

Réforme de la PAC

Impact du " Bilan de santé de la PAC " de 2010 sur l'agriculture alpine

2010 a été la première année d'application des décisions prises dans le cadre du Bilan de santé de la PAC. La France a alors fait le choix d'utiliser les marges de manœuvre offertes par le cadre européen pour réorienter profondément les aides directes aux exploitations. Cette réforme a constitué pour nos territoires une étape importante vers un meilleur équilibre des aides directes aux exploitations. Le travail engagé au niveau des Alpes, en concertation étroite avec les autres massifs de montagne, a donc porté ses fruits, avec en particulier une reconnaissance de l'élevage herbager, faiblement soutenu depuis la réforme de 1992. Il a également introduit des aides spécifiques pour le maintien de certaines productions fragiles (ovins, lait de montagne...) et une revalorisation de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

Cette avancée doit maintenant se poursuivre dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC de 2014. Dans un contexte de compétition croissante sur les marchés, il est indispensable de disposer de mesures permettant le maintien d'une agriculture vivante sur nos territoires. C'est tout le sens du travail de réflexion et de proposition engagé par la Conférence agricole alpine.

Gérard Ducrey et Pierre-Yves Motte

Président et vice-président de la Conférence agricole alpine.



Conférence agricole



Une augmentation des aides directes du premier pilier dans les départements alpins

La réforme du Bilan de santé se traduit principalement par une augmentation du montant des aides du premier pilier de la PAC. Cette augmentation est liée pour une part importante à la revalorisation des aides découplées (DPU : droits à paiement unique) sur les surfaces en herbe et à la mise en œuvre, dans le cadre de « l'article 68 », de soutiens spécifiques pour des productions fortement présentes au niveau des Alpes : production ovine et lait en zone de montagne en particulier.

En parallèle, les soutiens du second pilier évoluent plus modestement. La revalorisation de 15 % de l'ICHN (indemnité compensatoire des handicaps naturels) sur les 25 premiers hectares conduit à une hausse de l'enveloppe de 6 à 8 % à l'échelle des départements. La PHAE (prime herbagère agro-environnementale) est maintenue jusqu'en 2013.

Au final, l'augmentation des soutiens PAC est de l'ordre de + 15 à + 25 % dans les départements alpins situés entièrement en montagne. Dans l'Isère et la Drôme, où seulement un tiers des exploitations sont situées en montagne, le montant total est assez stable à l'échelle du département, mais cela masque des évolutions différentes selon les zones au sein du département.

Aides directes aux exploitations en 2010

évolution en % par rapport à 2009 - en millions d'euros par département

| | Alpes de Haute-Provence | Hautes-Alpes | Alpes-Maritimes | Drôme | Isère | Savoie | Haute-Savoie |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | variation M€ entre 2009 et 2010 |
| Soutiens premier pilier | 28,6 +19 % | 19,8 +41 % | 3 +78% | 42,2 +6% | 63,9 +2% | 16,1 +37% | 24,3 +42% |
| Paiements découplés (DPU) | 23,4 | 14,4 | 2 | 35,5 | 56,5 | 12,9 | 20,5 |
| Prime brebis (art. 68) | 3,3 | 3,8 | 0,9 | 1,5 | 0,8 | 0,6 | 0,3 |
| Lait de montagne (art. 68) | 0,1 | 0,3 | 0 | 0,2 | 0,9 | 1,5 | 2,8 |
| Prime vache allaitante (PMTVA) | 0,7 | 1 | 0 | 1 | 3,6 | 1 | 0,6 |
| Aides couplées prod. végétales | 0,8 | 0,1 | - | 3,1 | 1,8 | 0,1 | 0,1 |
| Soutiens agriculture biologique | 0,4 | 0,2 | 0,07 | 1 | 0,3 | 0,04 | 0,05 |
| Soutiens second pilier | 19,5 +9% | 20,7 +5% | 4,2 +21% | 12,3 +11% | 12 +12% | 16,3 +5% | 18,5 +4% |
| ICHN | 13,7 +8% | 15,2 +6% | 2,4 +21% | 8,6 +8% | 7,9 +6% | 11,4 +7% | 13,7 +5% |
| PHAE | 4,5 +2% | 4,3 0% | 1,2 +14% | 2,2 -3% | 2,9 +12% | 4,2 -3% | 4,5 -1% |
| Autres MAE | 1,3 | 1,2 | 0,6 | 1,5 | 1,2 | 0,7 | 0,4 |
| Total PAC | 48,1 +17% | 40,5 +24% | 7,2 +52% | 54,6 +9% | 75,9 +5% | 32,4 +22% | 42,7 +24% |
| Variations des aides PAC en M€ | 6,9 | 7,8 | 2,5 | 4,5 | 3,4 | 5,8 | 8,2 |

Un rééquilibrage partiel des aides du premier pilier favorable aux exploitations de montagne

Le bilan de santé de la PAC se traduit, pour les Alpes, par une augmentation des aides du premier pilier de la PAC située entre + 2000 et + 3000 euros par exploitation (en moyenne par département). L'évolution est toutefois différente selon les systèmes de production : l'impact est fortement positif pour les exploitations ovines et dans une moindre mesure pour les exploitations laitières, et est plus modeste, voire nul, pour les systèmes bovins allaitants.

