

Evolution des aides directes aux exploitations  
**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. Les objectifs étaient notamment de davantage soutenir les productions herbagères, faiblement soutenues depuis la réforme de 1992, de mettre en œuvre des aides couplées pour permettre le maintien de la production dans les zones fragiles économiquement et de revaloriser l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

A la veille d'une nouvelle réforme de la PAC à partir de 2014, ce bulletin décrit les évolutions des aides directes liées au bilan de santé sur les Alpes. Il s'appuie pour cela sur les données de paiement 2009 (avant bilan de santé) et 2010 (après) à l'échelle départementale (données : ASP/Ministère de l'Agriculture).

► **Une forte augmentation du 1<sup>er</sup> 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 sur les départements alpins, d'autant plus forte que ceux-ci sont essentiellement situés en zone de montagne (de 30 à 40 %). Cette augmentation est liée pour une part importante à la revalorisation des aides découplées (paiement unique ou « DPU ») sur les surfaces en herbe (voir annexe 2) et à la mise en œuvre, dans le cadre de « l'article 68 », de soutiens spécifiques pour des productions fortement présentes sur les Alpes : nouvelle aide ovine, lait en zone de montagne en particulier.

- Au-delà du montant total, la nature des aides aux exploitations évolue : le montant du DPU est augmenté par l'intégration d'aides auparavant couplées (aides aux céréales, ancienne aide ovine, une partie de la PMTVA) et de nouvelles aides spécifiques apparaissent (lait en montagne et ovins, mais aussi aides aux protéagineux, à l'agriculture biologique, etc.).

- En parallèle, les soutiens du second pilier évoluent plus modestement. La revalorisation de 15 % de l'ICHN (compensation des handicaps naturels) sur les 25 premiers ha 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, mais on ne connaît pas encore exactement les montants versés en 2010.

Au final, l'augmentation des soutiens PAC est de l'ordre de + 15 à 20 % 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 (en millions d'euros par département) et évolution par rapport à 2009 (%)*

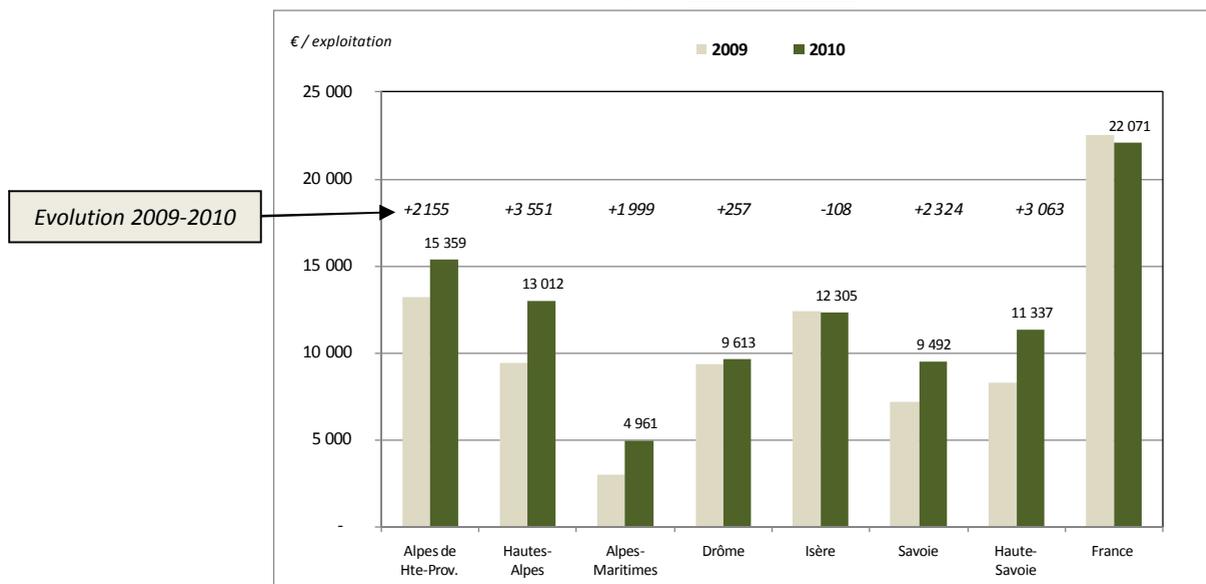
	Alpes de Haute-Provence		Hautes-Alpes		Alpes-Maritimes		Drôme		Isère		Savoie		Haute-Savoie	
	M€	% 09/10	M€	% 09/10	M€	% 09/10	M€	% 09/10	M€	% 09/10	M€	% 09/10	M€	% 09/10
<b>Total aides premier pilier</b>	<b>28,0</b>	<b>+16%</b>	<b>19,3</b>	<b>+38%</b>	<b>2,8</b>	<b>+67%</b>	<b>40,8</b>	<b>+3%</b>	<b>61,9</b>	<b>-1%</b>	<b>15,5</b>	<b>+32%</b>	<b>23,4</b>	<b>+37%</b>
Paiements découplés (DPU)	22,8		13,9		1,8		34,3		54,8		12,4		19,8	
Prime brebis (art. 68)	3,3		3,8		0,9		1,3		0,8		0,6		0,2	
Lait de montagne (art. 68)	0,05		0,3		0,0		0,15		0,8		1,4		2,6	
Prime vache allaitante (PMTVA)	0,7		1,0		0,04		1,0		3,6		1,0		0,6	
Aides couplées productions végétales	0,8		0,08		0		1,5		1,1		0,01		0,02	
<b>Aides second pilier (ICHN+PHAE)</b>	<b>18,5</b>	<b>+3%</b>	<b>19,3</b>	<b>-2%</b>	<b>3,6</b>	<b>+6%</b>	<b>11,4</b>	<b>+3%</b>	<b>10,5</b>	<b>-1%</b>	<b>15,1</b>	<b>-2%</b>	<b>17,6</b>	<b>-1%</b>
ICHN	13,7	+8%	15,2	+6%	2,3	+20%	8,5	+6%	7,9	+5%	11,4	+7%	13,6	+5%
<b>TOTAL PAC</b>	<b>45,7</b>	<b>+11%</b>	<b>38,4</b>	<b>+17%</b>	<b>6,4</b>	<b>+35%</b>	<b>51,5</b>	<b>+3%</b>	<b>71,9</b>	<b>-1%</b>	<b>30,6</b>	<b>+15%</b>	<b>40,9</b>	<b>+18%</b>
Variations des aides PAC en M€	4,6		5,7		1,7		1,4		-0,6		4,0		6,4	

