

Juin 2013  
volume n°3 / numéro n°1  
www.agronomie.asso.fr

# Agronomie

## environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie



# P

## olitique agricole commune européenne

Lectures et propositions agronomiques



# Agronomie, Environnement & Sociétés

## Revue éditée par l'Association française d'agronomie (Afa)

Siège : 16 rue Claude Bernard, 75231 Paris Cedex 05.

Secrétariat : 2, place Pierre Viala, 34060 Montpellier Cedex 2.

Contact : douhairi@supagro.inra.fr, T : (00-33)4 99 61 26 42, F : (00-33)4 99 61 29 45

Site Internet : <http://www.agronomie.asso.fr>

## Objectif

AE&S est une revue en ligne à comité de lecture et en accès libre destinée à alimenter les débats sur des thèmes clés pour l'agriculture et l'agronomie, qui publie différents types d'articles (scientifiques sur des états des connaissances, des lieux, des études de cas, etc.) mais aussi des contributions plus en prise avec un contexte immédiat (débats, entretiens, témoignages, points de vue, controverses) ainsi que des actualités sur la discipline agronomique.

ISSN 1775-4240

## Contenu sous licence Creative commons



Les articles sont publiés sous la *licence Creative Commons 2.0*. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.

## Directeur de la publication

Thierry DORÉ, président de l'Afa, professeur d'agronomie AgroParisTech

## Rédacteur en chef

Olivier RÉCHAUCHÈRE, chargé d'études Direction de l'Expertise, Prospective & Etudes, Inra

## Membres du bureau éditorial

Guy TRÉBUIL, chercheur Cirad

Philippe PRÉVOST, Directeur de l'enseignement Montpellier SupAgro

Danielle LANQUETUIT, consultante Triog et webmaster Afa

## Comité de rédaction

- Marc BENOÎT, Directeur de recherches Inra
- Bernard BLUM, Directeur d'Agrometrix
- Jean BOIFFIN, Directeur de recherches Inra
- Matthieu CALAME, Directeur de la Fondation pour le Progrès de l'Homme
- Jacques CANEILL, Directeur de recherches Inra
- Joël COTTART, Agriculteur
- Cécile COULON, Ingénieure Inra
- Thierry DORÉ, Professeur d'agronomie AgroParisTech
- Philippe ÉVEILLARD, Responsable du pôle agriculture, environnement et statistiques de l'Unifa
- Sarah FEUILLETTE, Chef du Service Prévision Evaluation et Prospective Agence de l'Eau Seine-Normandie
- Yves FRANCOIS, agriculteur
- Jean-Jacques GAILLETON, Inspecteur d'agronomie de l'enseignement technique agricole
- François KOCKMANN, Chef de service agriculture-environnement Chambre d'agriculture 71
- Nathalie LANDÉ, Ingénieure Cetiom
- François LAURENT, Chef du service Conduites et Systèmes de Culture à Arvalis-Institut du végétal
- Francis MACARY, Ingénieur de recherches Irstea
- Jean-Robert MORONVAL, Enseignant d'agronomie au lycée agricole de Chartres
- Christine LECLERCQ, Professeur d'agronomie Institut Lassalle-Beauvais
- Philippe POINTEREAU, Directeur du pôle agro-environnement à Solagro
- Philippe PRÉVOST, Directeur de l'enseignement et de la vie étudiante à Montpellier SupAgro
- Guy TRÉBUIL, Chercheur Cirad.

## Secrétaire de rédaction

Philippe PREVOST

## Assistantes éditoriales

Sophie DOUHAIRIE et Danielle LANQUETUIT

## Conditions d'abonnement

Les numéros d'AE&S sont principalement diffusés en ligne. La diffusion papier n'est réalisée qu'en direction des adhérents de l'Afa ayant acquitté un supplément

(voir conditions à <http://www.agronomie.asso.fr/espace-adherent/devenir-adherent/>)

## Périodicité

Semestrielle, numéros paraissant en juin et décembre

## Archivage

Tous les numéros sont accessibles à l'adresse <http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/>

## Soutien à la revue

- En adhérant à l'Afa via le site Internet de l'association (<http://www.agronomie.asso.fr/espace-adherent/devenir-adherent/>). Les adhérents peuvent être invités pour la relecture d'articles.
- En informant votre entourage au sujet de la revue AE&S, en disséminant son URL auprès de vos collègues et étudiants.
- En contactant la bibliothèque de votre institution pour vous assurer que la revue AE&S y est connue.
- Si vous avez produit un texte intéressant traitant de l'agronomie, en le soumettant à la revue. En pensant aussi à la revue AE&S pour la publication d'un numéro spécial suite à une conférence agronomique dans laquelle vous êtes impliqué.

## Instructions aux auteurs

Si vous êtes intéressé(e) par la soumission d'un manuscrit à la revue AE&S, les recommandations aux auteurs sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/pour-les-auteurs/>

## À propos de l'Afa

L'Afa a été créée pour faire en sorte que se constitue en France une véritable communauté scientifique et technique autour de cette discipline, par-delà la diversité des métiers et appartenances professionnelles des agronomes ou personnes s'intéressant à l'agronomie. Pour l'Afa, le terme agronomie désigne une discipline scientifique et technologique dont le champ est bien délimité, comme l'illustre cette définition courante : « *Etude scientifique des relations entre les plantes cultivées, le milieu [envisagé sous ses aspects physiques, chimiques et biologiques] et les techniques agricoles* ». Ainsi considérée, l'agronomie est l'une des disciplines concourant à l'étude des questions en rapport avec l'agriculture (dont l'ensemble correspond à l'agronomie au sens large). Plus qu'une société savante, l'Afa, veut être avant tout un carrefour interprofessionnel, lieu d'échanges et de débats. Elle se donne deux finalités principales : (i) développer le recours aux concepts, méthodes et techniques de l'agronomie pour appréhender et résoudre les problèmes d'alimentation, d'environnement et de développement durable, aux différentes échelles où ils se posent, de la parcelle à la planète ; (ii) contribuer à ce que l'agronomie évolue en prenant en compte les nouveaux enjeux sociétaux, en intégrant les acquis scientifiques et technologiques, et en s'adaptant à l'évolution des métiers d'agronomes.