Le bilan de santé de la PAC a donc bien eu un effet de rééquilibrage important des aides du premier pilier pour les exploitations alpines. Toutefois, même après la réforme, le montant des soutiens du premier pilier par exploitation reste inférieur à la moyenne nationale (par exemple de 30 % sur les Hautes-Alpes, de 50 % sur la Haute-Savoie).

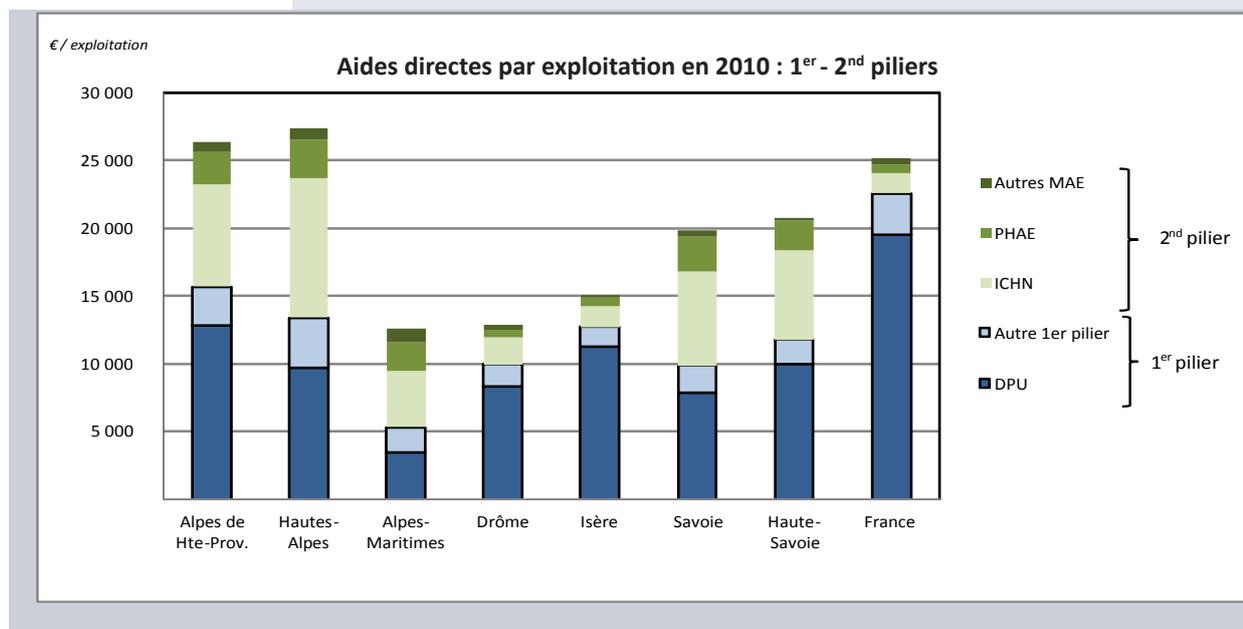
Impact du bilan de santé par exploitation

évolution des aides directes entre 2009 et 2010, en euros

| | Alpes de Hte-Prov. | Hautes-Alpes | Alpes-Maritimes | Drôme | Isère | Savoie | Haute-Savoie |
|------------------------------------|--------------------|----------------|-----------------|---------------|--------------|----------------|----------------|
| Soutiens 1 ^{er} pilier | + 2 490 | + 3 920 | + 2 330 | + 580 | + 290 | + 2 680 | + 3 500 |
| Soutiens 2 nd pilier | + 1 320 | + 1 340 | + 1 980 | + 470 | + 390 | + 860 | + 480 |
| Total impact bilan de santé | + 3 810 | + 5 270 | + 4 310 | +1 050 | + 680 | + 3 540 | + 3 980 |

Un nouvel équilibre entre premier et second pilier de la PAC en montagne

Si l'on considère l'ensemble des aides directes, y compris du second pilier, le montant par exploitation se rapproche de la moyenne nationale. Il faut toutefois rappeler que l'ICHN vient compenser des surcoûts de production et la PHAE des engagements contractuels en termes de pratiques herbagères. Les aides du premier pilier représentent désormais la moitié, voire plus, de l'ensemble des soutiens à l'agriculture alpine.



Montant du DPU moyen par département en 2010

aides découplées en euros / ha

| | Alpes de Hte-Prov. | Hautes-Alpes | Alpes-Maritimes | Drôme | Isère | Savoie | Haute-Savoie | France |
|-----------------------------------|--------------------|--------------|-----------------|-------|-------|--------|--------------|--------|
| DPU moyen (aides découplées) €/ha | 128 | 120 | 43 | 173 | 235 | 116 | 171 | 259 |

NB : Diviseur : nombre d'ha déclarés à la PAC (un tiers des surfaces collectives prises en compte)

Les choix français pour le Bilan de santé

La France a utilisé les marges de manœuvre que lui permettait l'accord européen pour instaurer un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe et pour réorienter les aides afin de maintenir une activité agricole sur l'ensemble du territoire.

