

Impact de la réforme PAC 2014 sur les systèmes d'élevage de montagne (massif des Alpes)

Nathalie Girard
Fanny Bertrand



Troupeau ovin en transhumance (cl. auteurs)

BREF HISTORIQUE DES RÉFORMES PAC

Depuis son entrée en vigueur en 1962, la PAC ne cesse de se réformer, afin d'orienter l'agriculture vers une réponse aux besoins de la société, et de prendre en compte les accords internationaux.

La Politique agricole commune (PAC) a été initialement construite autour de la notion de soutien de prix, avec un mécanisme, l'OCM (Organisation commune de marché), qui alliait droits de douane, soutien à l'exportation et stockage des excédents. Cette politique a répondu à l'objectif initial d'autosuffisance alimentaire européenne et de modernisation de l'agriculture, mais elle a eu des effets négatifs : intensification, surproduction, distorsions au niveau international...

Ainsi, en 1984, des quotas laitiers sont instaurés pour réguler la production et limiter le stockage de montagne de beurre.

En 1992, la PAC change de cap et instaure des aides directes à la production qui remplacent le mécanisme de prix garanti et compensent les baisses de prix induites par l'introduction des productions agricoles dans le champ des accords de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Les aides sont alors versées à l'hectare ou à la tête de bétail, et sont d'un montant variable selon le type de production et le rendement obtenu. Une régulation des volumes est mise en place, avec des jachères obligatoires et quotas sur les aides couplées. 1992 est également l'année d'introduction de la notion de conditionnalité : les aides deviennent conditionnées au respect de règles en matière d'environnement, de bien-être animal, etc. Enfin, 1992 voit aussi l'apparition des mesures agri-environnementales, avec la reconnaissance du lien entre pratiques agricoles et environnement.

La réforme de 2003 introduit un changement de paradigme : une grande part des aides directes est découplée de la production et devient uniquement

Nathalie Girard est animatrice montagne Alpes du Sud et référente agroenvironnement. Elle travaille à la chambre régionale d'Agriculture Paca

Fanny Bertrand est cheffe de projet Politiques Montagne et Projets Massif et travaille au Suaci Montagn'Alpes

liée à la surface utilisée. Mais le montant de ces aides découplées est alors indexé sur les aides couplées perçues précédemment. Le découplage est ainsi une notion toute théorique, le volume d'aides perçu par chaque exploitation restant plus ou moins identique à l'historique.

La dernière réforme va plus loin dans le découplage des aides en instaurant la convergence (totale ou partielle selon les États membres) avec l'objectif, à terme, qu'un hectare utilisé par l'agriculture génère la même aide partout en France, voire en Europe. C'est ainsi l'hectare admissible qui génère aujourd'hui la plus grande masse des aides directes agricoles, sans distinction de type de culture, de prix de vente ni de charges inhérentes. Dans la vision libérale qui l'inspire, cette évolution est censée permettre une meilleure adaptation au marché, en encourageant chacun à se positionner sur les marchés porteurs. Bien sûr, en élevage et en montagne, cette adaptation est plus compliquée, d'où la nécessité de conserver des aides couplées.

LA RÉFORME DE LA PAC 2014

La réforme de la PAC 2014, amorcée en 2011, a permis d'aboutir à un accord politique en 2013, à la suite d'importantes négociations. Mise en œuvre en 2015, avec un an de retard, cette nouvelle PAC est annoncée comme étant « plus verte et plus équitable », « plus efficace et plus transparente ». Elle instaure entre autres une obligation de convergence pour les aides découplées,

un paiement écologique pour 30 % des aides du premier pilier (« verdissement »), et la mise en œuvre facultative d'une surprime sur les premiers hectares.

Nous regardons ici le détail des trois principaux types d'aides : les aides découplées du 1^{er} pilier (DPB, paiement vert, paiement redistributif), les aides couplées du 1^{er} pilier, et les aides du 2nd pilier (MAEC, ICHN...).

Les aides découplées

En France, depuis 2015, l'aide découplée se compose de plusieurs niveaux : une dotation à paiement de base (DPB), un paiement vert (conditionné au respect de trois critères bénéfiques pour l'environnement), un paiement redistributif (surprime sur les 52 premiers hectares), et éventuellement un paiement jeune agriculteur.

En contrepartie de ces aides directes, l'agriculteur bénéficiaire doit respecter des critères de conditionnalité dans plusieurs domaines liés à l'environnement et à la protection animale.

