

Savoie 2040
Diagnostic prospectif

Fiche de synthèse

ÉTAT des LIEUX

Quelles POLITIQUES AGRICOLES EUROPÉENNES et NATIONALES à l'horizon 2040 ?

Europe et France

La **politique agricole commune (PAC)**, initiée en 1962 avec des objectifs d'autosuffisance alimentaire et basée sur le soutien des prix, s'est ensuite réorientée vers des mécanismes de contrôle de l'offre (quotas), et d'aides directes aux exploitations progressivement découplées des productions (1er pilier de la PAC). Introduit en 2000, le 2nd pilier de la PAC est dédié au développement rural et à l'environnement.

L'accompagnement de l'agriculture de montagne par la PAC s'est appuyée depuis 1996 sur l'ICHN1, qui vise à compenser les handicaps et surcoûts de production. Depuis 1992, les aides se sont en outre diversifiées via des dispositifs sectoriels (lait, viande), des mesures structurelles (bâtiments d'élevage) non spécifiques à la montagne. Une « politique de l'herbe » a été mise en œuvre dans une optique de compensation des revenus en faveur des systèmes herbagers extensifs. Appuyée depuis 2003 sur la PHAE2, elle a permis de mobiliser des crédits agro-environnementaux (2nd pilier) et de valoriser le rôle d'entretien du territoire par l'agriculture de montagne.

La **nouvelle PAC 2014-2020** promeut un verdissement dans la continuité ou l'ajustement des outils existants. Elle devrait être plus favorable aux petites exploitations, à l'agriculture de montagne, à l'élevage et prévoit une application des mesures agro-environnementales au système d'exploitation. La gestion du 2nd pilier et de certains outils est confiée aux Régions à partir de 2014.

Savoie

La Savoie a développé une agriculture de montagne, avec une prédominance des systèmes herbagers et de l'orientation bovins- lait, qui préfère la qualité à la quantité. Ses exploitations ont des revenus inférieurs au national, dépendants des aides originaires à part égales des deux piliers de la PAC.

L'enjeu des politiques agricoles en Savoie réside dans la convergence des revenus des agriculteurs vers le niveau national, le maintien de la production... voire de l'agriculture, le soutien des aménités produites par l'agriculture, la baisse de la dépendance aux aides corrélée à des prix rémunérateurs. La diversification des filières relève plus de politiques régionales ou de filières que de la PAC. La prise en compte des enjeux spécifiques à la Savoie dans les choix régionaux est également un point de vigilance.

Quels

FUTURS POSSIBLES ?

Modalité 2

Une PAC forte pour maintenir la production et nourrir l'Europe

La PAC réhabilite les quotas et des prix garantis selon des volumes ajustés aux besoins de l'Europe, les importations sont limitées.

Conséquences pour la Savoie vue par des acteurs locaux :

La filière de montagne risquerait un effondrement sauf à être maintenue au regard des services environnementaux rendus. L'agriculture de plaine s'intensifierait, avec des enjeux fonciers forts. La Savoie resterait importatrice, allant chercher au plus près les productions qui lui manquent.

Modalité 3

Une politique européenne des agro-systèmes, favorisant les aménités par rapport à la production

La PAC est tournée vers la biodiversité, le stockage de carbone, les paysages plus que vers la production. Les zones agricoles sont majoritairement extensives. Les politiques d'économie rurale sont laissées aux régions.

Conséquences pour la Savoie vue par des acteurs locaux :

Cette option à première vue favorable à l'agriculture de montagne et à l'élevage aurait cependant pour conséquence une perte de diversité des productions locales. Elle pose aussi la question de la production céréalière qui alimente pour partie l'élevage local.

Modalité 1

Une PAC peu ambitieuse, recentrée sur la gestion des crises et des politiques agricoles portées par les régions

Les aides directes disparaissent à terme. La PAC gère les crises et distribue des soutiens de manière ponctuelle à des secteurs en difficulté. L'État se recentre sur la politique climatique, le contrôle des normes environnementales et sanitaires. Les politiques d'économie rurale sont laissées aux régions.

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

Cette évolution serait déstructurante pour l'agriculture savoyarde, exposée au marché sans prise en compte de ses handicaps ni de ses aménités. L'agrandissement des exploitations serait inévitable. Seule la Région pourrait être garante des spécificités locales.

