

Le dossier Économie de l'Élevage

TOUS LES MOIS, UNE ANALYSE SUR LES FILIÈRES BOVINES, OVINES ET CAPRINES



Mars 2009

Hors série
Spécial PAC

Le “bilan de santé” de la PAC en France

Un rééquilibrage en faveur de l'élevage

Rédaction :

Institut de l'Élevage

GEB/DAR - Réseaux d'Élevage

Rédaction achevée le 1er avril 2009



La PAC change-t-elle de cap ?

Cette réforme issue du bilan de santé représente-t-elle un changement de cap pour la politique agricole commune ? En ce qui concerne les décisions communautaires issues de l'accord du 20 novembre, certainement pas ! Elles consacrent pour l'essentiel les choix faits depuis de nombreuses années maintenant, de la "dérégulation" c'est-à-dire du démantèlement de tous les mécanismes visant à stabiliser les volumes ou les prix (quotas, stockage public, aide à la gestion des marchés). En se situant dans le cadre de l'accord encadrant le budget européen jusqu'en 2012, cette réforme maintient globalement le niveau du budget agricole de l'Europe consacré désormais essentiellement aux aides directes du premier ou du deuxième pilier.

La subsidiarité, déjà bien introduite par la réforme précédente, est fortement renforcée et traduite cette fois, par la possible utilisation par les Etats de ce qu'il est convenu d'appeler la "boîte à outils". On peut y voir une "boîte de Pandore" de la renationalisation de la politique agricole et la source de nouvelles distorsions de concurrence à l'intérieur de l'Europe. On peut aussi y voir une opportune adaptation à la diversité de l'agriculture européenne et à ses spécificités nationales, ou une possibilité de rééquilibrer le soutien à certaines productions.

En France, le Ministre de l'Agriculture, après consultation des organisations professionnelles a fait le choix d'utiliser ces possibilités offertes par la "boîte à outils". La décision rendue publique par le Ministre de l'Agriculture le 23 février 2009 a fait l'objet d'arbitrages délicats et de nombreuses critiques ou réserves de la part des milieux professionnels concernés.

A chaud, alors que les modalités d'application ne sont pas encore toutes connues et que des concertations pouvoirs publics/organisations professionnelles se poursuivront au cours des prochains mois, que peut-on dire de l'impact prévisible de ces décisions sur l'élevage des ruminants ? Quelle est l'importance, la nature et les conséquences possibles des transferts du soutien public ? En quoi les équilibres cultures/élevages, lait/viande, bovins/ovins/caprins, plaine/montagne pourraient s'en trouver modifiés ? En quoi le passage à la culture aux dépens des prairies pourrait se trouver freiné ? Quels impacts en attendre sur les modes de production, sur les équilibres entre les productions et plus particulièrement sur l'économie des filières lait et viande ? C'est à ce début d'analyse que nous nous livrons dans ce Dossier "Spécial PAC".

Il ne s'agit bien évidemment que d'une première étape dans une évaluation quantitative et qualitative de ce qui

> > >

n'est que la partie visible de l'iceberg. L'évolution du revenu des éleveurs et encore plus leurs arbitrages en termes de niveau de production et de façon de produire, seront davantage fonction de l'évolution du prix des produits et des charges au cours des prochaines années que des soutiens. Et là, les économistes sont de plus en plus perplexes, "sonnés" eux aussi et remis en cause dans leurs prévisions par le balancier des prix : l'instabilité et la volatilité des prix et des revenus restant à peu près les seules certitudes concernant l'avenir.

Selon le type d'élevage pratiqué et le mode de production et d'intensification des surfaces fourragères mises en œuvre, les uns y verront "une bouteille à moitié vide" alors que les autres la verront à "moitié pleine". Le compromis a été en effet d'autant plus délicat à trouver et le résultat peut sembler d'autant plus insuffisant pour l'élevage qu'il s'agit d'une réforme pratiquée à budget constant (presque constant, l'Etat prélevant au passage ce qui lui permettra par exemple de financer en partie la PHAE) et donc d'un transfert de moyens au sein de la profession agricole.

Premier constat : il y a cohérence entre les arbitrages rendus et les objectifs affichés de rééquilibrage des soutiens en faveur des secteurs ovin et caprin et plus largement des systèmes herbagers (lait, ovins et dans une moindre mesure viande bovine), inégalement soutenus au travers des moyens issus des réformes antérieures.

Cette réorientation des soutiens peut être appréciée par les systèmes d'élevage les plus herbagers et par ceux qui sont préoccupés de la légitimité et donc de la pérennité du soutien public au-delà de 2013. La vitesse avec laquelle la France s'engage dans cette voie est évidemment plus contestée. Contestée par les bénéficiaires qui n'y trouvent pas tout le rééquilibrage attendu. Contestée surtout par ceux qui contribuent au prélèvement indispensable à ce rééquilibrage, qui y voient une menace en termes de revenu et de pérennité de leurs systèmes. Pourtant, principalement, c'est au sein même d'exploitations qui pratiquent l'élevage que cette mutualisation du soutien intervient. Ce sont en effet, d'abord les exploitations pratiquant l'élevage de ruminants, spécialisés ou de polycultures-élevage, qui contribuent à

alimenter ces fameux articles 63 et 68, sur lesquels sont établies les deux mesures phare de ce bilan de santé appliqué à l'élevage ruminant : le nouveau DPU herbe et la nouvelle prime à la brebis et à la chèvre.

Appliquée à l'élevage ruminant, cette réforme est cohérente avec la poursuite d'objectifs sociétaux et environnementaux largement partagés : une politique de l'herbe, laquelle avait été "oubliée" dans la grande réforme de 1992, la qualité des produits, la sauvegarde de l'environnement et le maintien de l'activité agricole productive en zone de montagne.

La modestie du montant du transfert de soutien (de l'ordre de 400 à 700 millions d'euros selon que l'on calcule la différence au profit des exploitations ayant de l'élevage ou au profit de "l'atelier élevage de la ferme France", soit de 4 à 9 % du montant des aides du 1^{er} pilier), et le côté peu incitatif, pour ne pas dire non incitatif de ce nouveau DPU herbe, puisqu'il s'agit d'une

nouvelle référence historique et non d'un encouragement à modifier l'équilibre des systèmes fourragers en place, peuvent en limiter la portée. De même, l'aspect transitoire des décisions puisque tout ceci sera renégocié dans le cadre du futur accord budgétaire et donc de la future grande réforme de

2013, pourrait faire dire "tout ça pour ça".

Mais ce n'est pas rien, il s'agit d'un premier pas dans la bonne direction, même si beaucoup d'autres restent à faire pour consolider les productions bovines et ovines. Et en premier lieu, une véritable politique si ce n'est de gestion, au moins de stabilisation des marchés est à réinventer en cette période de crise profonde. L'élevage est une industrie lourde, dont les investissements nécessitent une vision claire à moyen terme. C'est à ce prix que les aménités apportées par l'élevage de ruminants (emplois, protection de la biodiversité, sauvegarde de l'environnement...) seront renforcées. Tout en étant peu explicite pour l'instant, les décisions françaises concernant la "boîte à outils" permettent d'envisager un certain soutien à la mise en place de mécanismes assuranciers qui seraient de nature à sécuriser les revenus. Tout ceci est à préciser mais ne peut en aucune mesure justifier un désintérêt ou un abandon du rôle de régulation des marchés par les autorités publiques européennes



SOMMAIRE

La PAC change-t-elle de cap ? 1

1 De "l'Agenda 2000" au "bilan de santé" 5

Le démantèlement des mesures de régulation des marchés se poursuit 5

Un pas supplémentaire de modulation et de découplage des soutiens 6

La France cultive sa spécificité 8

Un transfert limité vers l'élevage mais une véritable réévaluation de l'herbe 11

De nombreuses modalités restent à fixer 13

2 Analyse par type d'exploitation et territoire 17

Des impacts variables sur les exploitations pratiquant l'élevage 17

Une nette réorientation territoriale des aides en faveur des zones herbagères et de montagne 21

3 Analyse des impacts par système de production 25

De l'oxygène pour la montagne laitière 25

Un rééquilibrage qui profite aux systèmes ovins allaitants 29

Les ovins lait bénéficient de la réforme 33

Le retour d'un soutien direct pour le secteur caprin 37

En bovins viande, mieux vaut avoir de l'herbe 37

Un rééquilibrage "modeste", qui a du sens ! 45

1

De "l'Agenda 2000" au "bilan de santé"

Le "Bilan de santé" de la PAC a été acté le 20 novembre 2008. Après un an jour pour jour de débat intense à Bruxelles et dans les capitales européennes, depuis que la Commission Européenne avait fait sa première communication officielle au Conseil et au Parlement Européen.

Un an de débat dans un contexte de bouleversement des marchés agricoles comme la PAC n'en avait jamais affronté depuis sa création, il y a un demi-siècle. Les "progrès accomplis" entre les exposés des motifs et la décision finale sont controversés.

Le démantèlement des mesures de régulation des marchés se poursuit

Ainsi selon la Commission, la "*réduction du rôle de l'intervention sur les marchés et de la maîtrise de l'offre*", afin de ne plus "*entraver la capacité de l'agriculture européenne à répondre aux signaux du marché, tant intérieur qu'à l'export*" est plus que jamais affirmée.

Dans la droite ligne de l'Agenda 2000, poursuivant la logique de la réforme de 1992, le "*soutien à la production*" auquel est attribué tous les maux (problèmes d'excédents, distorsion des échanges internationaux, moindre réactivité aux marchés, impossibilité à faire fonctionner à 27 membres) est presque totalement démembré :

- la **suppression des quotas laitiers** en 2015 est d'ores et déjà en oeuvre avec leur augmentation automatique de 1 % l'an au cours des prochaines campagnes. Des stratégies divergentes des différents pays quant au développement de la production ont ainsi déjà entraîné une relance du mouvement de localisation de la production laitière, en faveur des bassins dynamiques du nord de l'UE. Partant du principe que la décision de 2003 de ne pas davantage augmenter les quotas "*a restreint la capacité du secteur à répondre aux besoins du marché, l'a empêché d'accroître sa compétitivité ... / ... et a creusé l'écart entre le secteur laitier et les autres secteurs réformés*", la communication de novembre 2007 proposait d'augmenter progressivement les quotas jusqu'à leur extinction en 2014-2015. A l'époque, la Commission constatait que la consommation européenne de fromage continuait à se développer, que les

marchés extérieurs étaient porteurs et que les restitutions n'étaient plus nécessaires pour y accéder... Il est vrai que la très grande majorité des experts voyaient alors l'embellie des marchés se poursuivre et ne comptaient pas sur l'effondrement des marchés auquel on assiste... N'empêche que c'est bien la proposition initiale qui sera finalement appliquée.

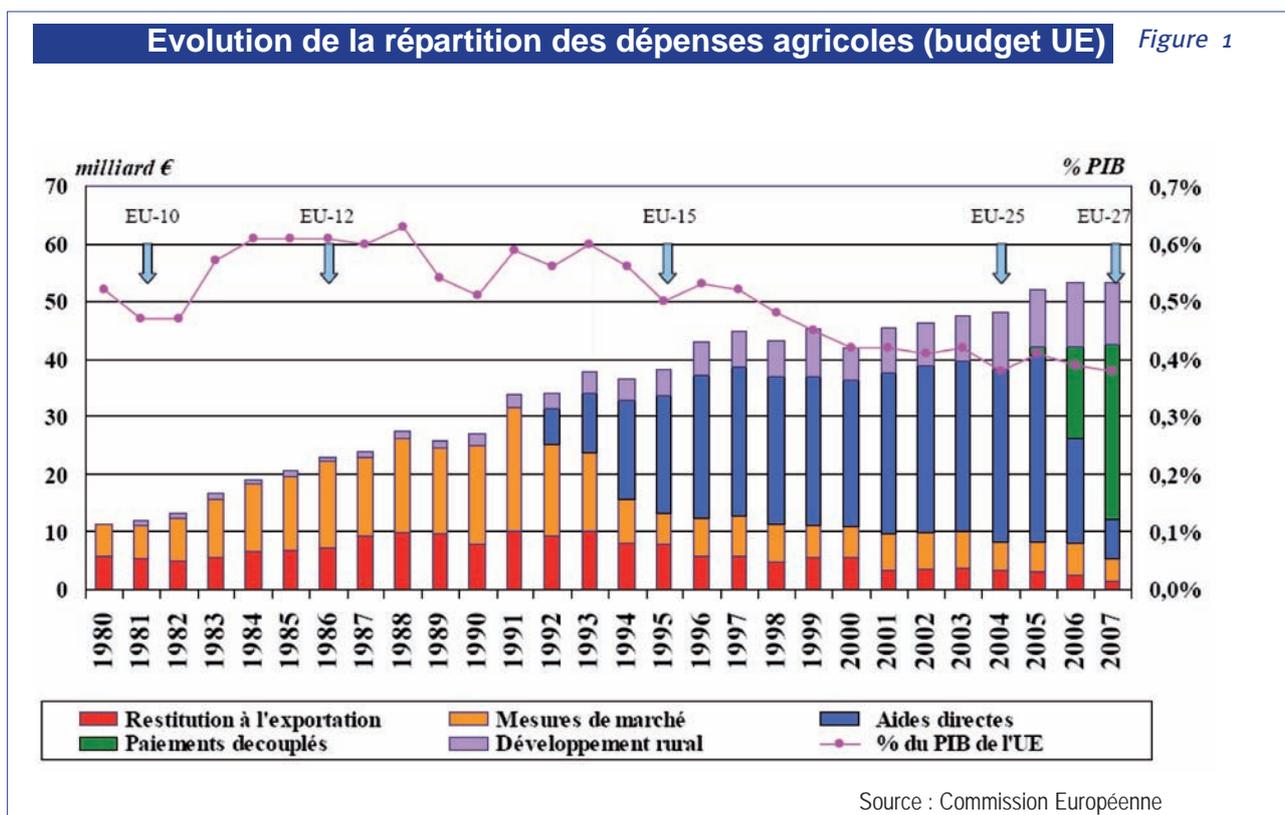
- Limitation réaffirmée de l'intervention sur le beurre (à 30 000 tonnes, qui vient d'être saturée en seulement 3 jours début mars 2009) et sur les poudres de lait écrémé (109 000 tonnes), puis au-delà un éventuel retrait par voie d'adjudications, à prix probablement réduit ;
- Limitation de l'intervention sur les céréales à un simple filet de sécurité pour le seul blé panifiable (tout en se réservant la possibilité de mesures appropriées pour soutenir le marché des céréales), et suppression du gel des terres ;
- Suppression de la possibilité de l'intervention sur la viande porcine...

Tout cela prépare bien un accord à l'OMC avec les modalités pour l'agriculture présentées en juillet 2008 à Genève. Ces modalités sont d'ores et déjà acceptées par la Commission Européenne "sous réserve de réciprocité"

des autres partenaires commerciaux sur les produits industriels et les services.

En fait, le dernier pan des mesures de gestion des marchés, qui peut paraître anachronique en lisant l'exposé des motifs de la réforme, est constitué des droits de douanes. Or ce pan est aujourd'hui fondamental pour soutenir le niveau des prix sur le marché intérieur européen, particulièrement pour les produits de l'élevage.

Ces droits de douane constituent aujourd'hui un amortisseur de l'impact sur le marché européen de la volatilité des cours sur les marchés internationaux, il est vrai d'autant plus efficace que le secteur en question est importateur net. L'effet amortisseur joue à plein pour les viandes bovines et ovines, beaucoup moins pour les produits laitiers. Mais ces droits de douane jouent aussi un rôle de garde-fou, empêchant le nivellement des prix intérieurs sur ceux des commodités exportées de pays tiers à coût de production bien inférieur. En outre, et ce n'est pas négligeable dans la période de difficulté budgétaire qui s'ouvre, les droits de douanes ne coûtent rien au budget européen, ils constituent à l'inverse une ressource.



Un pas supplémentaire de modulation et de découplage des soutiens

La véritable inflexion entre le projet initial de la Commission et la décision finale réside dans le mode de répartition des soutiens directs. Ceux-ci font l'essentiel des quelques 54 Md€ budgétés pour 2008 dans le cadre de la PAC (budget qui frise les 42% du budget de l'ensemble de l'UE). Sur ces 54 Md€, les aides directes du premier pilier en représentent plus des 2/3 (69%), le développement rural 24%, et le reste est consacré aux mesures de marché, de moins en moins dotées. Il faut souligner que le budget de développement rural est inclus dans la PAC au niveau européen. Or il comprend de nombreuses mesures non agricoles (programmes Leader, aménagement rural, certaines MAE ...).

Le mouvement de fonds reste le même depuis la réforme de 1992. Il y a eu un flux grandissant d'aides directes versées de 1992 à 2003 (voir graphique). A partir de 1997, le budget de la PAC n'a augmenté qu'à la marge en € constants. Désormais les réformes se font à budget constant, y compris avec le dernier élargissement à 27 pays.

Les réformes se sont faites en 3 phases... avant un reflux qui paraît désormais inévitable en 2013.

- Dans la décennie 1990, il s'agissait de compenser la baisse des prix à l'intervention par des aides directes. De nouvelles primes avaient alors été créées, complétant les primes pour les productions particulièrement difficiles existant déjà dans les années 1980 (prime à la vache allaitante et à la brebis essentiellement). Ce mouvement a connu son apogée avec la création de l'aide laitière par l'Agenda 2000.

- La réforme de 2003 a été décidée à budget gelé. Sous le double motif de "*mieux répondre aux signaux du marché*" et surtout de devenir OMC compatible (de passer de la catégorie "bleue" à la catégorie "verte" de soutiens réputés "non distorsifs aux échanges"), il a été décidé de découpler la très grande majorité des soutiens, sur une base historique. Ainsi, en 2008, "*le soutien aux producteurs est à 90% indépendant de toute considération liée à la production*". Autre grande décision, le transfert d'une partie des aides directes du premier pilier (paiement unique à l'ha ou paiement encore couplé) au deuxième pilier (soutiens de type développement rural cofinancé à 50% par les Etats mem-

bres), via la modulation. Un prélèvement qui a atteint 5% des aides directes dès 2007.

- La réforme du Bilan de Santé est aussi faite à budget constant. Outre la modulation accrue, une redistribution plus ample entre secteurs est permise par la "boîte à outils" négociée le 20 novembre 2008. Par exemple de nombreux articles permettent de sortir des références historiques pour aller vers d'autres modes de répartition, y compris des méthodes de convergence des aides à l'ha, voire d'harmonisation régionale (art. 45 et 46).

La "boîte à outils" finalement adoptée permet d'envisager des options à l'origine non proposées par la Commission européenne. Par exemple, le **maintien du couplage** de la Prime à la vache allaitante (PMTVA) à l'échelle nationale et non pas dans "*quelques régions particulièrement fragiles*". Ou encore **l'article 63** qui permet la redistribution des aides entre secteurs...

