

Etude



La PAC en Midi-Pyrénées

Bilan de la PAC depuis 2009 et perspectives à l'heure de la réforme 2014-2020

Les aides de la PAC représentent la grande majorité des aides publiques à l'agriculture et pèsent un poids important dans le revenu des agriculteurs. La nouvelle PAC 2014-2020 est source de nombreux changements et il est essentiel d'anticiper les impacts que ceux-ci pourront avoir sur l'agriculture régionale .

L'année 2014 a marqué une nouvelle étape dans l'histoire de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne. Avec la programmation budgétaire (2014-2020), l'Europe a défini de nouveaux enjeux pour son agriculture et donc de nouvelles règles du jeu, qui entreront en vigueur en 2015.

Depuis sa création en 1962, la PAC constitue une des principales politiques communautaires. D'abord mise en place pour renforcer l'autonomie alimentaire de l'UE, ses objectifs et son fonctionnement ont évolué avec le temps. Aujourd'hui, la PAC se veut être non seulement une politique de soutien à la production agricole mais surtout un outil pour orienter et accompagner le développement de l'agriculture et du monde rural, face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels ils doivent répondre.

Les aides de la PAC représentent la grande majorité des aides publiques perçues par les exploitations agricoles et pèsent un poids important dans le revenu des agriculteurs, en Midi-Pyrénées encore plus qu'ailleurs. Le bilan des aides perçues par les agriculteurs de la région entre 2009 et 2013 permet de mieux cerner les spécificités régionales par rapport à la PAC, ainsi que les enjeux qui se profilent pour la nouvelle période.

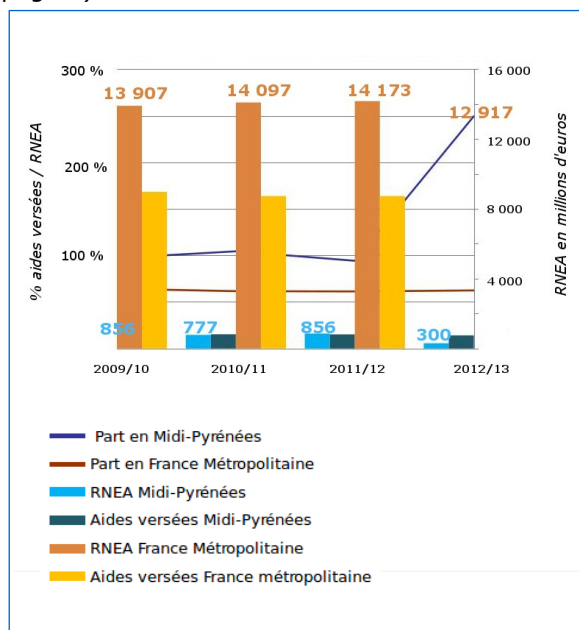
Le pôle Données, Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Midi-Pyrénées a également étudié les impacts de la réforme sur l'agriculture régionale à partir de simulations macro-économiques réalisées avec des données issues du Recensement de l'Agriculture de 2010. Ces simulations permettent d'anticiper les risques et les opportunités qui vont apparaître dans les exploitations régionales avec cette nouvelle PAC.

Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées
24 Chemin de Borde-Rouge
BP 22107
31321 Castanet Tolosan Cx
Tél : 05 61 75 26 00
Télécopie : 05 61 73 16 66
Courriel :
accueil@mp.chambagri.fr

M A I
2 0 1 5

1e partie : La PAC en Midi-Pyrénées depuis 2009

Fig. 1 : comparaison aides PAC/RNEA (cf lexique page 4)



Le revenu des agriculteurs français est fortement dépendant des aides de la PAC, qui constituent le principal soutien public à l'agriculture. Depuis le bilan de santé de la PAC en 2009, les aides perçues par les agriculteurs français représentent en moyenne 63% du Revenu Net d'Entreprise Agricole (RNEA) de la « ferme France », soit en moyenne 8,6 milliards d'euros par an (cf fig1).

Ce phénomène est encore plus marqué dans la région Midi-Pyrénées, pour laquelle les aides PAC représentent en moyenne 95% du RNEA de la ferme régionale (période 2010-2012). Si ce pourcentage a diminué depuis plusieurs années, il reste néanmoins bien plus élevé que la moyenne nationale et marque toujours une forte dépendance de l'agriculture régionale aux aides de la PAC. L'année 2013 marque très nettement ce phénomène en raison des résultats économiques particulièrement bas de la campagne (-65% de RNEA entre 2012 et 2013) dans la région.

Note méthodologique : les chiffres présentés dans cette partie sont issus du traitement des données ASP concernant les montants payés annuellement aux agriculteurs entre 2010 et 2013. Pour les aides du 2^e pilier, les montants indiqués correspondent uniquement à l'ICHN, la PHAE et les MAEC.

Au fil des différentes réformes, la structure des aides de la PAC s'est considérablement modifiée. On a d'abord assisté à la réduction du budget alloué aux mécanismes de soutien des marchés lors de l'apparition des aides couplées en 1992. Puis, à partir de 2005, les aides, jusqu'alors couplées à la production, ont été progressivement découplées et rapportées à l'historique de l'exploitation (création des DPU). En parallèle, le 2^e pilier de la PAC, dédié au développement rural et créé lors des accords de Berlin en 1999, n'a cessé de se renforcer au niveau budgétaire.

Aujourd'hui, on peut considérer trois grandes catégories d'aides directement versées aux agriculteurs (hors mécanismes de régulation des marchés) et dont les objectifs sont différents : les aides découplées (DPU), les aides couplées, et les aides 2^e pilier.

Lexique PAC

1^{er} pilier de la PAC : Le 1^{er} pilier se compose des aides versées directement aux exploitations agricoles (aides directes). Même si les mécanismes d'attribution de ces aides ont évolué, les aides directes sont celles qui composent la PAC depuis son origine.

Aides découplées : Ce sont des aides directes sans aucun lien avec la production de l'exploitation. Elles sont attribuées en fonction de la surface de l'exploitation et dépendent jusqu'en 2014 de l'historique des aides, ce ne sera progressivement plus le cas.

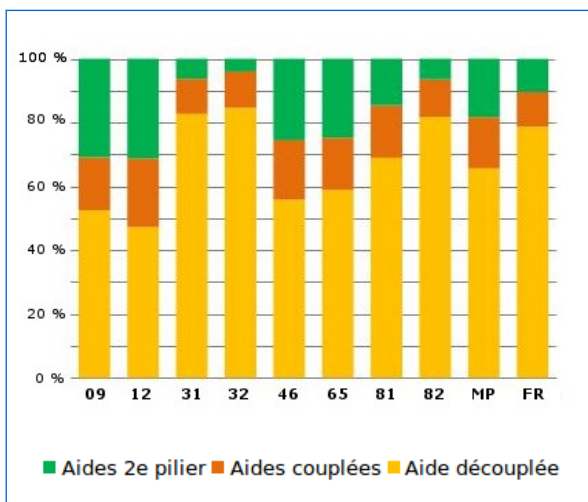
Aides couplées : Ce sont des aides directes et dépendantes de la production. Elles sont versées soit en fonction du volume produit (plus possible à partir de 2015), soit en fonction des moyens de production mis en œuvre.