Le nombre de DPB, ou « portefeuille », a été défini pour chaque agriculteur sur la base des surfaces déclarées en 2015. Toutes les surfaces alors utilisées se sont donc vu attribuer un droit à paiement, quelle que soit la production réalisée.

Le montant initial des DPB a été défini pour chaque agriculteur à partir du montant des aides découplées perçues en 2014, avec un dispositif de convergence (à la hausse ou à la baisse) permettant de se rapprocher progressivement de la valeur moyenne nationale. Ainsi, l'objectif est de redistribuer progressivement les aides directes des

exploitations les plus aidées vers celles qui le sont moins.

Deux aspects spécifiques à la montagne sont importants à prendre en compte concernant cette nouvelle PAC : la gestion des surfaces pastorales collectives et la prise en compte des surfaces pastorales peu productives.

Les surfaces d'alpage utilisées collectivement sont réparties entre les éleveurs qui transhumant en fonction du nombre d'animaux estivés et du temps passé. Ainsi, ces surfaces sont prises en compte dans le portefeuille DPB, au même titre que les surfaces de l'exploitation, mais avec l'introduction d'une notion de couplage puisque la présence des animaux y est quantifiée.

Le second point très important en montagne, mais aussi en zone méditerranéenne, est la prise en compte des espaces de végétation spontanée comme espaces de production au même titre que les surfaces cultivées. La question posée lors de la réforme était : « comment les prendre en compte de façon équitable ? », sachant que prairies naturelles de fauche et surfaces peu productives font partie de la même catégorie pour l'Europe : les prairies permanentes.

Les débats furent longs du fait de la complexité de ces espaces, de leur hétérogénéité et de la difficulté à définir la ressource consommée autre que l'herbe, qui dépend de la combinaison d'espèces végétales, des pratiques pastorales locales, et des espèces animales qui pâturent. Une solution a été trouvée : le système du « prorata » ; elle est complexe mais permet la prise en

compte équitable de chaque hectare pâturable selon la quantité d'aliment qu'il met à disposition du troupeau. Ce système, basé sur l'évaluation par l'agriculteur de la part de surface non consommable au sein des parcelles pastorales (prise en compte différenciée de la parcelle à 100 %, 80 %, 60 % ou 35 %), s'est avéré en pratique compliqué à mettre en œuvre de façon homogène.

Les aides couplées

Les aides couplées sont spécifiques à certaines productions et ont pour objectif le maintien ou le développement de filières considérées comme fra-

Figure 1. Grille nationale de proratas pour les prairies et pâturages permanents. Source : Guide national d'aide à la déclaration du taux d'admissibilité des prairies et pâturages permanents, MAA et ASP, mars 2018.

Classe de prorata ou densité = Pourcentage de surface couverte par des éléments non admissibles diffus de moins de 10 ares (sol nu, pierres, troncs et autres éléments non adaptés aux pâturages).	Estimation visuelle du taux de recouvrement par des éléments non admissibles diffus de moins de 10 ares (figurés en noir), correspondant à chaque catégorie de prorata.		Prorata retenu (surface admissible).
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 %

giles. Elles concernent aussi bien les productions animales (aide aux bovins laitiers, aide aux bovins allaitants, aide ovine, aide caprine, aide aux veaux bio) que les productions végétales (aides à la production de légumineuses fourragères, de semences de légumineuses fourragères, de protéagineux, de blé dur, de soja). Ces aides sont importantes pour la profession agricole car elles garantissent le maintien des filières et le lien à la production.

Aides du second pilier

Les aides du second pilier sont cofinancées par l'Europe (Feader) et par les États membres, les collectivités, l'Agence de l'eau. Depuis la réforme, l'autorité de gestion est la région, qui, avec une enveloppe donnée et un cadrage national, peut définir des orientations d'actions, des modalités d'attribution, etc., qui lui sont propres. Les mesures sont programmées sur sept ans et comprennent, entre

autres : l'Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides à l'agriculture biologique et les aides aux investissements et à l'installation.

Ces aides du 2nd pilier sont peu différentes de celles de la programmation PAC précédente, si ce n'est dans les modalités d'attribution et dans les choix différenciés faits par les régions. En effet, seule l'ICHN reste nationalisée. Pour les autres mesures, les choix des régions orientent les financements via :

- le mode d'application des MAEC (prise en compte des surfaces graphiques ou proratisées) ;
- l'attribution ou non de MAEC système en montagne ;
- la priorité donnée ou non à l'élevage pour les investissements ;
- les grilles de sélection des dossiers d'appels à projet spécifique...



