

**Simulations de l'impact de la réforme de la PAC 2014-2020  
sur quelques systèmes alpins**  
Mise à jour intégrant les décisions du CSO du 27 mai  
Impact de deux hypothèses pour la prise en compte des surfaces « peu productives »

*Suaci Montagn'Alpes, JM Noury, mars 2015.*

Cette note présente des simulations de l'impact sur les systèmes d'exploitation alpins de la réforme de la PAC 2014-2020. Suite au CSO du 27 mai 2014, la plupart des décisions sur les modalités d'application de la réforme en France sont désormais connues (ICHN, aides couplées, etc.). Il reste toutefois des incertitudes sur les moyens budgétaires alloués à l'ICHN en Rhône-Alpes.

Les simulations prennent en compte également, mais sur la base d'hypothèses, les conséquences des nouvelles règles d'admissibilité pour les surfaces en prairies permanentes, alpages et parcours. On a pour l'instant peu de visibilité sur les conséquences de ces nouvelles règles à l'échelle des départements. Toutefois, on sait que les conséquences pourront être assez variables selon les exploitations.

### **Modalités d'applications en France et hypothèses de simulations**

- **Les enveloppes**

- Enveloppes premier pilier : 7,5 Mds € en France (7,4 Mds € en fin de période)
- 15% dédiés aux aides couplées (1,1 Mds €), essentiellement ciblés vers l'élevage (bovins et ovins allaitants, vaches laitières. Dans cette enveloppe, 151 M€ sont dédiés à la production de protéines végétales pour l'élevage.
- 1% de l'enveloppe pour le « complément JA »
- Revalorisation ICHN (15 % en 2014) et intégration de l'enveloppe PHAE dans l'ICHN. Enveloppe ICHN en fin de période : 1,1 Md €.
- Transfert premier vers second pilier : 3,3 % (soit env. 200 M€ par an).

A l'échelle de la France, cela conduit en moyenne à une diminution de 5% des aides PAC et de 9% des aides découplées à partir de 2014.

- **Les aides découplées**

- Convergence à 70% des aides découplées (DPB) et paiement vert proportionnel au DPB.
- Le **paiement redistributif** (surprime forfaitaire sur les 52 premiers ha) sera mis en place progressivement entre 2015 et 2018. Il sera financé par une enveloppe de 5 % du premier pilier en 2015 et 10% en 2016, avec un objectif affiché d'atteindre 20 % en 2018 (après un bilan en 2017)
  - Hypothèse pour les simulations : **10%** en 2020 (hypothèse « basse), soit environ 48 €/ha.

- **Les aides couplées**

- Lait de montagne : l'aide actuelle (20 €/ 1000 l.) est remplacée par une aide de 72<sup>1</sup> €/VL, plafonnée à 30 VL en montagne (en plaine, l'aide sera de 34 €/VL, plafonnée à 40 VL).
- Aide ovine : 17 € par brebis + 2 € de complément jusqu'à 500 brebis. Complément de 6 € supplémentaires pour une productivité de plus de 0,8 agneaux vendus par brebis ou Sigo.
- Aide vache allaitante : 181 €/VA jusqu'à 50 VA, 135 €/VA 50 à 99 VA, 73 € jusqu'à 139 VA. Seuil minimum de 10 VA à détenir pour bénéficier de l'aide.

Les droits à produire PMTVA seront supprimés, et remplacés par une référence individuelle basée sur le nombre de VA de 2013. Il ne sera plus possible de primer les génisses, sauf pour les nouveaux producteurs pendant 3 ans.

- Hypothèse pour les simulations : pour le cas-type bovins allaitant, on fait l'hypothèse que son nombre de droits à prime PMTVA correspond à son nombre de vaches (dans le cas où il prime des génisses, sa nouvelle référence sera inférieure à son nombre actuelle de PMTVA).

<sup>1</sup> Les montants d'aides couplées sont indiqués après transfert de 3,3% du premier vers le second pilier.

- **L'ICHN**

L'ICHN est revalorisée de 15% dès 2014. A partir de 2015, la PHAE sera supprimée et remplacée, pour les bénéficiaires de l'ICHN par un complément de 70 €/ha sur 75 ha<sup>2</sup>. Toutefois, l'enveloppe ICHN 2014-2020 ne permet pas de mettre en œuvre de ces décisions dès 2015 et le ministère a annoncé qu'un coefficient stabilisateur de 92 % sera mis en œuvre en 2015 sur l'ensemble de l'ICHN (et non sur le seul complément de 70 €/ha). L'ICHN serait versée à 100 % dès 2016.