## ► Un rééquilibrage partiel des aides du premier pilier, favorable aux exploitations alpines

A l'échelle des exploitations, le bilan de santé de la PAC se traduit sur 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 : les simulations effectuées précédemment (bulletin n° 1 - octobre 2009) montraient que l'impact est fortement positif pour les exploitations ovines et dans une moindre mesure pour les exploitations laitières, et qu'il est plus modeste voire nul pour les systèmes bovins allaitants (le prélèvement de 12,5 % sur la PMTVA pouvant atténuer plus ou moins le bénéfice de l'aide à l'herbe selon les situations).

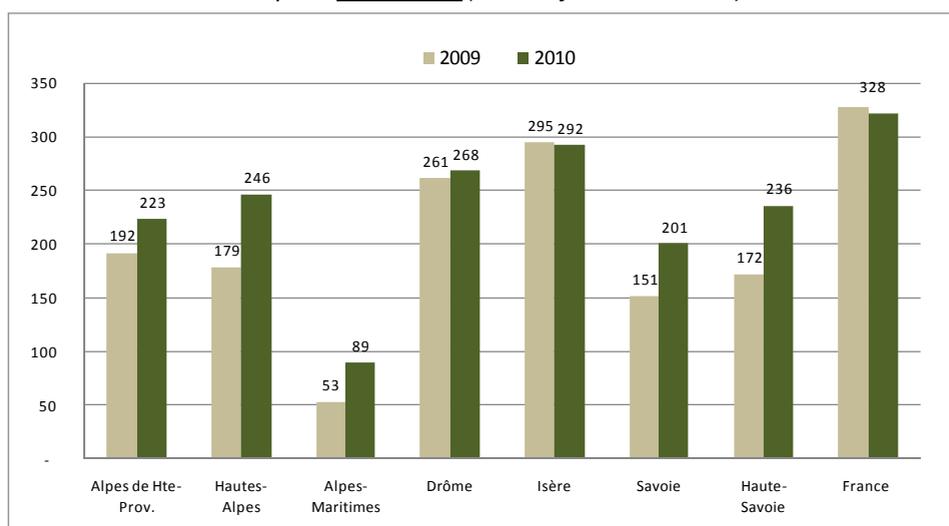
Le bilan de santé de la PAC a donc bien eu un effet de rééquilibrage important des aides du premier pilier pour les exploitations alpines. Toutefois, même après la réforme, le montant moyen par exploitation reste inférieur à la moyenne nationale (de 30 % sur les Hautes-Alpes, de 50 % sur la Haute-Savoie).