Les décisions prises en février 2009 ont consisté en :

- Une revalorisation des aides découplées (DPU) au profit des surfaces en herbe, avec un critère de chargement minimum et une dégressivité au-delà de 50 ha. Celle-ci est financée par une partie des aides historiques aux surfaces en céréales (et dans une moindre mesure des aides animales).
- La mise en place de soutiens spécifiques couplés (article 68) : aides couplées aux brebis (21 €), aide au lait de montagne 20 € par tonne).
- Au niveau du second pilier, le maintien de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et la revalorisation de l'ICHN (+ 15% sur les 25 premiers ha, ce qui correspond à la phase finale de la revalorisation de 50 % engagée en 2005).

Que retenir dans la perspective de la nouvelle réforme après 2013

La réforme du Bilan de santé constitue à la fois une poursuite et une rupture. Elle poursuit la logique visant à orienter davantage l'agriculture par le marché, en réduisant encore les mécanismes de régulation des marchés agricoles et en accentuant le découplage des aides directes (absence de lien entre la production et les aides). Cette évolution, qui a pour conséquence de mettre davantage en concurrence les différentes régions agricoles entre elles à l'échelle nationale et européenne, est peu favorable pour l'agriculture alpine : celle-ci a en effet des coûts de production élevés et peu d'alternatives à l'élevage herbager en termes de choix de productions (70 % surfaces toujours en herbe). Pour les filières AOP/IGP, la suppression des quotas laitiers renforce l'importance de disposer des moyens d'une régulation des volumes pour ne pas déstabiliser leurs marchés spécifiques.

Toutefois, la réforme du Bilan de santé, issue des décisions européennes et françaises, en réorientant fortement les aides directes du premier pilier constitue une rupture sur le plan de la répartition des aides de la PAC. Cette réorientation des soutiens (1,4 milliard d'euros à l'échelle française, soit près de 20 % du premier pilier) a été globalement favorable aux exploitations alpines en conduisant à une augmentation importante des aides directes.

Ce rééquilibrage des aides est toutefois partiel, le montant moyen par exploitation des aides du premier pilier restant, après Bilan de santé, nettement inférieur à la moyenne nationale.

Si cette évolution des soutiens directs est favorable, elle pose également certaines questions pour l'avenir :

- Elle a de fait, pour conséquence, d'accroître la dépendance des exploitations alpines aux aides de la PAC, et donc aux négociations budgétaires en cours au niveau européen.
- Le maintien d'aides couplées au sein de la PAC, confortées par le Bilan de santé (brebis, vaches allaitantes, lait en montagne), contribuera sans doute à limiter le risque de délocalisation ou d'abandon de production, et constitue un des enjeux de la future réforme. Pour la filière ovine plus particulièrement, l'augmentation significative des aides aux exploitations sera sans doute un élément susceptible d'enrayer le déclin de la production, sous réserve de maîtriser l'impact de la prédation sur ces exploitations.

Une nouvelle réforme se prépare après 2013

Les Alpes seront autant concernées par l'évolution du premier que celle du deuxième pilier. L'harmonisation du montant par hectare des aides du premier pilier, proposée par la commission européenne en octobre 2011, aurait un impact favorable sur les aides directes allouées aux exploitations alpines. En effet, le montant par hectare des aides du premier pilier est inférieur à la moyenne nationale pour l'ensemble des départements alpins.

Par ailleurs, à l'inverse des aides du second pilier (ICHN et PHAE), les aides du premier pilier ne sont pas plafonnées par exploitation. La montée en puissance du premier pilier, assez nouvelle dans le contexte alpin, pourrait après 2013 conduire à creuser les écarts d'aides entre départements alpins, mais aussi entre exploitations (celui-ci favorisant les grandes exploitations). En l'absence de tout mécanisme de prise en compte de l'emploi dans le schéma des aides directes, ce phénomène interroge sur les effets de la PAC au niveau des Alpes en termes d'emplois, d'installation et de maintien des petites exploitations encore nombreuses.

Les exploitations des départements alpins bénéficiaires de la PAC en 2010

- 7 900 exploitations bénéficiaires de l'ICHN
- 2 460 exploitations laitières bénéficiant de l'aide au lait en montagne
- 1 880 exploitations bovines allaitantes
- 1 870 exploitations ovines
- 660 exploitations caprines

Travaux réalisés par la Conférence Agricole Alpine, dans le cadre du programme Polem.
Réalisation : Jean-Michel Noury (Suaci Alpes du Nord) et Nathalie Girard (Chambre régionale d'agriculture PACA). Avec l'appui des financements CAS-DAR du massif des Alpes.
La Conférence agricole alpine rassemble les Chambres d'agriculture départementales et régionales du massif alpin.



Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale «développement agricole et rural»

Suaci Alpes du Nord 04 79 70 77 77 - www.suaci-alpes.fr

Publié en septembre 2012.