Autre différence importante entre projet initial et décision finale, **la modulation**. Le taux de modulation supplémentaire a finalement été **fixé à 5%** (soit 10% en tout en 2012), au lieu de 8%. Les prélèvements initialement envisagés sur les bénéficiaires les plus importants ont été réduits : seuls ceux qui touchent plus de 300 000 €/an subiront un prélèvement supplémentaire de 4%. Là, ce sont les pays de l'Est rejoints par l'Allemagne et le Royaume-Uni qui ont eu gain de cause pour ne pas pénaliser leurs très grandes exploitations touchant entre 100 000 et 300 000 € de soutiens directs annuels. Enfin, dernière concession dans le feu de la négociation : afin de faciliter l'utilisation des fonds issus de la nouvelle modulation, le **cofinancement des mesures par le budget européen est porté à 75%** au lieu des 50% qui prévalaient jusqu'alors. En effet, notamment dans les pays les plus pauvres mais aussi parfois en France, l'exigence du cofinancement de 50% est souvent un frein majeur, qui explique que de nombreuses mesures de développement rural restent aujourd'hui sous-utilisées.

Cette boîte à outil a été négociée en partie contre l'avis de la Commission Européenne. On peut en effet faire crédit au volontarisme politique du Ministre français de l'Agriculture, qui a su mettre à profit l'opportunité de la présidence française du Conseil lors du deuxième semestre 2008, pour refuser le nivellement par hectare des soutiens indifférenciés. Nivellement qui à ses yeux n'est pas une politique agricole, ni une politique durable légitimée. Restaient à connaître les arbitrages spécifiquement

franco-français en ce qui concerne le volet "soutiens internes", le seul pour lequel des options nationales existent !

La France cultive sa spécificité

C'est avec la déclaration de Michel Barnier du 23 février dernier qu'on commence à y voir plus clair sur les options prises pour les soutiens qui seront attribués aux agriculteurs français pour la période 2010-2012. En effet, la réforme n'entrera pas en vigueur cette année 2009, exception faite d'une première modulation supplémentaire de 2% (et de l'attribution des réserves d'aides non utilisées au secteur ovin allaitant). Et le budget agricole n'est assuré que jusqu'à l'exercice 2013. Pour la suite, c'est la grande inconnue et le risque du reflux.

Les décisions françaises se caractérisent par l'affirmation d'une spécificité de l'application de la réforme, qui colle à la diversité et à la spécificité de l'agriculture française par rapport à celles de la plupart des autres Etats membres, surtout du nord de l'UE.

C'est tout d'abord le choix réaffirmé du recouplage de la prime à la vache allaitante dans toutes les zones. Si celle à la brebis est découplée, c'est par obligation réglementaire et pour mieux réattribuer une nouvelle prime à la tête.

C'est ensuite le refus de la régionalisation ou de la convergence des aides, qui auraient été selon le Ministère comme un abandon de toute prétention à une politique agricole en France. La référence historique des droits à paiement unique est conservée, mais une redistribution entre secteurs de production est recherchée par l'activation des articles 63 et 68. Là encore, l'orientation française n'est pas conforme à la vision de la Commission qui penchait très nettement vers un modèle à l'Allemande ou imposée aux nouveaux pays membres, de prime unique régionalisée à l'ha.

C'est enfin le choix d'une redistribution entre secteurs de production, qui ne semble pas en négociation dans les autres pays membres, sauf semble-t-il en Espagne.

Le couplage maintenu sur 75% de la PMTVA

En 2008, sur les quelques 8,2 Md€ d'aides directes versés aux agriculteurs français au titre du 1er pilier

par le budget européen, près de 5,7 Md€ étaient des DPU (Droit à Paiement Unique) et 2,5 Md€ des paiements couplés, dont 732 M€ au titre de la PMTVA (part UE), 181 M€ au titre de la prime à l'abattage (des gros bovins et des veaux), 86 M€ au titre de la PB (Prime à la brebis) et de la prime spéciale et 1,15 Md€ au titre des aides COP.

A partir de 2010, seuls restent couplés 75% de la PMTVA, et la part nationale de cette prime à la vache allaitante (50 €/têtes pour les 40 premières, 26 € pour les suivantes). Ce choix traduit la préoccupation tant des pouvoirs publics que des organisations professionnelles de conserver un couplage fort des aides pour les secteurs fragiles de l'élevage allaitant bovin et des petits ruminants.

Les autres aides du premier pilier sont découplées. La plupart le sont par obligation communautaire, comme les 25% de prime COP résiduels, la prime à l'abattage, l'ensemble des autres aides végétales (y compris l'aide à la déshydratation de fourrages en 2012). Mais le choix politique français a été de découpler les 50 % restant de la prime à la brebis (pour pouvoir bénéficier de l'article 68) et 25% de la PMTVA. En outre, certaines primes qui auraient pu n'être découplées qu'en 2012 le seront dès 2010 (cas de la prime à l'abattage).

Au final, en 2010, les aides nouvellement découplées sont :

- l'aide COP résiduelle (25%) ;
- 25% de la PMTVA part communautaire (soit 50 €/tête) qui restera couplée à 75% ;
- les 50% résiduels de la PB communautaire (soit 14 €/tête, y compris la prime supplémentaire pour les élevages allaitants et 12 €/tête pour les laitiers) ;
- les 40% résiduels de la prime à l'abattage (PAB) des gros bovins (soit 32 €/tête) et 100% de la prime à l'abattage des veaux (50 €/tête).

Ces aides nouvellement découplées en 2010 ne viennent pas directement alimenter les DPU des agriculteurs concernés. Une partie de ces fonds restera dans le secteur prélevé et une autre ira alimenter la redistribution via l'article 63. Selon les déclarations du Ministre de l'Agriculture, 767 M€ alimenteront l'article 63, permettant une redistribution entre secteurs, dont 640 M€ issus des primes COP et 127 M€ des primes animales encore couplées en 2009.

Le reste de la PMTVA et de la prime COP, non mobilisé par l'article 63, sera redistribué au sein de chaque secteur selon des modalités à définir. Pour cela, le Ministre a mis en place des groupes de travail. A ce jour tout reste théoriquement possible entre un retour individuel en fonction des références historiques jusqu'à une nouvelle redistribution au sein de chacun des secteurs allaitants et grandes cultures.

Ainsi, en se basant sur les montants de 2008 avant modulation, et selon nos hypothèses d'alimentation de l'article 63 au prorata pour les primes animales, il faudrait un niveau de prélèvement de 12,5% des aides animales et de 56% des primes COP encore couplées :

- 11 M€ de la PB seraient affectés à l'article 63 et 75 M€ viendraient abonder les DPU des éleveurs concernés ;
- 23 M€ de la PAB seraient affectés à l'article 63, tandis que 158 M€ viendraient abonder le DPU des éleveurs ;
- 93 M€ de la PMTVA seraient affectés à l'article 63 tandis que 549 M€ resteraient couplés et que 90 M€ seraient redistribués parmi les éleveurs allaitants selon les règles à définir par groupe de travail *ad hoc* ;
- 640 M€ des primes COP seraient affectés à l'article 63 tandis que le solde, soit 514 M€, serait redistribué parmi les producteurs céréaliers selon des règles à définir par le groupe de travail *ad hoc*.

Un soutien ciblé sur l'élevage à l'herbe grâce à l'article 63

Il est précisé dans le Bilan de santé que l'application de cet article ne doit pas provoquer une baisse de plus de 25% des soutiens pour un agriculteur donné. L'objectif de cet article est de réorienter les aides "*sur des critères objectifs et non discriminatoires*". Le choix du Ministre de l'Agriculture est "*d'instaurer un soutien spécifique aux surfaces en herbe .../... dans une logique économique de maintien de notre potentiel de production animale à partir de systèmes à l'herbe*", partant du constat que "*l'élevage sur ces surfaces contribue au maintien de l'emploi .../..., à la qualité des paysages, à la biodiversité et à la qualité de l'eau*".

Ainsi, l'essentiel des fonds mobilisés par cet article 63 va abonder un **soutien spécifique à l'herbe**, à hauteur de 707 M€.

Ce soutien sera conditionné d'une part à un chargement minimum (prime à taux plein à plus de 0,8

UGB/ha, dégressive entre 0,5 et 0,8, et nulle sous ce plancher de 0,5), et il sera plus élevé pour les premiers 50 ha, favorisant "*les exploitations diversifiées de petite taille*".

Les modalités de cette aide sont en cours de discussion. Dans nos simulations, nous avons retenu une solution compatible avec le budget annoncé : 76 €/ha jusqu'à 50 ha, puis 51 €/ha de surface en herbe, le calcul du chargement intégrant les parcours individuels. Entre 0,8 et 0,5 UGB/ha, le soutien est proportionnel au chargement.

Le reste des fonds mutualisés par cet article 63 ira financer une aide aux "autres fourrages" (modalités inconnues à ce jour, pour 30 M€ soit un montant de l'ordre de 20 €/ha de fourrage hors herbe, notion à préciser) et un soutien aux légumes de plein-champ et aux pommes de terre de consommation pour 30 autres M€ (100 €/ha).

Un soutien ciblé à la brebis, au lait de montagne, au veau sous la mère, à l'agriculture bio... avec l'article 68

Cet article existait déjà en 2003, sous le nom d'article 69 (utilisé par exemple en Ecosse à travers une prime au broutard, ou en Italie ...). Il a été modifié pour permettre des transferts entre secteurs, à partir d'un prélèvement d'au maximum 10% de l'ensemble des aides couplées et découplées. Ses objectifs ont aussi été élargis. Il ne s'agit plus uniquement de "*favoriser des types d'agriculture favorables à l'environnement ou participant à des démarches de qualité*", mais aussi d'aider spécifiquement "*l'élevage bovin, ovin, caprin, le riz et la production laitière de montagne et de mettre en place des dispositifs de couverture de risques climatiques et sanitaires*".

En France, le taux de prélèvement uniforme sur les aides du premier pilier couplées et découplées a été fixé à 5%. Sa réattribution est ciblée d'abord sur une aide au secteur ovin-caprin, mais permet également de mettre en place une large panoplie d'aides à l'assurance récolte, à l'agriculture bio, au lait de montagne...

Il permettra tout particulièrement de verser **une nouvelle prime à la brebis et à la chèvre**. 135 M€ sont budgétés pour cette aide versée à la tête, ce qui correspondrait d'après nos simulations à **environ 21 € par brebis et par chèvre** mais le niveau reste à préciser dans les groupes de travail.

> > >

Le deuxième poste de dépense sous cet article est **l'aide à l'assurance récolte**, pour 100 M€. Un soutien qui est en fait un complément à une prime d'assurance volontaire. L'impact sur chaque producteur végétal est particulièrement délicat à évaluer. Il n'est pas conçu comme un outil de soutien mais comme le transfert d'une partie de la charge de stabilisation à la charge des producteurs (qui devront eux-mêmes s'assurer, donc dépenser au moins autant que l'aide reçue).

Le troisième poste est un soutien à l'agriculture bio, pour un montant total de 50 M€, concernant les exploitations qui sont déjà labélisées. Nous avons choisi dans nos simulations, de répartir cette aide par ha, pour un montant estimé à 100 €/ha labélisé bio (estimation à 550 000 ha, stable depuis 2003 d'après l'Agence BIO).

Le quatrième poste de soutien sous ce chapitre est **l'aide au lait produit en montagne**. Le budget alloué est de 45 M€ et l'aide annoncée est **de 2 centimes par litre**. Elle s'applique au lait de vache (afin de préparer la sortie des quotas), jusqu'à un plafond par exploitation que nous estimons à 100 000 litres avec transparence des GAEC et en incluant les piémonts à partir des données de l'enquête structures 2007 (SSP) et de l'Office de l'Élevage..

Le cinquième poste est constitué d'un **fonds de crise sanitaire**. Celui-ci devra être financé par "*les aides communautaires du premier pilier non distribuées*" et pas formellement via l'article 68. Il s'agit là, bon an mal an, d'un budget de 40 M€. Pour être mis en place, il devra être abondé par une participation du budget national (estimée à 13 M€ environ) et par une participation des éleveurs, sans doute via une CVO (estimée à hauteur de 29 M€). Les modalités de ce fonds de crise sanitaire doivent encore être précisées, et particulièrement la part qui concerne les éleveurs de ruminants par rapport aux autres espèces. De même les risques éligibles doivent encore être définis.

Le sixième poste est le **soutien aux protéagineux (pois, féverole, lupin) et aux nouvelles surfaces en légumineuses fourrages (type luzerne)**, budgété à hauteur de 40 M€. L'objectif est d'améliorer l'autonomie protéinique de la ferme France. Les fourrages déshydratés ne seront concernés qu'après le découplage de leur aide spécifique prévu en 2012. Sur la base d'un objectif égal à 3 fois la surface actuelle (tombée à 220 000 ha de protéagineux), nous estimons cette aide à environ 66 €/ha.

Le septième poste est une aide spécifique aux zones traditionnelles productrices de blé dur (dont la prime est découplée), pour 8 M€.

Le huitième poste est un soutien aux **veaux élevés sous la mère**, pour 4,6 M€. Chaque veau labélisable (y compris les veaux d'Aveyron) pourrait ainsi recevoir une aide, que nous estimons sur la base de 90 000 têtes produites actuellement, à **50 €/tête**.

La modulation "sauve la PHAE" et permet de s'attaquer à de nouveaux défis environnementaux et climatiques

On l'a vu, la modulation supplémentaire n'est pas optionnelle, elle s'applique de façon uniforme à tous les agriculteurs de tous les Etats membres au-delà d'une franchise de 5 000 € d'aide annuelle par exploitation. Ce sujet a polarisé une grande partie des débats sur la PAC en 2008. En 2010, elle mobilisera 3% des aides couplées et non couplées, et 5% en 2012. Pour la ferme France, la conversion du premier vers le deuxième pilier via la modulation supplémentaire devrait ainsi représenter environ 202 M€ de crédits européens en 2010 et jusqu'à 337 M€ en 2012.

Plus de la moitié, 185 M€ annuels, seront destinés à la "pérennisation de la **Prime à l'Herbe Agro-environnementale (PHAE)**". Les 250 M€ annuels programmés sont très légèrement supérieurs au budget dépensé en 2008 (241 M€, y compris le reliquat des CTE et CAD), et en 2007 (243 M€ pour la PHAE seule).

Le reste se répartira essentiellement en :

- **une revalorisation de l'ICHN**, à laquelle un budget de 23 M€ sera alloué. En fait, il s'agit là du financement du solde d'une promesse gouvernementale antérieure qui prévoyait de revaloriser de 50% l'aide apportée sur les 25 premiers hectares.
- Une aide spécifique aux "**nouveaux défis**" pour 18 M€ supplémentaires. Il s'agira, sur contrat, de s'engager dans des démarches d'amélioration de la performance énergétique, de mieux protéger les captages d'eau et de préserver la biodiversité (notamment dans les zones classées NATURA 2000).
- Une aide (supplémentaire par rapport aux dispositifs actuels) à la conversion à l'agriculture biologique pour 4 M€.

Un transfert limité vers l'élevage mais une véritable réévaluation de l'herbe

L'article 63 (760 M€) est de loin le principal instrument de réorientation des soutiens vers l'élevage. Même si les négociations qui ont finalement abouti à ce qu'il soit alimenté à la fois par le secteur végétal et par le secteur animal, et notamment une fraction de la PMTVA, lui ont fait perdre une partie de son pouvoir de rééquilibrage pour le secteur bovins allaitants. Ceci d'autant plus que les exploitations pratiquant l'élevage gèrent aussi d'importantes surfaces de COP primées et qu'elles sont donc aussi contributrices au titre des productions végétales. Finalement, 1/6ème des prélèvements de l'article 63 est directement issu du secteur animal mais plus de 56% proviennent d'exploitations pratiquant l'élevage de ruminants (spécialisées et diversifiées). Dans le même temps, 94% des dotations de cet article 63 reviennent directement au secteur animal. En bilan, il s'agit d'un transfert net de 610 M€ des productions végétales vers les productions animales même si cela ne correspond qu'à rediriger environ 300 M€ des exploitations spécialisées de cultures et hors sols vers les exploitations pratiquant l'élevage de ruminants.

L'article 68 (383 M€), orienté sur le soutien aux productions fragiles, à l'agriculture durable et à la couverture des risques correspond à un petit transfert d'aides des exploitations de cultures et hors-sol vers certaines exploitations d'élevage, mais surtout à une redistribution des aides (une "solidarité") entre éleveurs de ruminants. Basé sur un taux de prélèvement identique sur les aides de toutes les exploitations, il est alimenté à 70% par des exploitations détenant des ruminants (spécialisés et diversifiés). Il permet une redistribution d'environ 100 M€ des productions végétales vers les productions animales, sachant que seuls 80M€ sont véritablement fléchés à ce jour. La répartition des soutiens à l'assurance récolte dépendra, en effet, des décisions sur les productions éligibles/prioritaires et surtout de la souscription d'un contrat d'assurance par les producteurs

Le bilan est assez similaire en ce qui concerne la modulation et les nouvelles aides du deuxième pilier. Appliquée elle aussi indifféremment à l'ensemble des exploitations (avec tout de même le plafond de 5 000 € épargnant les exploitations les moins aidées),

elle est prélevée à 70% chez des agriculteurs pratiquant l'élevage de ruminants. Seule la revalorisation de l'ICHN sur les 25 premiers ha constitue à ce jour une véritable redistribution fléchée.

Le financement de la PHAE sur ces crédits de modulation additionnelle est clairement défini mais il ne constitue pas comptablement parlant un plus pour les éleveurs, sauf à considérer que cette aide qui était en grande partie financée sur le budget national n'aurait pu être maintenue sans cette nouvelle source de financement et la réduction du cofinancement national à 25%. Par ailleurs, si les aides pour les nouveaux défis paraissent bien constituer de nouveaux soutiens (mais qui ne peuvent à ce jour être attribuées à tel ou tel système), il n'est pas évident qu'il en soit de même pour les crédits attribués à la politique d'installation qui semblent voués à compenser une augmentation de charge de la bonification des prêts bancaires. Autrement dit, il reste des incertitudes sur la redistribution et sur l'impact véritable sur les élevages, des crédits issus de la modulation additionnelle.

Globalement, sur l'ensemble des trois mesures, les exploitations d'élevage (spécialisées et diversifiées, y compris engraisseurs) sont bénéficiaires de 94% des versements qui sont déjà clairement fléchés mais elles contribuent pour 64% aux nouveaux prélèvements.