Aides directes du 1<sup>er</sup> pilier par exploitation : en 2009 et en 2010



Même constat si l'on raisonne en montant d'aides par hectare : si les aides du premier pilier de la PAC ont augmenté en moyenne de 30 à 60 €/ha selon les départements alpins, elles restent encore pour les zones de montagne sensiblement inférieures à la moyenne nationale.

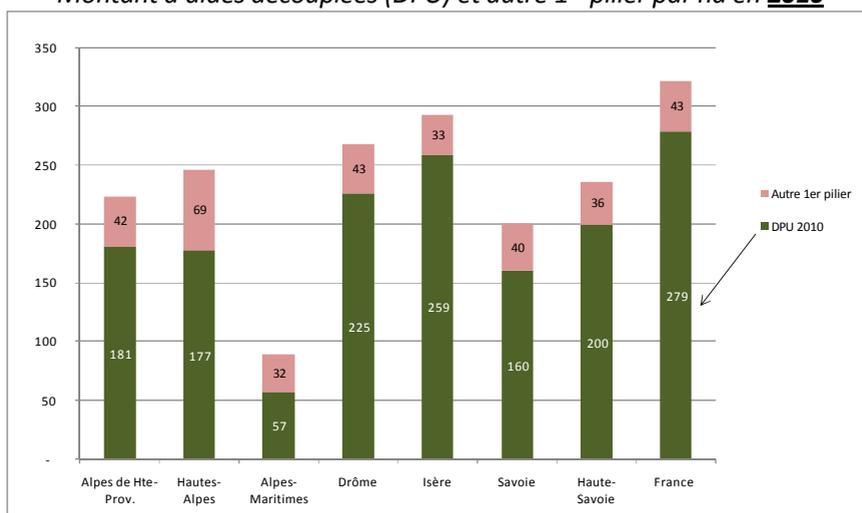
Aides directes du 1<sup>er</sup> pilier par hectare (hors surfaces collectives) en 2009 et 2010



Diviseur : nombre de DPU activés en 2009

*NB : le montant moyen par ha est estimé à partir du nombre de DPU activés en 2009, donc pour un nombre de DPU constant à l'échelle de chaque département entre 2009 et 2010. Or, en réalité de nouvelles surfaces, notamment les estives collectives, ont été dotées de DPU à partir de 2010. Au final, les montants d'aides par ha en 2010 seront inférieurs à ceux indiqués par ce graphique. Ils pourraient même dans certains cas être inférieurs à la situation avant réforme, bien que l'enveloppe départementale ait augmenté. Nous ne disposons malheureusement pas encore du nombre exact de DPU en 2010, intégrant ces nouvelles surfaces.*

### Montant d'aides découplées (DPU) et autre 1<sup>er</sup> pilier par ha en 2010



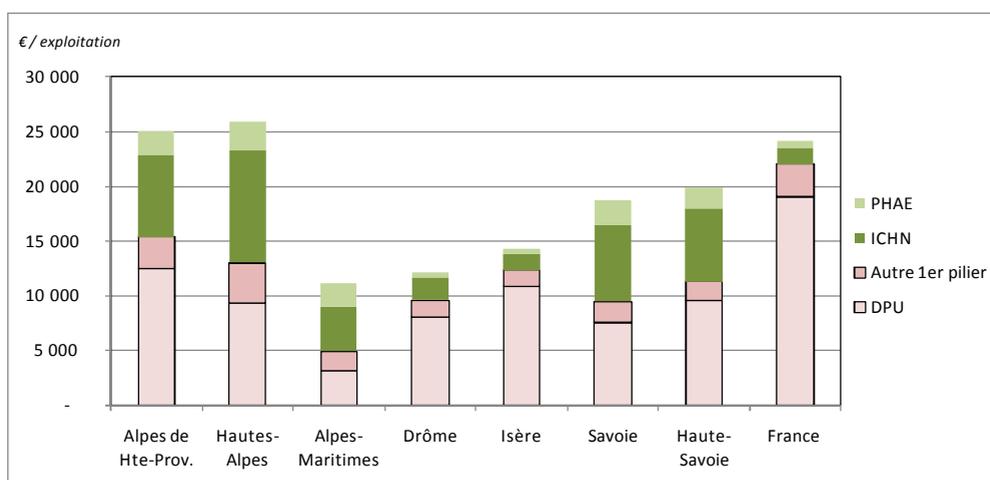
Diviseur : nombre de DPU activés en 2009

En 2010, les aides découplées (DPU) représentent souvent plus de 80% des aides du premier pilier sur les départements alpins. Cette part est un peu inférieure sur les Hautes-Alpes (72%) et les Alpes-Maritimes (64%), à dominante « élevages allaitants », et pour lesquels les aides couplées conservent un poids important.