Rétrospective Politique Agricole Commune (PAC): du soutien des prix aux aides directes et au développement rural

Entrée en vigueur en 1962 avec des objectifs d'autosuffisance alimentaire, basée sur une politique de soutien des prix, la politique agricole commune atteint ses objectifs dans les années 1970. Dans les années 1980, les crises de surproduction conduisent à réduire cette politique de soutien et instaurer des mécanismes de contrôle de l'offre (quotas). En 1992, la réforme Mac Sharry instaure les aides directes aux exploitations. En 1999, l'agenda 2000 distingue le premier pilier consacré aux aides directes et à l'organisation des marchés et le 2ème pilier dédié au développement rural et à l'environnement. La réforme de 2003 introduit le découplage progressif des aides (aides à l'hectare plutôt qu'à la production) et la conditionnalité des aides directes (respect de critères liés à l'environnement, la sécurité sanitaire, le bien-être animal et les bonnes conditions agro-environnementales - BCAE). Est aussi introduite la modulation (transferts du 1er vers le 2ème pilier). Les problématiques énergétiques (valorisation de la biomasse, réduction de consommation d'énergie), d'adaptation et de réduction vis-à-vis du changement climatique et de qualité alimentaire intègrent également la PAC en 2003.

PAC 2007-2013 (UE à 27) : 347 milliards d'euros

PAC 2007-2013 (France) : 65 milliards d'euros dont 80 % 1er pilier / 20 % 2ème pilier

L'accompagnement de l'agriculture de montagne par la PAC s'est appuyée sur la durée sur l'ICHN¹ (instituée en 1996), véritable socle pour l'agriculture de montagne, qui vise à compenser les handicaps et surcoûts de production et in fine maintenir emploi et production dans les territoires difficiles. Depuis 1992, les aides à l'agriculture de montagne se sont en outre diversifiées (et parfois diluées) via des dispositifs sectoriels (lait, viande), des mesures structurelles (bâtiments d'élevage) non spécifiques à la montagne. Une « politique de l'herbe » a été mise en œuvre à l'origine dans une optique de compensation des revenus en faveur des systèmes herbagers extensifs. Appuyée depuis 2003 sur la PHAE², elle a ensuite permis de mobiliser des crédits agro-environnementaux (2ème pilier) et de valoriser le rôle d'entretien du territoire par l'agriculture de montagne. Elle a atteint ses limites du fait de la diminution de ces crédits dans la PAC 2007-2013 et du cadre réglementaire européen des MAE³ qui doivent soutenir des changements de pratiques favorables à l'environnement et non leur maintien.

Face au risque d'abandon de certaines productions lié au découplage des aides, le bilan de santé de la PAC a permis d'adapter en 2010 certains dispositifs à la montagne, par un ré-équilibre au sein du 1er pilier :

- introduction d'une aide à l'hectare spécifique pour les systèmes herbagers (« DPU⁴ herbe ») ;
- ré-introduction d'aides couplées spécifiques à certaines productions fragiles (aide ovine, lait de montagne).

Nouvelle PAC 2014-2020 (cadre européen et choix français) : une PAC qui se veut plus juste, plus verte, plus régulatrice et tournée vers les jeunes

- Budget communautaire : Régression (362 milliards d'euros en prix courants 2011 dont 77 % 1er pilier, 23 % 2ème pilier) - budget quasiment préservé pour la France : 64 milliards d'euros.
- Revalorisation du soutien aux zones défavorisées, en particulier revalorisation de l'ICHN.
- Augmentation des aides couplées au bénéfice de l'élevage.
- Dégressivité des aides : surdotation de 20 % aux 52 premiers hectares; convergence progressive des aides entre pays et exploitations en quittant les références historiques.
- 200 M euros /an consacré à la modernisation des exploitations.
- « Verdissement » : doublement du budget MAEC⁵ et bio, 30 % des aides 1er pilier conditionnées à des mesures vertes (ratio prairies permanentes /SAU, 5 % de surface d'intérêt écologique dès 15 ha, diversité des assolements).
- Institution de mécanismes assurantiels / gestion des crises sur 2nd pilier avec un pilotage national.

A retenir :

- Un verdissement dans la continuité ou l'ajustement des outils existants avec plus de contrôles au niveau national, mais qui déçoit les associations environnementales.
- Les perspectives de la nouvelle PAC sont plus favorables vis-à-vis des petites exploitations, de l'agriculture de montagne (zones défavorisées), de l'élevage et une extension des mesures agro-environnementales au système d'exploitation.

Régionalisation :

- Élaboration du programme de développement rural (PDRR) et gestion du 2nd pilier par les régions à partir de 2014.
- Régionalisation de certains outils :
 - *contrôle des structures*⁶
 - *établissement des grilles d'appréciation pour montant de la DJA*⁷

Savoie

Une agriculture de montagne, avec une dominance des systèmes herbagers et de l'orientation bovins- lait, qui préfère la qualité à la quantité.