2^e pilier de la PAC : Les aides du type « 2^e pilier » sont apparues dès 1992 avec les aides environnementales. Pourtant, la dénomination « 1^{er} et 2^e piliers » n'a été créée que lors des accords de Berlin en 1999. Le 2^e pilier regroupe toutes les aides liées au développement rural, y compris les aides environnementales. La principale spécificité des aides du 2^e pilier est qu'elles sont dépendantes d'un cofinancement national (Etat, collectivités, etc.) et ne sont ainsi pas entièrement financées par l'UE.

Par ailleurs, hormis l'ICHN et la PHAE, les aides du 2^e pilier répondent à une logique de projet. On y retrouve les MAEC, les aides spécifiques aux Jeunes Agriculteurs, les aides aux investissements, les soutiens à la qualité alimentaire, à l'innovation, etc...

La répartition des enveloppes budgétaires selon ces trois catégories est assez représentative des productions et des enjeux pesant sur chaque territoire. Ainsi, la région Midi-Pyrénées présente un certain nombre de spécificités qui se traduisent par une répartition des aides différente de la moyenne nationale.

Fig. 2 : répartition des montants PAC selon les départements moyenne 2011-2013



Carte 1 : répartition des aides PAC sur le territoire régional en 2013

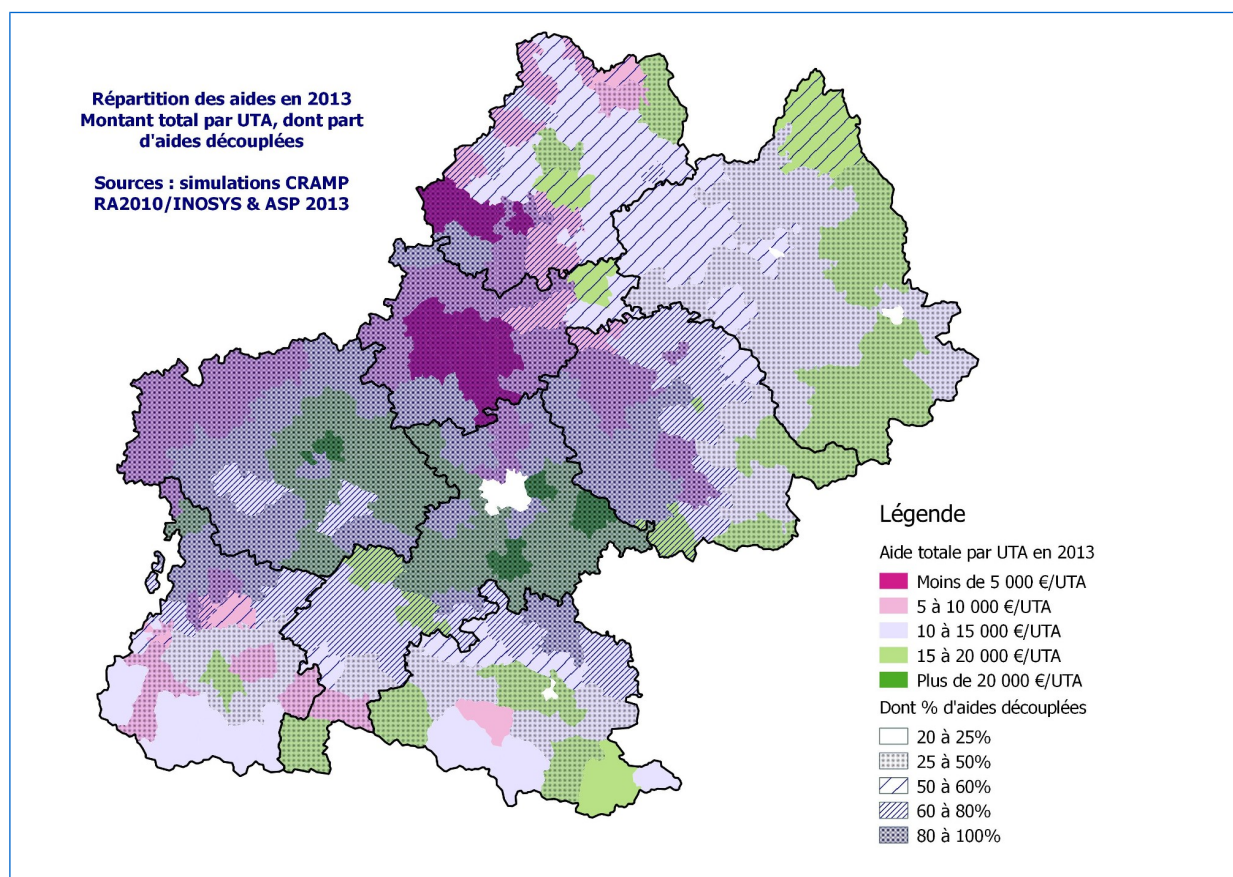


Tableau 1 : point sur les aides découplées moyenne 2011-2013

Département	Nombre de bénéficiaires	DPU Moyen par bénéficiaire (en €)	Nombre d'exploitations (RA2010)	Dont exploitations professionnelles (RA 2010 /INOSYS)	Nombre de bénéficiaires de DPU /total des exploitations
Ariège	1 936	11 900	2 664	2 114	73%
Aveyron	7 931	12 912	9 094	7 595	87%
Haute-Garonne	5 835	15 158	6 413	4 651	91%
Gers	7 216	15 745	7 810	6 109	92%
Lot	3 717	10 873	5 113	3 706	73%
Hautes-Pyrénées	4 336	8 025	5 155	3 584	84%
Tarn	5 375	12 691	6 087	4 582	88%
Tarn-et-Garonne	4 591	10 584	5 283	3 923	87%
Midi-Pyrénées	40 937	12 691	47 619	36 264	86%
France Métropolitaine	343 972	19 494	489 977		70%

Les aides découplées : un niveau assez faible en Midi-Pyrénées

Midi-Pyrénées compte environ 41 000 bénéficiaires de DPU, soit 86% des exploitations recensées en 2010 sur la région. Midi-Pyrénées est une des régions ayant les aides découplées les plus faibles. En effet, la région ne reçoit que 8% du montant national des DPU alors qu'elle compte près de 10% des exploitations agricoles. Toutefois, certains systèmes régionaux bénéficient d'aides découplées relativement élevées, notamment dans les zones historiquement spécialisées en grandes cultures.

Les aides couplées : primordiales pour les systèmes d'élevage

La région est, en revanche, beaucoup mieux positionnée sur les aides couplées à la production, qui représentent 16% du montant régional des aides PAC versées aux agriculteurs (contre 11% en moyenne FR). Les aides couplées sont essentielles pour bon nombre d'exploitations de la région, en particulier en élevage. La principale aide couplée, la PMTVA, concerne 25% des exploitations et représente 11% des montants des aides 1er pilier perçues dans la région. Dans une moindre mesure, les aides ovines et caprines et l'aide aux veaux sous la mère sont également très sollicitées dans la région qui perçoit à elle seule 26% et 44% des montants nationaux concernés.

