

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt du Grand Est (DRAAF)
Mission coopération transfrontalière

Conférence du Rhin supérieur
Groupe de travail « Agriculture »

Leviers de compétitivité des exploitations de polyculture-élevage dans le Rhin supérieur

Analyse comparée de la mise en œuvre de la politique agricole commune dans les régions d'Alsace, du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat

La Politique agricole commune (PAC) en application depuis 2014 vise à soutenir l'ensemble des filières agricoles et à orienter les aides agricoles en faveur de l'élevage, de l'emploi, de l'installation de jeunes agriculteurs, de la performance à la fois économique, environnementale et sociale et des territoires ruraux.

Elle cherche à renforcer les leviers de compétitivité des exploitations agricoles ainsi qu'à accompagner leur transformation vers des systèmes plus performants.

La Conférence du Rhin supérieur a réalisé une étude comparative de la mise en œuvre de la PAC 2014-2020 (premier et second piliers) entre la France (Alsace) et l'Allemagne (Bade-Wurtemberg (BW), Rhénanie-Palatinat (RP)), résumée dans ce document.

Un exemple de comparaison chiffrée sur la base de quatre exploitations a été conduit.

Le premier pilier de la PAC : quatre aides communes aux deux pays

Parmi les aides du premier pilier de la PAC, quatre sont communes aux deux pays : le paiement de base, le paiement vert, le paiement redistributif (anciennement regroupés dans les « droits à paiement unique » avant la réforme de la PAC de 2015) ainsi que le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs (JA). Les aides couplées à la production ont été conservées de manière spécifique, en France uniquement.

Montants des aides du premier pilier pour les trois régions

	Moyenne des aides (données 2015)		
	France	Rhénanie-Palatinat	Bade-Wurtemberg
Droits à paiement de base	132 €/ha	157 €/ha	166 €/ha
Paiement vert	86 €/ha	86 €/ha	86 €/ha
Paiement redistributif	Objectif politique de 100 €/ha <i>Limité à 52 ha</i>	SAU* ≤ 30 ha : 50 €/ha 30 ha < SAU* < 46 ha : 30 €/ha En moyenne 43 €/ha <i>Limité à 46 ha</i>	
Paiement additionnel JA	70 €/ha <i>Limité à 34 ha</i>	44 €/ha <i>Limité à 90 ha</i>	

Source : La PAC en un Coup d'œil,

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz, Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg

*SAU : surface agricole utile

Le droit à paiement de base (DPB) est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs.

En Allemagne, les montants varient encore selon les Länder, mais devront être homogénéisés à 175 €/ha d'ici 2019. Toutes les exploitations perçoivent le même montant d'aides par hectare.

En France, sa valeur actuelle, pour une exploitation, est liée au paiement historiquement perçu en 2014 et va progressivement converger vers une valeur moyenne nationale afin de réduire les disparités entre agriculteurs pour répondre aux exigences européennes.

Le paiement vert est un paiement découplé de la production, versé pour le respect de trois critères environnementaux :

- contribuer au maintien d'un ratio de prairies permanentes ;
- avoir une diversification des cultures ;
- disposer de surfaces d'intérêt écologique (arbres, haies, etc.) correspondant à au moins 5 % de la surface arable (hors cultures permanentes).

Le montant est similaire dans toute l'Allemagne. En France, il correspond à un ratio des DPB.

Le paiement redistributif est également découplé de la production ; le montant par hectare est fixé au niveau national, payé en complément des DPB. Il s'agit d'un dispositif de redistribution interne au premier pilier. Il permet de valoriser les exploitations de taille inférieure à la moyenne (typiquement l'élevage, en particulier laitier, ou encore les productions fruitières et légumières).

Le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs est un paiement découplé d'un montant fixé au niveau national. La France soutient fortement les très petites exploitations par rapport à l'Allemagne (aides à l'hectare plus élevées, mais limites de surface plus basses.) Ce dispositif vise à encourager les reprises d'exploitation et les installations.