En bilan, et selon les hypothèses d'attribution des aides non fléchées à ce jour, ce seraient entre 600 et 900 M€ qui seraient réorientés vers les productions animales, soit 8 à 11% des aides du premier pilier. Cette réorientation ne correspondrait toutefois qu'à un transfert net de 100 à 400 M€ au profit des exploitations pratiquant l'élevage des ruminants, soit 1 à 5% des aides du premier pilier.

Si la réorientation des aides au profit des éleveurs reste limitée, il n'y en a pas moins un véritable transfert de soutiens en faveur de l'herbe et des productions animales, et au profit des zones de montagne. D'une part, le nouveau "DPU herbe" corrige en partie le déficit historique de soutien de l'herbe et notamment de l'herbe productive. Il permet aux exploitations nettement herbagères de bénéficier d'aides supplémentaires (même si ceci est plus clair dans les élevages qui ne participent pas aux prélèvements au titre de la PMTVA). D'autre part, dans les exploitations de polyculture-élevage, bien que la variation nette de sou-

> > >

Bilan budgétaire des 3 mesures de redistribution des aides du bilan de santé

Figure 2

Mesures	Prélèvement	Mesures	Dotation
Article 63 (mobilisation de fonds récemment découplés)	TOTAL : 767 M€	TOTAL affecté	767 M€
		A l'herbe productive (DPU herbe)	707 M€
		Aux fourrages	30 M€
		Aux légumes et pommes de terre	30 M€
Article 68	TOTAL : 423 M€	TOTAL affecté:	423 M€
		Aide aux ovins/caprins	135 M€
		Aide à l'assurance récolte	100 M€
		Aide SAU Bio	50 M€
		Aide au lait de montagne	45 M€
		Aide aux protégineux	40 M€
		Aide aux veaux sous la mère	5 M€
		Aide au blé dur	8 M€
		Fonds de crises sanitaires	40 M€
Modulation additionnelle	TOTAL : 336 M€	TOTAL affecté:	256 M€
		Maintien PHAE	186 M€
		Politique d'aide à l'installation	25 M€
		Revalorisation ICHN	23 M€
		Aides pour nouveaux défis	22 M€
		Reste	80 M€

Source : MAP

tion puisse être négative, les soutiens directement liés à l'élevage sont revalorisés ce qui devrait conforter les ateliers d'élevage au sein de ces systèmes. Il est en effet entendu que l'octroi des "DPU herbe" implique le maintien des surfaces en herbe et du chargement.

De nombreuses modalités restent à fixer

Au vu des différentes annonces du ministère de l'Agriculture suite au CSO du 23 février 2009, une partie des soutiens prélevés au titre de l'article 68 et de la modulation ne sont pas encore véritablement fléchés¹. 140 M€ correspondant à l'assurance récolte et aux soutiens pour les nouveaux défis ne sont, en tout cas pour l'instant, pas clairement ciblés vers certaines exploitations. Les modalités restent à fixer pour savoir notamment qui y aura accès et à quelles conditions, sachant que ces aides exigeront des contreparties de la part des producteurs (engagement dans des démarches spécifiques ou contractualisation d'une police d'assurance). Autrement dit, une partie au moins de ces soutiens ne viendra que compenser une part des dépenses réalisées par certaines exploitations volontaires.

Les 186 M€ qui sont affectés à la PHAE correspondent à une prise en charge d'aides déjà existantes. Ils permettent certes de les sécuriser et de réduire le budget national mais représentent une perte au niveau de la réaffectation des aides. De même les 25 M€ desti-

nés à la politique d'installation pourraient bien ne pas se traduire par des aides supplémentaires aux producteurs mais par le simple maintien des conditions passées de prêts bonifiés.

Par ailleurs, il reste encore de nombreuses questions sur les modalités précises d'attribution des aides qui, sans modifier sensiblement les enveloppes globales, pourront jouer fortement sur la variation des soutiens dans certaines exploitations. D'une part, selon les propos du Ministre de l'Agriculture, les soutiens supplémentaires aux productions fragiles de l'article 68 (prime ovins/caprins, aide au lait de montagne, au blé dur et au veau sous la mère) seront "*conditionnés à l'amélioration des performances des productions, à des démarches de renforcement de la qualité et à une contractualisation des débouchemés*", conditions qui pourraient modifier l'accès à ces soutiens pour certaines exploitations. D'autre part, certains ciblage, références et seuils utilisés pour le calcul des aides, restent à préciser. Quelles conditions d'attribution et quel montant pour la prime à la chèvre ? Quel calcul de chargement et quelles surfaces prises en compte pour le "DPU herbe" ? Quelle dégressivité en fonction des chargements ? Quelle décote à partir de 50 ha d'herbe ? Quelle référence pour les primes nouvellement découplées ? Quel plafond et quelles conditions d'attribution de la prime au lait de montagne ? Quel équivalent UGB pour les différents animaux ? Quel ciblage pour l'aide aux fourrages ? Quelle réaffectation des soldes, des aides COP et PMTVA découplée, etc ?

¹ Suite à un arbitrage rendu par le Président de la République le 30 mars, les producteurs de grandes cultures des zones intermédiaires bénéficieraient d'un plan d'accompagnement de 170 M€ dont 110 M€ de redéploiement de crédits communautaires.



Variation moyenne des aides PAC (piliers 1 et 2) suite au bilan de santé

Figure 3

	Nombre d'exploitations	Moyenne/exploitation		Moyenne/ha		Variation en % des aides 2007
		Aides 2007	Variation de l'aide*	Aides 2007	Variation de l'aide*	
BOVINS VIANDE						
Bovins Viande (VA) spécialisés	38 900	34 900	1 600	375	17	4%
dont Veaux sous la mère	1 900	26 000	1 900	449	33	7%
dont Naisseurs de zone herbagère	7 900	37 500	1 900	344	18	5%
dont Naisseurs de montagne	17 900	33 500	1 900	385	21	6%
dont N-engraisseurs Ouest et plaine	2 400	37 400	-1 300	420	-15	-4%
dont N-engraisseurs zone herbagère	1 200	58 400	-500	382	-3	-1%
Bovins Viande (VA) diversifiés	31 300	37 200	-1 700	351	-16	-5%
Engraisseurs bovins	3 300	39 800	-5 400	447	-60	-14%
BOVINS LAIT						
Bovins Lait spécialisés	41 300	23 600	1 700	346	25	7%
dont intensif (40% maïs) de plaine	15 000	26 200	-1 700	409	-27	-7%
dont herbe-maïs (20%) de plaine	8 900	21 900	300	317	4	1%
dont herbager de plaine	2 400	19 500	3 400	271	48	18%
dont herbe-maïs de piémont	4 600	26 300	4 800	376	69	18%
dont herbager de montagne	10 400	20 900	5 900	294	83	28%
Bovins Lait diversifiés	49 400	39 900	-1 700	357	-15	-4%
OVINS						
Ovins Viande spécialisés	6 600	27 600	13 200	256	122	48%
dont fourragers	2 100	23 100	13 800	329	197	60%
dont herbagers	1 500	23 200	12 800	244	134	55%
dont pastoraux >0,5 UGB/ha	1 800	36 200	15 800	416	182	44%
dont pastoraux <0,5 UGB/ha	1 200	28 400	8 700	128	39	30%
Ovins Viande diversifiés	2 600	35 400	3 000	313	26	8%
Ovins Lait	5 800	22 400	7 500	334	112	34%
CAPRINS						
Caprins	4 600	17 600	3 600	266	54	20%
AUTRES						
Grandes cultures	60 100	38 900	-6 800	357	-62	-17%
Autres : hors-sol, viti, arbo...	82 100	5 100	-600	183	-22	-12%
TOTAL	326 000	27 100	-1 000	339	-13	-4%

* Le solde inclut les prélèvements/redistributions opérés successivement à l'aide des 3 principaux outils du bilan de santé (article 63, 68 et modulation additionnelle) ainsi que la revalorisation des DPU à hauteur de 6€/brebis allaitante accordée aux éleveurs ovins en 2009. Il n'inclut pas les aides qui n'ont pu être réparties entre exploitations faute de précision (nouveaux défis, nouvelles MAE) ou qui nécessiteraient des contreparties des producteurs (prime d'assurance récolte) ou qui portent sur des activités à venir (nouvelle surface en protéagineux, reconversion bio). La variation ne tient pas non plus compte du maintien de la PHAE, déjà intégrée dans les comptes d'exploitation.

Source : RICA 2007-traitement institut de l'élevage - d'après scénario IE-CSO du 23/02/2009

2

Analyse par type d'exploitation et territoire⁽¹⁾

Des impacts variables sur les exploitations pratiquant l'élevage

Les mesures répondent globalement aux objectifs de réorientation/rééquilibrage des soutiens vers les productions animales et les élevages les moins soutenus, mais avec des impacts en matière de variation du niveau des aides très différents selon les filières et selon les systèmes au sein de chaque filière. Les résultats sont influencés par la nature et l'importance du recours aux 2 principaux outils de redistribution que sont l'article 63, en grande partie redistribué sur l'herbe productive mais à partir de prélèvements mixtes (végétal, animal), et l'article 68 très ciblé sur certaines productions donc avec des effets pouvant être très marqués pour certains systèmes (ovins-caprins, lait de montagne...). A noter que dans cette première simulation, l'effet de la modulation additionnelle et du nouveau transfert vers le deuxième pilier est très négatif pour toutes les exploitations. Nous incluons

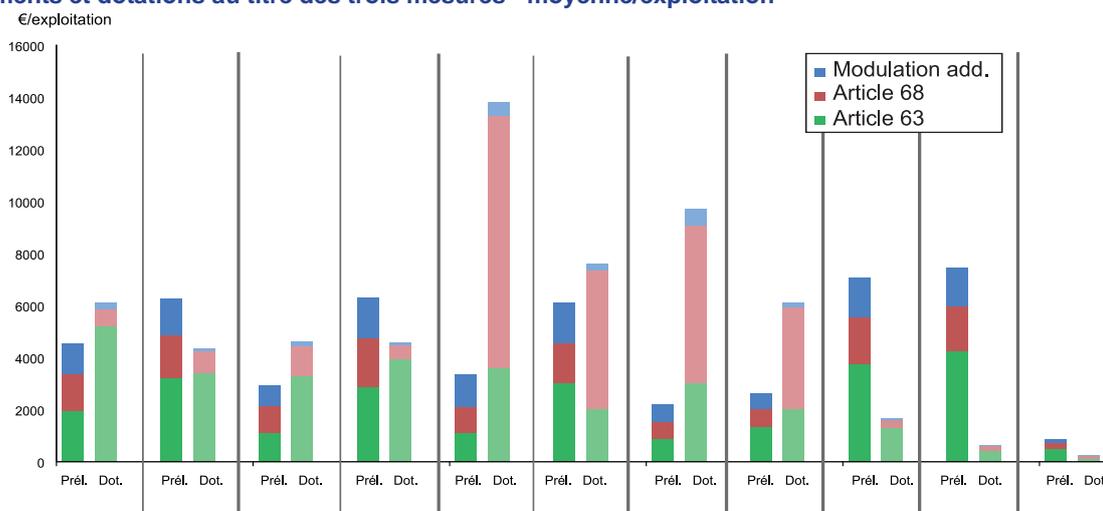
dans la variation des aides la totalité des prélèvements à l'échéance de la réforme (5% des aides du premier pilier après application de la franchise de 5 000 €) mais seulement la partie des réattributions qui constitue des recettes nouvelles pour des exploitations parfaitement identifiables, soit la revalorisation de l'ICHN sur les 25 premiers hectares. Environ 90 % des sommes prélevées au titre de la modulation ne sont donc pas réattribués dans nos simulations dont 62% permettent la poursuite du versement de la PHAE. C'est également le cas des 100 millions d'euros destinés à prendre en charge une partie des futures primes d'assurance-récolte pour les agriculteurs volontaires et des 40 millions (non financés en tant que tels dans le bilan de santé) qui compléteront les cotisations des éleveurs au fonds sanitaire. Bien qu'il s'agisse d'une mesure confirmée mais en marge du bilan de santé, dans la suite du document, la variation des aides calculée inclut également la revalorisation des DPU à hauteur de 6 €/brebis allaitante accordée en 2009 aux éleveurs ovins à partir de la réserve.

¹ Il s'agit de simulations effectuées sur la base des résultats du RICA 2007 et restituées à l'aide d'une typologie *ad hoc* (voir les caractéristiques moyennes des différents types page 22).

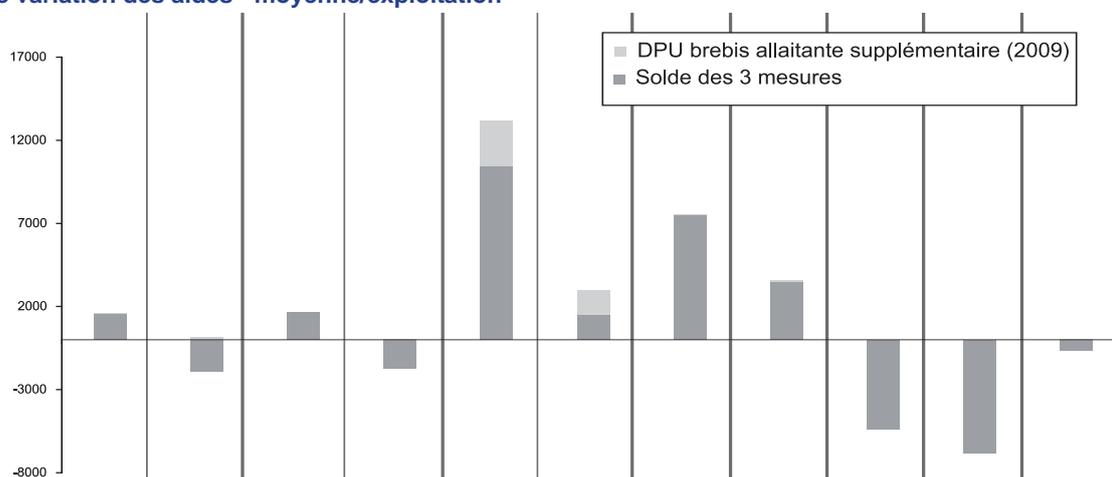
Impact des 3 mesures de redistribution des aides sur les grands systèmes de production

Figure 4

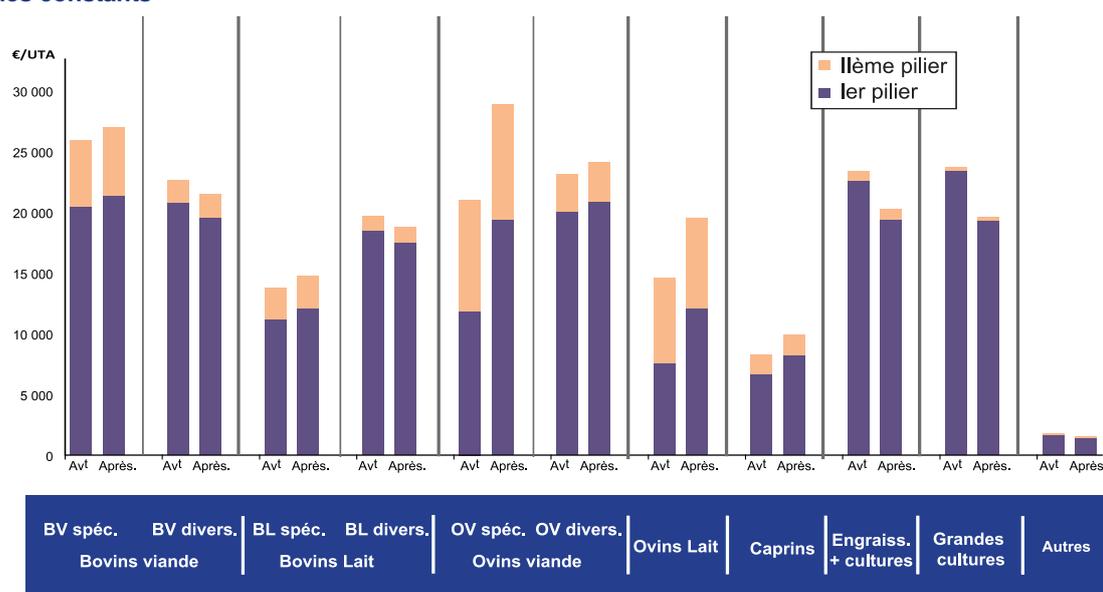
Prélèvements et dotations au titre des trois mesures - moyenne/exploitation



Solde de variation des aides - moyenne/exploitation



Niveau d'aides avant et après application des redistributions - moyenne sur la base des aides 2007, à systèmes constants



Source : RICA 2007-traitement Institut de l'Elevage d'après scénario IE-CSO du 23/02/2009

Systemes spécialisés

Chez les **éleveurs ovins spécialisés**, la revalorisation des aides est forte, de l'ordre de 50% en moyenne pour les ovins viande (+13 200 €/exploitation) et de 30% en moyenne pour les ovins laitiers (+7 500 €/exploitation), essentiellement au travers de la prime couplée à la brebis de l'article 68. Les élevages d'ovins viande bénéficient d'un niveau final d'aides élevé mais celui-ci repose en grande partie sur le deuxième pilier (9 100 €/UTA soit plus de 40% des aides PAC) qui soutient la mise en valeur de territoires à fortes contraintes dans lesquels est désormais concentrée une forte proportion de ces élevages. L'augmentation des soutiens résultant du bilan de santé répond à l'objectif de rééquilibrage de revenus des élevages ovins, très inférieurs à la moyenne générale et de parité des aides du premier pilier avec l'élevage de vaches allaitantes. De fait, il ramène en moyenne les aides du premier pilier/UTA au même niveau pour les deux types d'exploitations (ovins viande et bovins viande) sachant qu'elles conduisent des cheptels reproducteurs moyens de taille équivalente (450 brebis pour 60 vaches). En moyenne, le rééquilibrage des aides est très net pour les exploitations d'ovins allaitants "fourragères" (>1,4 UGB/ha) et "herbagères" (<1,4 UGB/ha) ainsi que pour les exploitations "pastorales" qui dépassent le seuil de chargement de 0,5 UGB/ha. Pour les exploitations pastorales les plus extensives (<0,5 UGB/ha), le seuil d'exclusion instauré pour le soutien à l'herbe productive grève nettement le solde des aides supplémentaires qui ne représente en moyenne que la moitié de celui des exploitations pastorales dépassant le seuil de 0,5 UGB/ha (+8 700€/exploitation contre + 15 800 €/exploitation). Environ un millier d'exploitations ovines spécialisées du RICA tombent dans cette case typologique, après un recalcul des UGB ovines proche de celui effectué pour les ICHN. Sur la base du traitement de l'enquête structures 2007 (SSP), nous estimons même, de façon plus précise (échantillon 10 fois plus important) à 2 000 le nombre d'exploitations ovines de plus de 50 brebis viande (la production proportionnellement la plus concernée, 1 exploitation sur 5) dont le chargement est inférieur à 0,5 UGB/ha.