En production végétale, l'aide au blé dur est la plus importante : en tant que 2e région productrice, Midi-Pyrénées touche 40% du montant national dédié à cette production.

* **Note méthodologique :** On inclut ici dans l'appellation « aides du 2e pilier » uniquement les aides versées aux agriculteurs hors JA, c'est-à-dire : ICHN, PHAE et MAEC.

Le 2e pilier : des enjeux territoriaux forts

Enfin, Midi-Pyrénées se caractérise également par un poids très important des aides du 2e pilier*. Elles représentent, en effet, 18% du montant total régional des aides (contre 10% en moyenne FR) et jusqu'à 30% dans les départements de l'Ariège et de l'Aveyron. Ceci s'explique par la part importante des territoires de montagne sur l'ensemble de la région. En effet, 76% des montants du 2e pilier finance l'ICHN qui concerne plus de 16 000 exploitations (34%). La région reçoit au total 21% des montants versés au titre de l'ICHN au niveau national.

Sigles et abréviations

DJA : Dotation Jeune Agriculteur
DPB : Dotation au Paiement de Base
DPU : Droit à Paiement Unique
EARL : Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée
Expl. : Exploitation agricole
FR. : France
GAEC : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
Ha : Hectare
ICHN : Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
JA : Jeune Agriculteur (moins de 40 ans au sens de la PAC)
MAE : Mesure Agro-Environnementale
MAEC : Mesure Agro-Environnementale et Climatique
Md€ : Milliard d'Euros / **M€ :** Million d'Euros
PAC : Politique Agricole Commune
PHAE : Prime Herbagère Agro-Environnementale
PMTVA : Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes
RA : Recensement Agricole
RNEA : Revenu Net d'Entreprise Agricole (Indicateur macro-économique de revenu)
SAU : Surface Agricole Utile
UE : Union Européenne
UTA : Unité de Travail Agricole
UTANS : Unité de Travail Agricole Non Salariée
ZCN : Zones à Contraintes Naturelles

2e partie : La réforme 2014-2020 : quelles nouveautés ?

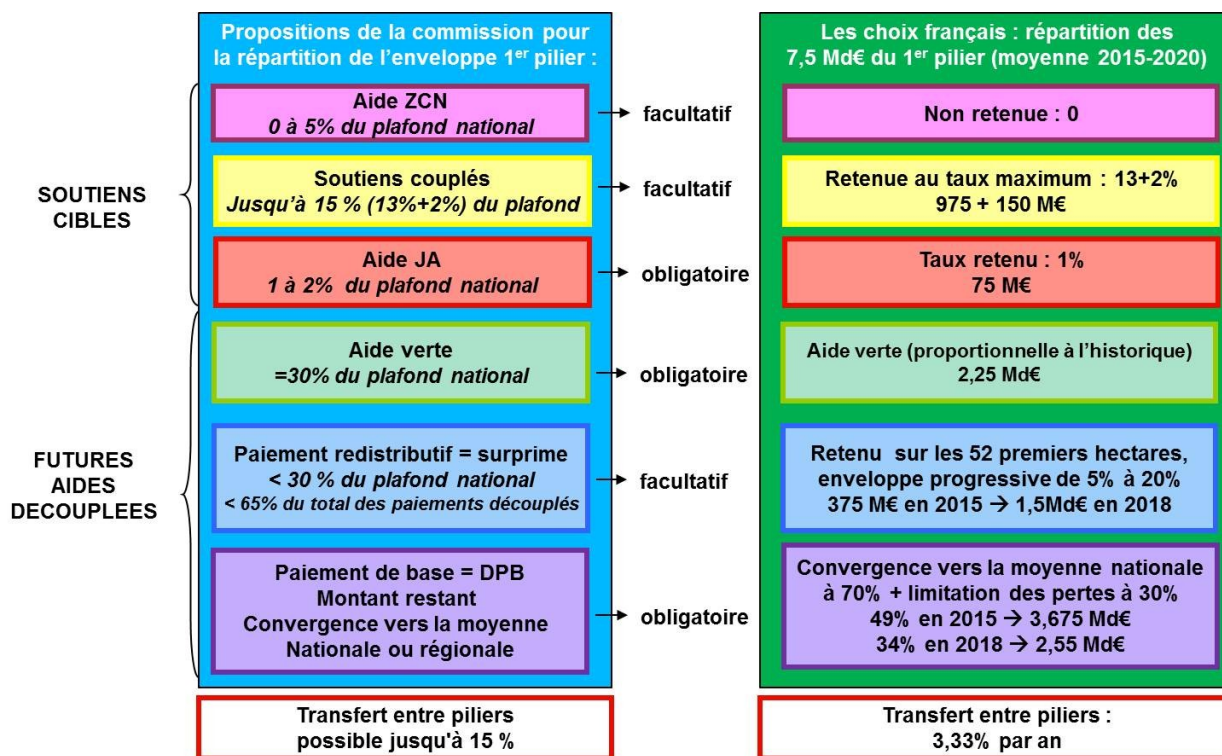


Fig. 3 : enveloppe PAC après réforme : les règles de répartition

Les principaux axes de la réforme

- **Convergence des aides découplées** sur le territoire national et entre pays de l'UE pour rompre avec les historiques et assurer une répartition plus équitable
- **Aide verte** pour mieux tenir compte des enjeux environnementaux
- **Revalorisation des premiers hectares** pour soutenir l'emploi et les petites structures
- **Aides couplées** majoritairement pour soutenir l'élevage
- **ICHN revalorisée** pour renforcer les zones à contraintes naturelles
- **Transparence GAEC** pour favoriser l'emploi et reconnaître les actifs

Les nouvelles aides découplées et la convergence

A partir de 2015, les DPU, créés en 2005 sur la base des historiques de chaque exploitation, n'existent plus. Ceux-ci vont en effet être transformés en une aide découplée en trois parties :

1°) La Dotation au Paiement de Base (DPB) constitue l'aide de base, accessible à tous les agriculteurs actifs, pour la totalité de leurs

surfaces hors surfaces viticoles. Elle est calculée à partir du DPU historique de l'exploitation et doit converger vers la moyenne nationale à horizon 2019 (voir graphique 4 ci-après).

Le montant moyen du DPB en 2019 sera de 93 €/ha

2°) L'aide verte : l'aide verte est également proportionnelle au DPU historique de l'exploitation et incluse dans le mécanisme de convergence (voir ci-après). Son obtention est conditionnée au respect de 3 mesures agro-environnementales : maintien des prairies permanentes, diversité des assolements et maintien de surfaces d'intérêt écologique sur l'exploitation. Le non-respect des mesures de l'aide verte entraînera également des pénalités sur les DPB à partir de 2017.