**Lisez et faites lire AE&S !**

# Sommaire

## P7// Avant-propos

T. DORÉ (Président de l'Afa) et O. RÉCHAUCHÈRE (Rédacteur en chef)

## P9// Édito

D. LANQUETUIT, P. LÉCOLE et C. TOCQUÉ (coordinatrices du numéro)

## P13// Repères, contexte

P15 - Une brève histoire de la PAC

J.M. BOUSSARD (Académie d'agriculture de France)

P25 - La PAC-Post 2013, le cas de l'intégration de l'environnement

M. HABRAN (Université de Liège)

P33 - Influences d'agronomes dans les négociations de la PAC : « low being » ou « task force » ?

D. LANQUETUIT (Triog, Afa)

## P49// Impacts agronomiques de mesures de la PAC

P51 - Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique

J.C. KROLL (Agrosup Dijon)

P61 - Politiques agricoles et place du colza et du pois dans les systèmes de culture

A.THOMAS (Inra), A. SCHNEIDER (Unip) et E. PILORGÉ (Cetiom)

P75 - Une mesure de diversification uniforme peut-elle aller à l'encontre de ses objectifs initiaux ? Le cas du maïs

J.P. RENOUX (Agpm)

P85 - Réformes de la PAC et agriculture alpine : enjeux passés et futurs

J.M. NOURY (SUACI Alpes du Nord) et B. PONCET (Chambre d'agriculture de Savoie)

P93 - Des vitroplants aux mesures agri-environnementales (MAE) en Guadeloupe : la gouvernance socio-politique de l'innovation

M. BONIN (Cirad), M. HOUDART (Irstea), L. TEMPLE (Cirad) et C. MAURY (AgroParisTech)

P105 - Lecture critique d'une dérégulation des marchés : le cas de la suppression des quotas laitiers

A. TROUVÉ et J.C. KROLL (Agrosup Dijon)

## P115// Perspectives sur les liens entre agronomie et PAC

P117 - La Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne 2014-2020 et l'agronomie : un point de vue basé sur les réflexions menées au sein de l'Académie d'Agriculture de France

B. BLUM (Agrométrie)

P123 - Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d'environnement ?

P. LÉCOLE (Montpellier SupAgro)

P137 - Quelle approche économique des services environnementaux agricoles ?

J.M. SERONIE (CER France)

## P141// Points de vue et controverses

P143 - Quel verdissement pour la PAC ?

L. VILAIN (France nature environnement)

P145 - Verdissement de la PAC : quelle place pour l'agronomie ?

A. POUZET (Cetiom)

## P147// Pour aller plus loin

P149 - Des documents et des sites à consulter

## P153// Actualités agronomiques

P155 - Vous avez dit Agronomie ?

B. BUISSON (Université d'Angers)



# Impacts agronomiques de mesures de la PAC



## Réformes de la PAC et agriculture alpine : enjeux passés et futurs

Jean-Michel NOURY

(Suaci Alpes du Nord)

Bernard PONCET

(Chambre d'agriculture Savoie Mont-Blanc)

Contact auteurs :

[Jean-MichelNoury@suacigis.com](mailto:Jean-MichelNoury@suacigis.com)

La prise en compte de l'agriculture de montagne par la Politique Agricole Commune (PAC) a profondément évolué depuis la mise en œuvre de « l'indemnité spéciale montagne », puis de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) depuis 1976. Partant du constat que les seules mesures de marchés (régulation par des prix élevés) ne permettraient pas de garantir le maintien de l'agriculture en zones de montagne, cette indemnité visait à compenser les handicaps et les surcoûts de production. *In fine* son objectif était, et reste, de maintenir une production agricole, de l'emploi dans les massifs de montagne et l'entretien de territoires difficiles qui risquaient d'être abandonnés.

Quarante ans après, si cette politique spécifique aux zones de montagne est toujours à l'œuvre, la PAC dans son ensemble a connu de profondes modifications à partir de la réforme de 1992. L'agriculture de montagne est désormais concernée par une plus grande diversité de dispositifs, aussi bien du premier que du second pilier. Analyser l'effet de la PAC sur l'agriculture de montagne ne peut donc pas se résumer à la seule ICHN.

L'exercice est donc plus difficile qu'il n'y paraît et il nous semble pour cela nécessaire de l'aborder sous plusieurs angles : comment la montagne a-t-elle été prise en compte dans la PAC à travers ses différentes réformes ? Pris un à un, quel est l'effet (observé ou supposé) de chacun des dispositifs qui concernent la montagne ? En s'appuyant sur l'exemple des Alpes, en quoi les évolutions récentes de l'agriculture (2000-2010) nous éclairent sur le rôle de la PAC dans l'évolution de l'agriculture ? Enfin, quels sont les perspectives et enjeux de la réforme de la PAC 2014-2020 pour les zones de montagne ?