### ► Un nouvel équilibre entre premier et second piliers de la PAC en montagne

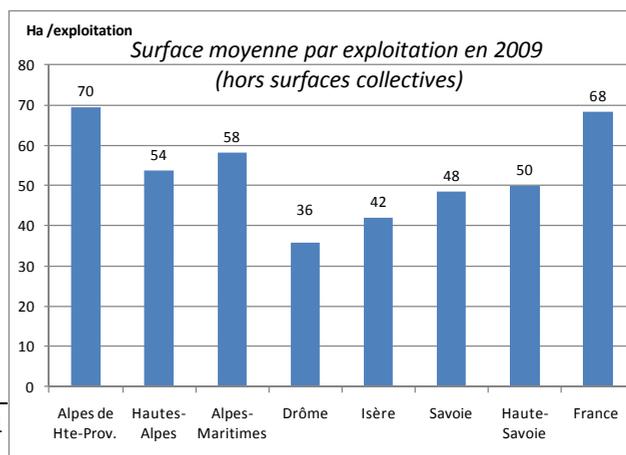
Après le bilan de santé, le premier et le second piliers présentent un poids équivalent dans les aides aux exploitations alpines. Si l'on prend en compte les aides directes du second pilier (ICHN et PHAE), le montant par exploitation se rapproche de la moyenne nationale (24 000 € / exploitation), voire peut légèrement la dépasser dans les départements des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes. Il faut toutefois rappeler que l'ICHN vient compenser des surcoûts de production et la PHAE des engagements en termes de pratiques herbagères. De plus, selon les statistiques du Ministère de l'agriculture, le revenu moyen des agriculteurs dans les départements alpins est resté inférieur de 15 à 20% à la moyenne nationale sur la période 2005-2010.

#### Aides directes par exploitation en 2010 : répartition 1<sup>er</sup> - 2<sup>nd</sup> piliers



Les différences dans le montant d'aide par exploitation entre départements alpins s'expliquent par :

- la surface moyenne des exploitations : 70 ha en moyenne dans les Alpes de Haute-Provence, 50 ha sur les Savoie, 42 ha en Isère.
- au poids respectif des zones de montagne et haute montagne, qui a un impact sur le montant de l'ICHN.



## ► Quels enseignements pour les Alpes dans la perspective de la PAC après 2013 ?

Une nouvelle réforme de la PAC est attendue pour la période 2014-2020. A l'inverse du « Bilan de santé », qui a essentiellement consisté en un rééquilibrage des aides au sein du premier pilier (et à budget constant), l'ensemble des instruments de la PAC, de même que son budget, feront l'objet d'une négociation pour 2014. Les décisions finales concernant les soutiens directs ne sont attendues à l'échelle européenne que fin 2012, et devront ensuite faire l'objet d'une application nationale. Toutefois, les propositions de réforme mises en débat au niveau de la Commission, du Conseil et du Parlement européens sont actuellement :

- Une diminution de 7 à 15 % du budget européen dédié à la PAC en euros constants (proposition de la Commission de juillet 2011) et une réduction des écarts d'aides entre pays européens.
- Pour les aides du premier pilier, la mise en place d'un schéma de soutien à plusieurs niveaux avec : une aide de base découplée et harmonisée au niveau national ou régional, la mise en place de « paiements écologiques » au sein du premier pilier (pour environ 30 % du total du premier pilier).
- Le maintien, de manière strictement encadrée, de soutiens couplés sur certaines productions.
- Enfin, un plafonnement des aides par exploitation, ou un mécanisme de dégressivité, est envisagé par la Commission et le Parlement Européen, mais fait néanmoins l'objet de fortes réserves.

### • Quels impacts des propositions de réforme après 2013 ?

Pour l'après 2013, les Alpes seront autant concernées par l'évolution du premier que du deuxième pilier. L'harmonisation d'une part importante des aides du premier pilier aurait un impact favorable sur les aides directes allouées aux exploitations alpines. En effet, le montant par hectare des aides du premier pilier (uniquement le DPU ou avec l'ensemble des aides y compris couplées) 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 sur les Alpes en termes d'emplois, d'installation et de maintien des petites exploitations encore nombreuses.

Les décisions du Bilan de santé de la PAC de 2010 constituent à la fois une poursuite et une rupture vis-à-vis des réformes précédentes (1992, 1999, 2003) :

- Elles poursuivent 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).
- 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.
- L'augmentation du poids des aides du premier pilier interroge, en l'absence de plafonnement, sur leur impact à terme en termes d'emploi et d'installation (incitation supplémentaire à l'agrandissement ou non ?).
- 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.