La revalorisation des aides est sensible pour les éleveurs caprins qui gagneraient¹ en moyenne 20% d'aides supplémentaires mais sur un niveau initial faible par exploitation. Le solde net de 3 600 €/exploitation

¹ Pour une hypothèse à 21 € par chèvre.

attribué par la réforme provient essentiellement de la prime à la chèvre de l'article 68. Les systèmes caprins étant majoritairement peu herbagers et associés à des cultures, l'article 63 a un effet moyen relativement neutre (+700 €/exploitation). Au bilan, le rééquilibrage est limité et les exploitations caprines restent parmi celles qui reçoivent le moins de soutiens/UTA.

Les **éleveurs bovins laitiers spécialisés** ne contribuent que modestement aux prélèvements de l'article 63 si l'on excepte les plus intensifs de plaine (essentiellement via les aides COP en particulier sur le maïs ensilage). Par ailleurs, en raison du niveau plus faible des soutiens par exploitation, ils subissent de moindres prélèvements au titre de l'article 68 et de la modulation additionnelle. Parallèlement ils bénéficient des nouvelles attributions liées au nouveau soutien à l'herbe (article 63) et à l'aide à la production laitière de montagne. Il existe au sein de ce secteur un net gradient d'impact du bilan de santé en fonction du système fourrager et de la situation géographique.

La variation moyenne des aides par exploitation de **plaine** varie ainsi de -7% (-1 700 €/exploitation) pour les systèmes intensifs (40% de maïs dans la SFP) à +18% (+3 400 €/exploitation) pour les systèmes herbagers ; l'effet étant quasiment neutre (+1%) pour les systèmes comptant 20% de maïs dans la SFP. L'article 63 vient donc boucher le " trou de l'herbe " en activant au sein du premier pilier un soutien à l'herbe productive qui vient corriger un déséquilibre créé par la première réforme de la PAC en 1992 dans le soutien aux différentes ressources alimentaires possibles pour un troupeau laitier (herbe/maïs/céréales). A noter que parmi les systèmes herbagers de **plaine**, les exploitations en agriculture biologique bénéficient largement des aides au maintien des surfaces labélisées Bio de l'article 68.

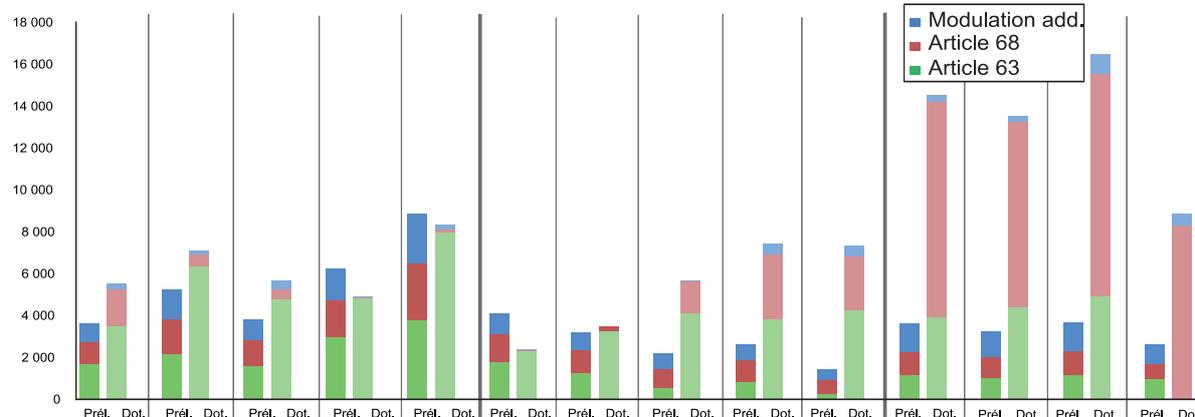
En **montagne**, l'augmentation nette des soutiens est plus importante qu'en plaine, en raison principalement du nouveau soutien ciblé sur le lait de montagne de l'article 68. Elle présente également un gradient, de +18% (+4 800 €/exploitation) pour les systèmes herbe-maïs de piémonts à +27% (+5 900 €/exploitation) pour les systèmes herbagers de montagne. Cette réévaluation des soutiens tend cependant plus à combler le différentiel de revenu/UTA constaté par le passé (de l'ordre de 5 000 €) qu'à anticiper les effets défavorables de la probable disparition des quotas laitiers sur les exploi-

Impact des 3 mesures de redistribution des aides sur les systèmes de production spécialisés

Figure 5

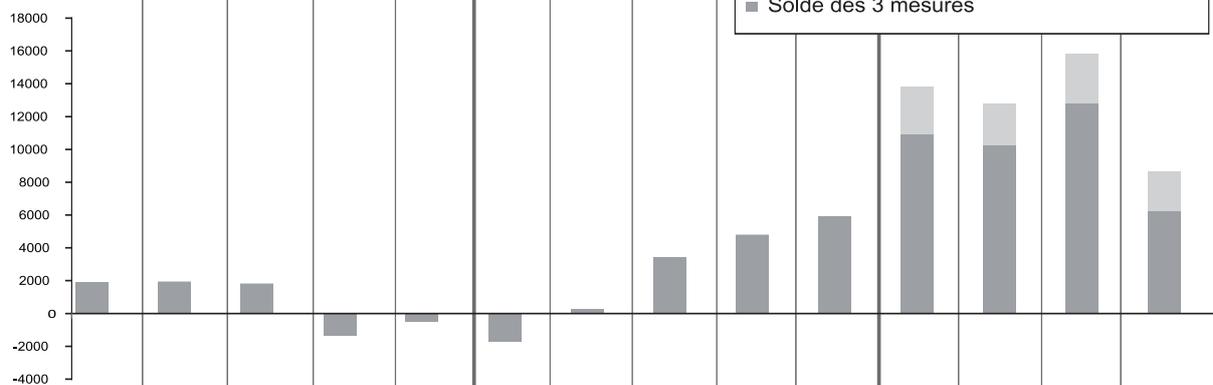
Prélèvements et dotations au titre des trois mesures - moyenne/exploitation

€/exploitation



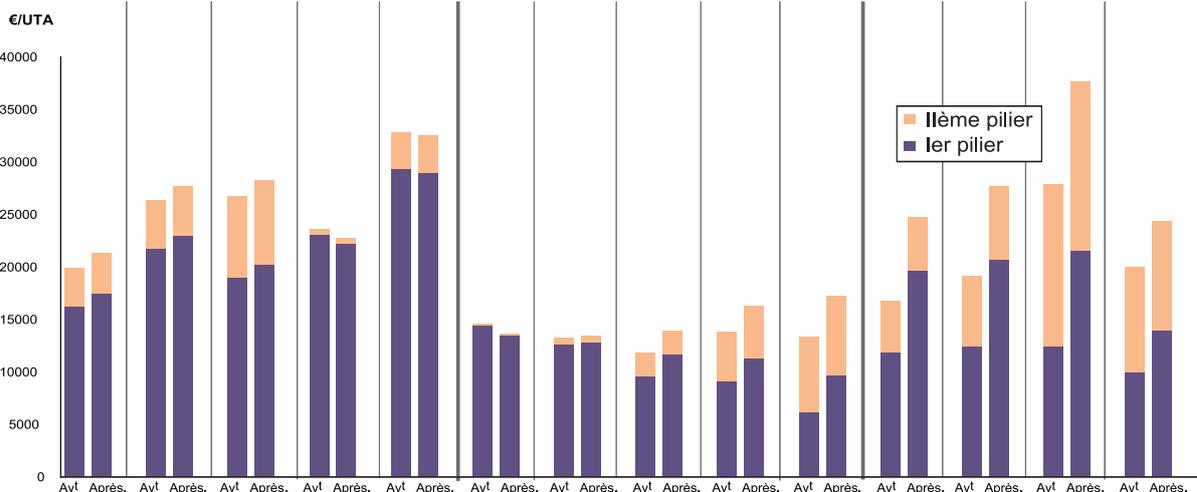
Solde de variation des aides - moyenne/exploitation

€/exploitation



Niveau d'aides avant et après application des redistributions - moyenne sur la base des aides 2007, à système constant

€/UTA



Veaux s/la mère	Naiss. zone herb.	Naiss. montag.	Naiss. Engr. Ouest & plaine	Naiss. Engr. zone herbag.	Lait intensif plaine	Lait herbe maïs plaine	Lait herbag. plaine	Lait herbe maïs piémont	Lait herbg. montagne	Four-ragers	Herbagers	Pastoraux > 0,5	Pastoraux < 0,5
Vaches allaitantes					Vaches laitières					Ovins viande			

Source : RICA 2007-traitement Institut de l'Elevage d'après scénario IE-CSO du 23/02/2009

tations de montagne, moins flexibles, comme l'a montré le déroulement de la campagne 2007-2008 (avec des écarts de revenus qui sont montés à 10 000 €/UTA en défaveur de la montagne).

Les **effets nets** de la réorientation des soutiens sont plus faibles dans le **secteur bovin allaitant spécialisé**. Elle s'échelonne de +7% (+1 900€/exploitation) pour les éleveurs de veaux sous la mère et +5 à 6% pour les naisseurs, à -4% pour les naisseurs-engraisseurs de l'Ouest (-1 390 €/exploitation). Si le secteur est largement bénéficiaire des dotations de l'article 63 en raison de l'importance des surfaces en herbe (82 ha gérées en moyenne par les 39 000 exploitations allaitantes spécialisées), il contribue également aux prélèvements au travers de la PMTVA et de la PAB ainsi que des surfaces COP, importantes notamment chez les naisseurs-engraisseurs. Ainsi, pour toucher en moyenne 4 800 €/exploitation de l'article 63, les naisseurs engraisseurs de l'Ouest mettent en moyenne 3 000 € dans la cagnotte. Le solde net ne représente donc que 1 800 €/exploitation soit seulement 39% de la dotation brute. Bien qu'atténué, le phénomène est le même pour les naisseurs-engraisseurs herbagers et les naisseurs qui ne touchent réellement que 52% et 66% des dotations brutes de l'article 63. Autrement dit, le soutien à l'herbe qui compose l'essentiel de ces dotations est loin de représenter 76 € net/ha pour les éleveurs de bovins allaitants, elle se rapproche plutôt de 50 €/ha pour un naisseur herbager et 30 €/ha pour un naisseur-engraisseur de l'Ouest. La faiblesse de la variation nette des soutiens dans le secteur bovin allaitant spécialisé résulte aussi des niveaux de soutiens initialement élevés (sauf pour les systèmes veaux sous la mère). Il contribue donc fortement aux prélèvements non sélectifs (article 68 et modulation) et n'est pas spécifiquement ciblé par les dotations visant un rééquilibrage des soutiens. Cependant, après application des mesures de redistribution, les systèmes bovins allaitants spécialisés conservent un niveau de soutien par UTA familiale parmi les plus élevés.

L'effet de la réorientation des soutiens est très nettement négatif pour les exploitations spécialisées de **grandes cultures** qui perdent en moyenne 17% de leurs aides (-6 800 €/exploitation). Bien qu'en baisse, le niveau de soutien global dans ce secteur reste toutefois parmi les plus élevés par UTA.

Systèmes diversifiés

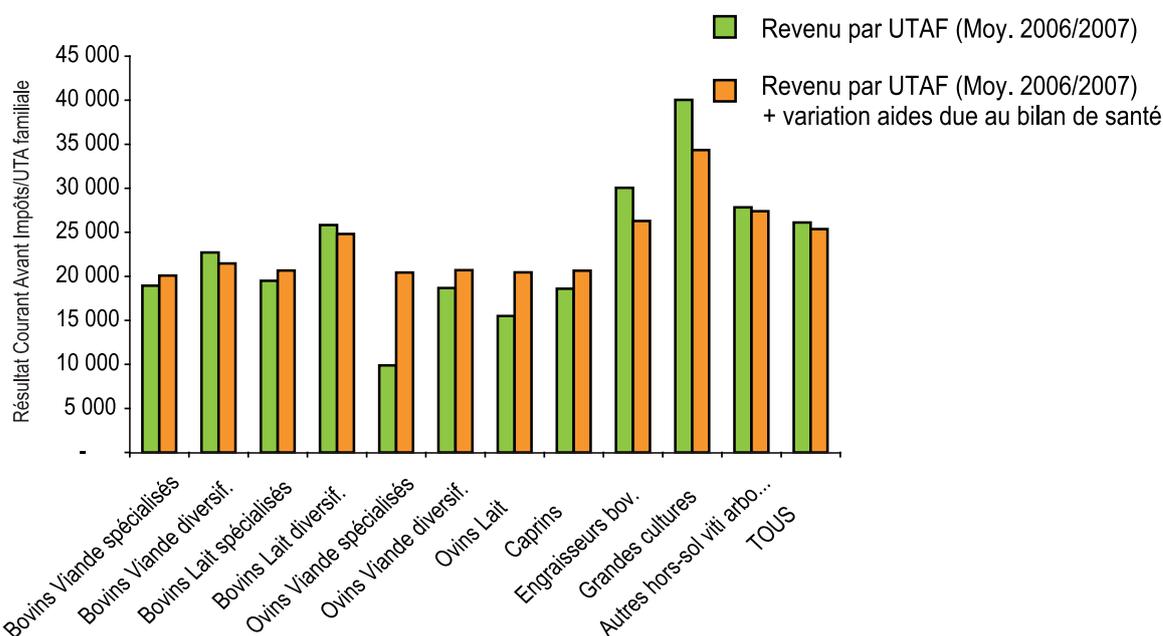
L'impact du rééquilibrage est intermédiaire pour les polyculteurs-éleveurs entre celui observé sur les grandes cultures et celui observé sur le système d'élevage pratiqué. Equivalant à une revalorisation de 8% (+3 000 €/exploitation) pour les polyculteurs-éleveurs ovins grâce à la prime à la brebis, il se traduit par une baisse nette de soutien de 9 à 10% pour les polyculteurs-éleveurs de bovins¹ (laitiers ou allaitants). Le recul atteint 14% (-5 400 €/exploitation) pour les engraisseurs, très marqués par la production de grandes cultures. Dans ces nombreuses exploitations mixtes, le montant des soutiens qui sont attribués d'un côté (élevage ovin ou à l'herbe) est prélevé de l'autre (cultures). Mais ces transferts internes ne sont pas sans conséquence puisqu'ils viennent réévaluer l'atelier d'élevage au sein du système, même lorsque la variation de soutien est globalement négative pour l'ensemble de l'exploitation.

Ainsi, si on peut s'étonner que la polyculture-élevage soit plutôt pénalisée par des mesures visant notamment à " accompagner un mode de développement durable de l'agriculture ", il faut reconnaître que la revalorisation parfois très nette de l'atelier d'élevage peut avoir un effet stabilisateur dans ces systèmes dont l'intérêt agronomique est bien connu et qui dégagent depuis plusieurs années d'excellents résultats économiques. En effet, cet atelier étant le plus fragile dans les exploitations mixtes (surtout dans le contexte 2007-2008 de rapport de prix viande/céréales), augmenter son intérêt pour l'éleveur en le rendant porteur d'une plus grande part des soutiens peut favoriser son maintien face aux tentations de mise en culture des prairies et reconversion des surfaces fourragères labourables.

Enfin, toutes mesures confondues, le rééquilibrage des soutiens devrait contribuer à rééquilibrer les revenus entre les différentes orientations de production. C'est ce que l'on peut voir sur la figure 8 ci-après où l'on compare les revenus 2006/2007 réels, aux revenus corrigés de la variation de soutien liée à ce bilan de santé.

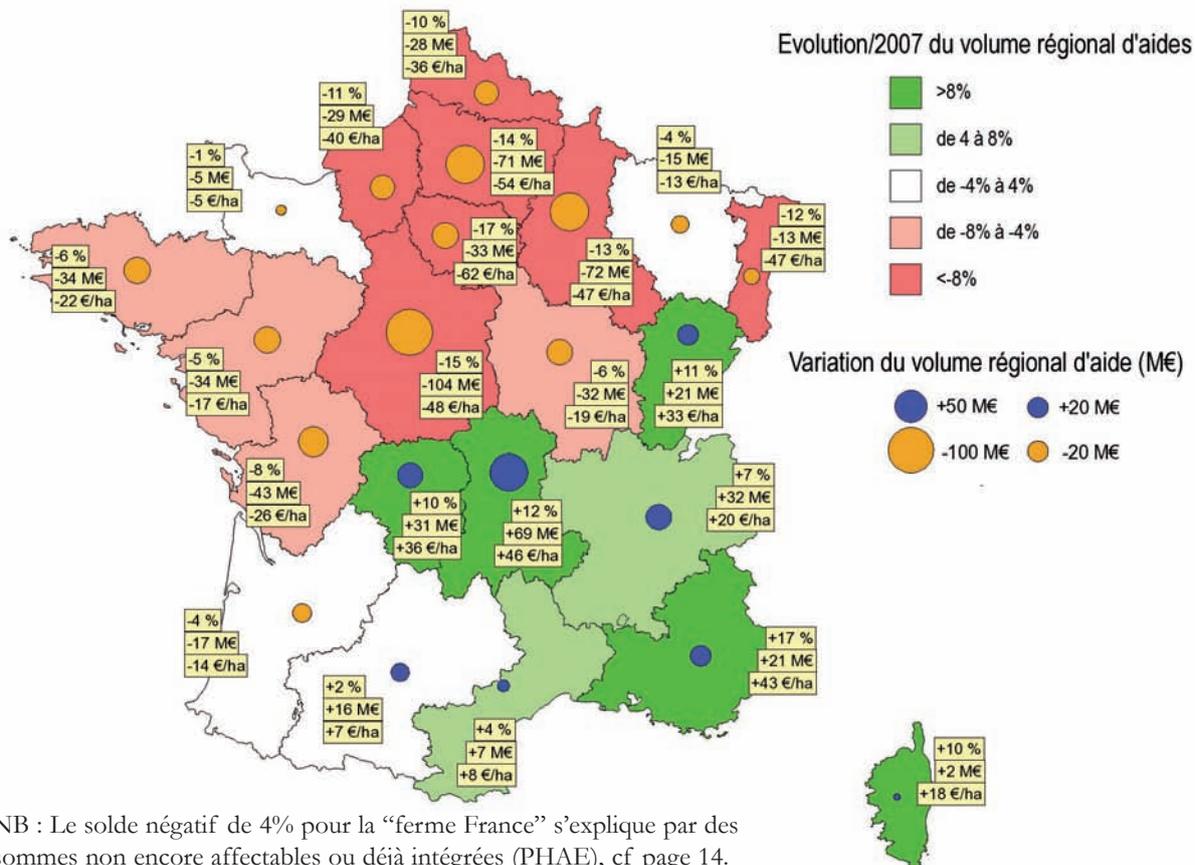
¹ dans les tableaux et graphiques de cette partie 2, les polyculteurs-éleveurs laitiers (au nombre de 21 600) sont regroupés avec des éleveurs mixtes lait-viande au sein des exploitations " Bovins lait diversifiés " et les polyculteurs-éleveurs de vaches allaitantes (au nombre de 21 900) avec des éleveurs mixtes bovins-ovins au sein des exploitations " Bovins viande (VA) diversifiés ".

