



Réforme de la PAC 2014-2020

Impact sur les systèmes d'élevage de montagne
du massif des Alpes

Séminaire de l'AFP – décembre 2018



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*avec la contribution
financière du compte
d'affectation spéciale
«Développement agricole et
rural »*

Le Massif des Alpes

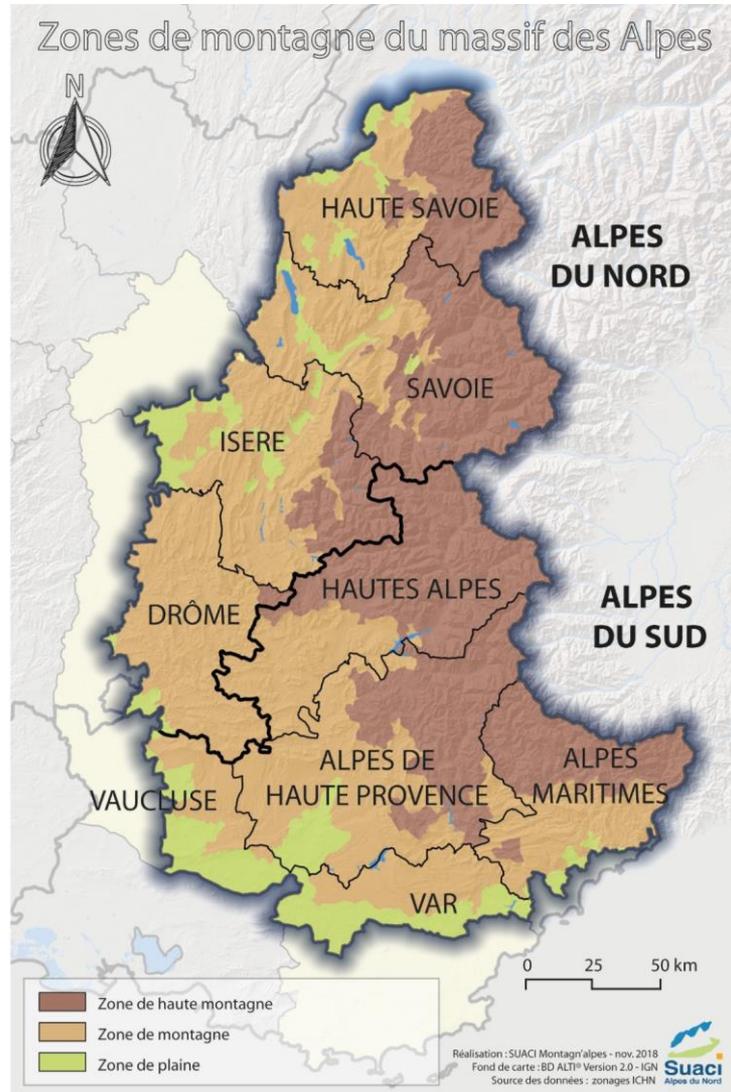
9 départements

Alpes du Nord

Haute-Savoie (74),
Savoie (73),
Isère (38),
Drôme (26)

Alpes du Sud

Hautes-Alpes (05),
Alpes de Haute-Provence (04),
Alpes-Maritimes (06),
Var (83),
Vaucluse (84)



Focus sur la réforme

Paiements découplés

- DPB + Paiement redistributif (surprime 52 hectares) + Paiement vert + *paiement JA*

Principe : Toute surface utilisée par l'agriculture génère une aide, quelle que soit la production réalisée

Convergence vers la moyenne nationale €/hectare

- Portefeuille DPB (=nombre) défini sur la base des surfaces 2015
- Valeur initiale des DPB définie sur la base des paiements 2014

Dans les alpages collectifs, DPB répartis entre les éleveurs selon :

- Le nombre d'animaux (UGB)
- La durée de l'estive

Objectifs affichés de cette réforme : réduction des écarts entre agriculteurs, verdissement, soutien accru aux zones défavorisées, à l'élevage, à l'emploi, à l'installation...



Focus sur la réforme

Espaces Peu Productifs - Règle des « proratas »

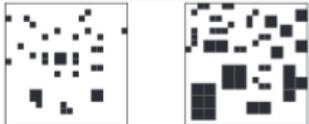
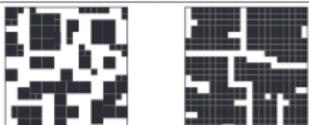
Les règles d'admissibilité sont nationales.

Un débat long et complexe ...