- SAU¹ = 116 400 ha (19 % superficie du département), dont 87 % de surfaces en herbe et 4 % de cultures fourragères.
- SAU = 192 500 ha dont 92 % en herbe en comptant les alpages collectifs et les surfaces exploitées par des transhumants.
- taille moyenne des exploitations : 42ha.
- poids des principales OTEX² : bovins lait 54M euros, viticulture et maraichage-horticulture autour de 14 M euros.
- production laitière : dont 99% transformée en Savoie , peu en fermier (5%) - importance des systèmes coopératifs.
- 42 % des exploitations sous signe de qualité (AOC fromage, vins – XX ? Signes).
- seulement 2 % des exploitations en bio, le bio concerne surtout les productions végétales.
- 40% des exploitations vendent au moins un produit en circuit court (Région 32%, France 18%).

Des exploitations alpines aux revenus inférieurs au national, dépendantes des aides, aux aménités progressivement reconnues

En Savoie comme dans les autres départements alpins, les aides proviennent en 2010 à part a peu près égales des deux piliers de la PAC, ce qui diffère fortement de la moyenne nationale. Les aides directes par exploitation restent cependant plus faibles en Savoie que dans les autres départements alpins ou qu'au national. Conséquence des dernières réformes de la PAC, les exploitations alpines sont désormais plus dépendantes des aides directes qu'elles ne l'étaient en 2000 (de 30 % du revenu à 100% du revenu maintenant). Pour autant, les revenus des exploitations restent inférieurs dans les Alpes à la moyenne nationale, d'environ 20 à 25%. L'accroissement des aides directes ne s'est donc pas accompagné d'une progression des revenus, car les coûts de production ont eux aussi augmenté.

En 2011 en Savoie :

- Quasi toutes les communes sont éligibles à l'ICHN.
- 901 exploitations sur 2747 bénéficient de la PHAE.
- 200 contrats MAEt sont mis en œuvre sur 7000 ha.

En 2012 en Savoie :

- environ 38,5 millions d'euros d'aides PAC dont 55 % sur le 2ème pilier ;
- Autres aides d'Etat non cofinancées par l'UE : environ 10 M euros.

Aides départementales

- Soutien des Conseils généraux 73 et 73 à l'agriculture via l'assemblée des pays de Savoie

Enjeux des politiques agricoles en Savoie

- Convergence des revenus des agriculteurs par rapport au national.
- Maintien de la production voire même de l'agriculture.
- Maintien de filières différenciées, qui relève plus de politiques régionales ou de filière que de la PAC.
- Diversification à l'échelle du territoire notamment dans l'hypothèse d'une fragilité de la filière Beaufort ou d'une évolution de la demande locale (filiales courtes) : quelles alternatives soutenir ?
- Ancrage territorial, maintien de la pluriactivité (importante, de l'ordre de 40 % en Maurienne mais en baisse).
- Soutien des aménités produites par l'agriculture (biodiversité, image du département) – Agriculture = service public ?
- Réduction de la dépendance aux aides européennes et en corollaire question des prix.

Incertitudes :

- Court terme : nouvelle PAC : aide aux surfaces d'alpage, qui peut remettre la pérennité de certains groupements pastoraux en question .
- À moyen et long terme : prise en compte des enjeux spécifiques à la Savoie dans les choix régionaux (ex : bio mis en exergue sur le PDRR Rhône-Alpes. En Savoie pas de filière lait bio et difficulté à trouver approvisionnement céréales bio).

Signaux faibles :

- Zones IGP (lait moins rémunérateur)--> apparition de nouvelles production comme légumes, retour vers polyculture.
- Installations : environ 25/an en Savoie, dont moitié pas en lait.

1 : Indemnité compensatrice de handicap naturel

2 : Prime herbagère agro-environnementale

3 : Mesures agro-environnementales

4 : Droit à paiement unique

5 : Mesure agro-environnementale et climatiques

6 : Le contrôle des structures est une action régaliennne qui veille à ce que les agrandissements d'exploitation ne soient pas défavorables aux installations– un schéma régional remplace le schéma départemental - en Savoie il y a concurrence sur les estives

7 : Dotation aux jeunes agriculteurs lors de leur installation

8 : Surface agricole utile

9 : Orientations technico-économiques: classification des exploitations selon leur spécialisation

Les FUTURS POSSIBLES DÉTAILLÉS

Modalité 1 - Une PAC peu ambitieuse, recentrée sur la gestion des crises et des politiques agricoles portées par les Régions

- Aides 100% découplées, critères de conditionnalité évoluant peu et mesures agri-environnementales peu ambitieuses ; régimes de paiement unique diminués et homogénéisés en Europe, qui disparaissent finalement. La PAC gère les crises et distribue des soutiens de manière ponctuelle à des secteurs en difficulté pour des durées limitées.
- L'État se recentre sur la politique climatique, le contrôle des normes environnementales et sanitaires.
- Les politiques concernant l'économie rurale sont laissées aux régions/métropoles, qui font des choix très variables, laissent faire ou accompagnent le marché vers l'agrandissement des structures ou la spécialisation ou au contraire valorisent l'intégration l'agriculture dans la promotion et/ou la préservation de leur territoire (quid de Rhône-Alpes?)