Les aides couplées : une particularité française

Les aides couplées sont liées à une production spécifique comme le lait, les légumineuses par exemple et visent majoritairement à soutenir l'élevage. Un chargement animal maximal et d'autres critères d'éligibilité sont à respecter pour obtenir cette aide. De plus, une liste a été éditée au niveau communautaire recensant les secteurs « en difficultés économiques » pouvant souscrire à ces aides couplées.

Second pilier de la PAC : déclinaison des programmes de développement rural, des priorités partagées

Les Programmes de développement rural (PDR) en France déclinent dans chaque région le second pilier de la PAC. Ces programmes correspondent aux « Maßnahmen und Entwicklungsplan Ländlichen Raum » (MEPL) du Bade-Wurtemberg et au « Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung » (EULLE) en Rhénanie-Palatinat. Ils sont financés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des crédits nationaux.

Pour financer les mesures liées au développement rural, chaque région procède au transfert de financements du premier pilier vers le second pilier de la PAC.

Deux priorités communes aux trois régions ont été retenues parmi celles définies par l'Union européenne (UE) : « Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et la foresterie » et « Améliorer la viabilité et la compétitivité de tous les types d'agriculture et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts ».

Comparaison des maquettes budgétaires

Au cours de la période de financement 2014-2020, les trois régions du Rhin supérieur consacreront au total environ 2,7 milliards d'euros aux programmes de développement rural, dont 42 % en moyenne proviendront du FEADER.

Maquettes budgétaires des trois régions				
	Alsace	Bade-Wurtemberg	Rhénanie-Palatinat	Total
Total PDR (€)	180 514 946	1 823 998 689	662 430 642	2 666 944 277
dont FEADER	119 236 468	709 000 000	300 000 000	
% financements nationaux	34	61	55	
Surface agricole utilisée (ha)	342 000	1 422 000	707 000	

Source : Europa.eu (Factsheet PDR Alsace, BW et RP)

Déclinaisons des priorités en mesures

Sur le panel des vingt mesures proposées par l'Union Européenne (UE), les trois régions du Rhin supérieur consacrent en moyenne 73 % de leur programmation à quatre d'entre elles :

Mesure 4 : Investissements

Cette mesure est déclinée dans le Plan de compétitivité et d'adaptation des entreprises agricoles (PCEA) en France et dans le « Agrar-investitionsförderprogramm » (AFP), programme de développement pour l'investissement en agriculture en Allemagne.

Mesure 10 : Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

En France, il existe trois types de MAEC : « Système » (approche au niveau de l'exploitation), « à enjeux localisés » (approche à la parcelle) et « préservation des ressources génétiques ».

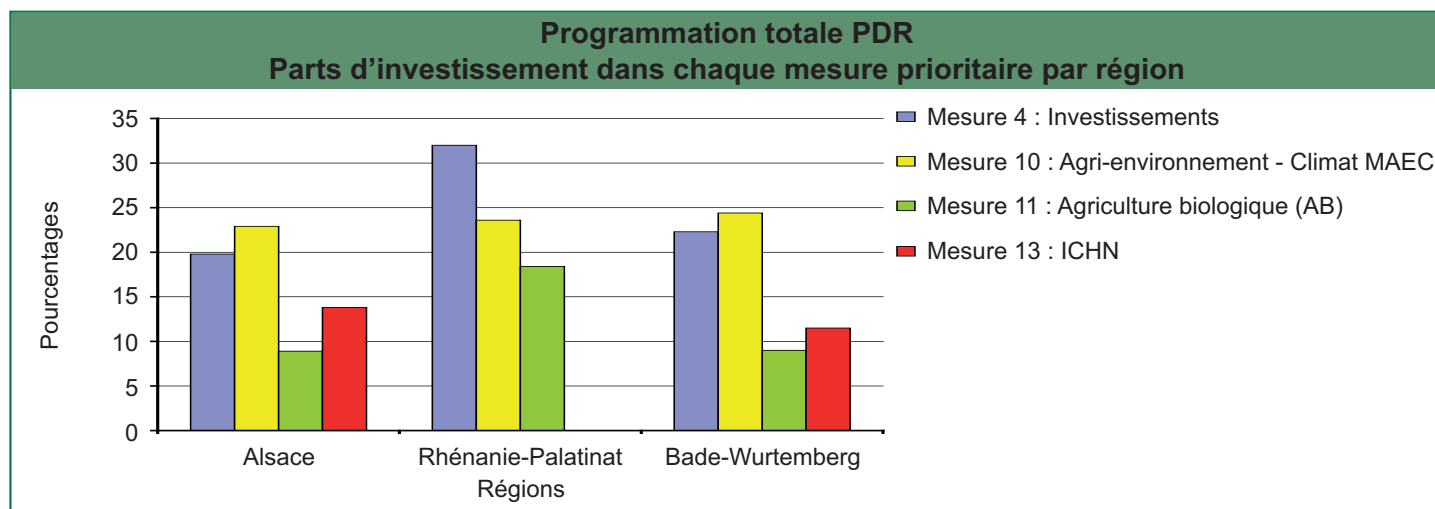
Dans le BW, le programme FAKT (Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl Baden-Württemberg, Programme d'aides agro-environnementales, climatiques et pour le bien-être animal) décline cette mesure. En RP, la promotion des prairies extensives est liée à cette mesure.