Bovins de race Montbéliarde (cl. auteurs)

Ces choix induisent des distorsions, car les exploitations d'un même massif couvrant deux régions, comme les Alpes, n'ont pas les mêmes financements et donc pas les mêmes opportunités de développement.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES SYSTÈMES D'ÉLEVAGE EN MONTAGNE DANS LES ALPES

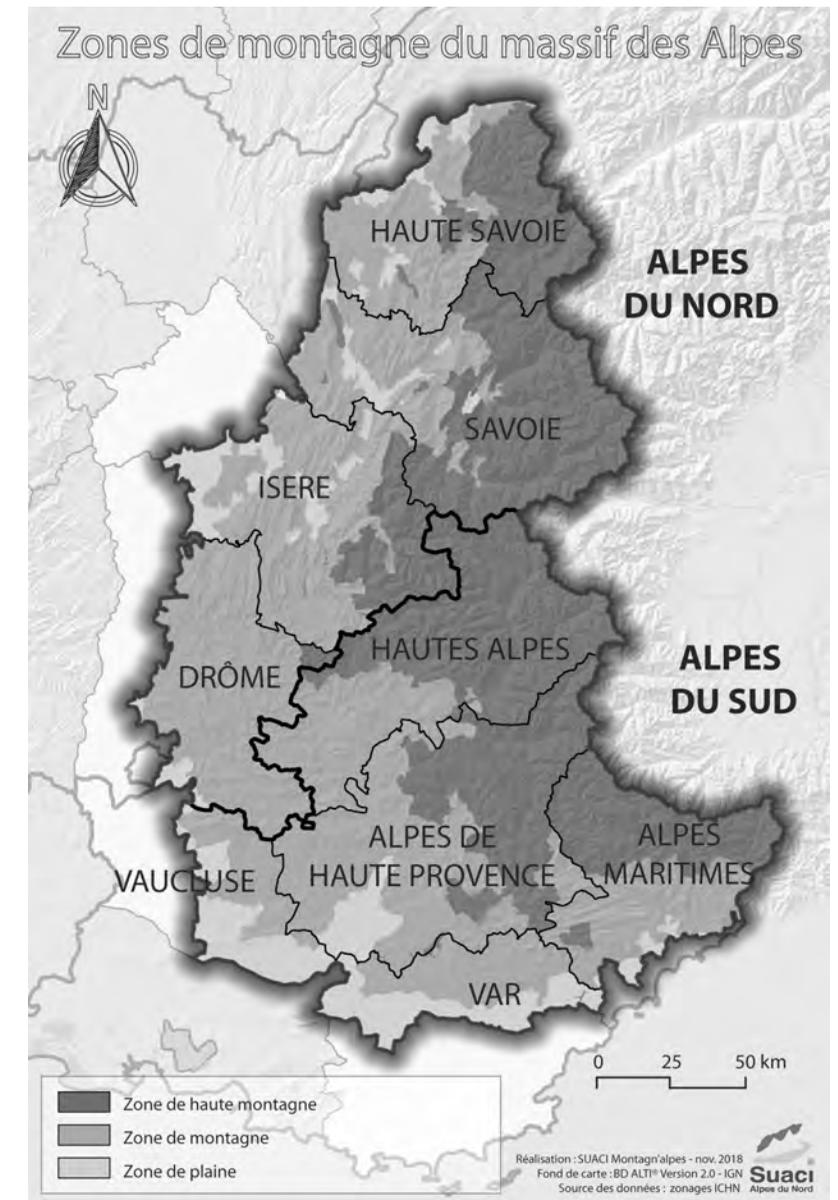
Le massif des Alpes

Le massif des Alpes, échelle de notre étude, couvre neuf départements : Haute-Savoie (74), Savoie (73) et une partie de l'Isère (38) et de la Drôme (26) au nord ; Hautes-Alpes (05), Alpes-de-Haute-Provence (04) et une partie des Alpes-Maritimes (06), du Var (83) et du Vaucluse (84) au sud.

Un bilan de réforme globalement favorable aux élevages de montagne...

