
FICHE « FAITS ET CHIFFRES »

L'IMPACT DE LA REFORME PAC 2014 SUR LES SYSTEMES D'ELEVAGE DE MONTAGNE.

MASSIF DES ALPES.

La réforme 2014-2020 représente une nouvelle étape dans un processus continu de réformes depuis 1992. Elle correspond ainsi à la cinquième réforme, la première à faire l'objet d'un processus de codécision avec le Parlement européen.

Alors que la PAC était initialement construite autour de la notion de soutien des prix, puis de compensation de prix en lien avec la production réalisée, il y a, depuis la réforme de 2003, un changement de paradigme : une grande part des aides directes est découplée de la production et uniquement liée à la surface utilisée. Les montants de ces aides découplées restaient toutefois issus d'anciennes aides couplées. La dernière réforme va plus loin dans le découplage des aides en instaurant la convergence (totale ou partielle selon les EM), avec l'objectif, à termes, qu'un hectare utilisé par l'agriculture génère la même aide partout en France, voire en Europe.

1. LA REFORME DE LA PAC 2014

La réforme de la PAC, amorcée en 2011, a permis d'aboutir à un accord politique en 2013 suite à d'importantes négociations, et à sa 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.

1.1. LES AIDES DECOUPLEES

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 doit respecter des critères de conditionnalité dans plusieurs domaines liés à l'environnement et à la protection animale.

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, les aides directes seront redistribuées progressivement des exploitations les plus aidées vers celles qui le sont moins.

Le nombre de DPB, ou « portefeuille », a été défini pour chaque agriculteur sur la base des surfaces déclarées en 2015. Toutes les surfaces utilisées se sont donc vu attribuer un droit à paiement, quelle que soit la production réalisée. Pour les espaces naturels, un système de prorata est appliqué, qui tient compte de la ressource présente. Pour un hectare de surface « graphique » on peut ainsi avoir 1 ; 0,8 ; 0,6 ou 0,35 hectares « admissibles ». Ce prorata est choisi par l'agriculteur, sur la base d'un guide national d'admissibilité.

1.2. LES AIDES COUPLEES

Les aides couplées sont spécifiques à certaines filières et ont pour objectif le maintien ou le développement de filières considérées comme fragiles. Elles concernent aussi bien les productions animales (aide aux bovins laitiers, aide aux bovins allaitants, aides 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.

1.3. AIDES DU SECOND PILIER

Les aides du second pilier sont cofinancées par l'Europe (FEADER) et par les Etats membres, les collectivités, l'Agence de l'eau. L'autorité de gestion est la région qui, avec une enveloppe donnée et un cadrage national, peut définir des orientations d'action, des modalités d'attribution...etc, qui lui sont propres, programmées sur sept ans. Elles 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

2. IMPACT DE LA REFORME SUR LES SYSTEME D'ELEVAGE EN MONTAGNE

2.1. UN BILAN GLOBALEMENT FAVORABLE AUX ELEVAGES 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.

- 2 -

L'apport de la réforme repose notamment sur l'augmentation nette des aides découplées et l'augmentation de l'ICHN. Voir les exemples chiffrés de la zone Alpine en Auvergne Rhône-Alpes (**TABLEAU 1**) et du département des Hautes-Alpes (**TABLEAU 2**).

TABLEAU 1. EVOLUTION DES AIDES PAC SUR LE MASSIF DES ALPES DU NORD (AURA). SOURCE : DRAAF AURA.

	2013	2015	Evolution
Aides découplées	61,5 M€	70,3 M€	+ 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€

TABLEAU 2. EVOLUTION DES AIDES PAC DANS LES HAUTES-ALPES. SOURCE : DDT 05

	2014	2016	Evolution
Aides découplées	12,6 M€	22,5 M€	+ 9,9 M€
Aides végétales	0,01 M€	1,00 M€	+ 0,99 M€
Aides animales	5,5 M€	5,4 M€	- 0,1 M€
ICHN	18,4 M€	23,9 M€	+ 5,2 M€

L'augmentation significative des aides conforte de façon générale l'élevage de montagne. C'est une vraie opportunité pour envisager des solutions pérennes d'avenir.

2.2. MAIS DES LIMITES IDENTIFIEES

Les difficultés de mise en œuvre avec les retards de paiement, les versements fractionnés, les campagnes 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, est un obstacle à l'investissement et l'innovation.

L'aide historique spécifique à la montagne (ICHN) ne permet plus de répondre pleinement à ses objectifs initiaux (compensation du surcoût de l'hivernage 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 (sans limite d'âge, sans condition de localisation du siège). En élargissant le champ des bénéficiaires, l'aide perd de son sens.

Les aides découplées gagnent en importance, avec un lien aux hectares qui incite à l'agrandissement des surfaces exploitées,

augmente la pression foncière (par la concurrence entre exploitants mais aussi l'augmentation des prix de location par les propriétaires eux-mêmes qui veulent un retour de l'aide générée par « leurs hectares », crée des iniquités entre systèmes d'élevage selon leur accès au foncier, et favorise les systèmes très extensifs sans introduire de notion de production. Le risque est aussi le désinvestissement sur l'élevage avec des troupeaux réduits au minimum.