## Quelle prise en compte de l'agriculture de montagne par la PAC, à travers ses différentes réformes ?

À travers les différentes réformes de la PAC et leur application en France, l'agriculture de montagne, au-delà de la compensation des handicaps par l'ICHN, a été concernée directement par la mise en œuvre de plusieurs dispositifs, qui ne lui sont pas spécifiques, mais qui l'ont directement concernée. De manière schématique, on peut distinguer trois périodes ou logiques différentes :

### **Une politique de l'herbe favorable aux zones de montagne, mais qui atteint ses limites**

- Les impacts de la PMSEE (prime au maintien des systèmes d'élevage extensif, créée en 1992<sup>1</sup>) ont été analysés en 2001 (Brau-Nogué C. et al., 2001) : « Le seuil de chargement de 1,4 UGB/ha SFP paraît pertinent pour distinguer les systèmes d'exploitation les plus favorables sur le plan environnemental. Mais le dispositif est insuffisant pour infléchir les pratiques des exploitations intensives et revaloriser la place des prairies ». La PHAE (prime herbagère agroenvironnementale) lui a succédé en 2003<sup>2</sup>. Ces mesures ont été mises en œuvre à l'origine dans une logique de compensation des revenus en faveur des systèmes herbagers. Aujourd'hui encore, la majorité des exploitations de montagne perçoivent cette aide. Cette mesure a permis de mobiliser les crédits agro-environnementaux pour compenser le fait que ces systèmes étaient peu soutenus par les aides directes de la PAC, fortement liées au niveau de productivité. Cette logique a commencé à poser des problèmes quand il est devenu de plus en plus difficile pour la France d'inscrire une telle politique dans le cadre européen des mesures agro-environnementales (MAE), qui prévoit de soutenir des changements de pratiques et non leur maintien.

- En parallèle, dans les années 2000-2006, la mise en œuvre des CTE s'inscrivait dans une logique de reconnaissance et de rémunération de la multifonctionnalité de l'agriculture. Permettant à la fois de rémunérer le rôle positif de l'agriculture de montagne (biodiversité, paysage, ...) et de concilier objectif de production et d'environnement, cet outil a été perçu très favorablement et assez mobilisé par les zones de montagne. Malheureusement, les CTE ont été rapidement supprimés (et les Contrats d'Agriculture Durable - CAD - qui leur ont succédé en 2003 n'ont pas été renouvelés après 2007) et on observe sur les départements alpins une diminution assez forte des crédits à l'agro-environnement depuis 2007 (Figure 1).

L'intérêt de la politique française d'accompagnement de la multifonctionnalité de l'agriculture était, pour les zones de montagne, de pouvoir à la fois assurer une compensation de revenu et rémunérer les services rendus. Cette politique s'est heurtée à deux obstacles, liés à son inscription dans le second pilier : le cadre réglementaire européen des MAE et la diminution des crédits accordés au second pilier (FEADER) sur la période 2007-2013. Elle a eu toutefois un intérêt majeur en contribuant à un changement de regard de

<sup>1</sup> 300 francs/ha en 1992 soit 63 euros de 2012.

<sup>2</sup> 76 euros/ha en 2010

l'agriculture de montagne sur ses fonctions, celles-ci ne se cantonnant plus à la seule fonction de production. Son rôle d'entretien du territoire semble ainsi mieux assumé, même

s'il doit toujours trouver sa cohérence avec la fonction de production.

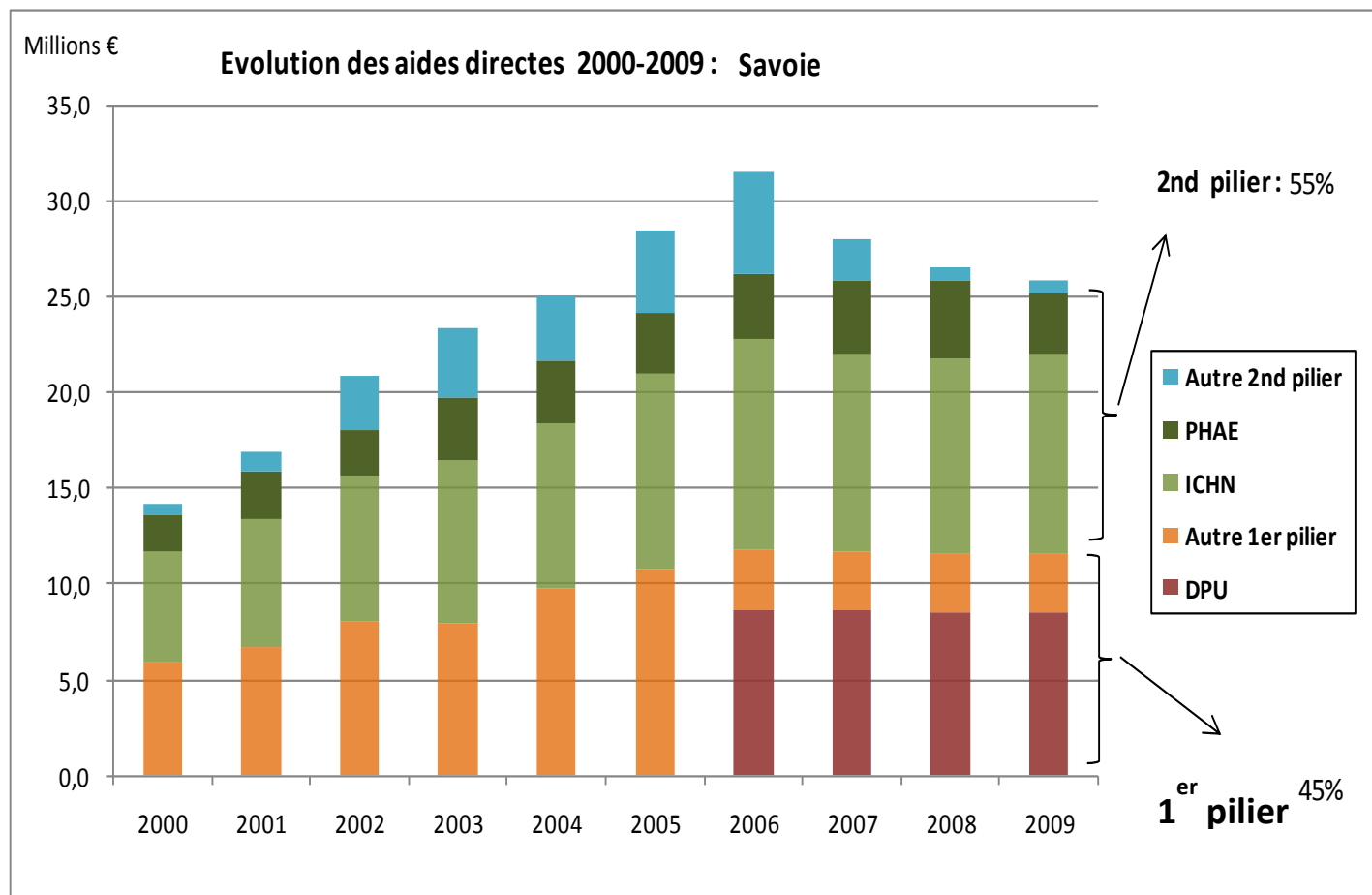


Figure 1 : Montant total (en M€) des aides directes de la PAC sur un département de montagne (Savoie)