De plus, plusieurs critères de l'ICHN pourraient être modifiés (par exemple, une éligibilité partielle des exploitations ayant moins de 80% de leur SAU en zones défavorisées), ce qui pourrait également avoir un impact budgétaire et entraîner un stabilisateur plus bas.

→ Hypothèse : 92 % de l'ICHN en 2015 ; 100% de 2016 à 2020.

- **Prise en compte de la transparence GAEC**

A partir de 2015, la transparence GAEC pour les aides PAC sera complètement refondue. Il n'y aura plus comme actuellement des parts PAC ou ICHN, mais chaque associé sera pris en compte, au prorata des parts sociales qu'il détient dans capital. Une « portion d'exploitation » sera calculée pour chaque associée pour déterminer les ha pris en compte (exemple d'un GAEC à 100 ha et deux associés : si l'un des deux détient 15% des parts sociales, il pourra bénéficier de 15 ha au titre de l'ICHN et du paiement redistributif, alors que l'autre sera plafonné à 50 et 52 ha). Un GAEC aura donc intérêt à avoir, vis-à-vis des aides de la PAC, une répartition des parts sociales la plus équilibrée possible.

→ Hypothèses pour les simulations : pour les GAEC on considère que les parts sociales sont équitablement réparties.

- **Prise en compte des surfaces « peu productives » : alpages et parcours**

Face à l'impossibilité de trouver un système satisfaisant, c'est-à-dire permettant de cibler de manière cohérente et satisfaisante l'ensemble des surfaces « peu productives », et uniquement celles-ci, le ministère a décidé de ne pas appliquer de coefficient de réduction des aides premier pilier (DPB et verdissement) sur les surfaces peu productives (« coefficient 1 »)<sup>3</sup>.

Cette décision s'accompagnera toutefois d'une plus grande vigilance sur l'admissibilité des surfaces déclarées par les agriculteurs, dans le cadre d'une définition nationale des surfaces admissibles. Les surfaces recouvertes en ligneux seront admissibles à condition d'être comestibles et accessibles pour les animaux. Pour la déclaration, un « prorata » sera appliqué pour retirer de manière forfaitaire les surfaces non admissibles diffuses (selon une grille à 5 cas : 0%, 35 %, 60%, 80% ou 100 % de surfaces admissibles).

Ce « prorata » correspondra au taux de recouvrement par des éléments admissibles et non à la productivité des surfaces. On peut estimer qu'un alpage recouvert uniquement d'herbe sera pris en compte à 100%, et à 80% s'il est recouvert à moins de 30% de rochers ou ligneux non admissibles (ex : aulnaie impénétrable). Un parcours en landes recouvert à 65% d'éléments consommés serait pris en compte à 60%, mais pourrait potentiellement être prise en compte à 100% si tous les ligneux y sont effectivement comestibles et accessibles. Ces éléments sont donnés ici à titre indicatif. L'impact réel sur les exploitations dépendra des modalités d'application et une variabilité assez forte entre exploitations est à attendre.

On peut toutefois considérer que l'hypothèse utilisée pour les précédentes simulations (taux de 33%) est une hypothèse « basse » et que l'on se situera en réalité entre 35% et 100%.

→ Hypothèses pour les simulations :

« Haute » : alpages prise en compte à **80 %** ; parcours à **60 %**

« Basse » : alpages et parcours pris en compte à **35%**

---

<sup>2</sup> Pour les non bénéficiaires de l'ICHN (herbagers de plaine et groupements pastoraux), en Rhône-Alpes, la PAC « systèmes herbagers et pastoraux » sera mise en œuvre, avec un cofinancement de l'Etat. Toutefois, sa mise en œuvre est territorialisée et tous les territoires ne sont pas retenus dès 2015.

<sup>3</sup> Pour mémoire, la position des massifs de montagne était d'intégrer les surfaces pastorales, en appliquant un plafond d'ha par exploitation, puis une dégressivité.

