	28 %	17 %	19 %	45 %	7 %

III.2.7. Quel usage des aides et pour quelle efficacité ?

Avant d'examiner la conséquence d'une baisse hypothétique de 30 % du montant des aides, il semble important de ramener le montant des aides à d'autres éléments de comparaison, tels que les investissements ou annuités et de poser la question de l'efficacité d'un tel système : les aides poussent-elle à l'efficacité économique ?

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
SAU	133 ha	104 ha	81 ha	105 ha	99 ha	90 ha
Quantité lait			323 000 l	237 000 l		
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
EBE	83 000 €	70 000 €	67 000 €	63 000 €	38 000 €	101 000 €
Aides PAC / EBE	60 %	54 %	39 %	48 %	93 %	32 %
EBE	83 000 €	70 000 €	67 000 €	63 000 €	38 000 €	101 000 €
Produit total	209 000 €	172 000 €	183 000 €	192 000 €	115 000 €	493 000 €
EBE / Produit	40 %	41 %	37 %	33 %	33 %	20 %
EBE hors aides	33 000 €	32 000 €	40 600 €	33 000 €	3 500 €	69 000 €
Produit total hors aides	159 000 €	134 000 €	156 600 €	162 000 €	79 500 €	461 000 €
Efficacité hors aides : EBE hors aides / Produit hors aides	21 %	24 %	26 %	20 %	5 %	15 %

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.

Ce classement peut être perturbé si on fait abstraction des aides, même si cette hypothèse pourrait à juste titre être qualifiée de malhonnête intellectuellement par certains. En effet, à n'en pas douter, les exploitants trouveraient sans aucun doute des marges de manœuvre pour compenser partiellement la perte des aides. Néanmoins ce raccourci permet d'entrouvrir la voie sur les marges de manœuvre et de mesurer le chemin à parcourir pour préparer si ce n'est la sortie des aides, au moins une sensible réduction.

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.

Analysé différemment on peut s'interroger sur l'effet levier des aides publiques pour créer de la richesse. Autrement dit combien d'euros d'EBE sont générés avec un euro d'aide ?

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
EBE	83 000 €	70 000 €	67 000 €	63 000 €	38 000 €	101 000 €
Effet levier	1,66 €	1,84 €	2,53 €	2,10 €	1,07 €	3,15 €

On peut estimer 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.

III.2.7.1. Aides de la PAC : aides à l'investissement ou aides au revenu ?

Ce calcul soulève la question de l'utilisation des aides. Le tableau ci-dessous présente deux nouveaux ratios Annuités/Aides PAC et Aides PAC/Investissements.

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
SAU	133 ha	104 ha	81 ha	105 ha	99 ha	90 ha
Quantité lait			323 000 l	237 000 l		
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
Annuités	28 000 €	23 000 €	28 000 €	27 000 €	21 000 €	59 000 €
Annuités / Aides PAC	56 %	60 %	106 %	90 %	60 %	184 %
Investissements	49 000 €	35 000 €	39 000 €	36 000 €	29 000 €	69 000 €
Aides PAC / Investissements	102 %	109 %	68 %	83 %	122 %	46 %

En faisant abstraction 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, à quelques milliers d'euros près, est 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).

III.2.7.2. Quelle analyse dans le cas d'une baisse linéaire et uniforme des aides de 30 % ?

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 dans le cadre de ses travaux préparatoires budgétaires. De plus, au-delà d'une diminution, il faut sans doute s'attendre à un redéploiement du mode de soutiens publics. On évoque, par exemple, le ciblage des aides. Aussi la baisse ne sera probablement pas uniforme selon les systèmes de production et selon les territoires. Pour autant, nous avons retenu ce chiffre afin de procéder à une simulation sur les systèmes bas-normands étudiés précédemment.

Moyenne 2007-2008-2009	Céréales	Grandes cultures	Lait spécialisé	Lait-viande	Viande bovine	Hors-sol
SAU	133 ha	104 ha	81 ha	105 ha	99 ha	90 ha
Quantité lait			323 000 l	237 000 l		
Aides PAC	50 000 €	38 000 €	26 400 €	30 000 €	35 500 €	32 000 €
Baisse des aides (hypothèse : - 30%)	15 000 €	11 400 €	8 000 €	9 000 €	10 600 €	9 600 €
Produit total hors aides	159 000 €	134 000 €	156 600 €	162 000 €	79 500 €	461 000 €
Baisse des aides / Produit hors aides	9 %	9 %	5 %	6 %	13 %	2 %

Tel que le montre le tableau ci-dessus, la simulation a ramené cette baisse des aides PAC de 30 % au produit actuel hors aide. Autrement dit, afin de compenser la baisse des aides de 30 %, les systèmes "cultures" seraient contraints d'augmenter leur chiffre d'affaire de 9 % environ, les laitiers de 5 à 6 % et les spécialisés en viande bovine de 13 %. Pour les producteurs hors sol, la variation semble dérisoire au regard des variations quotidiennes des cours du porc.

Sans tenir compte des marges de manœuvre des exploitants qui existent au niveau des charges (charges variables, investissements...) pour palier tout ou partie de ce manque à gagner, nous avons traduit cette baisse de produit en équivalent de production.

Pour les systèmes "céréales", cela correspond à un manque à gagner de 15 000 euros. Avec une hypothèse d'un prix du blé à 120 euros/t, il faut produire 125 t de plus (125 x 120 = 15 000). Avec une hypothèse d'un rendement à 80 quintaux/ha, il faut cultiver 15 ha de blé en plus.