Le bilan de santé contribue au rééquilibrage des revenus Figure 6



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après RICA 2006 et 2007 (échantillon constant) et scénario IE/CSO du 23/02/2009

Variation régionale des aides suite à l'application du bilan de santé Figure 7



Source : GEB-Institut de l'Élevage d'après RICA 2007 et scénario IE/CSO du 23/02/2009

Nette réorientation des aides en faveur des zones herbagères et de montagne

Le rééquilibrage des aides entre productions conduit nécessairement à une réorientation des soutiens entre zones géographiques et entre régions. Sans compter les 330 M€ qui ne sont pas affectés dans nos simulations, ce sont au moins 266 M€/an qui devraient passer des zones de plaine vers les zones de montagne, et pas moins de 199 M€ qui changeront de régions administratives.

Les zones de montagne, grâce au soutien spécifique à l'herbe, aux ovins-caprins ainsi qu'au lait de montagne, gagnent pour l'instant 266 M€ (+16%), soit + 53 €/ha de SAU. Le gain de 4 100 €/exploitation reflète toutefois une forte diversité de situations, les exploitations ovines de montagne recevant 42% de soutien supplémentaire, les laitiers de montagne 25% et les exploitations bovines allaitantes seulement 6%. Les zones de plaine quant à elles perdent 523 M€ (-11%), soit -37 €/ha en moyenne, ou encore -2 800 €/exploitation. Une partie des soutiens qui leur ont été prélevés et qui n'ont pas encore été réaffectés pourrait toutefois être redistribuée dans ces mêmes zones. Il en est de même pour les zones défavorisées simples qui en l'état actuel voient leurs aides baisser de 3% (11 €/ha de SAU).

La réorientation des soutiens entre régions administratives réserve peu de surprise : les régions tournées vers l'élevage extensif seront les grandes gagnantes de ce bilan de santé, alors que les grandes régions céréalières verront leurs soutiens diminuer, de même que les régions d'élevage intensif ou de polyculture-élevage.

La grande région du **Centre** est celle pour qui les aides vont se réduire le plus (-104 M€ au total soit -15%). Arrivent ensuite la région **Champagne-Ardenne** et la **Picardie** pour qui la réduction relative des soutiens sera similaire (-13 et -14%). La première perdra 72 M€ et la seconde 71 M€. L'**Ile-de-France** et l'**Alsace** sont deux petites régions qui contribueront peu au prélèvement global en valeur absolue mais qui seront fortement impactées par la baisse des soutiens ramenés à l'ha (respectivement -62 €/ha et

-47 €/ha). C'est d'ailleurs les exploitations d'Ile-de-France qui verront leur volume d'aide moyen diminuer le plus (-8 400 €/exploitation). La région intermédiaire du **Poitou-Charentes** participera fortement à l'effort de prélèvement en perdant 43 M€ de soutien (-8%), de même que les régions d'élevage intensif que sont les **Pays de la Loire** et la **Bretagne**, dont les soutiens baisseront à hauteur de 34 M€ (-5 à -6%). Enfin, la **Bourgogne**, région de polyculture-élevage et d'élevage allaitant perdra 32 M€ (-6%).

Herbe, ovins et lait de montagne feront de l'**Auvergne** la grande gagnante de ce bilan de santé. La région empochera 37% du volume d'aide pour l'instant redistribué soit +69 M€ (+12%). Le **Limousin** voisin ne sera pas en reste. Pas de lait de montagne, mais du veau sous la mère s'ajoute aux hectares d'herbe et aux nombreuses brebis. Le volume régional des aides progressera de 10%, soit +36 €/ha ou +3 300 € par exploitation. La grande région **Rhône-Alpes** et la **Franche-Comté** bénéficieront des soutiens à l'herbe et au lait de montagne, leur volume d'aide progressant respectivement de 7% (ou +20 €/ha) et 11% (ou +33 €/ha). Bien qu'elle pèse peu dans le total, la **Corse** gagnera 18 €/ha, grâce notamment à ses brebis laitières et à ses chèvres. Enfin la région **PACA** et ses petits ruminants verront leur soutien augmenter de 17%, soit +43 €/ha, malgré le risque de chargement insuffisant sur certaines surfaces en herbe.

Certaines régions seront globalement peu affectées par le bilan de santé. En **Basse-Normandie**, où les surfaces d'herbe sont équivalentes aux surfaces arables, le soutien ne devrait baisser que de 1%. Les aides glisseront toutefois d'Est en Ouest au sein de la région, de la zone de polyculture-élevage à la zone herbagère. Même chose en **Lorraine**, où le volume d'aide baissera de moins de 4% et où les soutiens migreront des zones de polyculture vers le Sud-Est herbager de la région. La grande région **Midi-Pyrénées** sera elle aussi globalement peu impactée (hausse de 2% des soutiens), la plaine céréalière de la Garonne cédant une partie de son soutien aux contreforts Sud du Massif central (ovins et herbe) ainsi que dans une moindre mesure à la zone pyrénéenne.



Caractéristiques moyennes des exploitations du RICA 2007

Figure 8

	Nb d'exploitations	UTA totales	SAU y c parcours (ha)	Cult. COP (hors parcours)	SFP hors par-cours (ha)	dont maïs ensil. (ha)	dont herbe hors parc. (ha)	Parco urs (ha)	VA	Nbre JB mâles ven-dus	VL	Quota	Brebis viande	Brebis lait	Chèvres	Chargt. UGB/ha SFP+ parcours
Bovins Viande (VA) spécialisés	38 900	1,4	1,3	7	79	3	77	5	60	4	0	/	3	0	0	1,2
dont Veaux sous la mère	1 900	1,3	1,3	6	50	2	48	2	51	0	0	-	0	0	0	1,4
Naisseurs Zone Herb	7 900	1,4	1,3	9	98	2	97	0	69	0	0	-	6	0	0	1,2
Naisseurs Montagne	17 900	1,3	1,2	5	72	1	70	10	54	0	0	-	2	0	0	1,0
N-Engraisseurs Oues&plaine	2 400	1,6	1,5	10	77	11	66	0	75	32	0	-	3	0	0	1,9
N-Engraisseurs Zone Herb	1 200	1,8	1,6	19	130	10	121	0	102	46	0	-	5	0	0	1,5
Bovins Viande (VA) diversif.	31 300	1,6	1,4	45	50	3	47	2	37	4	0	/	27	0	0	1,3
Engraisseurs bov. + cultures	3 300	1,7	1,4	54	20	5	15	2	1	33	0	-	0	0	0	3,1
Bovins Lait spécialisés	41 300	1,7	1,6	12	53	11	42	1	0	0	44	266 000	0	0	0	1,3
dont intensif plaine	15 000	1,8	1,7	17	44	18	25	0	0	0	50	323 000	0	0	0	1,8
herbe-mais plaine	8 900	1,7	1,6	14	52	11	41	0	0	0	44	265 000	0	0	0	1,4
herbager plaine	2 400	1,7	1,5	9	62	1	60	0	0	0	44	244 000	0	0	0	1,2
herbe-mais piemont	4 600	1,9	1,8	8	59	11	48	1	0	0	44	258 000	1	0	0	1,2
herbager montagne	10 400	1,6	1,5	5	63	1	62	4	0	0	37	194 000	0	0	1	0,9
Bovins Lait diversif.	49 400	2,0	1,8	40	63	14	49	1	10	7	43	277 000	5	0	0	1,6
Ovins Viande spécialisés	6 600	1,3	1,3	9	62	0	62	35	0	0	0	-	453	0	0	0,7
dont fourragers	2 100	1,4	1,3	9	59	0	59	0	0	0	0	-	466	0	0	1,2
herbagers	1 500	1,2	1,2	8	86	0	86	0	0	0	0	-	393	0	0	0,7
pastoraux >0.5	1 800	1,3	1,2	9	42	0	41	35	0	0	0	-	522	0	0	1,0
pastoraux <0.5	1 200	1,4	1,4	7	71	0	71	141	1	0	0	-	403	0	0	0,3
Ovins viande diversifiés	2 800	1,5	1,4	58	37	1	36	6	0	0	0	-	248	0	0	0,8
Ovins Lait	5 800	1,5	1,5	7	45	1	44	14	6	0	1	/	5	292	0	0,9
Caprines	4 600	2,1	1,7	23	32	2	30	7	7	1	3	/	11	0	155	1,3
Cerealliers	60 100	1,6	1,2	88	3	0	2	0	0	0	0	/	0	0	0	0,1
Autres : hors-sol, vitic. arboric.	82 100	2,9	1,4	11	2	0	2	0	0	0	0	/	1	0	0	0,5
TOUS	326 000	2,0	1,4	33	35	4	30	2	13	2	12	/	15	5	2	1,3

* avec les coefficients UGB du RICA sauf pour les ovins : coefficients ICHN.

Source : RICA 2007-traitement Institut de l'Elevage

3

Analyse des impacts par système de production

De l'oxygène pour la montagne laitière

L'analyse concernant les systèmes laitiers s'appuie sur un zonage simplifié de la **France laitière** qui permet de distinguer 3 contextes :

- les zones d'élevage de plaine (Ouest plus intensif, zones herbe-maïs de Basse-Normandie, zones plus herbagères de la moitié Nord) qui représentent la moitié de la production nationale,
- les zones de polyculture-élevage qui en représentent un tiers,
- la montagne et les piémonts avec 15 % du lait produit en France.

Rien de très nouveau pour les laitiers intensifs de l'Ouest

Les nouvelles propositions de réforme de la PAC pénalisent les systèmes laitiers les plus "intensifs" et ceux fortement diversifiés vers les cultures de vente. A l'inverse, les systèmes plus herbagers sont légère-

ment avantagés. Les éleveurs en agriculture biologique, grâce à la prime au maintien, sont consolidés.

Pour autant, en dehors des systèmes bio, l'impact de ces propositions de réforme reste faible pour les systèmes laitiers spécialisés de l'Ouest, compris entre - 700 € et + 700 €/UTA/an. Cet impact est nettement inférieur aux variabilités de revenu d'une année sur l'autre dans un élevage laitier ($\pm 5\ 000$ €/UTA/an, voire plus) liées aux aléas climatiques, sanitaires, et aux fluctuations de prix des produits et des charges. Il ne devrait donc pas remettre en cause la tendance de fond des éleveurs de l'Ouest. Le facteur travail restera le facteur principal d'orientation des exploitations.

Avec moins de main-d'œuvre pour les mêmes volumes de lait ou plus de lait par travailleur (agrandissement), la tendance globale à l'intensification devrait se poursuivre. Pour autant, les élevages voulant produire autrement (avec conversion bio notamment) trouveront enfin un soutien concret en leur faveur. Si, dans le même temps, le prix des intrants (engrais, concentrés azotés, produits phytosanitaires notam-

> > >

Impacts économiques du bilan de santé sur les systèmes laitiers de plaine

Figure 9

	Maïs /SFP (%)	Solde des aides		
		€/1000 litres produits	€/UTA /an	% du revenu 2008
Lait spécialisé maïs	35 à 40	- 3 à - 4	- 500 à - 700 €	- 2 à - 3 %
Lait spécialisé herbager	15 à 20	+ 1 à + 2	+ 500 à + 700 €	+ 1 à + 3 %
Lait spécialisé bio	9 à 13	+ 18 à + 28	+ 3 500 à + 5 000 €	+ 10 à + 20 %
Lait + cultures (50% SAU)	40 à 50		- 1 500 à - 2 500 €	- 4 à - 6 %
Lait + taurillons + cultures	45 à 50		- 1 000 à - 2 000 €	- 3 à - 6 %

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Systèmes laitiers des zones de polyculture élevage

Figure 10

	SCOP /SAU	UGB /ha SFP	Quota/ha SFP (l)	Solde des aides		
				% des aides 2006	€ /UTA	€ /ha SAU
Cultures dominantes et lait	> 70 %	> 2.5	15 000	-15%		-80
Lait et culture	50 à 70 %	2	10 000	- 10 à - 15 %	- 2 500 à	-60
Lait et culture avec contrainte herbagère	50%	1.5	5 à 10 000	-10%	- 3 500	-40

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Impacts économiques du bilan de santé sur les systèmes laitiers de montagne

Figure 11

	Solde des aides	€/UTA par an (et augmentation en %)	Par ha de SAU	En €/1000L de lait (pour les systèmes spécialisés)
Tout herbe d'altitude		+ 3000 à 4000 € (+ 30% environ)	90 à 110 €	30 à 35€
Herbe et céréales d'altitudes		+ 2 000 à 2 500 € (+20% environ)	60 à 80 €	20 à 25 €
Piémonts		+ 1 500 à 2 000 € (+ 15% environ)	60 €	10 à 15 €
Double-troupeaux herbagers		2 500 à 3 500 € (+ 15% environ)	50 à 90 €	
Systèmes en agriculture biologique		+ 6 000 à 12 000 € (+ 25 à 50%)	180 à 200 €	50 à 100 €

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

ment) continue à augmenter, les orientations vers un peu plus d'herbe dans le système fourrager pourraient devenir plus fréquentes dans les structures de dimension faible à moyenne (< 300 000 litres), même si ce soutien à l'herbe sera probablement calculé sur une base historique.

Cette conversion herbe devrait rester minoritaire dans les structures de grosse dimension (> 500 000 litres) qui privilégient la productivité par vache en s'appuyant sur les stocks à base de maïs ensilage. L'adoption du robot de traite ne devrait pas non plus favoriser le pâturage.

Dans les zones de polyculture-élevage : la réforme permettra-t-elle la stabilisation de l'élevage ?

Les mesures adoptées par la France à l'occasion du bilan de santé de la PAC, induisent un rééquilibrage des aides entre les surfaces COP et les surfaces fourragères en herbe. Les exploitations laitières des zones de polyculture élevage devraient être mises à contribution : les aides affectées aux surfaces fourragères sont bien inférieures aux différents prélèvements opérés. La diminution du volume d'aides devrait se situer autour de 10 à 15% du montant perçu actuellement par ces exploitations. Cette diminution est d'autant plus sensible que la part des surfaces en COP dans la SAU est importante et que les surfaces fourragères sont intensifiées. La perte de revenu à système constant serait de l'ordre de 1 500 à 2 000 € par UTA (Unité de Travail).

Dans les zones de polyculture élevage à contraintes herbagères (Lorraine, Champagne-Ardenne)

La redistribution des aides sur les surfaces en herbe ne compense pas les prélèvements mis en œuvre par cette réforme. La marge de l'atelier laitier se trouve malgré tout confortée au regard de celle des cultures de vente. Au mieux on peut espérer que cette réforme permette de maintenir les prairies permanentes puisqu'il faudra pouvoir justifier de surfaces en herbe pour activer ces "DPU herbe". Lorsqu'il reste possible de labourer, cette aide herbe spécifique sera mise en balance avec l'éventuel supplément de marge permis par les cultures de vente comparé avec la production animale en place. Ainsi avec des prix élevés pour les céréales et oléagineux, il y a fort à parier que les cultures continueront à progresser au

détriment de l'élevage viande souvent présent dans ces exploitations laitières. Si l'activité laitière ne semble pas trop menacée dans ces régions, l'arrivée massive du robot de traite pourrait bien contribuer aussi à faire reculer la place de l'herbe dans les exploitations.

Dans les zones de polyculture élevage intensives (Nord, Picardie)

Dans ces régions, la terre reste souvent un facteur de production limitant. Dans ces conditions, la rémunération de la main-d'œuvre présente continue d'être mieux assurée par l'élevage laitier que par les cultures de vente, même avec de très bons rendements. Parmi les zones de polyculture élevage. Celles-ci semblent le mieux placées pour maintenir voire développer la production laitière dans la perspective de la suppression des quotas et cette réforme ne peut que conforter le lait.

Dans les zones de polyculture à faible densité d'élevages laitiers (Poitou-Charentes, côtes secs et causses du Sud-Ouest, Centre et Champagne)

Le rééquilibrage des aides en faveur des surfaces herbagères voire fourragères peut sembler un élément favorable au maintien des exploitations mixtes lait-céréales. Le caractère sécurisant de la combinaison des ateliers pourrait être décisif dans une période de grande incertitude sur les prix. Néanmoins, il est peu probable que cette réforme permette d'enrayer la sous-réalisation laitière de ces régions. Les agriculteurs de ces zones, souvent isolés dans un environnement de céréaliers, pourraient bien continuer à abandonner une activité laitière localement marginale.

Enfin un coup de pouce au lait de montagne

Même après avoir espéré plus, le lait de montagne fait partie des bénéficiaires du rééquilibrage des aides de la réforme du bilan de santé de la PAC

Comme on pouvait s'y attendre, plus il y a d'herbe dans le système et plus la réforme est favorable. Entre les systèmes tout herbe (sans aucun labour) et les systèmes de piémont avec maïs et céréales intracommunales, le solde, ramené au litre de lait vendu,

> > >

UN ENCOURAGEMENT FORT EN DIRECTION DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'exemple du lait

En raison de leur caractère herbager, les exploitations en agriculture biologique s'étaient trouvées relativement pénalisées par les réformes successives de la PAC. Leurs DPU actuels sont assez systématiquement inférieurs à ceux des exploitations conventionnelles.

Les mesures issues du bilan de santé (articles 63 et 68) apportent un vrai coup de pouce aux éleveurs déjà convertis. Le premier article leur permet de bénéficier des nouvelles aides

sur les surfaces en herbe souvent importantes au sein de la SAU. Le second article attribue une aide que nous estimons à 100 €/ha de SAU pour les exploitations déjà labellisées bio, à laquelle il faut ajouter les aides à la production laitière en montagne pour les exploitations bio relevant de ces zones. Selon les systèmes, les aides seraient réévaluées de 50 à 100 €/ha de SAU en plaine et de 150 à 200 €/ha de SAU en montagne. Au global, à système constant,

les éleveurs en AB verraient leurs revenus s'améliorer de l'ordre de 5 000 €/UTA.

La conversion à l'agriculture biologique serait également encouragée au travers d'aides du deuxième pilier. Il restera à voir si les modalités d'attribution de ces aides ne génèrent pas des différences de traitement entre les éleveurs anciennement convertis et ceux qui le feraient désormais.