Le montant moyen de l'aide verte en 2019 sera de 82 €/ha

3°) La surprime aux 52 premiers hectares : dans le but de favoriser les petites exploitations (effet favorable estimé pour une exploitation individuelle jusqu'à 94 ha de SAU) et l'emploi, une dotation supplémentaire sera attribuée aux 52 premiers hectares de chaque exploitation – plus application de la transparence GAEC sur ce

plafond (cf encadré). L'enveloppe mobilisée dans le 1er pilier pour cette surprime sera de 5% en 2015 et augmentera progressivement jusqu'à atteindre 20% en 2018, réduisant ainsi l'enveloppe disponible pour les DPB. La surprime est forfaitaire et ne dépend donc pas des DPU historiques.

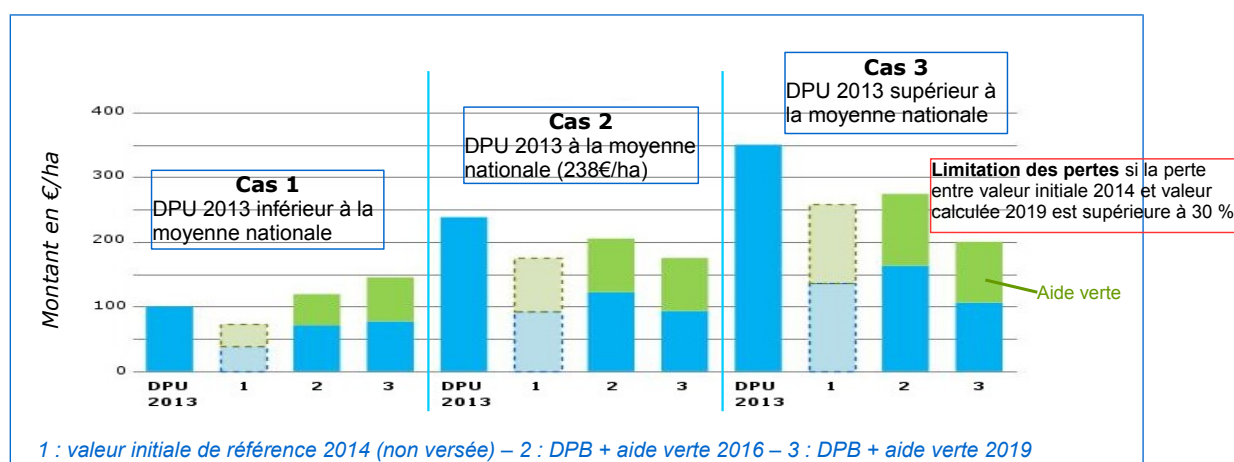
Le montant moyen de la surprime en 2015 est estimé à 25 €/ha

Le montant moyen de la surprime en 2018 est estimé à 99 €/ha

La transparence GAEC

La transparence des GAEC évolue dans la nouvelle PAC. Elle permet aux associés d'un GAEC de bénéficier des aides comme s'ils étaient des exploitants individuels. Ainsi, l'application de la transparence permet aux GAEC d'augmenter les plafonds appliqués sur certaines aides, comme par exemple la surprime aux premiers hectares, la PMTVA ou encore l'ICHN. Le plafond accordé à chacun des associés du GAEC dépend de son implication (en termes de parts sociales) au sein de la structure. Cette mesure vise à encourager la mise en commun des structures agricoles en forme sociétaire, dans le but de favoriser le maintien des emplois agricoles. Néanmoins, d'autres formes sociétaires existantes en France, notamment les EARL, ne pourront pas bénéficier de ce système.

Fig. 4 : La convergence des aides : présentation de 3 cas théoriques



La réforme de la PAC introduit également pour les aides découplées un objectif d'uniformisation des aides découplées sur l'ensemble du territoire national à horizon 2019. Ce mécanisme, appelé « convergence des aides » et illustré par le graphique 4, est obligatoire pour tous les états membres de l'UE, avec une certaine souplesse. La France s'est ainsi fixé l'objectif d'une convergence à 70% en 2019, avec la mise en place d'un système de limitation des pertes à 30% pour les exploitations ayant des DPU très élevés.

Les aides couplées - orientées vers l'élevage

Si les deux réformes précédentes (2003 et 2009) avaient été marquées par un découplage important des aides directes, la PAC 2015-2020 voit la stabilisation de ces dispositifs de soutiens ciblés. Les nouvelles aides couplées, dirigées prioritairement vers les productions animales, mobiliseront 15% de l'enveloppe nationale du 1er pilier dès 2015.

Par rapport aux propositions de la Commission européenne, la France a choisi de pousser le curseur du couplage au maximum, afin de cibler au mieux les productions qu'elle souhaite

soutenir au-delà des aides de base. Même si les modalités d'attribution et les conditions d'accès sont différentes, les secteurs bénéficiant d'aides couplées changent peu par rapport à la période précédente.

Les principaux bénéficiaires restent les secteurs d'élevage : vache allaitante, ovins, caprins, veaux sous la mère, lait de montagne, avec la mise en place d'une aide nouvelle à la vache laitière hors montagne.

En production végétale, le blé dur reste une des principales productions soutenues. Quelques secteurs qui avaient subi un découplage, sont de nouveau pris en compte comme les semences, les fruits et légumes transformés, le chanvre, le houblon, etc. Le secteur du tabac par contre, perd son aide couplée.

La principale nouveauté du programme d'aides couplées est la mise en place d'aides spécifiques au soja et aux légumineuses fourragères dans un objectif d'augmenter l'autonomie protéique des élevages français. Ainsi, 2% de l'enveloppe nationale 1er pilier sera réservé aux productions de protéines végétales destinées à l'alimentation animale.

L'ICHN – montée en puissance du dispositif

Toujours dans l'objectif de renforcer l'élevage, la France a choisi de renforcer le dispositif ICHN sur les zones défavorisées. Cette montée en puissance se fera en deux temps : dès 2014 une revalorisation de 15% des montants versés au titre de l'ICHN, puis à partir de 2015, une augmentation progressive pouvant aller jusqu'à 70€/ha et valable sur une surface plus grande (75 ha au lieu de 50 ha pour le dispositif initial). Cette deuxième étape vise notamment à compenser la disparition de la PHAE.

Par ailleurs, les éleveurs laitiers en zones défavorisées simples ou en piémont deviendront éligibles à l'ICHN, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Les élevages de porcs en montagne pourraient également bénéficier d'un nouveau dispositif ICHN propre.

Ainsi, la plupart des bénéficiaires actuels de l'ICHN devraient voir leur montant d'aides augmenter, ce ne sera cependant pas le cas des agriculteurs qui ne bénéficiaient que de la PHAE et qui ne sont pas nécessairement éligibles à l'ICHN.

Par ailleurs, une autre étape se profile pour l'ICHN avec la révision du zonage « zones défavorisées », hors zones de montagnes, prévue en 2018.

Il est à noter que l'ICHN représente plus de 60% de l'enveloppe totale régionale du 2e pilier sur la période 2014-2020.