La réforme de la PAC 2014-2020 est d'autant plus favorable aux exploitations d'élevage de montagne que ces derniers sont extensifs, c'est-à-dire qu'ils disposent d'importantes surfaces de parcours avec un faible niveau de chargement. L'apport de la réforme repose notamment sur l'augmentation nette des aides découplées du fait de la convergence – les systèmes alpins étant historiquement pourvus de DPU de faible valeur, voire dépourvus de DPU – et sur la revalorisation de l'ICHN.

Voir les exemples chiffrés de la zone alpine en Auvergne Rhône-Alpes (tabl.1) et des départements 04 et 05 en région Sud (tabl.2). Attention : les années de comparaison sont différentes



d'une zone à l'autre, ce qui influe notamment sur la revalorisation de l'ICHN, déjà amorcée en 2014.

Figure 2. Carte du massif des Alpes. Source : Suaci Montagn'Alpes, zonage ICHN, nov. 2018.

Ces chiffres mettent en évidence une forte augmentation des aides découplées, une stagnation des aides couplées et une augmentation de l'ICHN. Cette augmentation significative des aides conforte de façon générale l'élevage de montagne et constitue une vraie opportunité pour envisager l'avenir.

	2013	2015	Évolution
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€

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

Tableau 1 (à gauche). Évolution des aides PAC sur le massif des Alpes du Nord (départements 26, 38, 73, 74). Source : Draaf Aura.

Tableau 2 (à droite). Évolution des aides PAC dans les Hautes-Alpes et les Alpes de Haute-Provence. Source : DDT 04 et 05

... mais des limites identifiées

Néanmoins, les difficultés de mise en œuvre de la réforme (retards de paiement, versements fractionnés, campagnes PAC qui s'imbriquent entre elles...) n'ont pas permis d'apporter de la lisibilité aux éleveurs. Cette absence de lisibilité sur les aides perçues et à venir, couplée aux importants problèmes de trésorerie dus aux reports de versement, sont autant d'obstacles à l'investissement et à l'innovation.

Par ailleurs, les aides découplées gagnent en importance, avec un lien aux hectares qui incite à l'agrandissement des surfaces exploitées, et augmente la pression foncière. En effet, on peut

observer une concurrence entre exploitants pour l'accès au foncier, mais également une augmentation des prix de location par les propriétaires eux-mêmes, qui souhaitent un retour de l'aide générée par « leurs hectares ». Par ailleurs, cela crée des iniquités entre les systèmes d'élevage selon l'accès au foncier, et cela favorise les systèmes très extensifs (pas de notion de production). Les élevages possédant d'importantes surfaces de parcours perçoivent en effet des aides importantes, quelle que soit leur production (nombre d'agneaux, litres de lait...). Le risque est donc aussi celui d'un désinvestissement concernant l'élevage, avec des troupeaux réduits au minimum.



Troupeau bovin en alpage, plateau d'Emparis (cl. auteurs)

Enfin, l'aide historique spécifique à la montagne (Indemnité compensatoire de handicap naturel, ICHN) ne permet plus de répondre pleinement à ses objectifs initiaux (compensation du surcoût lié à l'hivernage long des animaux et présence d'agriculteurs toute l'année en zone de montagne tout en favorisant le renouvellement des générations) du fait de la modification des conditions d'éligibilité : depuis la réforme 2014, l'ICHN peut en effet être perçue sans limite d'âge et sans condition de localisation du siège de l'exploitation. En élargissant le champ des bénéficiaires, l'aide perd de son sens.

Il est important de noter que l'impact des aides sur les systèmes de production des exploitations d'élevage et sur leur équilibre économique est très important, avec une réponse rapide aux changements.

UNE FRAGILITÉ SPÉCIFIQUE LIÉE À L'IMPORTANCE DES ESPACES PEU PRODUCTIFS (LANDES, ESTIVES, BOIS PÂTURÉS) EN MONTAGNE

Des surfaces importantes, base des systèmes d'élevage dans les départements alpins de montagne et à l'origine des gains de la réforme

Les espaces peu productifs (surfaces naturelles de landes, parcours, bois pâturés, alpages...) étaient mal pris en compte par les aides PAC jusqu'à la réforme de 2014, car ces espaces hétérogènes sont complexes à considérer de façon équitable. L'instauration du système de prorata lors de la réforme a

permis leur reconnaissance, ce qui constitue une avancée importante pour les départements alpins, où ces surfaces prédominent : ainsi les EPP concernent 51 % de la SAU en Savoie, 60 % dans les Alpes de Haute-Provence, 76 % dans les Hautes-Alpes et jusqu'à 85 % dans les Alpes-Maritimes (tabl.3). Ces surfaces sont caractéristiques des zones de montagne, et il existe une corrélation forte entre la proportion de zone de montagne et la part des espaces peu productifs au sein de chaque département.