Système laitier en AB <i>Figure 12</i>				
	UGB /ha SFP	Solde des aides		
		€ /UTA	€ /1000 l	€ /ha SAU
Spécialisé de plaine avec maïs	1 à 1,5	3 500 à 5 000	20 à 30	50 à 100
Lait et culture	1	5 000		100
Spécialisé de montagne	0,5 à 1	6 000 à 12 000	50 à 100	150 à 200

Source : Réseaux d'Élevage - Institut de l'Élevage

va du simple au double (de 15 à 30 €/1000 L). Avec peu de SCOP et de PMTVA, le prélèvement sur ces systèmes est faible (entre 1 000 et 2 000 €/an), et plus ces systèmes ont de l'herbe dans leur exploitation, plus la restitution de l'article 63 sera importante.

Le nombre d'associés en cas de GAEC (transparence) jouera également un rôle important : en effet une exploitation avec 2 parts multipliera par 2 le plafond des aides au lait de montagne, et de ce fait le montant de cette aide. La transparence jouera également sur le seuil de la première tranche de l'aide à l'herbe (50 ha) et sur celui de l'ICHN. La première tranche de l'ICHN augmentera de 11% pour atteindre un montant 50% supérieur à la tranche suivante ; ce qui représente de 500 € à 1 000 € environ selon que l'exploitation a une ou deux parts.

Du fait du prélèvement sur la PMTVA, les double-troupeaux herbagers ont un solde de l'ordre de 50 à 90 €/ha de SAU, un peu moins favorable que les "lait tout herbe", et ceci malgré une surface principalement en herbe. La place respective du quota laitier et des PMTVA joue beaucoup dans le montant du solde des aides.

Concernant les évolutions dans les systèmes laitiers de montagne il est peu probable que cette réforme inverse les grandes tendances, du moins pour les systèmes conventionnels. L'investissement dépendra toujours de la possibilité de produire plus de lait, et surtout de son prix. La concurrence lait/viande dépendra quant à elle de la rentabilité comparée des deux productions et de la disponibilité de foncier. L'avenir des systèmes en AOC dépendra de la capacité des opérateurs à dégager une plus-value intéressante et à la répercuter aux producteurs pour maintenir le prix du lait. Néanmoins ceux qui se trouvent sur la zone tout herbe sont confortés par la réforme. C'est le cas également de ces systèmes en agriculture biologique qui ont été très favorisés dans la réforme et pourraient de ce fait intéresser plus de monde, surtout si les laiteries promeuvent également cette production.

Un rééquilibrage qui profite aux systèmes ovins allaitants

Globalement, cette réforme devrait aboutir à une

forte réévaluation des aides pour presque tous les systèmes ovins, et pas seulement pour les spécialisés les plus herbagers.

Les systèmes spécialisés intensifs ("fourragers", à plus d'1,4 UGB/ha SFP), un peu moins valorisateurs d'herbe, bénéficieront d'un même niveau de rééquilibrage que les herbagers (< 1,4 UGB/ha), de l'ordre de 13 000 €/exploitation, au vu du traitement réalisé sur la base RICA. Sur la base des cas-types de l'échantillon national, les fourragers bénéficient de revalorisations des aides de l'ordre de 60 à 80% par rapport aux montants 2006, même si les soutiens ramenés à l'UTA restent nettement inférieurs à ceux des herbagers.

Globalement les systèmes utilisateurs de parcours semblent aussi bénéficier de ce rééquilibrage, à peu près au même niveau. Cependant certains systèmes basés sur une forte utilisation des parcours individuels risquent de passer à côté des "DPU herbe" (article 63), du fait d'un chargement trop faible sur la surface fourragère totale. Dans l'échantillon national des cas-types ovins viande, plusieurs systèmes sont ainsi exclus de l'article 63 et ne bénéficient que de l'article 68. Les départements du Sud-Est seraient particulièrement touchés : à partir des déclarations PAC 2006, toutes productions confondues, la part des élevages exclus de l'article 63 du fait d'un chargement trop faible serait de 30% dans les Hautes-Alpes, de 70% dans les Alpes-de-Haute-Provence, et 85% dans les Alpes-Maritimes. A l'échelle nationale, d'après la dernière Enquête Structures (SSP, 2007), nous estimons à 2 000¹ le nombre d'exploitations ovines dont le chargement est inférieur à 0,5 UGB/ha de surface fourragère totale, parcours individuels compris. A l'opposé, par cette même source, on peut estimer à 500 le nombre d'exploitations présentant un chargement supérieur à 0,5 mais ne fonctionnant qu'avec des parcours, et qui seraient donc potentiellement pénalisées par l'exclusion des parcours de ces surfaces au titre du nouveau "DPU herbe".

Sur la base du traitement effectué sur le RICA, les systèmes ovins-cultures bénéficient en moyenne d'une légère réévaluation des aides, de l'ordre de 2 000 €/exploitation. De fait, certains systèmes ovins-cultures, parmi les plus intensifs et/ou à plus faible orientation ovine, seront pénalisés. Parmi l'échantillon national de cas-types, seul le système intensif de

¹ Ou davantage si les UGB étaient comptabilisées au prorata temporis pour les utilisateurs d'estives collectives.

Descriptif des cas-types ovins viande Figure 13

Systèmes	Nom du cas-type	MO totale	SAU (ha)	Nb brebis	SFP (ha)	Parcours (ha)	Estives	UGB /ha SFP	
Spécialisés OV	Fourragers	Intensif du Massif central	1,5	43	460	36	0	1,9	
		Intensif de l'Ouest	1,3	50	470	39	0	1,8	
	Herbagers	Herbager de l'Est	2,0	150	1000	150	0	1,0	
		Herbager du Centre-Ouest	1,5	100	600	91	0	1,0	
	Pastoraux	Intensif des causses du Sud-Ouest	2,0	110	730	85	240		0,3
		Herbassier Stabilisé en plaine	1,5	40	989	40	335	oui	0,4
Montagnards	Semi-intensif du Massif central	1,5	110	750	100	0		1,0	
	Transhumant alpin	1,3	35	360	28	26	oui	1,0	
Ovins viande + cultures	Semi-bergerie	1,1	75	205	6	0		5,3	
	Intensif	1,0	100	350	37	0		1,5	
	Herbager	1,5	120	500	65	0		1,2	
Ovins viande + bovins viande	Naiss.-engr. de zone herbagère	2,0	120	500	110	0		1,5	
	Naisseur de zone herbagère	1,5	70	200	66	0		1,2	
	Naiss.-engr. de zone fourr. intens.	2,0	113	500	103	0		1,6	

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Impact du bilan de santé sur les systèmes ovins Figure 14

Systèmes	Nom du cas-type	Solde	Solde en % des aides 2006	Aides après réforme /UTA	dont 1er pilier	dont 2nd pilier	RCAI 2006 réévalué /UTAF	Aides / RCAI 2006 réévalué	Valeur ajoutée 2006/UTA
Fourragers	Intensif du Massif central	12 700	61%	22 200	76%	24%	31 400	106%	8 900
	Intensif de l'Ouest	11 900	79%	20 800	100%	0%	26 300	79%	19 800
Herbagers	Herbager de l'Est	29 600	84%	32 500	88%	12%	39 700	82%	21 100
	Herbager du Centre-Ouest	17 800	57%	32 600	79%	21%	35 500	92%	14 000
Pastoraux	Intensif des causses du Sud-Ouest	15 000	26%	36 000	65%	35%	42 200	85%	18 100
	Herbassier Stabilisé en plaine	21 200	50%	42 300	74%	26%	30 800	138%	-6 200
Montagnards	Semi-intensif du Massif central	21 900	55%	40 800	73%	27%	36 500	112%	10 700
	Transhumant alpin	11 800	43%	30 000	59%	41%	27 900	140%	800
Ovins viande + cultures	Semi-bergerie	0	0%	28 200	100%	0%	23 300	133%	19 300
	Intensif	5 300	17%	37 300	90%	10%	35 200	106%	27 700
	Herbager	11 300	38%	27 200	100%	0%	24 600	111%	14 100
Ovins viande + bovins viande	Naiss.-engr. de zone herbagère	14 600	26%	35 500	79%	21%	39 800	89%	18 400
	Naisseur de zone herbagère	6 000	19%	25 500	81%	19%	28 100	91%	14 000
	Naiss.-engr. de zone fourr. intens.	11 900	25%	29 300	90%	10%	31 900	92%	22 500

(1) RCAI 2006 réévalué : Revenu avant MSA, avec prise en compte des montants d'aides issus du bilan de santé

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

semi-bergerie, avec 200 brebis pour 5 ha de SFP et 70 ha de cultures, ne bénéficie pas d'une réévaluation. A l'opposé, le système ovins-cultures herbager bénéficie d'une réévaluation de près de 40% de ses aides.

Les systèmes ovins-bovins viande restent très présents dans la production française, malgré la tendance à la spécialisation, plutôt bovine. Pour les 3 cas-types présentés ici, la réévaluation du soutien varie de 19% à 26%, selon le poids de la production ovine dans l'exploitation. Pour les cas-types ovins-bovins lait de l'échantillon national (non présentés dans le tableau), la revalorisation serait de l'ordre de 30% à 40%, avec un montant d'aides après réforme de 40 000 €/UTA pour le système montagnard, et moitié moins pour le système de plaine.

Une amélioration du revenu... mais pas de la valeur ajoutée

Cette forte réévaluation des aides permettrait donc une nette amélioration du revenu des élevages, mais avec une part renforcée des primes dans le produit et le revenu. En conjoncture 2006, tous les cas-types spécialisés de l'échantillon national verraient leur RCAI (Résultat Courant Avant Impôt)/UTA compris dans une fourchette de 26 000 à 42 000 €. En conjoncture 2008, cette fourchette serait de 21 000 à 32 000 €. Sur la base de la conjoncture 2006, la part des aides dans le RCAI serait de 80% à 140%, mais elle atteindrait 100% à 160% en conjoncture 2008, pour des systèmes ayant pourtant fait l'objet d'une optimisation technico-économique.

La réévaluation des aides n'améliorera pas la valeur ajoutée des exploitations. En conjoncture 2006, la moitié des élevages ovins spécialisés de la base du RICA avaient déjà des valeurs ajoutées négatives, notamment les systèmes herbagers et pastoraux. Parmi les cas-types de l'échantillon national, c'était notamment le cas du système herbassier de plaine, alors que le transhumant alpin n'atteignait que 1 100 € de valeur ajoutée par UTA. L'inflation des charges de 2007 et 2008 a encore réduit cette valeur ajoutée pour tous les systèmes.

Quelles conséquences ?

Dans un contexte économique très difficile, ce rééquilibrage des aides devrait d'abord constituer une

importante bouffée d'oxygène, à l'image de l'embellie du début des années 2000. Après une longue période de crise, la conjonction de bons cours liés à l'épidémie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni, du passage de la PCO à la PBC et des primes générées par les CTE avait alors permis de redresser les revenus et de rétablir les trésoreries, voire pour certains de réinvestir dans leurs outils de production.

L'instauration d'une nouvelle prime à la brebis et le "DPU herbe" vont sensiblement déplacer le curseur concernant la rentabilité de l'atelier ovine comparée à celle des autres productions, complémentaires ou concurrentes. La recherche de plus-value par la transformation des céréales en kg d'agneaux peut ainsi redevenir d'actualité, notamment dans un contexte où la production en bergerie a été fortement mécanisée, sous réserve de solutions permettant de lever la contrainte de l'astreinte (week-ends, congés). De même, la complémentarité au pâturage entre ovins et bovins, qui permet une meilleure valorisation de l'herbe, à l'image des systèmes britanniques ou irlandais, pourrait retrouver un intérêt.

L'enjeu est bien que cette manne financière, dont la pérennité n'est pas garantie au-delà de 2012, ne serve qu'à conforter l'existant. Après l'épisode des "CTE ovins", pas toujours bien utilisés, il est vital que cette nouvelle opportunité soit saisie pour adapter les systèmes et améliorer leur valeur ajoutée. L'efficacité technico-économique de nombreux élevages va devoir être améliorée.

Quels impératifs ?

Les déterminants du revenu en élevage ovine viande sont bien connus. A structure constante la productivité des brebis constitue le premier facteur, et cela est particulièrement vrai lorsque les cours sont relativement favorables.

Même lorsque les concentrés étaient plutôt bon marché, leur niveau de consommation dans les élevages était le deuxième déterminant technique du revenu, même si le prix des agneaux est aussi un élément déterminant pour ramener de la valeur ajoutée dans les élevages. Dans une perspective de renchérissement du prix des aliments, à l'image du "coup de chauffe" de 2007, la consommation de concentrés va prendre un poids croissant, et la recherche d'autonomie fourragère et/ou alimentaire est plus que jamais d'actualité.

> > >

Descriptif des cas-types ovins lait

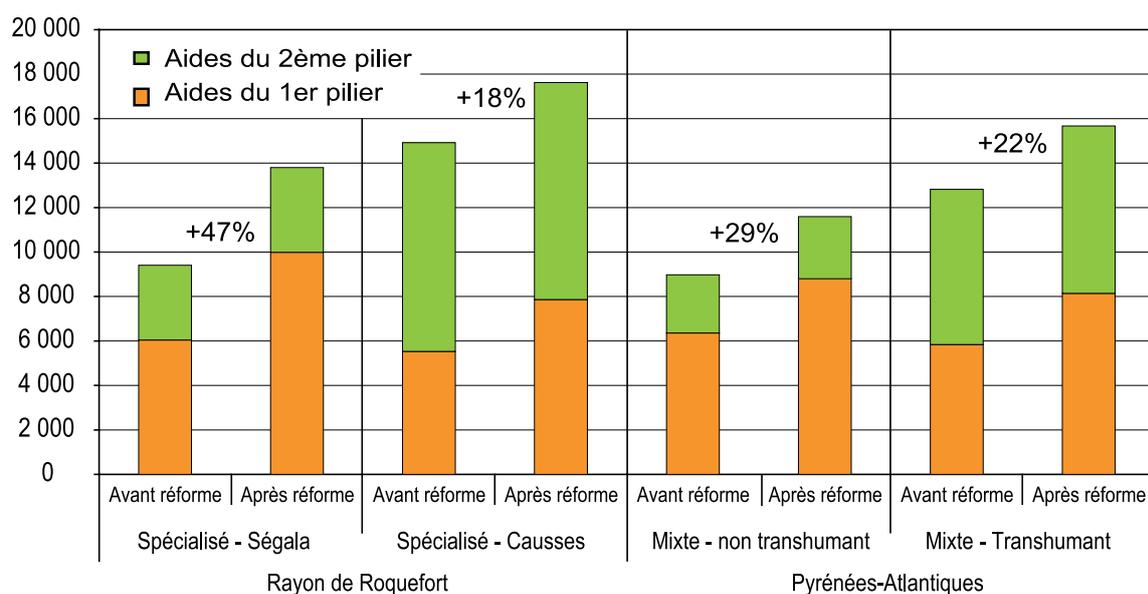
Figure 15

Conjoncture 2006		MO familiale (UTA)	SAU (ha)	Parcours (ha)	Nb brebis laitières	Lait /brebis (litres)	Nb vaches allaitantes	RCAI / UTA non salarié (€)
Rayon de Roquefort	Spécialisé - Ségala	1,5	39	-	275	260	-	19 500
	Spécialisé - Causses	2	50	70	300	220	-	18 000
Pyrénées-Atlantiques	Mixte - non transhumant	1,8	24	10	260	130	12	15 700
	Mixte - transhumant	1,5	14	-	200	85	10	14 000

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Evolution des aides (1er et 2ème pilier) par UTA dans les systèmes ovins lait

Figure 16



Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Il faut donc inciter à une maîtrise des coûts de production, particulièrement des coûts alimentaires, ce qui passera nécessairement par un "retour aux fondamentaux", via l'optimisation de la productivité pondérale autonome, un peu délaissée au cours des dernières années.

Concernant la productivité des brebis, les voies d'amélioration sont certainement à rechercher du côté d'une meilleure adéquation entre les potentiels des types génétiques et leur utilisation, notamment en termes d'intensification et de production à contre-saison. Dans un contexte de troupeaux agrandis, la recherche d'une certaine rusticité des animaux est à étudier pour tenter de contenir l'augmentation de la mortalité des agneaux.

L'amélioration de l'autonomie alimentaire passe d'abord par une meilleure valorisation de l'herbe par la pâture, ce qui nécessite l'étude des possibilités et des conditions de retour à des systèmes plus pâturants, par exemple par une simplification de la conduite de la reproduction. Si l'intensification fourragère constitue une autre voie "classique", son intérêt devient plus limité dans un contexte de renchérissement du prix de l'énergie et des engrais. La production "d'aliments fermiers" reste une formule sûre, lorsque le potentiel agronomique n'est pas trop restreint.

La maîtrise des coûts de production nécessite également un contrôle des coûts fixes, par la mise en cohérence de la productivité possible ou espérée avec l'investissement à amortir. Comment faire pour limiter les charges de structure, alors que la productivité du travail demanderait encore souvent à être améliorée ? Sur ce point, il faudra se repencher sur la question de la spécialisation ou non des systèmes ovins viande : spécialisation ovine qui simplifie l'organisation du travail ou mixité des productions qui réduit les coûts grâce aux complémentarités entre ateliers ?

Dans un contexte où l'aval est fragilisé, la baisse des volumes de production pourrait entraîner des recherches de complémentarités entre bassins d'approvisionnement. Il faudra bien se reposer aussi la question des complémentarités entre élevages, terroirs, voire bassins de production, en envisageant la réduction de l'étalement de la production à l'échelle individuelle comme une solution pour réduire les coûts.

Pour conclure, l'élevage ovin viande offre l'avantage de disposer d'une très large palette de systèmes, des plus intensifs aux plus extensifs. Le principal enjeu dès à présent et pour l'après 2013 est bien de rechercher une meilleure cohérence technico-économique de ces systèmes, dans toute leur diversité.

Les ovins lait bénéficient de la réforme

L'impact des mesures annoncées

Parmi les mesures annoncées, c'est la mise en place, dans le cadre de l'article 68, d'un soutien aux secteurs ovin et caprin qui aura le plus fort impact sur les systèmes laitiers. Sur la base du traitement réalisé sur le RICA, le montant attendu est de 5 900 € pour 292 brebis en moyenne par exploitation, pour un revenu qui sur la base RICA se situe autour de 15 000 €/UTA/an

Même si des éléments restent à préciser sur la façon dont seront prises en compte les surfaces pastorales (parcours individuels, estives collectives) qui sont utilisées par le troupeau de brebis laitières ou l'atelier bovin/ovin viande qui lui est associé, la mise en place d'un soutien spécifique aux surfaces en herbe dans le cadre de l'article 63 devrait se traduire par une progression du montant total des aides découplées de l'ordre de 3 000 €/exploitation.