Les autres aides du 2e pilier

Outre l'ICHN, le 2e pilier se compose également de plusieurs dispositifs d'aides, adressés directement aux agriculteurs ou aux acteurs du monde rural. La principale nouveauté de la réforme, concernant le 2e pilier de la PAC, est que l'autorité de gestion a été dévolue aux Régions. Ce nouveau fonctionnement a pour objectif de permettre à chaque région d'adopter une stratégie de soutien adaptée à son territoire, tout en appliquant certaines mesures obligatoires du cadre national (ICHN, JA, MAEC, AB)

Parmi les mesures prévues dans le cadre du 2e pilier, les principales aides destinées directement aux agriculteurs sont :

■ **Les aides à l'investissement** : le plus souvent versées sous forme de subvention pour un projet d'investissement sur l'exploitation (construction ou rénovation de bâtiments d'élevage, matériels et équipements, etc.).

■ **Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** : elles se déclinent selon plusieurs thématiques mais ont toutes pour objectif de soutenir les pratiques agricoles ayant un effet bénéfique sur l'environnement et /ou le climat. Les MAEC fonctionnent selon un système de contrat de 5 ans. Elles sont ouvertes suite à des appels à projets et sont généralement restreintes à une zone précise.

■ **Les soutiens à l'agriculture biologique** :

anciennement aides couplées, les soutiens à l'agriculture biologique fonctionnent désormais sous forme de subvention liée à un projet de conversion ou de maintien de l'agriculture biologique.

■ **Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs** : ces aides, destinées aux jeunes installés (moins de 40 ans), se présentent d'une part sous forme d'une dotation et d'autre part sous forme de prêts bonifiés. Elles sont désormais complétées par une aide découplée majorée (soutien spécifique JA du 1er pilier – voir graphique 3) pendant les 5 premières années.

3e partie : impact de la réforme en Midi-Pyrénées

Quels sont les principaux impacts de la réforme en Midi-Pyrénées ?

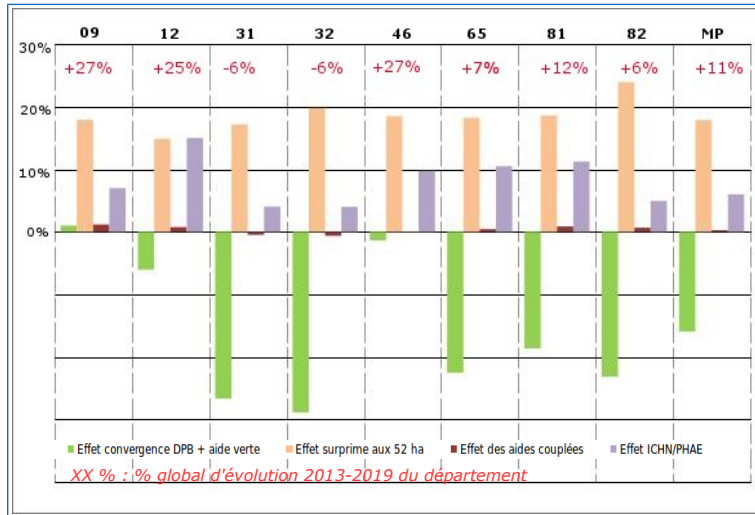
La réforme 2015-2020 de la PAC vise à répondre aux nombreux enjeux d’une agriculture performante (économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires), en assurant une répartition plus équitable des aides entre les productions, mais dans un contexte de réduction budgétaire.

Les impacts de cette réforme sur les exploitations de Midi-Pyrénées seront très variables d’un territoire à l’autre et d’une filière à l’autre.

La convergence nationale des aides découplées permet le maintien global de l’enveloppe régionale mais avec une redistribution très forte en interne : des zones de grandes cultures et de plaine vers les zones d’élevage et de montagne.

La surprime aux 52 premiers hectares permet de compenser en partie les pertes liées à la convergence sur certaines zones où les exploitations agricoles sont de taille plutôt restreinte. Les aides couplées et l’ICHN pèsent lourd dans les aides attribuées aux exploitations d’élevage.

Fig. 5 : effet des différentes aides selon les départements

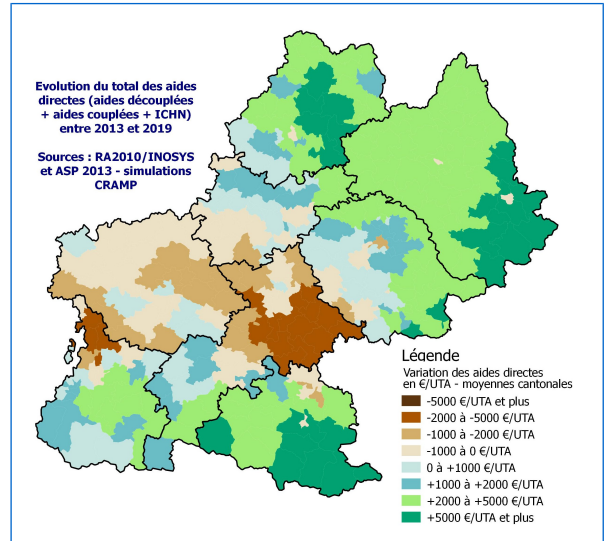


Note méthodologique : les chiffres présentés dans cette partie sont issus de simulations réalisées par le pôle Données, Economie et Références des Chambres d’agriculture de Midi-Pyrénées et le Service Régional d’Information Statistique, Economie et Territoriale de la DRAAF Midi-Pyrénées sur la base des données de structure des exploitations (source RA 2010/INOSYS) et des aides PAC versées en 2013 (source ASP). La base de données inclut l’ensemble des exploitations professionnelles (définition INOSYS) ayant reçu un DPU en 2013, soit 28 057 exploitations représentant 78% des exploitations professionnelles recensées en 2010 en Midi-Pyrénées et 88% de leur SAU (hors vigne). Ainsi les simulations ne tiennent pas compte des exploitations nouvellement éligibles aux aides, ni des évolutions structurelles que connaîtront les exploitations retenues sur la période concernée.

Les résultats présentés tiennent compte uniquement des aides directement versées aux exploitations : aides découplées + aides couplées + ICHN (+ PHAE en 2013). Ne sont pas prises en compte les aides spécifiques telles que les aides JA, les MAEC ou encore les aides à l’agriculture biologique.

Les hypothèses de travail ont été établies suite au CSO du 27 mai 2014.

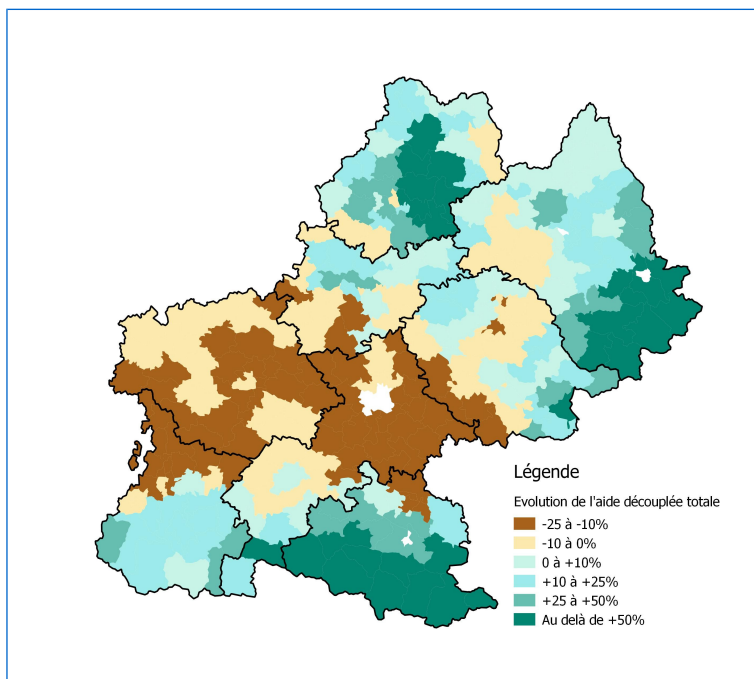
Carte 2 : Evolution des aides directes entre 2013 et 2019



Les enjeux liés aux modalités d’attribution de ces aides sont donc importants, en particulier dans les zones intermédiaires de polyculture-élevage, déjà pénalisées par la convergence.