Aussi, pour les départements très montagnards, le gain apporté par la réforme repose en premier lieu sur l'éligibilité de ces espaces pastoraux, nouvellement dotés en DPB et bénéficiant fortement de la convergence des aides.

Par ailleurs, d'après les déclarations PAC de 2015, les espaces naturels représentent 7,3 millions d'hectares admissibles sur 26,3 millions d'hectares utilisés par l'agriculture en France. Mais la nature de ces espaces est très différente selon les départements : ainsi, les surfaces peu productives et les bois pâturés sont essentiellement présents

Tableau 3. Part des espaces peu productifs EPP (landes, parcours, alpages) dans la SAU des départements alpins. 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 %
Hautes-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 alpins	565 879	1 434 829	39 %	63 %

dans le sud de la France, des Alpes aux Pyrénées en passant par le sud du Massif central (fig.3). Ailleurs en France, ce sont les prairies naturelles qui prédominent largement. Elles représentent 81 % des surfaces naturelles admissibles en France. La reconnaissance du statut des espaces peu productifs (surfaces pastorales, bois pâturés) est ainsi d'autant plus fragile que ces surfaces ne concernent qu'une petite partie du territoire français.

On peut noter que ces surfaces peu productives ont bien été proratisées et ne sont qu'en partie admissibles (fig.4).

Le système du prorata a ainsi permis de prendre en compte l'ensemble des surfaces pastorales dans leur diversité, en fonction de la ressource qu'elles offrent aux troupeaux. Il reste important de sécuriser ce système, car c'est sur la prise en considération de ces espaces que repose le rattrapage des aides PAC pour les élevages extensifs de montagne.

Deux risques majeurs sont identifiés, qui remettent en cause la pérennité des systèmes utilisant ces surfaces peu productives. Il s'agit d'une part de la remise en question récurrente de l'éligibilité de ces espaces et d'autre part, du risque d'érosion des DPB créés sur les surfaces utilisées collectivement, en lien avec les variations interannuelles de cheptel et les mouvements des éleveurs. La rigidité du dispositif DPB remet ainsi en cause la gestion traditionnelle de ces espaces.

Ci-contre

Des surfaces peu productives dont l'éligibilité est régulièrement remise en question

La Commission européenne a réalisé en avril puis en juillet 2017 un audit visant à contrôler la mise en application de la méthode du prorata. Les conclusions de cet audit ont été rendues le 28 février 2018. Si la Commission ne remet pas en cause la méthode de calcul du prorata, elle estime que cette méthode a conduit à surestimer la ressource présente sur les surfaces. La prise en compte des surfaces peu productives doit donc être sécurisée pour que ces surfaces restent éligibles et soient bien considérées comme des espaces de production. Or, l'éligibilité des ressources non herbacées, qui rentrent pourtant dans l'alimentation des troupeaux, est toujours remise en cause.