Les éleveurs de brebis laitières sont très majoritairement engagés dans des filières sous signe de qualité ou d'origine (AOC Roquefort, Ossau-Iraty et Brocciu, label agneaux de lait des Pyrénées). Ils sont en revanche peu nombreux à avoir opté pour l'agriculture biologique : selon l'Agence Bio, 3,5% des brebis laitières et 1,9% de la collecte sont en mode de production biologique. Pour ces derniers, qui sont principalement situés hors des bassins traditionnels de production de lait de brebis, l'impact de la mise en place d'un soutien à l'agriculture biologique dans le cadre de l'article 68 sera non négligeable.

Enfin, bien qu'une très large majorité des élevages soit localisée en zone de montagne ou de haute montagne (85% des élevages selon le dernier recensement agricole), la revalorisation de l'ICHN aura un impact très limité : autour de 620 €/exploitation en moyenne.

> > >

" QUAND ON RETROUVE LA PAC SOUS LES PIEDS DES CHEVAUX "

En 2007, la France comptait au moins 900 000 équidés répartis sur au moins 500 000 ha, quasi-exclusivement en prairies¹. Les éleveurs, au nombre de 44 000, détiennent 450 000 équidés dont 95 000 poulinières. Les activités équestres sont pratiquées dans 6 600 établissements dont 4 000 de statut privé relevant du statut des exploitations agricoles depuis la nouvelle loi d'orientation.

Dans le cadre de "l'Agenda 2000", les chevaux ne donnent pas le droit d'accéder directement à des aides du premier pilier de la PAC. Les éleveurs de bovins, d'ovins ou de caprins et les producteurs de grandes cultures, diversifiés dans le cheval, peuvent certes activer leurs DPU sur l'ensemble de leurs surfaces y compris celles valorisées par les chevaux qui ne sont d'ailleurs pas répertoriées. En revanche, leurs DPU sont, par construction, d'un montant plus faible que ceux des éleveurs sans chevaux. Pour les agriculteurs à titre principal ou secondaire, spécialisés dans le cheval, la détention de DPU est conditionnée soit par l'acquisition ou la location de terres auxquelles étaient déjà attachés des DPU issus d'autres productions agricoles, soit par l'octroi de DPU au moment de l'installation en tant que jeunes agriculteurs. A priori, le nombre de ces bénéficiaires doit être faible.

En revanche les chevaux peuvent permettre à leurs éleveurs d'émerger à trois mesures du deuxième pilier : les ICHN (où peuvent être pris en considération tous les chevaux de plus de 6 mois, présents sur la structure pendant au moins un mois autour du 31 mars), la PHAE et l'aide aux races menacées. Pour les exploitations spécialisées dans l'élevage ou la valorisation de chevaux, à l'exception de l'entraînement pour les courses, l'attribution des aides concernant les deux premières mesures est conditionnée par la détention d'au moins 3 chevaux d'élevage (juments, poulains de 6 mois à 3 ans, étalons agréés pour la monte publique).

En 2004, 75 départements ont déclaré des équins dans le cadre de l'ICHN ce qui a représenté un peu moins de 12 000 dossiers et concerné 75 000 équins². La PHAE a été demandée par 8 400 éleveurs qui ont déclaré 68 000 équins. La prime aux races menacées a concerné un nombre beaucoup plus réduit d'éleveurs puisqu'ils sont à peine plus de 200, répartis dans 14 régions, à l'avoir demandée pour un total de 1 300 équins.

La prise en compte des chevaux dans le cadre du "bilan de santé" de la PAC présente surtout un enjeu pour le nouveau soutien à l'herbe. Ils devraient dans un certain nombre de situations, en

étant associés à d'autres herbivores, permettre de justifier des niveaux de chargement suffisants pour toucher ce nouveau "DPU herbe". Dans d'autres situations ils pourront semble-t-il permettre à eux seuls d'activer ces DPU.

Les éleveurs de chevaux sont extrêmement divers en fonction des types de chevaux produits, de la taille de leur élevage et des autres productions pratiquées sur leur exploitation. Toutefois, les revenus tirés de l'élevage et de la valorisation des chevaux restent globalement très modestes. Les premiers résultats issus des exploitations du Réseau équin³ font apparaître des excédents bruts d'exploitation (EBE) nuls en moyenne en élevage et compris entre 10 000 et 30 000 €/UTA familiale dans les exploitations avec des activités équestres.

Les chevaux présents dans des exploitations agricoles diversifiées avec d'autres productions d'élevage ou de cultures ou dans des exploitations spécialisées détenant plus de 15 chevaux utilisent entre 60 et 70 % de la surface totale en herbe valorisée par les équins voire 85 % de cette surface en Languedoc-Roussillon. Les chargements moyens sont faibles : 0,7 à 1 cheval/ha en systèmes diversifiés de plaine, 0,6 cheval/ha dans une région utilisant des estives comme l'Aquitaine, 0,2 cheval/ha seulement en Languedoc-Roussillon. Or, dans la moitié de ces exploitations diversifiées, le cheval est associé à un troupeau de bovins viande (vaches allaitantes dans la très grande majorité des cas) ou plus rarement à une troupe ovine. Ne pas prendre le cheval en compte dans les chargements conduirait à passer le plus souvent en-dessous de 0,5 UGB/ha d'herbe dans les exploitations combinant bovins viande et chevaux et à des chargements pratiquement nuls dans les exploitations céréalières avec des chevaux.

Dans les exploitations spécialisées, les chargements sont un peu plus élevés parce qu'un atelier de valorisation de chevaux complète très généralement l'atelier d'élevage.

En conclusion, la prise en compte du cheval dans le calcul des chargements permettrait d'activer des "DPU herbe" sur 350 000 ha d'herbe au grand maximum, surfaces souvent délaissées par les productions de ruminants ou complémentaires à ces productions. Elle permettrait ainsi de conforter des revenus le plus souvent très modestes. Resterait alors à définir une valeur pour l'UGB cheval parce que pour l'instant tout équidé, du poney Shetland de 200 kg jusqu'à l'étalon Ardennais d'une tonne compte pour 1 UGB.

1 Source : Les Haras nationaux et Institut de l'Elevage -Réseau Economique de la Filière Equine - 2 Source FNC

3 Réseau de 190 exploitations de références suivies dans le cadre du Réseau Economique de la Filière Equine coordonné par l'Institut de l'Elevage avec les Chambres d'Agriculture et les Conseils des chevaux avec l'appui des Haras nationaux.

Au final, selon les données RICA, le montant des primes perçues par les éleveurs ovins lait, après déduction des prélèvements et de la modulation (soit globalement un peu plus de 2 200 €), devrait progresser de 34% (soit 7 500 €/exploitation ou 4 900 €/UTA).

Au delà de cette tendance générale, les simulations réalisées sur cas-types montrent que les effets de cette réforme doivent être nuancés selon le système d'exploitation. Dans les 3 bassins de production de lait de brebis (Rayon de Roquefort, Pyrénées-Atlantiques et Corse), mais également au delà (par exemple en PACA), un grand nombre d'éleveurs utilise des surfaces pastorales. Dans de nombreux cas, le seuil de chargement est inférieur à 0,5 UGB/ha, ce qui ne permettra pas de bénéficier du "DPU herbe" mis en place dans le cadre de l'article 63. Pour ces élevages, dont le nombre est estimé au minimum à 500 (10%) à partir de l'Enquête Structures 2007, le simple effet de seuil entraîne un "manque à gagner" qui pourra être important. Pour les autres, si le chargement est compris entre 0,5 et 0,8 UGB/ha, le niveau d'aide sera inférieur.

Dans les exploitations mixtes des Pyrénées-Atlantiques qui ont des chargements souvent élevés, le nombre de brebis présentes et les surfaces disponibles limitent l'impact des mesures annoncées. Dans ces exploitations, il faut s'attendre à une moindre augmentation du montant total des primes.

Quelle incidence sur les systèmes et leur évolution ?

Dans un premier temps, après plusieurs années marquées par des aléas climatiques et des problèmes sanitaires (fièvre catarrhale au début des années 2000 en Corse, tremblante, agalactie contagieuse dans les Pyrénées-Atlantiques) ainsi que par l'envolée du cours des matières premières, cette réforme issue du bilan de santé de la PAC viendra consolider la trésorerie des exploitations.

Concernant les systèmes en place, il est peu probable que cette réforme ne vienne bouleverser les équilibres entre ateliers.

Pour les exploitations mixtes ovins lait/bovins viande, qui sont très fréquentes dans les Pyrénées-Atlantiques (75% des élevages) et dans une moindre

mesure dans le Rayon de Roquefort et en Corse (de l'ordre de 30% des élevages), le maintien d'un couplage à 75% de la PMTVA encouragera les éleveurs à garder leurs vaches allaitantes malgré la faible rentabilité économique de cette production.

Suite à la mise en place au début des années 90 de la politique de maîtrise de la collecte laitière, certains éleveurs du Rayon de Roquefort (de l'ordre de 10%) ont développé une troupe de brebis allaitantes complémentaire du troupeau laitier. Ces dernières années, les éleveurs envisageaient parfois de supprimer cet atelier complémentaire, souvent pour résoudre des problèmes de main d'œuvre. La perspective de pouvoir bénéficier d'une prime à la brebis devrait ralentir cette tendance.

Enfin, les surfaces en céréales ou en maïs sont généralement destinées à la production de grain (et de paille) pour le troupeau. Compte tenu des objectifs d'autonomie alimentaire qui sont inscrits dans les cahiers des charges de Signe d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO) et de l'évolution du coût des aliments, ces surfaces ne devraient pas être trop affectées par le découplage total des aides SCOP.

La mise en place d'une aide à la brebis risque cependant d'encourager les éleveurs qui privilégient les effectifs au détriment de la productivité de leur troupeau et de l'autonomie alimentaire de leur exploitation. Sans garantie de maintien de cette aide au delà de 2012, ces éleveurs devront évoluer pour conforter la valeur ajoutée créée sur leur exploitation. Ils devront pour cela améliorer la productivité laitière de leurs brebis et la maîtrise des charges (notamment les charges d'alimentation), qui sont, en élevage ovins lait, les principaux leviers d'amélioration du revenu.

Le retour d'un soutien direct pour le secteur caprin

L'attribution d'une aide à la chèvre est une nouvelle donne dans la filière caprine qui n'avait connu jusque là qu'une prime à la chèvre en zone de montagne (ex PCO puis PBC) devenue totalement découplée suite à la dernière réforme de la PAC. Cette nouvelle mesure devrait mettre sur le même pied tous les producteurs, quelle que soit leur région. Cette aide, qui pourrait se monter à 21 euros par chèvre pour les troupeaux de plus de 10 chèvres, aurait un impact

> > >

Descriptif des cas-types caprins

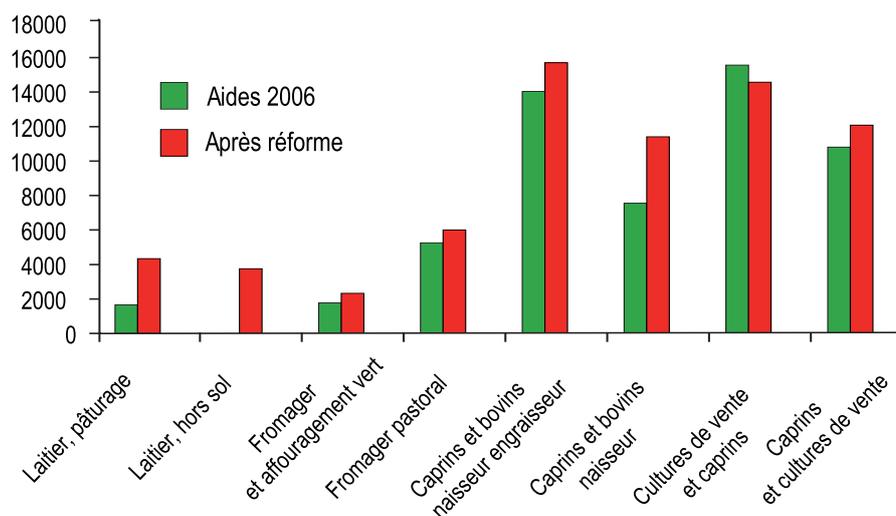
Figure 17

Systemes	Main d'œuvre totale (UTA)	SAU	Nbre de chèvres	SFP	Parcours (ha)	UGB /ha SFT	Solde (€/exploit)	Solde des aides 2006 en %	Aides après réforme €/UTA
Caprins laitiers, pâturage	1.7	35	170	265	0	1,4	4 600	163%	4 338
Caprins laitiers, hors sol	1.7	0	320	0	0		6 400		3 755
Caprin fromager fermier, affouragement en vert	2	20	65	9	0	1,5	1 100	31%	2 326
Caprin fromager fermier, pastoral	2.1	6	53	6	47	0,3	1 600	14%	6 007
Caprins laitiers et bovins viande, naisseur engraisseur	2	80	200 + 45 VA	68	0	1.7	3 300	12%	15 709
Caprins laitiers et bovins viande, naisseur	1.7	67	180 + 23 VA	67	0	1.1	6 600	51%	11 417
Cultures de vente et caprins laitiers	1.7	100	130	20	0	1.5	-1 700	-6%	14 572
Caprins laitiers et cultures de vente	1.7	69	220	20	0	1.9	2 200	12%	12 088

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Bilan de santé : évolution du montant des aides/UTA totales pour les systèmes caprins

Figure 18



Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

non négligeable. D'après le RICA, le troupeau caprin compte 155 chèvres et générera donc une aide de près de 3 500 € en moyenne.

Dans le cadre de l'application de l'article 63, la mise en place d'un soutien spécifique aux surfaces en herbe devrait augmenter le total des aides de près de 2 000 €. Cependant, le prélèvement institué par l'article 63 amputera ce bonus de 1 300 €. Les systèmes caprins sont en effet très fréquemment associés à des surfaces en céréales, pour l'autoconsommation par le troupeau et pour la vente. La revalorisation de l'ICHN aura un impact mineur, autour de 200 €/exploitation. Pour les éleveurs suivis dans le cadre du RICA, la variation nette des aides après réforme s'élèvera à 3 600 €/exploitation, soit 1 700 €/UTA.

Incidences par système, d'après les cas-types des Réseaux d'Élevage

Les systèmes spécialisés caprins, qui développent de grands troupeaux vont bénéficier à plein de l'effet "prime à l'animal". Ces systèmes ayant peu de surfaces en céréales, l'effet du prélèvement sera limité et les surfaces en herbe seront confortées par le nouveau "DPU herbe".

Les systèmes spécialisés avec des effectifs plus limités (fromagers notamment ou laitiers de certaines régions) seront quant à eux moins favorisés, à moins d'avoir un système d'alimentation basé sur l'herbe. En effet, les systèmes herbagers de petite taille seront encouragés grâce à la prime à l'herbe qui fera quasiment jeu égal avec la prime à la chèvre. Les systèmes pastoraux, à l'inverse, risquent d'être écartés de ces nouveaux soutiens. Dans plus de 80% des élevages de certains départements, le seuil de chargement de 0,5 UGB/ha n'est pas atteint et les éleveurs ne toucheront pas le nouveau "DPU herbe". Au total, au niveau national, 1 000 exploitations caprines (estimation à partir de l'Enquête Structures 2007) pourraient ainsi être exclues du soutien à l'herbe productive, soit environ 1 sur 5.

Les systèmes caprins associés à des céréales compensent la perte sur les céréales liées à l'article 63 grâce à la prime à la chèvre. On assiste là à un rééquilibrage entre les deux ateliers sur l'exploitation qui limitera peut-être l'abandon de la production caprine dans

certaines de ces exploitations mixtes. Ces exploitations pourront être incitées à redévelopper des systèmes alimentaires plus autonomes, en implantant des surfaces en luzerne par exemple. Cette évolution sera fonction de celle des cours des céréales, et de la disponibilité en main d'œuvre sur l'exploitation. Dans les exploitations pour lesquelles les cultures de vente sont largement dominantes par rapport à l'atelier caprin, le déséquilibre entre les deux ateliers ne sera pas modifié.

Les systèmes caprins associés à des vaches allaitantes seront affectés via l'article 63 par une baisse des aides sur l'atelier bovin mais cette évolution ne devrait pas être pénalisante, eu égard aux montants concernés. La prime à la chèvre associée à celle sur le maïs ensilage souvent présent dans ce système devrait maintenir l'équilibre. Les systèmes les plus herbagers devraient enregistrer une augmentation du montant de leurs aides.

Au final, les aides nouvelles pour la filière, sans que le solde par exploitation ne soit très élevé, vont dans le sens d'un rééquilibrage dans les systèmes mixtes, et accompagnent l'agrandissement des troupeaux. Les élevages de petite taille, extensifs, seront assez peu concernés par ce nouveau dispositif. L'impact de la réforme sera donc variable d'une région à l'autre en fonction des systèmes. Contrairement au lait de vache, ce n'est pas la montagne qui est privilégiée.

En bovins viande, mieux vaut avoir de l'herbe

Dans les élevages de viande bovine, le contexte 2007/2008 de dégradation forte des revenus ne favorise pas une lecture sereine des propositions de la nouvelle PAC pour 2010-2012. Dans la mesure où la part d'aides dans le revenu est très importante, et où ces aides sont fortement impactées par les prélèvements, les systèmes bovins viande, naisseurs comme engraisseurs, sont sensibles aux évolutions du système de soutien.