### Un découplage des aides directes peu adapté à la montagne ?

La mise en œuvre du découplage des aides directes correspondait à une volonté d'inscrire la PAC dans le cadre des accords de l'OMC, en déconnectant les soutiens de la production pour laisser le marché l'orienter. Si l'analyse paraît séduisante, et peut-être pertinente pour l'agriculture européenne, elle présente plusieurs limites dans le cas de l'agriculture de montagne : la liberté de s'orienter en fonction du marché apparaît très théorique dans des zones où les surfaces toujours en herbe sont dominantes, les surfaces mécanisables réduites et les alternatives de production très limitées. Les risques d'abandon de production sont par exemple apparus suffisamment importants dans la filière allaitante, notamment dans les territoires les plus difficiles, pour que l'État français maintienne en 2004 la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), et son couplage à 75 % lors du bilan de santé en 2010 (Chatellier et Guyomard, 2008).

### Vers un rééquilibrage des soutiens au sein du premier pilier avec le « Bilan de santé » en 2010

La principale disposition de la dernière réforme de la PAC en 2010 a été la mise en place d'un soutien spécifique à l'herbe dans le cadre des aides découplées (« Droit à Paiement Unique DPU herbe »). Ceci marque une volonté d'intégrer

dans le cadre du premier pilier les deux objectifs de soutien au revenu des systèmes herbagers et de rémunération des « biens publics » associés au maintien des surfaces en herbe. En termes budgétaires, il paraît en effet plus logique de chercher à rééquilibrer les soutiens au sein du premier pilier, que d'utiliser pour cela le second pilier dont le budget représente actuellement 10 % de la PAC en France... L'autre évolution marquante a été l'introduction (ou la réintroduction) de soutiens couplés spécifiques à certaines productions fragiles (aide ovine, lait de montagne).

Ces deux décisions marquent une évolution importante dans la conception de la PAC du point de vue des zones de montagne et/ou herbagères :

- D'une part, elle reconnaît les limites du découplage des aides directes dans certaines situations et la nécessité de maintenir une incitation à la production, en élargissant le recouplage des aides au secteur ovin et au lait de montagne.
- D'autre part, elle reconnaît les limites qu'il y a à inscrire un soutien économique aux systèmes herbagers dans le cadre d'une MAE.
- Enfin, elle constitue une première étape vers un meilleur équilibre des aides directes entre systèmes de production et entre territoires.

En synthèse, l'accompagnement de l'agriculture de montagne par les soutiens de la PAC a fortement évolué et s'est globalement diversifié depuis les premières réformes de la PAC. Au départ soutenue essentiellement par l'ICHN au titre de la compensation des handicaps naturels et dans le cadre du second pilier, elle est aujourd'hui accompagnée par plusieurs dispositifs correspondant à des logiques différentes.

On peut répertorier plusieurs constats ou conséquences à ces évolutions :

- Du point de vue du soutien économique, l'insertion dans le premier pilier de la PAC de la préoccupation herbe/montagne apparaît comme une nécessité, si l'on considère que le second pilier avait, jusque-là, régulièrement fait les frais des négociations budgétaires européennes (ce qui ne sera sans doute pas le cas pour la réforme 2014-2020).

- Une certaine dilution de l'enjeu « agriculture de montagne » dans différents dispositifs : alors qu'elle s'inscrivait dans une logique territoriale jusqu'en 1992 dans le cadre d'une politique spécifique, elle doit désormais aussi s'inscrire dans des dispositifs sectoriels (lait, viande) pour laquelle elle ne constitue qu'une entité parmi d'autres. C'est aussi le cas des mesures « structurelles » d'aides aux investissements dans les bâtiments d'élevage : mis en œuvre initialement sur les zones de montagne, le dispositif est désormais national (PMBE) et ne prend plus suffisamment en compte les spécificités de la montagne<sup>3</sup>.

- Une grande instabilité des politiques agricoles sur le long terme, que les évolutions successives de la politique de l'herbe illustrent. Force est de reconnaître que seule l'ICHN apparaît comme un dispositif stable sur le long terme, et constitue ainsi un véritable « socle » pour l'agriculture de montagne, mais aussi que la politique de la montagne (à laquelle s'est engagé l'État français depuis la loi de 1985) se résume désormais essentiellement à la seule ICHN.

---

<sup>3</sup> En particulier, le montant des dépenses éligibles est bien en deçà du coût réel des bâtiments qui se construisent aujourd'hui en montagne.