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.

3. UNE FRAGILITE LIEE A L'IMPORTANCE DES ESPACES PEU PRODUCTIFS (LANDES, ESTIVES, BOIS PATURES) EN MONTAGNE

3.1. DES SURFACES IMPORTANTES, BASE DES SYSTEMES D'ELEVAGE DANS LES DEPARTEMENTS ALPINS DE MONTAGNE

TABLEAU 3. PART DES ESPACES PEU PRODUCTIFS EPP (LANDES, PARCOURS, ALPAGES) DANS LA SAU DES DEPARTEMENTS 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 %
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 %

TABLEAU 4. PART DE SURFACES PEU PRODUCTIVES (LANDES, PARCOURS, ALPAGES) DANS LA SURFACE TOUJOURS EN HERBE (STH) DES DEPARTEMENTS ALPINS. SOURCE : STATISTIQUES AGRICOLES ANNUELLES (SAA) 2015, AGRESTE.

	PT	PN	EPP	TOTAL surface en herbe	Part de landes dans la surface en herbe
Drôme	17 200	18 000	47 000	82 200	57%
Isère	18 000	90 000	59 000	167 000	35%
Savoie	3 450	47 000	75 000	125 450	60%
Haute Savoie	15 950	64 550	29 500	110 000	27%
Alpes de Haute Provence	18 062	12 345	114 087	144 494	79%
Haute Alpes	19 995	19 951	161 265	201 211	80%
Alpes Maritimes	348	3 841	48 789	52 978	92%
Var	3 012	2 835	21 345	27 192	78%
Vaucluse	4 319	4 826	9 893	19 038	52%
Total départements Alps	100 336	263 348	565 879	929 563	61%

PT : prairies temporaires et artificielles, ensencées en légumineuses fourragères ou en graminées, de moins de 6 ans ;

PN : prairies naturelles ou ensencées de plus de 6 ans. Ces prairies permanentes sont exploitables en fauche ou en pâture.

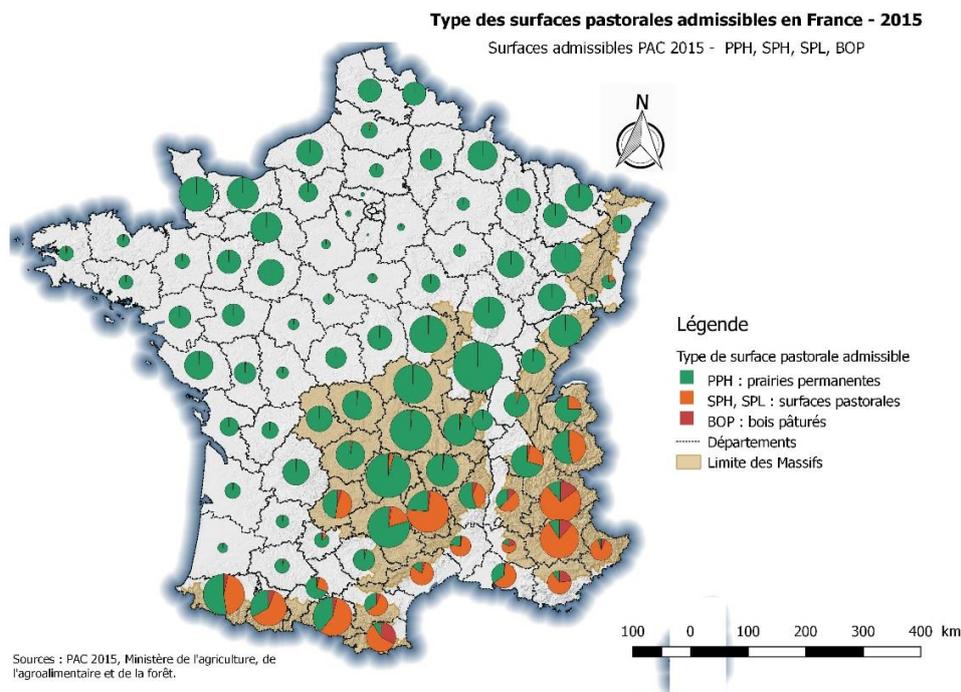
EPP : Landes, parcours, alpages. Ce sont des surfaces peu productives, exclusivement pâturées.

Avec en moyenne 39% de la surface agricole utile, les surfaces peu productives, surfaces naturelles de landes, parcours, bois pâturés et alpages, représentent une grande partie des surfaces agricoles utilisées dans les départements des Alpes avec une forte disparité entre les départements (tab2). Pour les départements les plus montagnards, le gain apporté par la réforme repose pour beaucoup, sur les espaces pastoraux.