Mesure 13 : Zones à contraintes naturelles

En France, il en existe de deux types : les Indemnités compensatoires pour handicaps naturels (ICHN) Montagne et les ICHN zones défavorisées. Dans le BW, un soutien aux exploitations en zones de montagne et défavorisées est apporté ainsi qu'aux prairies permanentes en forte pente. Il n'y a pas de déclinaison de la mesure en RP.

Mesure 11 : Agriculture biologique (AB)

Les aides en faveur de l'AB inscrites dans le second pilier de la PAC ont pour objectif de compenser en partie les surcoûts et le manque à gagner liés aux techniques agricoles biologiques par rapport à l'agriculture conventionnelle. Ces aides se divisent en deux types : les aides à la conversion et au maintien. Un taux d'aide plus élevé est accordé en Allemagne durant les deux premières années de la conversion, puis l'aide au maintien, d'un montant inférieur, est illimitée dans le temps. En France, il n'existe à présent qu'une seule aide dite de conversion percevable pendant cinq ans. Les aides à la conversion et au maintien diffèrent selon le type de culture dans chaque pays. A l'aide d'un exemple chiffré, il a pu être relevé que sur une période de cinq ans (à partir de la première année de conversion), les montants d'aides à l'agriculture biologique sont plus élevés en Allemagne.



Source : Europa.eu (Factsheet PDR Alsace, BW et RP)

Comparatif chiffré : quatre exemples d'exploitation

Afin d'illustrer les applications des dispositifs de la PAC dans le Rhin supérieur, une étude comparative sur quatre types d'exploitation a été réalisée.

Il est important de noter que les exemples d'exploitations agricoles choisies pour cette comparaison correspondent à des exploitations pouvant exister dans les trois régions étudiées. En revanche, elles ne reflètent en aucun cas une moyenne ou une généralité.

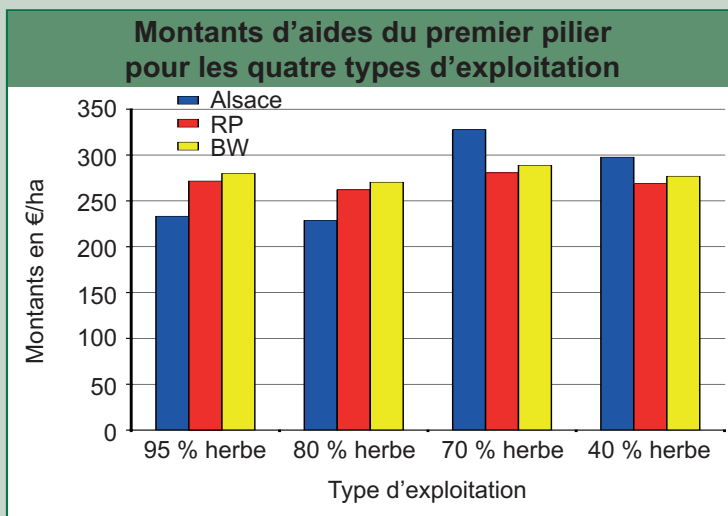
Caractéristiques des exploitations				
Exploitation	1	2	3	4
% d'herbe	95	80	70	40
Nombre d'hectares	71,06	108	51,99	79,22
Nombre de bovins	56	80	98	56
Vaches laitières	28	34	41	28