Les aides découplées : le poids de la surprime

Carte 3 : Evolution des aides découplées avec la surprime

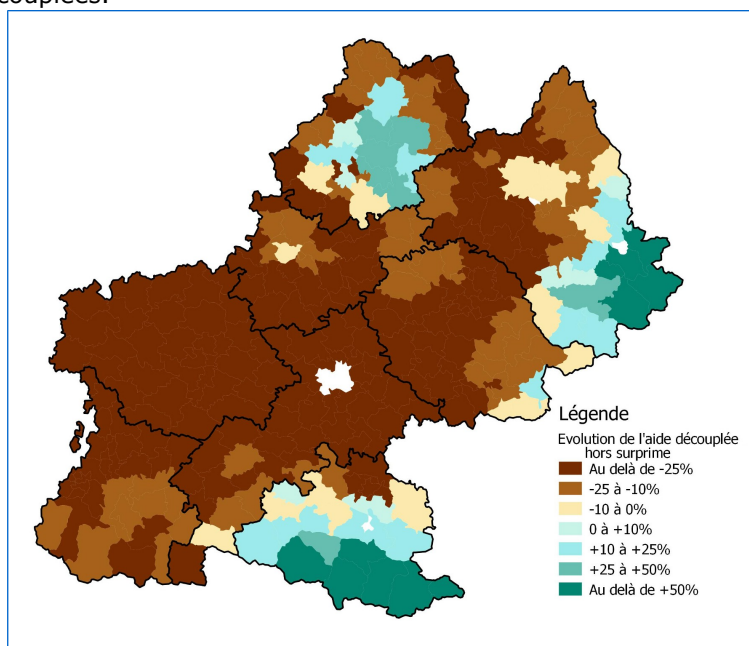


La surprime a un impact globalement positif sur la région car les structures y sont plutôt petites : on estime que 67% des hectares de Midi-Pyrénées pourraient être revalorisés contre 55% en moyenne nationale. Cet impact est particulièrement marqué dans toutes les zones mixtes cultures et élevage, ainsi que dans les plaines cultivées du centre de la région.

En effet, les zones très spécialisées en élevage comme le sud de l'Aveyron, le causse central du Lot ou les Pyrénées ariégeoises étaient jusqu'alors assez peu dotées d'aides découplées. Le principal effet positif vient donc de la convergence des aides qui leur est favorable.

Par contre, les zones où les grandes cultures sont très présentes dans les systèmes agricoles sont impactées négativement par la convergence. La carte 3 montre que, pour les zones intermédiaires où les exploitations sont de taille restreinte (Gers, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne, sud de la Haute-Garonne...), le fait d'enlever la surprime les ferait basculer d'un effet positif à un effet largement négatif.

Carte 3 : Evolution des aides découplées sans la surprime



A l'heure actuelle, le choix français est d'augmenter progressivement l'enveloppe dédiée à la surprime de 5% en 2015 jusqu'à 20% en 2018. Néanmoins, il n'est pas impossible qu'une révision à mi-parcours bloque cette enveloppe à 10% de l'enveloppe totale premier pilier.

Les Chambres d'agriculture de Midi-Pyrénées ont testé l'hypothèse d'une enveloppe surprime bloquée à 10% de l'enveloppe nationale à partir de 2017 afin d'observer les modifications que cela entraînerait par rapport à la simulation initiale.

Par un jeu de vases communicants entre les différentes enveloppes, les montants « perdus » sur la surprime seraient récupérés par l'intermédiaire des DPB qui subissent une baisse moins importante. Ainsi, le total des aides découplées perçues sur la région Midi-Pyrénées en 2019 varie très peu entre les deux simulations

(0.7%). Toutefois, une analyse plus fine par système, par département et par classe de SAU, met en évidence que les montants perdus concerneraient principalement les petites exploitations (moins de 100 ha), alors que les exploitations de plus de 100 ha sortiraient gagnantes de ce changement.

L'ICHN : un enjeu pour l'élevage

L'ICHN est très largement sollicitée par les agriculteurs de la région. En effet, avec près de 95% des communes classées en zone défavorisée (40% en zone de montagne ou haute montagne), Midi-Pyrénées fait partie des régions les plus concernées par cette aide. On compte en 2013 plus de 16 000 bénéficiaires, soit 34% des exploitations. Les exploitations spécialisées en élevage herbivore sont particulièrement concernées : le versement ICHN représente entre 20 et 35% du total des aides qu'elles perçoivent.

Pour ces systèmes, la revalorisation de l'ICHN représente donc un enjeu très fort et une augmentation conséquente de leurs subventions.

Toutefois, une autre échéance se profile concernant l'ICHN avec la révision du zonage prévu en 2018. Les changements de critères permettant de définir les zones défavorisées vont nécessairement modifier le paysage de Midi-Pyrénées sur ce sujet. Si les zones de montagne et haute-montagne sont assurées de rester dans le zonage, la question reste entière pour toutes les zones défavorisées simples.

Zoom sur quelques grandes filières régionales

La variation des aides de la PAC entre 2015 et 2019 est très différente selon les systèmes. Pour de nombreuses exploitations, les aides jouent un rôle important dans la constitution du revenu.

La réforme des zones défavorisées en 2018, à quoi peut-on s'attendre ?

Afin d'évaluer l'impact que pourrait avoir la révision du zonage en 2018, le pôle Economie et prospective des chambres d'agriculture de Midi-Pyrénées a testé l'hypothèse que la réforme du zonage excluait l'ensemble des zones défavorisées simples (ZDS) actuelles, hormis le causse central du Lot.

Selon cette hypothèse de révision, les conséquences sur la région seraient très importantes. Les départements du Gers et du Tarn-et-Garonne seraient les plus touchés. En effet, les communes actuellement éligibles à l'ICHN dans ces zones sont toutes en ZDS et par conséquent sortiraient automatiquement du zonage. Ainsi, ces deux départements perdraient jusqu'à 100% des montants ICHN théoriquement perçus en 2019. Pour Midi-Pyrénées, la révision des zones défavorisées selon les hypothèses citées ci-dessus concernerait environ 4 800 bénéficiaires de l'ICHN, représentant près de 44 M€, soit 40% du montant total perçu en 2014 au titre de l'ICHN et 26% du montant perçu en 2019 sans aucune révision.