Le système de prorata qui a permis la reconnaissance de ces espaces comme agricoles est une avancée importante pour les Alpes et plus généralement, le sud de la France. Il a été bien appliqué sur les départements concernés.

FIGURE 1. TYPE DE SURFACES PASTORALE ADMISSIBLES EN FRANCE EN 2015.

SOURCE : SUACI MONTAGN'ALPES, DONNEES PAC 2015.



Deux risques majeurs sont néanmoins identifiés, qui remettent en cause la pérennité des systèmes utilisant ces surfaces peu productives : d'une part, le risque de remise en question de l'éligibilité de ces espaces. D'autre part, le 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 en cause le fonctionnement traditionnel de ces espaces.

3.2. UNE REMISE EN QUESTION DE L'ELIGIBILITE DES SURFACES PEU PRODUCTIVE

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. Les ressources non herbacées, qui rentrent pourtant dans l'alimentation des troupeaux, sont toujours remises en cause.

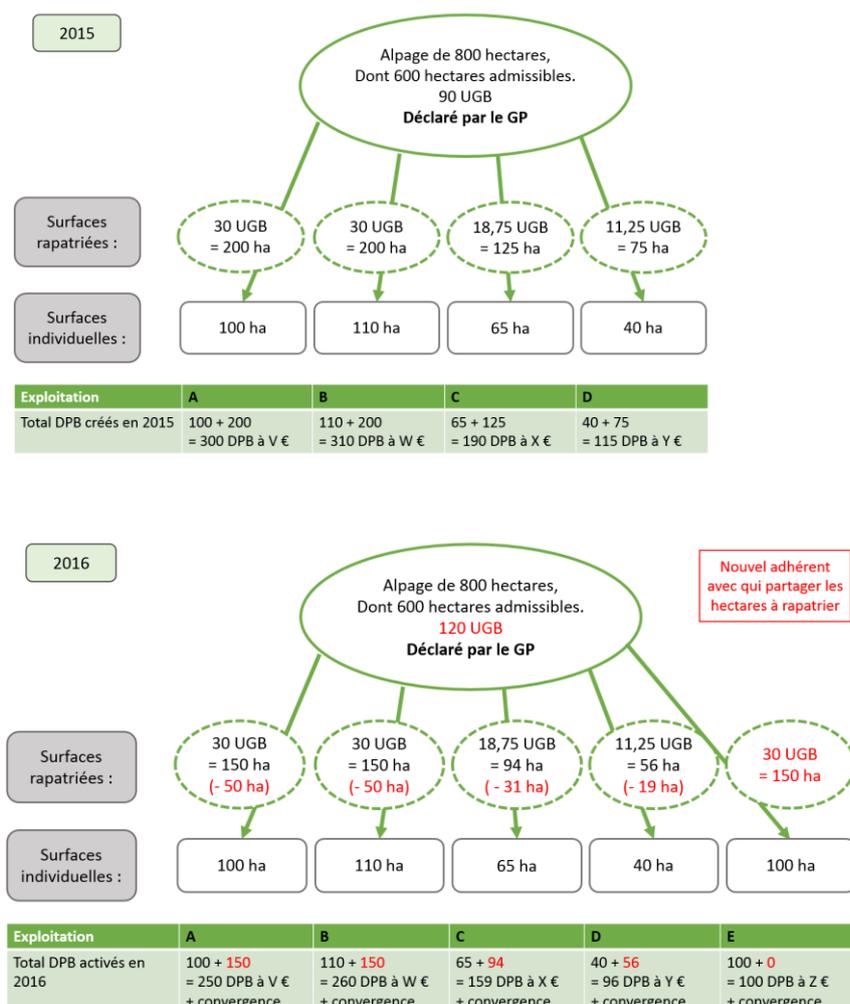
3.3. UNE GESTION DES DPB SUR LES ESTIVES COLLECTIVES TROP COMPLEXE ET INADAPTEE

Chaque année, le groupement pastoral réalise une déclaration de surface de l'alpage, puis déclare en fin d'estive, les adhérents avec les effectifs transhumants et les dates de montées et descente en estive. 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 ses DPB.

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...etc.) impacte automatiquement la répartition des hectares activables par chaque utilisateur. Certains adhérents se retrouvent ainsi avec des DPB « surnuméraires », sans surface 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.

Illustration en **FIGURE 2**.

FIGURE 2. MODIFICATION DE LA REPARTITION DES DPB SUR UN ALPAGE – CAS DE L'ENTREE D'UN NOUVEL ADHERENT.



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 montées et de descentes, qui dépendent des conditions climatiques annuelles, ne sont pas encore connues). De plus, ces transferts sont définitifs. Aussi le mécanisme de transferts est peu utilisé. Chaque année, les DPB créés en 2015 sur ces espaces collectifs sont amenés à s'éroder du fait de toutes 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...etc. Cette gestion est contraire à la flexibilité nécessaire pour une utilisation adaptée des surfaces d'alpage.

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 par UGB va de 4.34 ha à 22.28 ha.

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.