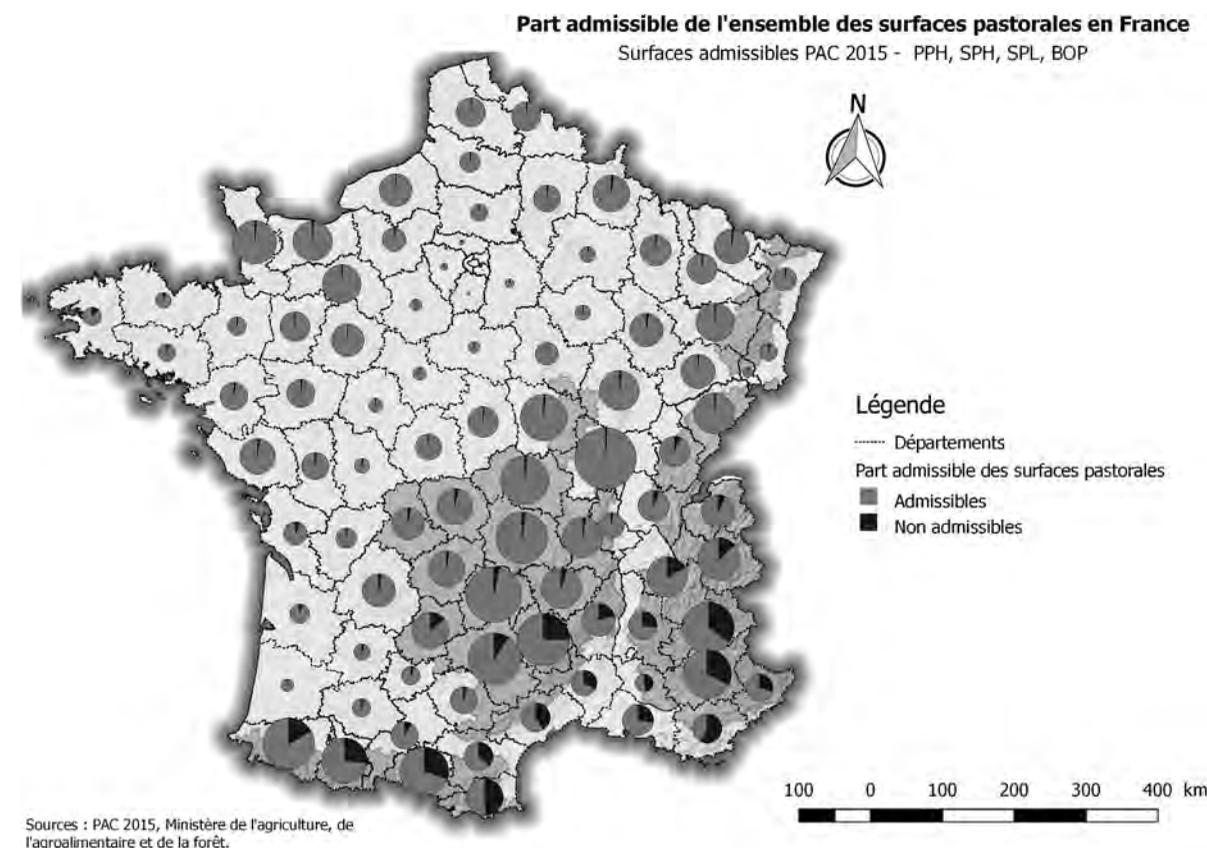
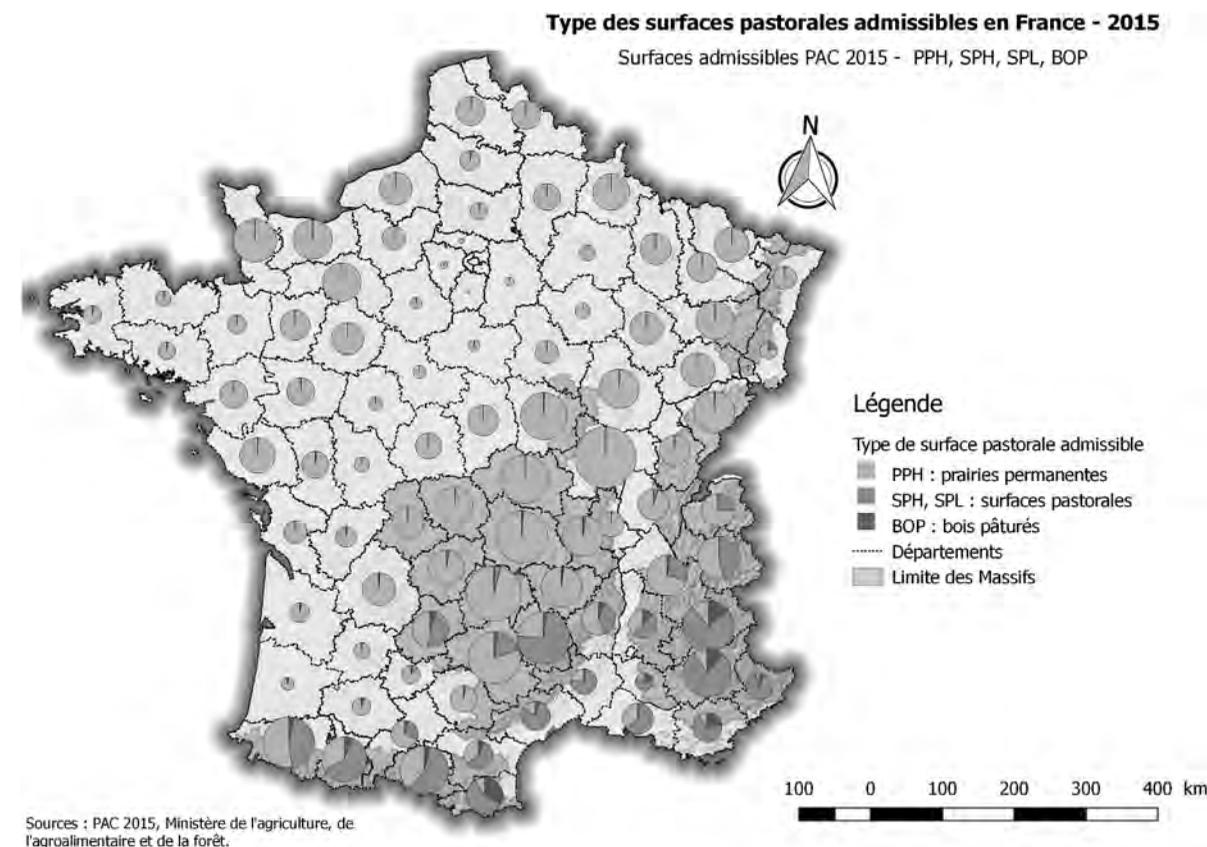
Une gestion des DPB sur les estives collectives trop complexe et inadaptée