## ❖ Présentation des 10 systèmes d'exploitation (cas types)

	Systèmes ovins viande				Bovins viande Isère (montagne)	Systèmes bovins lait			
	Sédentaire pastoral (Drôme)	Préalpes Transhum. div. (Drôme)	Hte montagne (Hautes- Alpes)	Montagne (Hautes- Alpes)		Montagne Isère (Trièves)	Avant pays Savoie (épi maïs)	Hte mont. Savoie 25 VL.	Hte mont. Savoie 50 VL
<b>UMO</b>	1,2	1,2	1	1	1,5	2,0	2,2	1,5	2,3
<b>Nb brebis- VL</b>	400 br.	300 br.	250 br.	360 br.	60 VA	60 VL	51 VL	25 VL	52 VL
<b>SAU (ha)</b>	<b>430</b>	<b>162</b>	<b>150</b>	<b>202</b>	<b>135</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>176</b>
<i>Dont alpages</i>	0	60	75	120	0	0	0	37	100
<i>Dont parcours</i>	400	60	50	50	0	0	0	0	0
<b>DPU moyen 2012 en €/ha</b>	36	90	92	173	138	224	197	97	60
<b>Aides PAC totales 2012 en €/UMOf</b>	36 200	34 100	35 300	40 600	30 000	26 000	17 500	14 500	19 100

## ❖ Simulations : impact progressif de la réforme de 2014 à 2020

Evolution du montant total des soutiens PAC (en €/UMOf) par rapport à 2012 en : 2014, 2015 et 2020

	Systèmes ovins viande				Bovins viande Isère (montagne)	Systèmes bovins lait			
	Sédentaire pastoral (Drôme)	Préalpes Transhum. div. (Drôme)	Hte montagne (Hautes- Alpes)	Montagne (Hautes- Alpes)		Montagne Isère (Trièves)	Avant pays Savoie (épi maïs)	Hte mont. Savoie 25 VL.	Hte mont. Savoie 50 VL

**Hypothèse haute : 80 % alpages et 60 % parcours**

<b>2014</b>	+ 1 400	+ 1 513	+ 2 200	+ 2 000	+ 900	+ 1 300	+ 700	+ 1 100	+ 1 300
<b>2015</b>	+ 700	+ 1 300	+ 3 900	+ 4 600	- 500	+ 300	+ 600	+ 1 500	+ 3 000
<b>2020</b>	+ 21 500	+ 6 500	+ 10 700	+ 11 400	+ 5 900	+ 2 800	+ 3 200	+ 5 200	+ 11 000

**Hypothèse basse : 35 % alpages et 35% parcours**

<b>2014</b>	+ 1 400	+ 1 500	+ 2 200	+ 2 000	+ 900	+ 1 300	+ 700	+ 1 100	+ 1 300
<b>2015</b>	- 1 800	- 500	+ 1 700	+ 2 500	- 500	+ 300	+ 600	+ 200	+ 1 300
<b>2020</b>	+ 9 900	+ 2 300	+ 5 800	+ 5 900	+ 5 900	+ 2 800	+ 3 200	+ 2 400	+ 6 800

<b>Dont 2<sup>nd</sup> pilier (ICHN/PHAE)</b>	- 600	+ 800	+ 2 600	+ 4 400	-700	+ 2 000	+ 1 700	+ 1 000	+ 1 300
---	-------	-------	---------	---------	------	---------	---------	---------	---------

## ❖ Estimation du montant total des aides de la PAC (1er et 2nd piliers) à l'horizon 2020 (en € par actif)

Montant total des soutiens PAC en 2020 (€/UMOf)

	Systèmes ovins viande				Bovins viande Isère (montagne)	Systèmes bovins lait			
	Sédentaire pastoral (Drôme)	Préalpes Transhum. div. (Drôme)	Hte montagne (Hautes- Alpes)	Montagne (Hautes- Alpes)		Montagne Isère (Trièves)	Avant pays Savoie (épi maïs)	Hte mont. Savoie 25 VL.	Hte mont. Savoie 50 VL

**Hypothèse haute : 80 % alpages et 60 % parcours**

<b>2020</b>	57 600	40 500	46 000	51 900	35 900	28 800	20 600	19 600	30 100
-------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

**Hypothèse basse : 35 % alpages et parcours**

<b>2020</b>	46 000	36 400	41 000	46 400	35 900	28 800	20 600	16 900	25 900
-------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

## ❖ Enseignements des simulations

---

> Une **augmentation des aides directes** pour tous les systèmes étudiés

Dans un contexte où l'enveloppe PAC pour la France diminue d'environ 5% et de 8% pour les aides découplées dès 2014.