Source : Traitement Mission coopération transfrontalière

Observations concernant les aides du premier pilier (graphique ci-contre)

En Alsace, le montant d'aide du premier pilier varie selon le type d'exploitation du fait des aides couplées à la production et d'une prise en compte des montants historiques dans le calcul des aides.

En Allemagne, la différence entre Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg se justifie par un montant du paiement de base différent. Un autre facteur de variation provient des paiements redistributifs, attribuables sur 46 hectares seulement. Or les exploitations exemples ont des surfaces variables et supérieures au seuil de 46 hectares. Pour le calcul d'aide perçue à l'hectare réalisé ici, le montant total des paiements redistributifs est divisé par le nombre total d'hectares de chaque exploitation. Le montant perçu par hectare de l'exploitation varie donc légèrement.

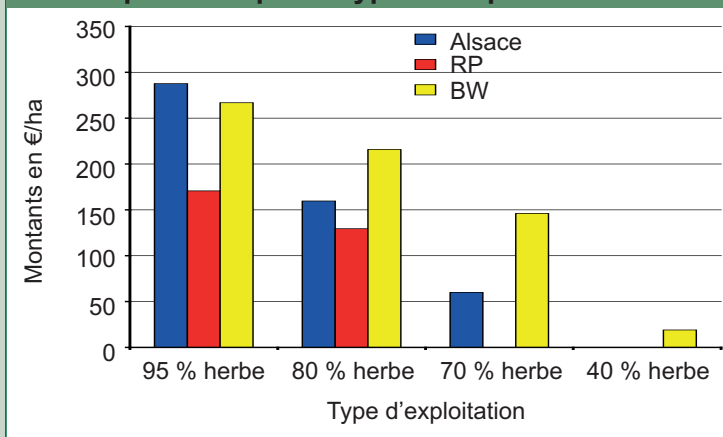


Source : Traitement Mission coopération transfrontalière

Observations concernant les aides du second pilier (graphique ci-contre)