- Espaces diversifiés : prairies de fauche de montagne très productives, espaces pastoraux à végétations spontanées herbacées, arbustives et/ou arborées, pelouses rases, bois pâturés, parcours embroussaillés,
- Pratiques de pâturage variées : usage permanent ou saisonnier, ...
- Hétérogénéité au sein même des ilots,

Prorata : En fonction de la part de ressource non consommable et d'éléments de pâturabilité définis, l'agriculteur choisit la plage de prorata à appliquer
→ éligibilité aux aides

Systeme complexe mais
« équitable »

0-10 %		100 % 1 ha réel = 1 ha admissible
10-30 %		80 % 1,25 ha réel = 1 ha admissible
30-50 %		60 % 1,66 ha réel = 1 ha admissible
50-80 %		35 % 2,85 ha réels = 1 ha admissible
> 80 %		0 %

Impact sur les systèmes alpin favorable....

Tableau 1. Evolution des aides PAC sur le massif des Alpes du Nord (AURA).
Départements 73/74/38/26 Source : DRAAF AURA.

	2013	2015	Evolution
Aides découplées	61, 5 M€	70, 3M€	+ 8,8 M€
Aides végétales	0, 1 M€	0, 9 M€	+ 0, 8 M€
Aides animales	12, 2 M€	12, 3 M€	+ 0, 1 M€
ICHN + PHAE	54, 5 M€	60, 6 M€	+ 6, 1 M€

Total : +12 %

Tableau 2. Evolution des aides PAC dans les Hautes-Alpes et Les Alpes de Haute-Provence. Source : DDT 05 et 04

	2014	2016	Evolution
Aides découplées	34 M€	52,9 M€	+ 18,9 M€
Aides végétales	0, 6 M€	2,4M€	+ 1,8 M€
Aides animales	10 M€	9,7 M€	- 0,3 M€
ICHN	35,4 M€	45 M€	+ 9,6 M€

La réforme est d'autant plus favorable en zone montagne et pour les systèmes d'élevage extensifs. Paradoxalement, c'est surtout le 1^{er} pilier qui renforce les structures de montagne (convergence)

...mais difficile à percevoir

Difficulté de mise en œuvre de la réforme :

- Des problèmes de trésorerie dus à un grand retard dans l'instruction et dans les paiements :
 - *Campagne 2013 et 2014: paiements réalisés entre la mi septembre et le 1er décembre de l'année. Les aides sont versées sur l'année de la demande.*
 - *Campagne 2015: Paiements réalisés entre le 01/10/2015 et le 21/12/2016, hors MAE et bio (qui sont payées pour partie en janvier 2018), en minimum 11 fois.*
- Un manque de lisibilité pour les agriculteurs, les campagnes s'imbriquant entre-elles.



Difficulté à prévoir l'avenir, à anticiper et/ou à investir (diversification, transformation...)

...et avec des effets négatifs

Une ICHN qui perd de son sens en élargissant les bénéficiaires :

- **Plus de critère de siège**, pas de critère hivernage
→ l'ICHN ne compense plus les surcoûts à l'hivernage long (bâtiment, fourrage..)
- **Plus de critère âge**
→ Rétention de foncier (départ en retraite retardé, avec activité minimale)
→ Moins d'accès pour les jeunes
- Homogénéisation des plages de chargement
→ Extensification (à relativiser en zone sèche)

Moins d'exploitants en montagne toute l'année : délocalisation

Difficultés au renouvellement

...et avec des effets négatifs

Aides découplées :

- Majorité des aides
- Montants élevés avec la convergence
- Sans notion de production

- Agrandissement : « Course à l'hectare »
- Augmentation du prix du foncier, y compris sur les surfaces pastorales
- Difficultés à l'installation
- Désinvestissement de l'élevage (troupeaux réduits) et impact sur les filières et l'environnement.

Répartition des surfaces naturelles



Type de surfaces pastorales admissibles en France
Surfaces admissibles à la PAC en 2015