## Les aides directes aux exploitations alpines en 2010

En 2010, année de la mise en œuvre du bilan de santé, les aides directes totales de la PAC sont en moyenne de 20 000 à 27 000 euros par exploitation selon les départements alpins, pour une moyenne nationale de 25 000 euros. Leur montant a augmenté par rapport à l'année 2000 (17 à 23 k€) sous l'effet d'une augmentation des aides du second pilier (revalorisation de l'ICHN sur les 25 premiers hectares) et du premier pilier (DPU herbe, aides spécifiques ovines et aide au lait de montagne). En 2010, la réforme du bilan de santé de la PAC a eu pour effet une augmentation en moyenne de

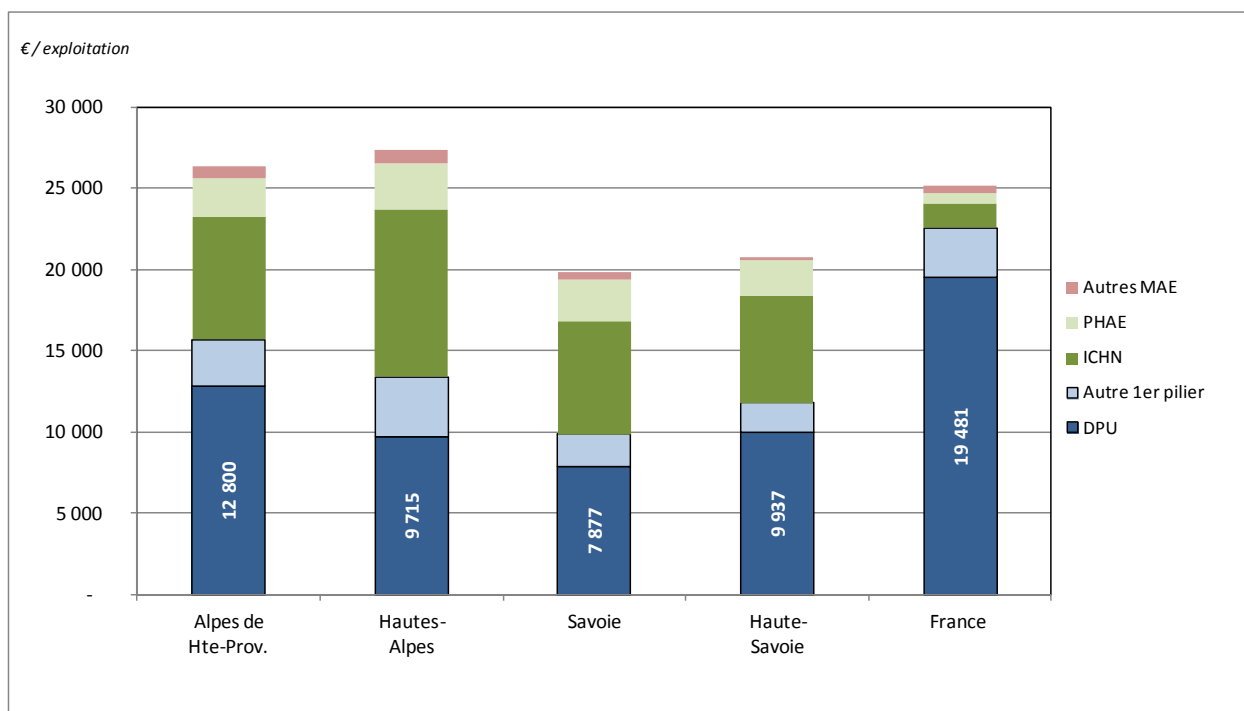
25% des soutiens par exploitation dans les départements alpins.

Ainsi, si l'on prend en compte les soutiens directs du second pilier (ICHN et PHAE), le montant par exploitation se rapproche de la moyenne nationale (Tableau 1). Il faut toutefois rappeler que l'ICHN vient compenser les surcoûts de production inhérents aux zones de montagne et que la PHAE rémunère des engagements en termes de pratiques herbagères. Si l'on compare les soutiens au revenu des exploitations, même après le bilan de santé, les écarts restent importants par rapport à la moyenne française (de 10 à 15 k€ par exploitation, contre 19 k€ en moyenne en France) (Figure 2).

|   | Alpes de Hte-Prov. | Hautes-Alpes | Savoie  | Haute-Savoie |
|---|--------------------|--------------|---------|--------------|
| Soutiens directs 1 <sup>er</sup> pilier | + 2 490            | + 3 920      | + 2 680 | + 3 500      |
| Soutiens directs 2 <sup>nd</sup> pilier | + 1 320            | + 1 340      | + 860   | + 480        |
| Total impact bilan de santé             | + 3 810            | + 5 270      | + 3 540 | + 3 980      |

**Tableau 1 : Impact de la réforme du bilan de santé sur les aides directes par exploitation :**  
(Évolution des aides directes entre 2009 et en 2010)

Sources : Agreste, traitement Suaci Alpes du Nord



**Figure 2 : Montant des aides directes aux exploitations en 2010 (en euros par exploitation)**

Sources : Agreste, traitement Suaci Alpes du Nord

Conséquences 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 : augmentation du coût de l'alimentation des animaux, mais aussi des amortissements. Ces derniers ont augmenté sous l'effet de l'accroissement

du montant des investissements et de leur volume (nécessaires dans un contexte où il reste des besoins importants de modernisation des exploitations).

Finalement, les exploitations alpines sont soutenues en termes d'aides directes par une grande diversité de soutiens différents (ICHN, PHAE, DPU, aides couplées) : peut-on identifier l'effet de chacun de ces dispositifs sur les exploitations de montagne ?