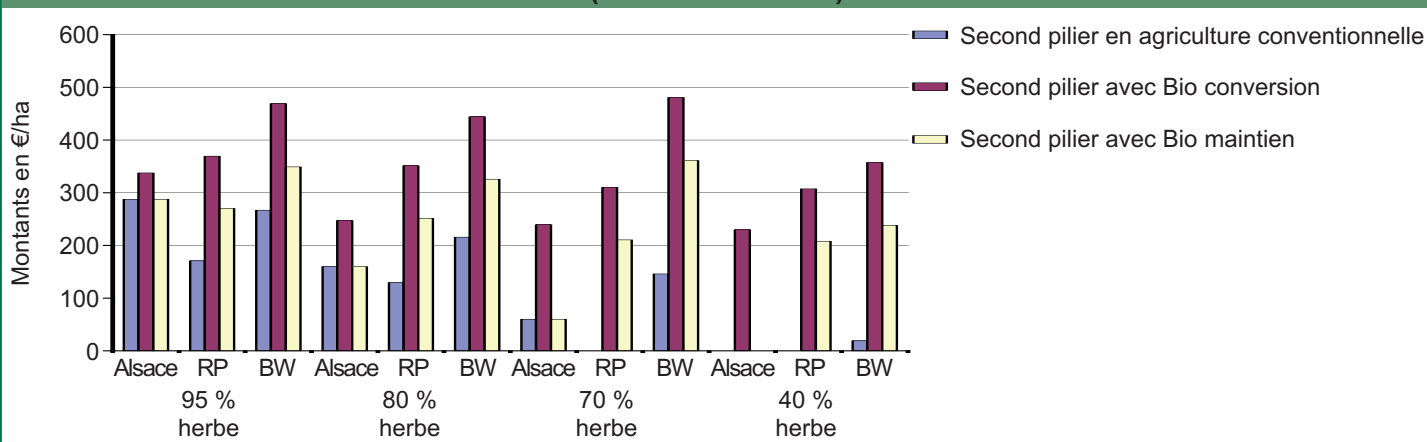
Les aides du second pilier varient de manière importante d'une région à l'autre ; ceci s'explique notamment par des différences de politiques entre les régions. En Rhénanie-Palatinat des aides pour une gestion extensive des prairies sont mises en place ; en revanche, les MAEC et les zones à contraintes naturelles ne sont pas soutenues. Dans le Bade-Wurtemberg, des aides sont attribuées pour les surfaces en pente, une gestion extensive des prairies, les zones à contraintes naturelles, les pâturages d'été et l'essaimage de trichogrammes en maïs. En France, les exploitations peuvent toucher des aides au titre des ICHN et des MAEC. Le graphique montre que les quatre exploitations étudiées bénéficient d'aides dans le Bade-Wurtemberg, en raison de la diversité des mesures soutenues. Les exploitations à 95 % et 80 % d'herbe touchent en Alsace des ICHN et des MAEC, en Rhénanie-Palatinat des aides pour les prairies extensives et en Bade-Wurtemberg des aides pour les surfaces en pente, les zones à contraintes naturelles, le pâturage d'été et pour une gestion extensive des prairies. L'exploitation à 70 % d'herbe touche des ICHN en Alsace, mais ne perçoit ni de MAEC en Alsace ni d'aide à la prairie extensive en Rhénanie-Palatinat en raison du chargement animal trop élevé sur ces exploitations qui conditionne l'obtention de ces aides. Dans le Bade-Wurtemberg, ce type d'exploitation perçoit des aides pour le pâturage d'été et l'essaimage de trichogrammes. En Alsace et en Rhénanie-Palatinat, l'exploitation à 40 % d'herbe ne perçoit aucune aide en raison de sa situation géographique en zone de plaine, mais en perçoit pour l'essaimage de trichogrammes dans le Bade-Wurtemberg.

Montants d'aides du second pilier pour les quatre types d'exploitation



Source : Traitement Mission coopération transfrontalière

Comparaison des aides du second pilier en agriculture conventionnelle et biologique (estimations 2020)



Source : Traitement Mission coopération transfrontalière

Le graphique ci-dessus montre les différences de montants du second pilier, entre agriculture biologique et agriculture conventionnelle, pour une même exploitation. Dans les deux pays, le montant des aides à la conversion est plus élevé que celui des aides au maintien. De plus, à partir de 2018, il n'y a plus d'aide au maintien en France. De manière générale, les exploitations en agriculture biologique touchent davantage d'aides du second pilier que les exploitations équivalentes en agriculture conventionnelle. En revanche certaines autres mesures ne sont pas cumulables, comme les MAEC Système français.

Les différences d'aides du second pilier entre les régions, en agriculture biologique ou non, s'expliquent notamment par des choix politiques (choix des mesures développées).

En conclusion, les priorités en matière de conception de la politique agricole sont placées différemment en fonction de la région considérée, ce qui mène à des résultats différents quant à la compétitivité des exploitations étudiées.

Publication disponible sur le site internet www.draaf-grand-est.agriculture.gouv.fr

Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) Mission coopération transfrontalière

14 rue du Maréchal Juin - Cité administrative Gaujot
67070 STRASBOURG CEDEX
Tel : 03 69 32 51 26

courriel : direction.draaf-grand-est@agriculture.gouv.fr



- Directrice régionale par intérim : Catherine Rogy
- Directrice de publication : Catherine Rogy
- Rédactrice en chef : Marion Guiguen

- Rédactrices : Marion Guiguen, Catherine Haas
- Composition : Draaf/Srise, site de Châlons-en-Champagne