Depuis 1992, la PAC a relativement consolidé les systèmes bovins viande français. En contrepartie, elle a créé une certaine dépendance aux aides. La première étape du découplage de 2006 qui touchait la Prime au Bovin Mâle (PSBM) puis une partie de la Prime à

Descriptif des cas-types bovins-viande

Figure 19

Systèmes			Libellé région programme	SAU (ha)	SFP (ha)	dont herbe (ha)	dont maïs (ha)	Parcours (ha)	UGB /ha SFT	NB VA	Nb UGB BV
Spécialisés Bovins viande	Naisseur broutards légers	Limousin	95	91	91	0	0	1,1	77	103	
		Midi Pyrénées	45	45	45	0	40	0,6	43	53	
	Naisseur broutards lourds	Auvergne	145	133	129	4	0	1,1	93	150	
		Bourgogne	100	90	90	0	0	1,1	65	101	
	N.E. VSLM	Limousin	55	51	51	0	0	1,2	54	59	
		Pays de la Loire	73	63	53	10	0	1,6	63	103	
	N.E. de jeunes bovins	Limousin	95	85	81	4	0	1,5	72	125	
		Auvergne	125	113	113	0	0	1,2	63	130	
	N.E. de bœufs	Basse-Normandie	110	103	99	4	0	1,2	70	124	
		Centre	110	73	73	0	0	1,2	59	86	
Bovins viande + cultures	Naisseur	Lorraine	115	57	57	0	0	1,3	43	73	
		Lorraine	150	74	70	4	0	1,3	50	94	
	N.E. de jeunes bovins	Lorraine	150	74	70	4	0	1,3	50	94	
		Bretagne	65	15	1	14	0	3,9	0	58	

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

Bilan de santé : évolution des aides, en proportion des aides 2006 et part des aides du 1er et 2ème pilier

Figure 20

Systèmes			Solde (*)	Solde (*) % des aides 2006	Aides 1er pilier après réforme (*)	dont solde PMTVA couplée	Aides 2ème pilier après réforme
Spécialisés Bovins viande	Naisseur broutards légers		800	2%	30 003	15 265	9 400
			2 200	7%	16 289	9 415	15 895
	Naisseur broutards lourds		0	0%	47 678	18 092	9 920
			500	1%	33 059	13 293	8 870
	N.E. VSLM		1 600	5%	26 682	10 770	6 590
			-1 600	-5%	28 646	11 844	0
	N.E. de jeunes bovins		-900	-2%	37 199	14 911	3 170
			1 200	2%	37 583	11 905	9 920
	N.E. de bœufs		300	1%	36 303	14 279	8 250
			-1 000	-3%	29 867	11 909	2 920
Bovins viande + cultures	Naisseur		-3 100	-8%	34 396	8 693	0
			-4 600	-9%	45 005	9 636	0
	N.E. de jeunes bovins		-4 600	-9%	45 005	9 636	0
			-5 500	-15%	31 083	0	0

(*) option sans parcours

Source : Réseaux d'Elevage - Institut de l'Elevage

l'Abattage (PAB) a eu pour effet de renforcer le rôle du marché dans l'orientation des productions. Ce qui est décidé par l'accord du 20 novembre avec le découplage total des aides aux productions finies et ce qui est proposé avec l'utilisation française de la "boîte à outils" du bilan de santé et le découplage de 25% de la PMTVA, a pour effet d'accorder moins d'aides à l'animal (à l'acte de production) et plus à la surface. La création du nouveau " DPU-herbe " est-il de nature à atténuer l'effet découplage ?

A ce stade et encore plus que pour les autres productions animales, seule une partie des mesures concernant la viande bovine est connue. La réorientation d'une partie des aides découplées et non réaffectées dans l'article 63 pourrait éventuellement modifier notre analyse, mais les impacts chiffrés sur une batterie de systèmes types français issus de la base des Réseaux d'Élevage fournit déjà quelques éclairages sur les enjeux.

En privilégiant l'hypothèse d'un retour historique des montants découplés (PMTVA, SCOP, le retour de la partie prime à l'abattage étant obligatoire) et non prélevés par l'article 63, la différence de soutien avant et après réforme connaît un gradient important entre naisseurs, naisseurs-engraisseurs et engraisseurs, d'autant plus que les engraisseurs français ont une forte activité céréalière.

Pour la plupart des systèmes allaitants spécialisés, à l'exception des naisseurs-engraisseurs de jeunes bovins, le solde, pour modeste qu'il soit, est en général positif. La façon dont sont prélevés et redistribués les montants concernés par l'article 63 conduit évidemment à des impacts variables selon les systèmes et donc les régions.

Dans les élevages spécialisés, l'écart de primes avant et après réforme PAC est compris entre -5 et +7% des aides perçues en 2006. Ainsi, l'équilibre des systèmes bovins viande ne devrait pas être fortement touché. L'élevage est globalement renforcé par rapport à la décision communautaire qui de toute façon aurait entraîné mécaniquement une chute du soutien de 5% par la modulation. Les systèmes herbagers sont plutôt confortés par la mise en place du nouveau " DPU-herbe " alors que les systèmes plus intensifs contribueront davantage par le découplage des aides PAB et des aides SCOP et seront moins bénéficiaires de la nouvelle prime à l'herbe. Le solde varie entre

+2 200 €/exploitant pour les naisseurs de races rustiques et -1 600 €/exploitant pour les naisseurs engraisseurs de l'Ouest. Dans les systèmes diversifiés élevage/cultures, le solde des aides est en général négatif sous l'effet des prélèvements sur les soutiens SCOP.

Des revenus confortés pour les naisseurs de plaine et de montagne

Pour les systèmes des zones herbagères du Nord du Massif central, comme pour ceux des zones de races rustiques des montagnes humides, ou pour les systèmes de type limousins du Plateau de Millevaches, le nouveau dispositif conforte plutôt leur logique herbagère et "extensive" de valorisation des surfaces. Le nouveau "DPU-herbe" pour tous et la revalorisation des aides ICHN pour certains compensent largement le prélèvement effectué sur la partie découplée de la PMTVA. Il renforce le revenu de ces systèmes. Reste toutefois à préciser les modalités d'application du nouveau " DPU-herbe " et en particulier, la prise en compte ou non des parcours dans les surfaces primées et dans le calcul du seuil minimum d'éligibilité, ou encore la façon dont sera calculé le soutien à l'herbe entre 0,5 et 0,8 UGB à l'hectare. Le rôle de l'élevage dans l'aménagement du territoire pourrait en effet être remis en cause sur certains espaces très extensifs en particulier en zone sèche. Avec les règles retenues dans ce dossier, 3 900 élevages (5 % d'après l'Enquête Structures 2007), seraient exclues (charge-ment <0,5) du soutien à l'herbe productive.

Dans ces systèmes naisseurs des bassins allaitants en zones herbagère, au cœur de la dynamique globale de notre filière viande spécialisée, l'importance du soutien public est déterminante. La place respective du montant couplé/découplé l'est tout autant. Après réforme c'est 30 000 à 45 000 euros de soutien qui sont apportés par exploitation, premier et deuxième piliers cumulés, dans la gamme de ces cas-types, pour un revenu disponible qui ces dernières années n'était que de 50% de ces montants. Le volume d'aides couplées à l'acte de production, qui n'est plus que 10 000 à 18 000 euros est cependant encore suffisant, on peut le penser, pour ne pas encourager "l'extensification de ces systèmes extensifs", leur sortie d'une logique de production et le mitage des territoires qui pourrait l'accompagner. Un rapport couplage/découplage sans doute aussi à ne pas dépasser pour ne pas flirter avec des politiques de soutien public qui soient contraire aux dynamiques de filière.

> > >

Il y a autour de cette question du découplage des aides au troupeau allaitant, un aspect clé de l'avenir de la filière viande bovine en France et en Europe. Le secteur allaitant français a fait une concession importante dans cette négociation en acceptant le découplage à 25% de la PMTVA. Il faut espérer que la Commission n'y voit pas un premier pas vers ce qui reste son objectif : celui du découplage total des soutiens publics!

Pas d'outil dans la boîte pour le renforcement du naisseur-engraissement

A elle seule cette utilisation de la "boîte à outils" ne devrait pas entraîner de gros bouleversements dans l'équilibre naisseur/naisseur-engraisseur des zones herbagères du Nord du Massif central. Dès lors qu'il y a de l'herbe "historique" il y a retour de soutien significatif avec le nouveau "DPU herbe". Il n'en demeure pas moins que le découplage total de la prime à l'abattage décidé par Bruxelles avec ce bilan de santé est tout sauf un signal positif après ceux donnés avec les découplages de la PSBM et d'une partie de la PAB lors de la réforme "Agenda 2000". A ce titre, le développement de l'engraissement de broutards dans certaines zones allaitantes tel que recherché par les filières, ne trouve aucun appui dans ces nouvelles mesures.

Dans cet équilibre naisseur/engraissement au sein d'exploitations qui, techniquement, peuvent à leur choix renforcer chacune de ces orientations, c'est

donc plus que jamais la conjoncture, les rapports prix du maigre/prix du gras qui influenceront les éleveurs en faveur d'une dynamique de troupeau allaitant au lieu de l'engraissement dans ces zones.

Si l'intérêt de l'engraissement de jeunes bovins risque d'être réduit par ce découplage de la prime à l'abattage, le nouveau "DPU herbe" peut au contraire être perçu positivement pour la finition des animaux à l'herbe et tout particulièrement la finition de vaches et de génisses, cibles de certaines démarches régionales de qualité.

La viande bovine est confortée sur les "prairies obligatoires" des plaines à cultures

Dans les zones intermédiaires de polyculture-élevage, et tout particulièrement dans les régions du Nord et du Nord-Est, la viande bovine dépend du maintien des surfaces en herbe. Avec cette réforme, l'herbe apparaîtra-t-elle moins comme une contrainte ? Si le solde global des aides après réforme est négatif à l'échelle de l'exploitation, il n'en est pas de même à l'échelle de l'atelier élevage. Dans des systèmes herbagers peu intensifs, le transfert PMTVA/DPU-herbe est plutôt favorable. Du coup, la place de la viande bovine dans ces exploitations s'en trouvera peut-être confortée, ainsi que les conduites d'engraissement à l'herbe : génisses ou bœufs.

UN SOUTIEN SPÉCIFIQUE À LA PRODUCTION DE VEAUX SOUS LA MÈRE

Dans les élevages traditionnels de veaux sous la mère, l'ex PAB veau de 50 €/tête est remplacée pratiquement à l'identique par une prime au veau labelisable. Cette prime, ajoutée au DPU-herbe assure un solde positif de cette réforme pour ces systèmes.

C'est dans le secteur de la viande bovine, le seul type de production de viande finie qui conserve

un soutien direct à l'animal, au même titre que les ovins.

L'objectif d'une production de qualité est par ailleurs clairement affiché confortant ainsi la structuration de cette production autour des démarches qualités existantes.

Ceci apparaît donc plutôt comme un gage de stabilité pour

cette production. Il faudra toutefois maintenir les efforts pour rendre cette production plus attractive, notamment en continuant à rechercher des solutions réduisant le travail d'astreinte, augmentant la productivité du travail et conservant le très bon niveau de valorisation du produit.

Les systèmes de l'Ouest seront plus sensibles aux marchés

Même si l'herbe représente souvent plus de 80% de la SFP des élevages naisseurs et naisseurs-engraisseurs de l'Ouest, leur niveau d'intensification rend impossible l'équilibre entre les prélèvements et le retour. L'aide aux fourrages, qui devrait concerner le maïs à hauteur d'environ 20 €/ha reste bien sûr à préciser, mais elle n'aura de toutes façons qu'un impact compensatoire très modeste.

Le devenir de ces élevages et plus exactement l'équilibre naisseur/engraissement, c'est-à-dire la vente plus importante d'animaux maigres aux dépens de leur engraissement sera plus que jamais fonction, dans ce Grand Ouest, d'un équilibre de prix, gras/maigre/aliment du bétail et donc du prix des céréales. La force et la dynamique des systèmes naisseurs-engraisseurs, la cohérence entre le développement d'une production autonome de viande bovine et les besoins d'une filière régionale, risquent de s'en trouver affaiblies

Cela tombe d'autant plus mal que ces systèmes ont été particulièrement touchés par la hausse du prix des matières premières et que la concurrence avec les cultures de vente s'est ravivée en 2007 avec la flambée des prix des céréales.

Le " DPU-herbe " et l'agrandissement continu des exploitations pourraient pousser certains élevages à maintenir la production herbagère et à gagner ainsi en autonomie alimentaire, mais cela peut venir en concurrence du niveau d'activité de l'engraissement des taurillons.

La vulnérabilité de l'activité d'engraissement en France n'est pas nouvelle. En revanche il n'y a rien pour l'instant dans ces choix nationaux de la "boîte à

outils", qui atténue le pas déstabilisant encore franchi avec le découplage total de la prime à l'abattage. Découplage qui risque de constituer une rente de situation chez des éleveurs qui par opportunité auraient récemment abandonné l'engraissement mais qui pourraient de ce fait bénéficier d'une référence nouvelle dans le DPU. Ils n'en attendaient sans doute pas tant ! Cette mesure risque même d'encourager de nouveaux abandons alors que l'enjeu est celui de la relance de l'engraissement.

Des effets bénéfiques "cachés"

Au final, si le bilan des aides est positif pour la très grande majorité des éleveurs, c'est aussi pour de bien petits montants nets. Pour y voir un impact significativement positif, il faut y ajouter ce que la modulation a permis de sauver, dans les soutiens anciennement accordés, la PHAE et la prime complémentaire nationale à la vache allaitante. Sans ce compromis national autour de la "boîte à outils", c'est en effet un tout autre bilan financier qui aurait été dressé. De même le positionnement politique pour négocier la future réforme budgétaire de 2013 aurait été tout autre. Dit autrement, le maintien de la PHAE et de la prime nationale à la vache allaitante, l'atténuation, aussi modeste soit-elle, de l'inévitables écart de soutien entre celui apporté à l'herbe et aux cultures, et le renforcement de la légitimité du budget agricole européen, sont à l'évidence, un crédit à mettre à l'actif de la réforme appliquée au secteur allaitant. Et au final cela peut être un atout pour la filière viande bovine dans son ensemble.

Cette réforme conforte l'élevage allaitant dans des conduites fourragères comprises entre 0,8 et 1,5 UGB par ha et redonne de l'intérêt aux conduites à l'herbe. En ce sens, elle contribue à revaloriser la filière viande bovine dans toutes ses fonctions y compris dans ses enjeux environnementaux et sociétaux.



Un rééquilibrage “modeste”, qui a du sens !

Fin mars 2009 les incertitudes concernant la mise en œuvre de cette réforme en France sont encore nombreuses. Elles imposent de ne porter aucun jugement trop définitif. Dans cette première analyse, nous soulignons cependant déjà combien le déplacement des aides directes et le solde net par exploitation, par système et par région, sont à la fois modestes et significatifs.

Modestes car derrière des prélèvements massifs (près de 5 000 €/exploitation avec élevage) opérés à l'aide de la “boîte à outils”, se profilent des retours importants aux mêmes bénéficiaires, sous forme notamment de DPU revalorisés pour les surfaces en herbe. Au final la véritable solidarité à l'égard de l'élevage est d'abord assurée par les éleveurs eux-mêmes, appelés à mobiliser à cette fin toutes leurs productions agricoles (y compris végétales).

Significatifs sont toutefois les transferts sur quelques productions en difficultés ou quelques systèmes de production sur lesquels le Ministre de l'agriculture, le Gouvernement, mais aussi souvent les organisations professionnelles s'étaient elles-mêmes prononcées. C'est le cas en particulier des productions ovine et caprine et de la production laitière en montagne. Ainsi pour un ensemble de 100 000 éleveurs, le solde net de toutes les mesures envisagées sera positif de 420 M€.

Le rééquilibrage qui concerne le plus d'éleveurs et de vastes territoires s'effectue au travers du nouveau soutien à l'herbe productive instauré au sein du premier pilier, par la mise en œuvre de l'article 63. S'il

est modeste au plan individuel, aux yeux des éleveurs des grands bassins herbagers, il est significatif en terme d'engagement budgétaire (plus de 700 M€) et de sens au travers d'une orientation nouvelle. C'est une partie de l'aspect inéquitable du soutien public accordé à l'herbe avec la grande réforme de 1992 qui se trouve effacé.

Le rééquilibrage aurait pu être plus significatif et surtout son rôle dans l'orientation à venir des systèmes de production aurait pu être réel. Si c'est aussi le bilan environnemental et qualitatif de l'herbe qui est reconnu et soutenu au travers de cette mesure, comment alors en rester à des droits à soutien basés sur des références historiques ? Il s'agit d'une reconnaissance d'une injustice de traitement, alors que la mesure aurait pu aussi être une incitation à un recours plus important à l'herbe, un encouragement à un équilibre différent entre prairies et cultures fussent-elles fourragères dans les exploitations d'élevage !

Un autre signal semble être apporté avec cette réforme, celui de l'encouragement à l'agriculture biologique. Là encore toutefois il semble que ce soit la pratique actuelle qui soit davantage récompensée, plutôt que l'élargissement de ces pratiques qui semblaient être un axe fort du Grenelle de l'environnement avec l'objectif chiffré de 6% de la SAU française à l'horizon 2012.

Si la lecture globale de cette réforme, plus exactement de sa déclinaison française issue de la “boîte à outils”, présente des aspects positifs pour un grand nombre d'éleveurs, comment toutefois ne pas souli-

gner combien la dynamique de l'engraissement de jeunes bovins en France n'est pas favorisée par cette réforme. Tout en confortant la " vocation naisseur " de la France, ce qui est un atout maître au sein de l'Europe de la viande bovine, le découplage total et les mesures prises concernant l'engraissement, laissent aux prix et au marché le soin de répartir les marges entre les maillons de la filière de production. Quant à la production laitière dans les régions spécialisées du Grand Ouest, on la pousse à rechercher l'amélioration de son sort dans l'expression d'avantages comparatifs pour faire progresser les volumes dans un futur laitier " fatalement " plus concurrentiel. Pour ce qui est de l'élevage dans les zones de polyculture élevage, on peut se demander si le rééquilibrage en faveur de l'herbe productive sera suffisant pour le stabiliser.

Cette réforme " Bilan de santé " s'inscrit dans le processus de libéralisation constamment en œuvre depuis 1992. Elle n'est qu'une étape potentiellement

très courte, puisqu'elle n'est garantie que pour la période 2010-2012, avant les grands bouleversements annoncés avec la négociation du budget européen pour la période 2013-2020. Des difficultés annoncées de longue date, que la crise économique ne peut que renforcer.

Le débat va s'engager dès l'année prochaine. Les enjeux sont certes budgétaires (et les choix actuels peuvent contribuer à légitimer ce soutien), mais pas seulement. Ils concernent la future politique agricole et alimentaire dont l'Europe voudra se doter ou pas pour la prochaine décennie. Cette future politique ne fera pas l'économie du débat autour des questions des mécanismes de régulation des marchés et de certaines formes de protections douanières dans le cadre de la négociation OMC. La façon dont ces questions seront traitées déterminera ou conditionnera le sort de l'élevage en Europe et celui des modèles de production.

Rédaction : Département Économie (GEB)/Animateurs nationaux des Réseaux d'Élevage

> Mise en page : M. Allié > Email : leila.assmann@inst-elevage.asso.fr > Directeur de la publication : M. Marguet

Document publié en collaboration avec les services de la Confédération Nationale de l'Élevage par l'Institut de l'Élevage

> 149, rue de Bercy - 75595 PARIS CEDEX 12 > Tél. : 01 40 04 52 62 > <http://www.inst-elevage.asso.fr>

> CCP 3811-79 Paris > Imprimé à Lefevre Graphic Sarl, 8 rue du Général Sarrail 55100 Verdun > N° ISSN 1273-8638

> Abonnement : 150 € TTC par an & Vente au numéro : 25 € : A. Cano > Email : technipel@inst-elevage.asso.fr > Tél. : 01 40 04 51 71