Prairies permanentes

Surfaces pastorales herbagère

Surfaces pastorales avec ligneux

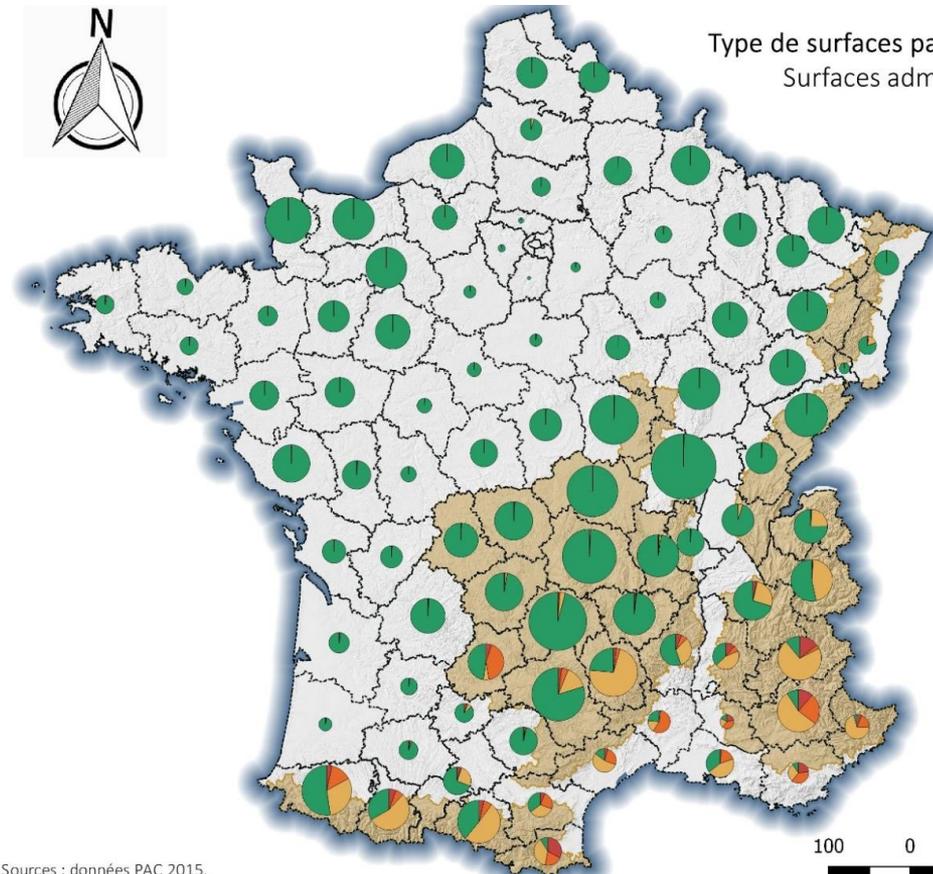
Bois pâturés

Légende

Type de surface pastorale admissible

- PPH
- SPH
- SPL
- BOP
- Départements
- Massifs

Surfaces naturelles
particulièrement
localisées en montagne et
dans le Sud



Prépondérance des Espaces Peu Productifs

Tableau 3. Part des espaces peu productifs EPP (landes, parcours, alpages) dans la SAU des départements Alpains.

Source : Statistiques agricoles annuelles (SAA) 2015, AGRESTE.

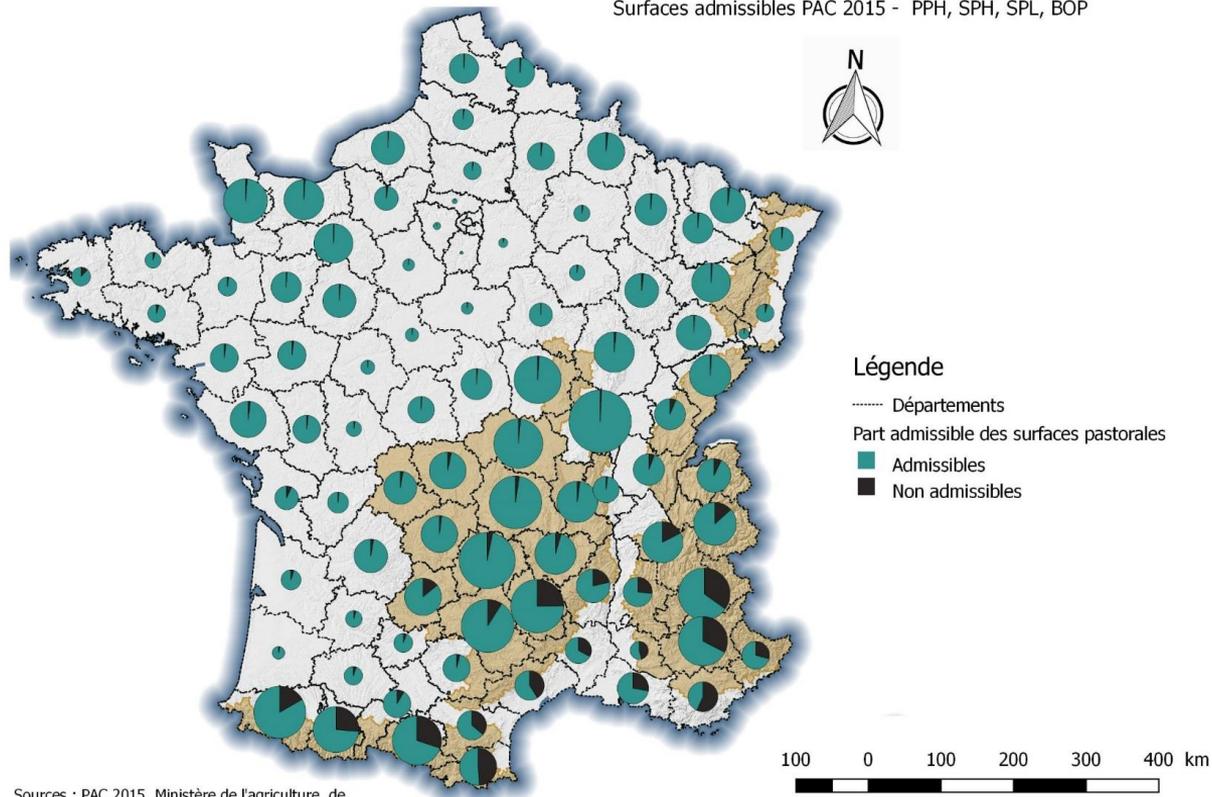
	EPP	TOTAL SAU	Part des EPP dans la SAU	Proportion de communes en montagne
Drôme	47 000	209 711	22 %	52%
Isère	59 000	301 315	20 %	45%
Savoie	75 000	145 700	51 %	86%
Haute Savoie	29 500	125 109	24 %	85%
Alpes de Haute Provence	114 087	191 562	60 %	93%
Haute Alpes	161 265	212 437	76 %	100%
Alpes Maritimes	48 789	57 463	85 %	70%
Var	21 345	74 071	29 %	18%
Vaucluse	9 893	117 461	8 %	18%
Total départements Alpains	565 879	1 434 829	39 %	63%