Les surfaces d'alpage utilisées collectivement sont très importantes dans les Alpes. À titre d'exemple, elles représentent 58 % des unités pastorales en Isère et dans les Alpes de Haute-Provence et 68 % dans les Hautes-Alpes (cf. enquête pastorale 2012-2014 réalisée par les services pastoraux du massif alpin).

Chaque année, les groupements pastoraux réalisent une déclaration de surface de l'alpage, puis déclarent en fin d'estive, les adhérents, les effectifs transhumants et les dates de montée et descente en estive de chacun. Cette déclaration permet de réaffecter les hectares admissibles de l'alpage à chaque éleveur au prorata du cheptel et du temps passé, afin qu'il puisse activer

Figure 3. Type de surfaces pastorales admissibles en France en 2015 (après application du prorata).
Source : Suaci Montagn'Alpes, données PAC 2015 du MAA.

Figure 4. Part non admissible des surfaces pastorales. Source : Suaci Montagn'Alpes, données PAC 2015 du MAA.



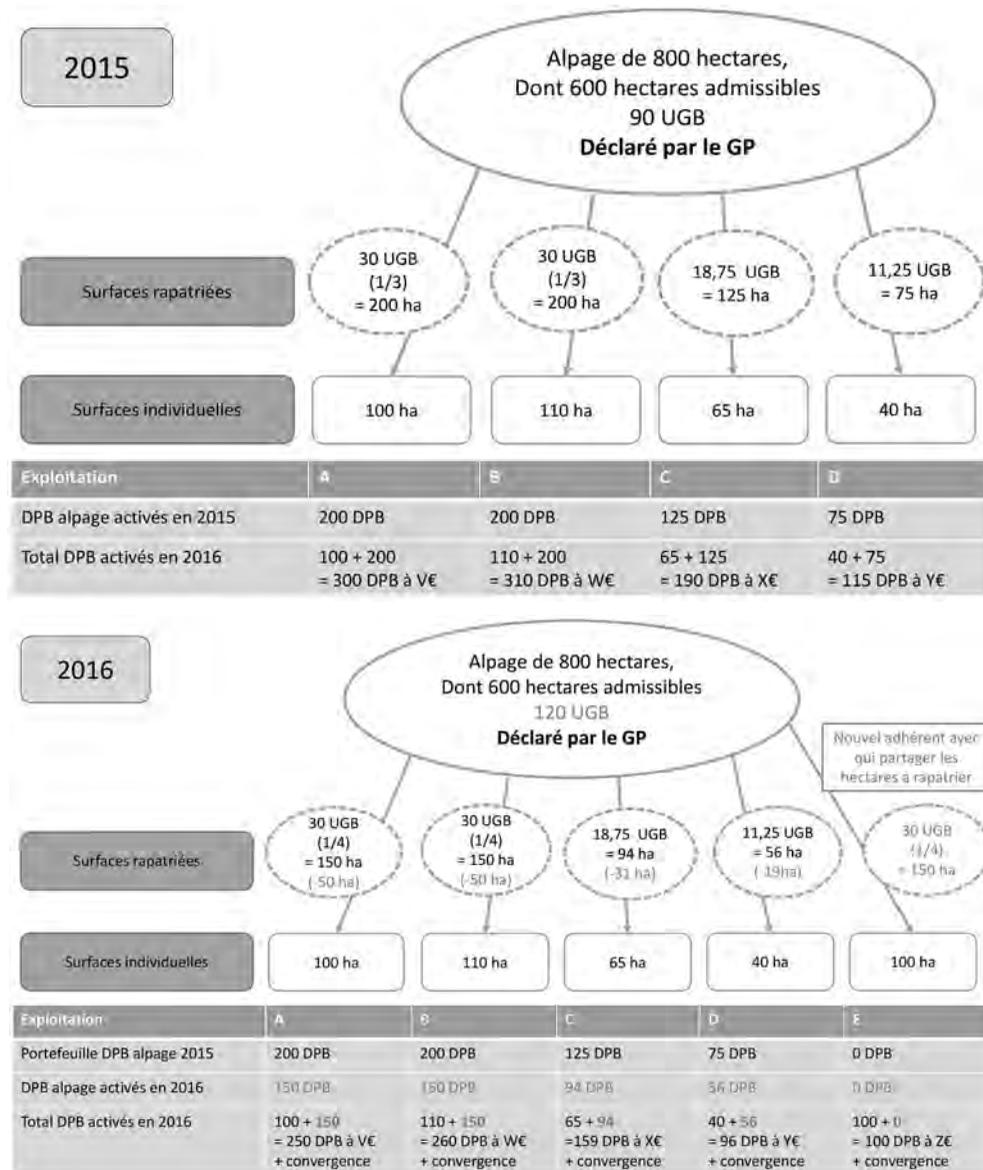


Figure 5. Modification de la répartition des DPB sur un alpage – cas de l'entrée d'un nouvel adhérent.

ses DPB : c'est ce que l'on appelle « retour d'hectares ».

Une modification des conditions d'utilisation (nombre d'animaux supérieur ou inférieur, montée en alpage plus tardive, nouvel adhérent ou au contraire départ d'un adhérent...) impacte automatiquement la répartition des hectares activables par chaque utilisateur. Certains adhérents se retrouvent ainsi avec des DPB « surnuméraires », sans surfaces pour les activer, lorsque

d'autres ont plus de surfaces que de DPB à activer. Les DPB non activés durant deux ans remontent à la réserve nationale, et sont donc définitivement « perdus » pour les éleveurs (voir exemple fig.5).