## Quel est l'effet des différentes mesures de la PAC dans un contexte alpin ?

### • L'ICHN une compensation des surcoûts, mais aussi un soutien favorable à l'emploi :

Les modalités concrètes de la mise en œuvre de l'ICHN illustrent les objectifs de la politique de soutien à l'agriculture de montagne. L'ICHN est d'abord une aide **économique** de compensation des surcoûts liés aux handicaps naturels. Pour cela, son montant dépend de la zone : il varie ainsi de 49 €/ha en zones défavorisées simples à 136 €/ha en zones de montagne et 221 €/ha en haute montagne (ces montants sont majorés de 50 % sur les 25 premiers hectares). Ces montants sont le plus souvent adaptés à l'échelle départementale. Elle permet également de soutenir la présence d'exploitations en zone de montagne et favorise **l'emploi** : pour la percevoir une exploitation doit avoir son siège en zone de montagne (et non seulement utiliser des surfaces de montagne), et les surfaces primées sont plafonnées à 50 ha, avec une prise en compte du nombre d'associés<sup>4</sup>. Cela implique donc qu'en s'agrandissant, une exploitation est incitée à intégrer de la main d'œuvre supplémentaire. L'ICHN a enfin une **dimension environnementale** car elle encadre les pratiques des exploitations en termes de chargement (UGB/ha). Selon les zones sont ainsi définies des plages de chargement optimales, avec un minimum permettant d'assurer l'entretien de l'espace par l'élevage, et un maximum pour éviter une intensification défavorable au milieu. La stabilité dans le temps de cette mesure, dont les modalités sont bien intégrées par les exploitations, couplée à son poids important dans l'ensemble des soutiens (de 30 % en montagne à plus de 50 % en haute montagne), font que celle-ci a eu un impact très fort sur l'orientation des systèmes d'exploitation (par exemple, par l'optimisation des chargements pour correspondre à la plage optimale).

En soutenant les exploitations et non seulement l'entretien des territoires, l'ICHN illustre et accompagne un certain type d'agriculture de montagne : des exploitations présentes toute l'année dans ces territoires difficiles, pour assurer la gestion des pâturages, mais qui doivent également récolter du foin pour un hiver long. Cela implique des investissements dans les bâtiments d'élevage, le maintien d'une pratique de la fauche (elle aussi favorable à la biodiversité), etc.

### • La PHAE2, d'un soutien économique à une mesure environnementale

Issue de la PMSEE, conçue au départ comme une aide au maintien des systèmes herbagers, la « prime à l'herbe » a vu son cahier des charges se renforcer au fil des modifications. Elle garde jusque-là un rôle de soutien au revenu des exploitations alpines. Il s'agit en effet d'une mesure généraliste, qui concerne un nombre important de bénéficiaires (entre deux tiers et trois quarts des éleveurs de montagne) et son montant reste important (de 4 000 à 6000 € par exploitation). Toutefois, cette mesure a eu un effet aussi sur les pratiques des éleveurs : si le chargement

(1,4 UGB/ha) était effectivement peu contraignant sur les systèmes de montagne, la limitation de la fertilisation azotée, renforcée avec la PHAE2 en 2007 (maximum de 125 unités d'azote par ha) a eu pour conséquence une amélioration de la gestion des effluents d'élevage, notamment en incitant à une meilleure répartition des effluents sur l'ensemble des surfaces de l'exploitation (et donc en évitant une concentration sur les surfaces les plus accessibles). La PHAE, avec un plafond à 100 ha voire plus, constitue aussi une incitation à utiliser des surfaces plus difficiles (éloignées du siège d'exploitation ou en pente), ce qui complète l'effet de l'ICHN qui est plafonnée à 50 ha. Si ces bénéfices environnementaux peuvent paraître modestes, l'intérêt de cette mesure de masse résultait de sa généralisation.

### • Premier pilier : soutiens découplés ou couplés ? L'enjeu du maintien d'une incitation à la production

Malgré le bilan de santé de 2010, la majorité des aides du premier pilier de la PAC restent découplées dans les exploitations alpines. Par ailleurs, la France ayant choisi de ne pas mettre en œuvre le découplage total des aides directes en 2003, il est difficile d'évaluer quel en aurait été l'effet. Toutefois, plusieurs analyses ont montré que les exploitations de bovins allaitants de montagne auraient sans doute eu intérêt à abandonner la production (Chatellier et Delattre, 2006). De même, le découplage à 50% des aides ovines semble avoir entraîné à partir de 2006 une diminution de la production ovine nationale, celle-ci étant essentiellement située en montagne et zones défavorisées simples (-10 % entre 2006 et 2010, Sources Agreste). Les aides couplées contribuent donc à maintenir les productions sur les zones difficiles, mais aussi indirectement les organisations collectives de collecte et de transformation.

Par ailleurs, on peut aussi avancer que les aides couplées ont en montagne, associées à l'ICHN, un effet positif d'un point de vue environnemental. Dans un contexte où l'enjeu est globalement le maintien des pratiques en général favorables, les aides couplées en contribuant au maintien de la production contribuent indirectement à maintenir les effets environnementaux associés à l'acte de production et au maintien des surfaces en herbe (ouverture des espaces, biodiversité des prairies, qualité de l'eau). Il s'agit sans doute là d'une différence importante vis-à-vis de systèmes de production plus intensifs, pour lesquels la baisse des prix garantis et le découplage des aides ont pu avoir pour effet de limiter l'incitation à la consommation d'intrants (Chatellier et Dupraz, 2011).

Enfin, à l'inverse des aides du second pilier (ICHN et PHAE), les aides du premier pilier ne sont pas, ou peu, plafonnées par exploitation. La montée en puissance de ces dernières, assez nouvelle dans le contexte alpin, si elle est favorable au revenu des exploitations, interroge toutefois sur leurs effets à l'échelle territoriale : s'agit-il d'une incitation plus forte à l'agrandissement des exploitations ? Quel effet à long terme sur la dynamique d'installation des agriculteurs ? Ne peut-elle pas conduire à l'avenir à creuser les écarts d'aides entre départements alpins, mais aussi entre exploitations de dimensions différentes ? Du point de vue de l'agriculture de montagne, le rééquilibrage des aides du premier pilier,

<sup>4</sup> Les règles de transparence pour l'ICHN sont même spécifiques vis-à-vis des autres mesures de la PAC (en particulier, un jeune agriculteur qui intègre le GAEC sans amener une nouvelle exploitation pourra être éligible à un nouveau plafond ICHN).

nécessaire pour des raisons d'équité et de revenu, doit donc s'accompagner d'une certaine prise en compte de la dimension des exploitations (et indirectement de l'emploi). Cela fut en partie le cas avec la mise en œuvre du « DPU herbe » lors du bilan de santé, celui-ci ayant été concentré sur les 50 premiers hectares. Ceci fait par ailleurs écho à la proposition du ministre de sur-primer les 50 premiers hectares dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC.