En montagne, part très importante d'Espaces Peu Productifs EPP = landes, parcours, alpages....

Des surfaces qui « jouent le jeu » du prorata

Part admissible de l'ensemble des surfaces pastorales en France

Surfaces admissibles PAC 2015 - PPH, SPH, SPL, BOP



Au RPG 2015, avec prise en compte des prairies permanentes, surfaces pastorales, bois pâturés

Le gain apporté par la réforme repose pour beaucoup sur ces Espaces Peu Productifs !

Des espaces dont l'éligibilité est sans cesse remise en question :

- Audit de la Commission Européenne sur l'application de la grille de prorata en 2017, et constat d'erreur de 15 à 20% : refus d'apurement
- Proposition de la Commission Européenne pour la PAC 2020 qui n'évoque pas les surfaces où l'herbe n'est pas prédominante

Deux types de risques majeurs :

Risque de remise en question de l'éligibilités des surfaces naturelles peu productives, notamment pour les ressources non herbacées

Risque de perte de DPB sur les surfaces d'alpage collectives en lien avec les difficultés de gestion (variation inter-annuelle de cheptel et mouvement d'adhérents)

Gestion des aides en alpage inadaptée

→ Des pratiques de gestions qui nécessitent de la souplesse pour s'adapter à la ressource, aux troupeaux, aux évolutions des exploitations...:

- Beaucoup de mouvements d'éleveurs (ex : dans les Hautes-Alpes, sur 84 alpages, un quart ont des mouvements d'adhérents entre 2015 et 2017)
- De fortes variations inter-annuelles : nombre d'animaux, durée en estive...

→ Des clauses de transferts trop complexes

- Nécessaire anticipation, car transferts avant la montée en alpage
- Nécessaire relation de confiance entre agriculteurs, car transferts définitifs

→ Des « retours d'hectares » très variables

- Ex : dans les Hautes-Alpes, retours de 4,34 à 22,28 hectares/UGB

→ Une érosion des DPB

- Des départs sans transferts (DPB qui ne sont pas spécifiques « alpage »)

→ Potentielles tensions entre les membres, rôle complexe du gestionnaire

→ Risque d'immobilisme (refus de nouveaux adhérents, absence d'adaptation des pratiques...) et de tensions entre les membres.

EN CONCLUSION :

→ Une réforme globalement favorable aux exploitations d'élevage de montagne, mais avec des limites...

- Des aides découplées qui montent en puissance et poussent à l'agrandissement et à l'extensification, augmentent la pression foncière, et créent des iniquités selon l'accès au foncier, sans lien avec la production.
- Des dispositifs d'aides qui se complexifient et évoluent, ce qui les rend peu lisibles, des reports de paiement qui limitent les initiatives pour préparer l'avenir.
- L'apparition de certains systèmes très fortement soutenus, qui posent des questions sur l'emploi, la production, l'environnement...
- Des difficultés de gestion en alpage collectif qui mettent à mal le collectif

→ Un impact important sur l'évolution des exploitations et sur leur équilibre économique

→ Une forte dépendance à l'éligibilité des surfaces pastorales peu productives = gros facteur de fragilité