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

Une telle évolution de la PAC, en l'absence de politique régionale, serait destructurante pour l'agriculture savoyarde, qui se retrouverait exposée au marché sans prise en compte de ses handicaps ni de ses aménités. L'agrandissement des exploitations serait inévitable. Dans un tel contexte, seule la Région pourra être garante des spécificités locales, à condition de prendre en compte les particularités de la Savoie par rapport à d'autres agricultures de la région.

Modalité 2 - Une PAC forte pour maintenir la production et nourrir l'Europe

- Sécurité sanitaire, production respectueuse de l'environnement et du bien-être animal.
- Réhabilitation des quotas et prix garantis selon des volumes ajustés aux besoins de l'Europe.
- Services environnementaux rendus par l'agriculture rémunérés.
- Importations très limitées.
- Rôle des régions confirmé dans la gestion des aides et leur adaptation aux spécificités du territoire.

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

La Savoie est loin de l'autonomie alimentaire et cette modalité modifierait certainement la physionomie de l'agriculture savoyarde. La filière de montagne risquerait un effondrement sauf à être maintenue au regard des services environnementaux rendus. L'agriculture de plaine s'intensifierait et les enjeux autour de la préservation du foncier agricole ne pourraient qu'augmenter. La Savoie resterait cependant département importateur, allant chercher au plus près les productions qui lui manquent.

Modalité 3 - Une politique européenne des agro-systèmes, favorisant les aménités par rapport à la production

- Agriculture tournée vers la préservation des écosystèmes, la biodiversité, le stockage de carbone, le maintien des paysages, des particularités topographiques.
- La production alimentaire n'est plus l'argument premier, les zones agricoles majoritairement extensives ne sont intensifiées en culture qu'en cas de besoin.
- Maintien des élevages extensifs à l'herbe.
- Les politiques concernant l'économie rurale sont laissées aux régions/métropoles, qui font des choix très variables, abandonnant l'agriculture ou au contraire valorisent l'intégration de l'agriculture dans la promotion de leur territoire (cas de Rhône-Alpes).

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

Cette option est à première vue favorable à l'élevage et à l'agriculture de montagne. Elle aurait cependant pour conséquence une perte de diversité des productions locales, alors qu'aujourd'hui l'enjeu semble plutôt d'aller vers une diversification. Elle pose la question de la pérennité de la production céréalière qui alimente pour partie l'élevage local et donc du cahier des charges des AOC. A contrario des exigences de diminution de l'empreinte carbone pourraient conduire à localiser entièrement la production céréalière à destination de l'élevage et donc, à l'échelle de la Savoie, d'augmenter les superficies cultivées.



DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE SAVOIE
Service prospectives territoriales

Avec l'appui de :



SOURCES DOCUMENTAIRES

- *Prospective Agriculture Énergie 2030*, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, Centre d'études et de prospectives, Vert J., Portet F. (coord.), 2010.
- *Overview of CAP Reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspectives Brief N°5 ;, site web de la commission européenne, décembre 2013.
- *Réformes de la PAC et agriculture alpine: enjeux passés et futurs*, revue AE&S volume N°3 p.85, J.M. NOURY (SUACI Alpes du Nord) et B. PONCET (Chambre d'agriculture de Savoie), juin 2013.
- *Bilan des aides versées à l'agriculture en Rhône-Alpes par l'État et l'Union Européenne en 2012*, DRAAF Rhône-Alpes, 26 juillet 2013.
- *Chiffres du recensement général agricole 2010*, AGRESTE, sauf mention contraire.
- Site web de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture.
- Site web du Ministère de l'Agriculture.

*Savoie 2040 est une démarche de prospective territoriale commanditée par le Préfet de la Savoie, et réalisée avec la participation d'acteurs institutionnels locaux.
Cette fiche est issue du diagnostic prospectif (2014) qui identifie des facteurs de changement déterminants pour l'avenir de la Savoie, sous forme de questions, et imagine des futurs possibles à l'horizon 2040. C'est un travail très exploratoire, sans tabous, qui ne vise pas à définir des futurs souhaitables ou à éviter, ni à relayer des politiques publiques.*

Il n'est pas le fait de spécialistes, mais d'un travail bibliographique de l'équipe projet Savoie 2040 et d'un travail en atelier avec les partenaires de la démarche: il est à utiliser comme un questionnement sur l'avenir du territoire et non comme une référence formelle sur les sujets traités.