## Annexe 1 : Les décisions du bilan de santé

Au niveau européen (accord du 20 novembre 2008), les décisions du bilan de santé consistaient en :

- la poursuite du retrait des pouvoirs publics dans la régulation des marchés : augmentation des quotas laitiers avant leur suppression en 2014/15, diminution de l'intervention sur les marchés de céréales, etc.
- la poursuite de la logique de découplage des aides directes : découplage de la totalité des aides aux céréales, de la prime à l'abattage ; mais avec la possibilité pour les Etats de maintenir l'aide couplée à la vache allaitante (PMTVA)
- L'augmentation de la modulation des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier, prélevées en direction du second pilier (taux de 5 à 10%).
- Des marges de manœuvre importantes pour chaque Etat membre pour réorienter les aides directe : harmonisation optionnelle des aides découplées (DPU), mise en place de soutiens spécifiques et couplés dans le cadre de l'article 68, mobilisation des fonds issus des aides nouvellement découplées (art. 63).

Les choix français (décisions du 23 février 2009) :

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

Les décisions 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 (voir tableau ci-dessous). 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).

### Montant de la revalorisation du DPU sur les surfaces en herbe appliqué en France en 2010

En €/ha, en fonction du chargement et de la surface détenue par les exploitations

Chargement	50 premiers ha	Au-delà 50 ha
< 0,5 UGB/ha	50 €/ha	0 €/ha
0,5 à 0,8 UGB/ha	50 €/ha	20 €/ha
>= 0,8 UGB/ha	80 €/ha	35 €/ha

**Annexe 2 : Données de cadrage sur l'application de la PAC en 2010 sur le massif alpin**  
 Nombre d'exploitations bénéficiaires et montant moyen par exploitation selon les dispositifs

• **Les aides du premier pilier de la PAC**

	DPU - aide découplée		PMTVA – vache allaitante		Aide à la production de lait en montagne		Soutien à l'agriculture biologique		Aide aux Ovins		Aide aux Caprins	
	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp
<b>Alpes de Haute-Provence</b>	1 825	12 477	149	4 648	30	1 693	94	4 095	455	7 143	88	708
<b>Hautes-Alpes</b>	1 482	9 354	231	4 375	170	1 877	50	4 020	553	6 800	56	677
<b>Alpes-Maritimes</b>	571	3 160	26	1 514	1	277	48	1 308	134	6 701	53	534
<b>Drôme</b>	4 249	8 079	217	4 566	70	2 109	270	3 610	305	4 172	230	1 025
<b>Isère</b>	5 029	10 902	832	4 300	328	2 464	86	3 586	192	3 957	92	667
<b>Savoie</b>	1 637	7 583	235	4 394	757	1 828	19	2 206	142	4 032	71	705
<b>Haute-Savoie</b>	2 061	9 594	192	3 118	1 107	2 368	22	2 189	93	2 502	66	669
<b>France</b>	<b>355 500</b>	<b>19 114</b>	<b>91 879</b>	<b>6 994</b>	<b>17 701</b>	<b>2 157</b>	<b>4 565</b>	<b>3 971</b>	<b>22 632</b>	<b>4 995</b>	<b>5 196</b>	<b>1 666</b>

• **Les aides du second pilier de la PAC**

	ICHN		PHAE (*)		Conversion à l'agriculture biologique	
	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp	Nb d'exp.	€/ exp
<b>Alpes de Haute-Provence</b>	1217	11227	708	5701	72	5605
<b>Hautes-Alpes</b>	1347	11312	910	4697	9	4479
<b>Alpes-Maritimes</b>	224	10462	202	5939	13	2939
<b>Drôme</b>	1189	7165	443	4823	182	3997
<b>Isère</b>	1110	7110	590	3584	72	6223
<b>Savoie</b>	1212	9369	904	4141	2	3645
<b>Haute-Savoie</b>	1595	8515	1146	3483	4	3073
<b>France</b>	<b>88763</b>	<b>6058</b>	<b>52120</b>	<b>4177</b>	<b>3177</b>	<b>6123</b>

(\*) PHAE : Données de paiement au 30 mars 2011 (sauf pour le 05, données définitives DDT05)

Au total sur les sept départements alpins :

- 7 894 exploitations bénéficiaires de l'ICHN
- 2 463 exploitations laitières bénéficiant de l'aide au lait en montagne
- 1882 exploitations bovins allaitants
- 1 874 exploitations ovines
- 656 exploitations caprines



Programme Polem réalisé avec l'appui des financements Cas - DAR du massif des Alpes