Pour les systèmes "lait", force est de constater un manque à gagner de 8 000 euros. Avec une hypothèse d'un prix du lait à 300 euros / 1 000 litres, il faut produire 26 700 litres de plus (soit 3 à 4 vaches laitières supplémentaires)

Pour les systèmes "viande bovine", cela correspond à un manque à gagner de 10 600 euros. Avec une hypothèse d'un prix du lait 1 200 euros / 1 300 euros par taurillon, il faut produire entre 8 et 9 taurillons supplémentaires par an.

Toutefois, la démonstration peut paraître grossière et inexacte économiquement, car ce surplus de produit engendre des charges²⁸ (variables essentiellement) à la différence des aides directes. Autrement dit, cette croissance de la production compense le manque à gagner au niveau du produit mais non au niveau de l'EBE si on ne dégage pas d'autres marges de progrès. Pour autant, ces indicateurs ont davantage une valeur pédagogique destinée en premier lieu à préparer les esprits à l'échéance de 2013 et doivent permettre de dédramatiser, y compris en période de crise, la forte réduction attendue des soutiens publics à l'agriculture.

Récapitulatif des grands enseignements de l'étude des CER

Rappelé en introduction, le contexte imposé par le bilan de santé ne saurait se restreindre au simple jeu des chaises musicales des aides PAC. L'ouverture à la concurrence des marchés européens représente un bouleversement vraisemblablement plus important pour l'agriculture bas-normande. Source de risque étendu en termes de volatilité des cours, ce renforcement de la concurrence peut aussi offrir des opportunités de développement pour les bassins les plus compétitifs. La Basse-Normandie n'est pas dépourvue de qualités en ce domaine.

L'analyse des situations financières a permis de pointer globalement une nette dégradation de la situation économique et financière des exploitations de Basse-Normandie, même si 60 % d'entre elles demeurent en situation saine. Pourtant, il faut rappeler ici que ce constat a été réalisé avant la réelle dégradation des prix (lait et cultures notamment). Les causes de cette détérioration résultent plutôt d'une hausse conséquente des charges opérationnelles (engrais, aliments, produits phytosanitaires) altérant la rentabilité des systèmes ainsi qu'un recours à d'importants investissements.

Outre le système hors-sol, radicalement à part avec plus de six exploitations sur dix en situation fragilisée, les exploitations laitières spécialisées apparaissent les plus affectées. Avec moins de 60 % des exploitations en situation économique et financières saines, elles sont loin de la performance des systèmes grandes cultures (plus de huit exploitations sur dix en situation saine).

Ces tendances sectorielles constituent un marqueur fort à l'échelle des territoires : tandis que le Calvados est globalement dans une situation favorable, la Manche apparaît dans une situation plus sensible tandis qu'avec la présence de zones intermédiaires et de systèmes mixtes, l'Orne se situe entre les deux.

La deuxième analyse consacrée aux trajectoires financières des exploitations sur les trois dernières années ouvre un nouveau regard sur la dynamique enclenchée dans ces mêmes territoires. La Manche, davantage fragilisée d'un point de vue de la situation financière actuelle, se révèle être le bassin où on constate le plus fort taux d'exploitations dans une phase de développement et donc d'investissements.

²⁸ Mais également du temps de travail supplémentaire notamment pour le producteur de lait.

Fortement impulsée par les mises aux normes des bâtiments d'élevage, cette tendance témoigne, au-delà d'une obligation réglementaire, d'une certaine confiance en l'avenir de ce bassin pour produire du lait.

Inversement, le Pays d'Auge, caractérisé par une situation relativement saine, recèle la plus grande part d'exploitations en phase de déclin, touchant plus de 10 % des exploitations. Enfin la plaine de Caen-Falaise-Argentan-Alençon allie une situation économique globalement saine avec une phase de vie dynamique en termes de renouvellement des investissements.

Concernant la place des aides dans les exploitations agricoles de Basse-Normandie, l'analyse a permis une nouvelle lecture des soutiens publics appelés à se réduire après 2013. Sans nier l'impact qu'une telle diminution pourrait avoir sur la pérennité de certaines exploitations, l'étude a tenté de convertir (toute chose restant égale par ailleurs) ce manque à gagner en équivalent de production. Bien souvent, si ce surplus de production apparaît raisonnable en termes de gain de productivité, il suppose néanmoins la poursuite de la restructuration et la poursuite des gains de productivité.

A l'issue de ces trois analyses complémentaires sur la situation économique, sur la trajectoire financière et sur la place des aides PAC, la population des exploitations agricoles de Basse-Normandie peut être segmentée 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.

CONCLUSION

En résumé, 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 leurs débouchés agroalimentaires et leur capacité à s'adapter aux contextes à venir, notamment dans le cadre des prochains choix qui sortiront des négociations préparant l'après 2013.

La difficulté de l'exercice est d'avoir réalisé l'étude sans connaître les derniers ajustements intervenus début 2010, l'étude étant donc le reflet de la situation connue à fin 2009.

Ce contexte encore mouvant révèle la grande difficulté pour les agriculteurs de connaître et de comprendre précisément les incidences des nouvelles réglementations alors qu'il paraît opportun de leur donner de réelles perspectives afin qu'ils puissent continuer à faire vivre leur outil de production.

L'exploitation agricole évolue sans cesse. De surcroît, la communication auprès des agriculteurs dans ce domaine s'avère 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 quelques exploitants qui ne pourront s'adapter.

L'étude réalisée par CER FRANCE 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'exploitation 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 concernant toutes les formes d'agriculture comme il est indiqué dans l'avis du CESR.

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.