> Un impact **progressif** entre 2015 et 2020. Dans certains systèmes, il peut même y avoir une légère baisse des soutiens en début de période (2015).

> L'impact de la réforme, en termes de soutiens pas exploitation, sera **très différent selon les systèmes**. Le « gain » en termes d'aides directes peut varier selon les systèmes et selon les hypothèses de 1 à 4, voire de 1 à 8. Ces écarts sont principalement liés à la convergence des aides découplées à l'ha, qui est plus favorable aux systèmes extensifs, qui cumulent un DPU actuellement faible et des surfaces par actif plus importantes (systèmes pastoraux ovins viande ou bovins lait). Ce constat reste vrai même dans l'hypothèse « basse » d'une prise en compte à 35 % de toutes les surfaces pastorales.

A l'inverse, pour les systèmes plus intensifs (bovins laitiers de moyenne montagne) ou les bovins allaitants, l'impact de la réforme est plus mesuré. En général, dans ces systèmes ce sont (paradoxalement) les aides directes du second pilier (ICHN revalorisée) qui contribuent à une grande partie de l'évolution des soutiens, alors que la convergence a pour eux un impact assez modeste.

➔ Au final, la réforme 2014-2020, si elle est favorable à l'ensemble des systèmes, va aussi **creuser les écarts de soutiens entre systèmes** par rapport à la situation actuelle. L'absence de plafonnement à l'ha des soutiens du premier pilier (à l'inverse de l'ICHN) explique cette situation.

➔ Ces écarts pourraient être quelque peu limités si la France décide en 2017 de maintenir l'objectif d'une enveloppe de 20% du premier pilier dédiée au **paiement redistributif** (surprime forfaitaire sur les 52 1<sup>ers</sup> ha), ce qui conduirait à passer son montant à 100 €/ha (50 €/ha seulement dans les simulations).

## ❖ Quel bilan de cette réforme pour l'agriculture alpine (et quels enseignements pour la suivante...)

---

> La réforme 2014-2020 aura pour conséquence une **augmentation des soutiens publics** à l'agriculture alpine. L'estimation est difficile à réaliser à ce stade en « macro », mais la quasi totalité des systèmes alpins sur lesquels des simulations ont été réalisées sont bénéficiaires de la réforme (par contre, il pourra y avoir une variabilité assez forte entre exploitations individuellement). Cette évolution se fait dans un contexte de diminution non négligeable de l'enveloppe PAC pour la France (-5%, et -9% pour les aides découplées).

> Le maintien de **l'élevage** et de l'agriculture dans les territoires difficiles ont été des priorités fortes pour l'application en France de cette réforme, et favorables pour les zones de montagne.

> La revalorisation importante des moyens attribués à **l'ICHN** est essentiellement permise par un cofinancement plus important par les crédits européens (75 % de Feader), dans le cadre d'un accroissement des crédits du second pilier attribués à la France.

> Les évolutions de la PAC dans le cadre de cette réforme se situent dans la continuité des réformes précédentes. Ainsi les aides découplées à l'ha constitueront toujours l'essentiel des soutiens PAC.

> Cette réforme introduit toutefois certaines inflexions :

La volonté prendre en compte **l'emploi** et la dimension des exploitations avec le paiement redistributif. Toutefois, son effet levier restera modeste si la France ne décide pas d'aller jusqu'à 20% de l'enveloppe.

La volonté de maintenir, voire renforcer les **aides couplées** pour les productions fragiles et l'élevage (aide à la vache laitière sur l'ensemble de la France, aides aux protéagineux). Malgré cela, même avec 15% de l'enveloppe premier pilier, on constate que les marges de manœuvre budgétaires sont étroites.

Enfin, le « **verdissement** » des aides PAC, s'il aura globalement peu d'effet sur les systèmes d'exploitation de montagne (en comparaison à d'autres zones), a toutefois une signification importante, car 30% des aides versées à l'agriculture le seront au titre de son impact sur l'environnement.