Des possibilités de transferts de DPB entre adhérents ont été mises en place, dont les calculs annuels restent complexes et nécessitent une anticipation importante des exploitants (les transferts devant être réalisés au printemps,

lorsque les dates de montée et de descente, qui dépendent des conditions climatiques annuelles, ne sont pas encore connues). De plus, ces transferts sont définitifs.

Aussi le mécanisme de transfert est peu utilisé et, chaque année, les DPB créés en 2015 sur ces espaces collectifs sont amenés à s'éroder du fait de ces difficultés de gestion.

Face à ce risque et à la complexité de mise en œuvre des transferts, les exploitants tendent à « figer » artificiellement les situations : refus de nouveaux adhérents, dates d'estive fixées sans prise en compte des conditions climatiques... Cette gestion est contraire à la flexibilité nécessaire pour une utilisation adaptée des surfaces d'alpage.

Par ailleurs, il est à noter une grande variabilité des retours d'hectares aux éleveurs selon les alpages, qui ne facilite pas l'anticipation et renforce les iniquités. Par exemple, sur 84 GP étudiés dans les Hautes-Alpes, le retour d'hectares va de 4,34 ha à 22,28 ha par UGB.

Enfin, les DPB créés en alpage collectif peuvent être mobilisés sur d'autres surfaces, et ne sécurisent donc pas l'utilisation des alpages collectifs.

EN CONCLUSION

La réforme de la PAC est globalement favorable aux systèmes d'élevage du massif des Alpes, qui bénéficient de la prise en compte des surfaces pastorales dans leurs surfaces éligibles, de la convergence des aides découplées et de la revalorisation de l'ICHN.

Cependant, des fragilités demeurent, liées notamment à l'utilisation de surfaces peu productives dont la reconnaissance n'est pas assurée, et à une gestion des aides sur les surfaces collectives d'alpage inadaptée à la réalité des pratiques locales.

Troupeau ovin en alpage et chien de protection (cl. auteurs)