En observant les résultats au niveau cantonal, on constate que les territoires les plus impactés par la redéfinition du zonage ICHN sont le Quercy, les coteaux gersois et le sud du Ségala. En effet, l'élevage herbivore y reste très présent et bénéficie aujourd'hui des aides liées aux zones défavorisées. Leur sortie du dispositif ICHN en 2018 pourrait considérablement accélérer la disparition de l'élevage dans ces territoires.

La réforme aura donc un effet important sur leur santé économique et nombre d'entre elles devront s'adapter pour mieux réagir à ces variations, qu'elles soient positives ou négatives. Les éléments ci-après se basent sur les simulations réalisées à partir de la typologie INOSYS.

Fig. 6 : Evolution comparée selon les systèmes de production

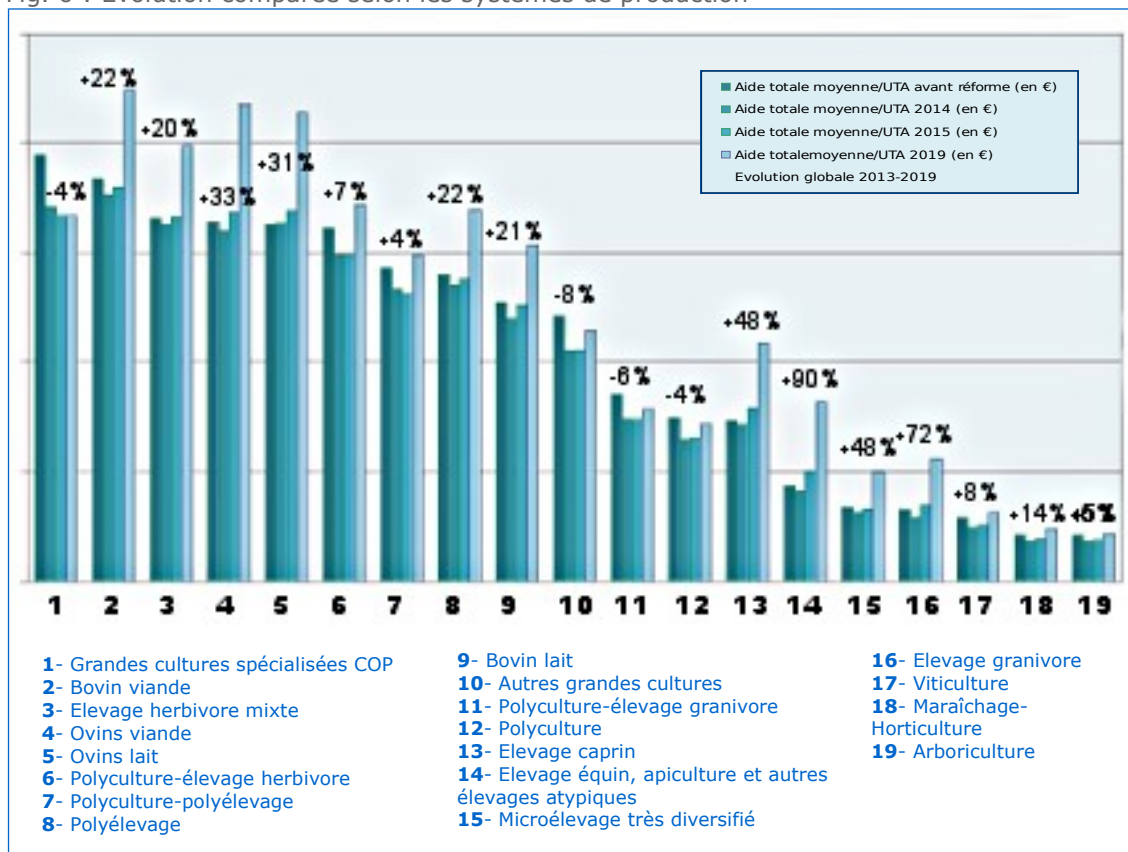


Tableau 2 : Variation des aides découplées par exploitation selon la SAU et le DPU en 2013

		Montant moyen de DPU de l'exploitation en 2013 en €/ha				
		moins de 200	de 200 à 250	de 250 à 300	de 300 à 350	350 et plus
SAU de l'exploitation (hors vigne)	moins de 25 ha	873 €	448 €	-47 €	-482 €	-2 069 €
	de 25 à 50 ha	2 895 €	1 266 €	-235 €	-1 691 €	-4 017 €
	de 50 à 75 ha	3 610 €	990 €	-1 346 €	-3 601 €	-7 226 €
	de 75 à 100 ha	2 934 €	-821 €	-3 718 €	-7 133 €	-10 686 €
	de 100 à 125 ha	2 509 €	-2 261 €	-6 519 €	-10 657 €	-14 887 €
	de 125 à 150 ha	2 824 €	-4 466 €	-9 029 €	-14 424 €	-21 131 €
	150 ha et plus	726 €	-8 949 €	-16 625 €	-24 355 €	-30 828 €

Variation positive pour 927 exploitations
 Peu d'évolution pour 545 exploitations (+ ou - 5% de l'aide découplée en 2013)
 Variation négative pour 2 643 exploitations
 Echantillon: 4 105 expl. individuelles spécialisées en Céréales et oléo-protéagineux

Sources RA 2010/INOSYS - ASP2013 - simulations CRA
 Midi-Pyrénées

■ Grandes cultures

Les exploitations de grandes cultures sont actuellement celles qui bénéficient le plus des aides découplées de la PAC : en 2013, 6 900 exploitations spécialisées en grandes cultures ont bénéficié de 140 millions d'euros d'aides, dont 93% d'aides découplées. Par conséquent, ce sont aussi celles qui seront le plus impactées par la convergence.

Ces exploitations perdraient en moyenne 2 500 €/UTA entre 2013 et 2019. Toutefois, les situations sont très différentes d'une exploitation à l'autre. Comme le montre le tableau 2, la situation de départ de l'exploitation (taille et DPU moyen par ha) influence pour beaucoup la variation qu'elle devra subir.

Les exploitations de grandes cultures sont celles qui souffriront le plus de cette réforme de la PAC. En conséquence, ce sont celles qui devront chercher le plus possible des voies d'adaptation pour maintenir leur équilibre financier. Une étude, menée par la Chambre d'agriculture et le CERFRANCE dans le Tarn-et-Garonne sur un échantillon d'exploitations en grandes cultures, a permis d'explorer quelques pistes d'adaptation : baisse des charges fixes, optimisation du système d'exploitation, agrandissement, recherche de valeur ajoutée... Cette étude a également montré que l'impact de la baisse des aides PAC sur ces exploitations était moins important que l'impact d'une mauvaise conjoncture des prix en céréales.

■ Bovins viande

Les exploitations spécialisées bovin viande sont, elles, plus concernées par les aides couplées (PMTVA) et par l'ICHN que par les aides découplées. Par conséquent, ces systèmes souffriront moins de la convergence des aides découplées et bénéficieront en revanche largement de la revalorisation de l'ICHN (qui concerne 72% des exploitations spécialisées).