### ● La conditionnalité des aides et le maintien des prairies permanentes

La conditionnalité des aides de la PAC oblige les agriculteurs (collectivement puis individuellement si le ratio baisse) à maintenir leurs prairies permanentes. Cela pose globalement peu de difficultés en zone de haute montagne. Par contre, en zone de montagne et de piémont, qui ont davantage de surfaces mécanisables, la PHAE et l'obligation de maintien des prairies permanentes a conduit à une spécialisation herbagère des exploitations dans certaines zones. L'abandon des cultures de céréales dans ces systèmes diminue la flexibilité des exploitations face aux aléas climatiques (Lemaire, 2008) et peut aussi poser des difficultés d'autonomie dans un contexte de coût des céréales croissant. Cette spécialisation pourrait aussi être une des causes (ou un élément facilitateur) de l'accroissement des dégâts causés par les campagnols terrestres (Soyeux et Claquin, 2011).

Ainsi, une très forte spécialisation herbagère, si elle est favorable sur un plan environnemental, pose des difficultés de gestion dans les exploitations. Contrairement à certaines idées reçues, le maintien des surfaces en herbe dans les

systèmes de montagne n'est pas si spontané et, même si les alternatives à l'herbe sont faibles, le maintien des prairies permanentes dans ces systèmes a un coût. La seule obligation de maintien des prairies ne suffit donc pas et il est nécessaire de s'assurer de la pérennité économique de l'activité d'élevage.

## Perspectives : Quels enjeux de la réforme de la PAC 2014-2020 pour l'agriculture alpine ?

### ● Un enjeu en termes de revenus

Que l'on regarde les statistiques départementales du ministère de l'agriculture, les études de l'Institut de l'Élevage (2012) ou les données des Centres de gestion (Suaci Alpes du Nord et al., 2011), on aboutit au même constat : les revenus des éleveurs de montagne sont inférieurs de 25% à 30% à la moyenne nationale, notamment du fait d'une plus faible dimension économique et d'une productivité du travail inférieure. L'effet de rééquilibrage du « Bilan de santé » a sans doute déjà été largement atténué par l'augmentation des coûts de production en élevage. La convergence du montant des aides découplées à partir de 2015, doit permettre de répondre à cet enjeu : le DPU moyen en montagne est en effet très inférieur à la moyenne nationale (Tableau 2) et cette convergence, si elle est réalisée à une échelle nationale, conduira à une augmentation des aides directes pour la plupart des exploitations de montagne. Il est toutefois à craindre que cette convergence prenne du temps, et ne soit même pas complète à l'horizon 2020, ce qui justifierait un renforcement significatif de l'ICHN.

|                               | Alpes de Haute-Provence | Hautes-Alpes | Savoie | Haute-Savoie | France |
|-------------------------------|-------------------------|--------------|--------|--------------|--------|
| Aides découplées - DPU (€/ha) | 128                     | 120          | 116    | 171          | 259    |

**Tableau 2 : Montant du DPU moyen en 2010**  
(Aides découplées en euros par ha)

Sources : Agreste. Traitement Suaci Alpes du Nord

(Surfaces prises en compte : nombre d'ha déclarés à la PAC (un tiers des surfaces collectives prises en compte))

### ● Quels enjeux d'évolution de l'agriculture alpine ?

L'analyse des évolutions de l'agriculture alpine entre 2000 et 2010 à partir des données du recensement agricole (Noury et Girard, 2013) permet d'illustrer les enjeux d'évolution de l'agriculture alpine avec deux exemples :

> Sur la partie sud du massif, on observe à la fois une diminution du cheptel de brebis (-7%), qui est inquiétante même si elle est plus faible qu'en moyenne nationale (-20%), et une diminution des surfaces utilisées par l'agriculture (-7% également). Ce phénomène de déprise montre que l'enjeu de certaines des zones les plus fragilisées n'est plus dans le maintien des prairies ou des pratiques, mais bel et bien dans le maintien de l'agriculture. Les exploitations de ces départements sont pourtant un peu plus soutenues par la PAC que dans le nord du massif. Cela semble indiquer que la PAC n'a pas suffi à elle seule à enrayer une dynamique régressive, liée en particulier aux difficultés économiques de l'élevage ovin. Cela illustre aussi que les soutiens à l'environnement et à la fourniture de « biens publics » ne

suffiront pas toujours à assurer le maintien de l'agriculture dans les zones les plus difficiles.

> Dans le secteur laitier, on observe des dynamiques d'évolution très différentes selon les zones. Les territoires des filières fromagères AOP/IGP ont vu se maintenir, voire augmenter, la production laitière (malgré une forte restructuration des exploitations laitières), du fait d'une stabilisation ou d'une croissance des marchés des fromages de qualité. À l'inverse, les territoires alpins sans filière différenciée voient le nombre d'exploitations diminuer de manière encore plus forte (-40% en dix ans) et, plus grave, la production laitière diminuer également (environ 10%). La comparaison indique là encore que les aides directes de la PAC ne peuvent pas résoudre tous les problèmes et que l'évolution de l'agriculture sur un territoire reste très liée aux dynamiques économiques des filières.

## ● Quels enjeux de la future PAC 2014-2020 pour les Alpes ?

> Ces évolutions confirment l'enjeu pour les Alpes du maintien des aides couplées pour la production allaitante, mais aussi pour la production laitière de montagne, dans un contexte de suppression des quotas laitiers qui les mettra en concurrence avec les grandes régions productrices.

> L'organisation économique des agriculteurs et leur capacité à s'organiser pour alimenter un marché identifié (de proximité ou AOP) constitue un enjeu important, que les aides directes ne peuvent résoudre à elles seules. Des mesures d'accompagnement à la structuration de filières locales, l'investissement dans des outils collectifs de transformation et de commercialisation, apparaissent plus que jamais nécessaires. La possibilité permise par le futur règlement européen de mettre en œuvre, dans le cadre du ou des futurs programmes de développement rural, un sous-programme dédié aux territoires de montagne constitue de ce point de vue une opportunité forte et une nécessité.