Ainsi, sur l'ensemble de la région, les aides totales destinées à ces exploitations devraient

augmenter de près de 23% d'ici 2019.

Il faut toutefois faire preuve de prudence sur l'interprétation de ces chiffres généraux. En effet, cette augmentation étant principalement due à la revalorisation de l'ICHN et à l'effet de la surprime, elle ne concerne pas toutes les exploitations et est encore soumise à de nombreuses incertitudes citées préalablement (redéfinition des zones défavorisées, blocage de l'enveloppe surprime à 10%).

Par ailleurs, les systèmes d'exploitation sont très variés en bovin viande et la situation ne sera pas équivalente pour tous. Les systèmes veaux de boucherie, par exemple, seront impactés négativement par la convergence en raison de DPU très concentrés sur des petites surfaces et donc élevés. De plus, malgré le maintien de la PMTVA, les changements sur les modalités d'attribution, et en particulier la non prise en compte des génisses, pourront avoir des effets très négatifs sur certains systèmes.

■ Bovins lait

Les exploitations bovins lait bénéficient généralement de DPU assez élevés, notamment en raison de leurs surfaces en maïs. Elles seront, de ce fait, impactées négativement par la convergence des aides découplées. Mais leur taille étant plutôt restreinte, elles seront généralement fortement bénéficiaires de la surprime, en particulier pour les GAEC. Ceci leur permettra de conserver une certaine stabilité au niveau de leurs aides découplées.

La mise en place d'une aide couplée à la vache laitière permet également une évolution positive, même si celle-ci reste très faible au vu des montants concernés.

En revanche, la revalorisation de l'ICHN et l'ouverture de cette aide pour les exploitations bovin lait en zone de piémont (environ 650 exploitations) devrait représenter une augmentation substantielle.

Ces différents effets auront un impact variable selon les systèmes d'exploitation et leur localisation. On distingue ainsi deux grands groupes d'exploitations :

- les exploitations en système maïs et celles non

autonomes en fourrages, qui ont des DPU initiaux élevés et des structures de taille plus importante, vont connaître une diminution de leurs aides, sauf si elles sont situées en zone de montagne ou piémont, auquel cas les aides resteront relativement stables ;

- les exploitations en système herbager et les fromagers avec des DPU initiaux plus faibles verront leurs aides augmenter.

■ Ovins

Les exploitations ovines, en viande ou en lait, ont généralement des DPU très faibles. Elles seront donc particulièrement gagnantes grâce au processus de convergence des aides découplées. Ceci est vrai en particulier pour les systèmes pastoraux dont les DPU sont parmi les

plus bas. De plus, bon nombre d'entre elles bénéficieront de l'ICHN et seront donc également bénéficiaires de la revalorisation de cette aide. Les aides couplées, elles, tendent à diminuer légèrement pour ces systèmes (environ -15%).

Toutefois, une incertitude demeure encore sur les DPB alloués aux surfaces peu productives (landes et parcours herbeux), très présentes dans ces systèmes. En effet, dans les simulations présentées ici, ces surfaces sont prises en compte à 100%, au même titre que les surfaces cultivées, pour bénéficier de DPB.

Toutefois, des hypothèses de coefficients de prise en compte (entre 50 et 80% de la surface) sont encore sur la table et pourraient avoir un effet particulièrement fort sur les systèmes ovins.

Prise en compte partielle des surfaces peu productives : quels impacts ?

Les incertitudes sur la prise en compte des surfaces peu productives ne permettent pas encore de chiffrer précisément les impacts d'une prise en compte partielle (plusieurs coefficients seraient en effet applicables selon les surfaces). Néanmoins, les Chambres d'agriculture de Midi-Pyrénées ont souhaité tester l'hypothèse d'un coefficient appliqué uniformément sur les surfaces de landes et parcours pour une prise en compte à 60%.

Ce coefficient appliqué dans le calcul des aides a un impact négatif sur les aides découplées (-7.1% en 2019, par rapport à la simulation initiale). Outre la réduction directe du montant total d'aides découplées perçu par l'exploitation, il aurait également pour effet de « concentrer » les DPU sur moins de surfaces et donc d'augmenter artificiellement le montant de départ servant pour le calcul de la convergence. Cela pourrait, dans certains cas, faire basculer l'exploitation d'une convergence positive à une convergence négative.

Par ailleurs, cela implique aussi une baisse des surfaces éligibles à l'ICHN et fait également varier les montants de cette aide (-2.1% en 2019 par rapport à la simulation initiale).

Il est à noter que les surfaces peu productives représentent 486 000 ha sur la région, soit 25% des surfaces éligibles considérées dans les simulations. Elles sont particulièrement présentes dans l'Aveyron, le Lot et les Pyrénées. Dans ces zones, les exploitations pourraient perdre jusqu'à 20% de leurs aides découplées en 2019 par rapport à la simulation initiale.

Certains systèmes seraient également très sensibles à cette modification. En effet, les landes et parcours représentent en moyenne 50% de la surface éligible dans les exploitations herbivores viande extensives (ovins, bovins et mixtes). L'application d'un coefficient de 60% fait perdre à ces systèmes 10 à 11% de leurs aides (aides découplées + ICHN) en 2019.

En conclusion

Cette nouvelle réforme de la PAC marque un tournant dans le fonctionnement de la politique européenne auprès des agriculteurs. En conservant une enveloppe globale quasi identique, la région Midi-Pyrénées sort plutôt bien son épingle du jeu dans un contexte de restriction budgétaire européen. Toutefois, les variations qui seront observées seront très différentes d'une exploitation à l'autre et d'un territoire à l'autre. Si les aides restent très présentes en Midi-Pyrénées, elles sont majoritairement redirigées vers les exploitations spécialisées en élevage et en particulier en zone de montagne. Pour autant, il reste encore de nombreuses incertitudes sur l'application de certains règlements dès 2015 et encore plus sur les modifications qui pourront être envisagées d'ici 2019. La réalité des aides perçues en 2019 sera donc sans doute différente de ce que les simulations nous permettent de prévoir aujourd'hui.

De plus, ces analyses ne tiennent pas compte de l'adaptation des agriculteurs à ce nouveau contexte et des changements de pratiques ou de système que cela engendre. Ainsi, la nouvelle PAC aura sans doute des conséquences importantes sur l'agriculture régionale, son organisation, ses productions et ses performances. Au vu des résultats, on peut aujourd'hui s'attendre à une spécialisation plus marquée des territoires, avec un élevage plus recentré sur les zones de montagne et les systèmes herbagers, alors que les exploitations de grandes cultures vont probablement s'agrandir et diversifier leurs cultures dans les zones de plaines et de coteaux.

Etude réalisée par :

Nelly DUBOSC, Chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées,

Pour aller plus loin :

<http://www.mp.chambagri.fr/Tableau-de-bord-de-l-agriculture,1582.html>

<http://www.chambres-agriculture.fr/thematiques/tout-sur-la-pac/>