> Enfin, la disparition annoncée de la PHAE nécessite de réfléchir à un soutien économique des surfaces et des systèmes herbagers sous une autre forme. La convergence des aides directes et la mise en œuvre du verdissement (si les fameux 30 % sont calculés sur une base nationale et non individuelle<sup>5</sup>) pourraient remplir ce rôle à l'échelle des zones de montagne françaises. Sur un plan environnemental, on peut toutefois craindre de perdre en partie les effets bénéfiques de cette mesure de masse (gestion des effluents et entretiens des zones les plus difficiles), ce qui appelle à une réflexion sur les futures MAE, dans un contexte de régionalisation probable des futurs programmes de développement rural.

## ● De manière plus générale : quels enseignements pour les politiques publiques ?

Dans quelle mesure l'exemple de l'ICHN, outil central de la politique agricole de la montagne en France, peut éclairer plus largement la mise en œuvre de la PAC en France ? Celle-ci a toujours fait l'objet d'un jugement positif dans le cadre des évaluations du Plan de Développement Rural (CNASEA, 2008). Ses principales caractéristiques sont :

- Sa stabilité dans le temps et sa lisibilité pour les agriculteurs ;
- Une mesure nationale, mais avec une déconcentration de son application assez forte au niveau des départements, qui permet une adaptation fine de la mesure aux spécificités des territoires (adaptation des montants et des plages de chargement) ;
- Par ailleurs, cette mesure est plafonnée, ce qui permet de limiter les risques d'un agrandissement excessif des exploitations et davantage d'équité dans les soutiens entre exploitations ;
- Elle est partiellement découplée : les agriculteurs peuvent choisir leur production (au sein des productions herbivores),

mais elle en même temps couplée à une activité puisqu'il faut détenir des animaux<sup>6</sup>.

- Elle aborde l'activité agricole de montagne dans sa globalité de manière intégrée : un soutien économique, mais dont les modalités (affinées après 40 années de mise en œuvre) permettent aussi d'atteindre des objectifs sociaux et environnementaux. Même si elle ne suffirait sans doute pas à résoudre tous les enjeux, force est de constater qu'il s'agit d'un modèle différent de celui des différentes couches (paiement de base, aide verte, MAE, ...) qui se dessine dans le cadre de la réforme à venir.

- Enfin, et c'est une question que l'on pose aux agronomes et aux économistes : une des limites des aides découplées rattachées aux surfaces est d'être capitalisée dans le foncier et d'entraîner une augmentation de son coût pour les agriculteurs. Une politique comme l'ICHN, de soutien aux exploitations davantage qu'aux surfaces, limite-t-elle ce risque ?

Pour conclure, il nous semble important de souligner que les dynamiques d'évolution de l'agriculture de montagne, si elles peuvent être fragilisées ou consolidées par les réformes de la PAC, sont d'abord la résultante des projets des agriculteurs et des dynamiques collectives dans les territoires. L'évolution du contexte climatique et économique soulève enfin de nouvelles questions qui doivent aussi mobiliser la recherche en agronomie, par exemple : comment concilier l'objectif de maintien d'une autonomie fourragère des exploitations avec celui de la préservation des ressources naturelles, dans le cadre d'une « intensification écologique » spécifique à la montagne ? Quelles marges de manœuvre pour améliorer l'efficacité économiques des systèmes de montagne, fragilisés par l'augmentation du coût des aliments et des bâtiments ?

<sup>5</sup> Dans le paquet législatif proposé initialement par la Commission européenne pour la PAC 2013, il a été demandé aux États membres d'utiliser 30% de leur enveloppe nationale destinée aux paiements directs pour le paiement vert.

<sup>6</sup> A noter toutefois qu'au sein de la délimitation des zones sèches, certaines productions végétales sont éligibles à l'ICHN.



## Bibliographie

Brau-Nogué C. et *al.*, 2001. Impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sur les exploitations et leurs pratiques fourragères Revue Fourrages n°165 (pp. 23 - 44)

Chatellier et Delattre, 2006. Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France. Notes et études économiques, n°25, août 2006, pp. 79-107.

Chatellier et Dupraz, 2011. Politiques et dynamique des systèmes de production : comment concilier défi alimentaire, compétitivité et environnement ? Revue AE&S vol.1, n°2, décembre 2011 « Défi alimentaire et agronomie », pp. 105-115.

Chatellier et Guyomard, 2008. Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. INRA Sciences sociales, n°6, 8 p.

CNASEA, 2008. Évaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Aides aux zones défavorisées. Rapport d'évaluation - Synthèse du rapport final (Pollen Conseil, ADE, Edater). 21 p.

Institut de l'Élevage, 2012. Résultats 2010 et estimations 2011 pour les exploitations bovines lait. Synthèse annuelle des données des Réseaux d'élevage. 50 p.

Lemaire G. 2008. Sécheresse et production fourragère. *Innovations Agronomiques*, (2008) 2, 107-123.

Noury JM., Girard N. et *al.*, 2013. L'agriculture alpine : tendances d'évolution entre 2000 et 2010. Analyse à partir des données du recensement agricole. Rapport technique du projet « Polem », Conférence Agricole Alpine, 41 pages. À paraître.

Soyeux et Claquin, 2011. La pullulation des campagnols : conséquence collatérale d'une trop forte spécialisation de l'élevage à l'herbe ? Note de veille n°46. Ministère de l'agriculture - Centre d'Études et de Prospective, 2 p.

Suaci Alpes du Nord - CER Isère, Savoie et Haute-Savoie, 2011. Résultats économiques des exploitations laitières des Alpes du Nord sur les campagnes 2006/07 à 2008/09. Document technique. 16 p.