

Influence de la Politique agricole commune sur les pratiques pastorales des Causses et des Cévennes

Gautier Grégoire

▶ **To cite this version:**

Gautier Grégoire. Influence de la Politique agricole commune sur les pratiques pastorales des Causses et des Cévennes : Analyse et recommandations. 2017. hal-01882960

HAL Id: hal-01882960
https://enpc.hal.science/hal-01882960

Submitted on 27 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Influence de la Politique agricole commune sur les pratiques pastorales des Causses et des Cévennes

Analyse et recommandations

Rapport de thèse professionnelle pour le master PAPDD, année universitaire 2016-2017. Pour le compte de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Occitanie et de l'Entente interdépartementale Causses et Cévennes

Grégoire GAUTIER

Encadré par Madame Aurélie Trouvé, Agroparistech

La France, en acceptant l'inscription des Causses et des Cévennes sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité, s'est engagée à maintenir l'agropastoralisme qui façonne ce territoire d'exception. L'analyse montre que la récente réforme de la PAC améliore significativement la viabilité économique des exploitations agricoles du territoire. Mais ces évolutions ne bénéficient pas au maintien des pratiques pastorales qui continuent de diminuer sur le territoire. L'amélioration de la prise en compte des surfaces pastorales peu productives et l'affichage du pastoralisme comme un objectif de la PAC permettrait une amélioration des dispositifs européens, nationaux et régionaux.

Le 28 juin 2011, les Causses et les Cévennes ont été inscrits sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité en tant que « paysage culturel vivant et évolutif de l'agropastoralisme méditerranéen ». Fruit d'une interaction permanente entre l'homme, la nature et l'animal, ces paysages reposent sur un équilibre fragile. Sans intervention humaine ils seraient colonisés par les arbres et les arbustes. A l'inverse des interventions trop intenses pourraient les altérer. En acceptant l'inscription du site, l'État français a engagé sa responsabilité. Les aides de la PAC ont une forte influence sur les pratiques (Trouvé *et al.*, 2013) et sont donc particulièrement visées. Or, la déclinaison française de la PAC, pour la programmation 2014-2020, prévoyait une répartition des aides au profit des surfaces peu productives et de l'élevage. Celle-ci devait donc pleinement bénéficier aux Causses et aux Cévennes, terres d'élevage extensif par excellence. Ce soutien est-il confirmé ? Permet-il la préservation du Bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial ? L'objectif de l'étude, réalisée entre mars et juin 2017, était de répondre à ces interrogations. Elle s'appuie sur des analyses quantitatives (des données de la DRAAF) et qualitatives (à partir d'entretiens d'éleveurs et d'experts), dans une perspective d'évaluation de politique publique *in itinere* (CSE, 1996).

Un territoire façonné par l'agropastoralisme...

Situé au sud du massif central sur les balcons de la Méditerranée, ce territoire couvre une surface de 3023 km², répartie sur 4 départements (Aveyron, Gard, Hérault et Lozère). Les 134 communes de la zone d'étude accueillent 41 000 habitants soit 14 par km² contre 116 au niveau national.

Depuis les années 1960, l'agriculture a subi des modifications profondes : les exploitations ont grandi en taille et en productivité et leur nombre a fortement diminué.

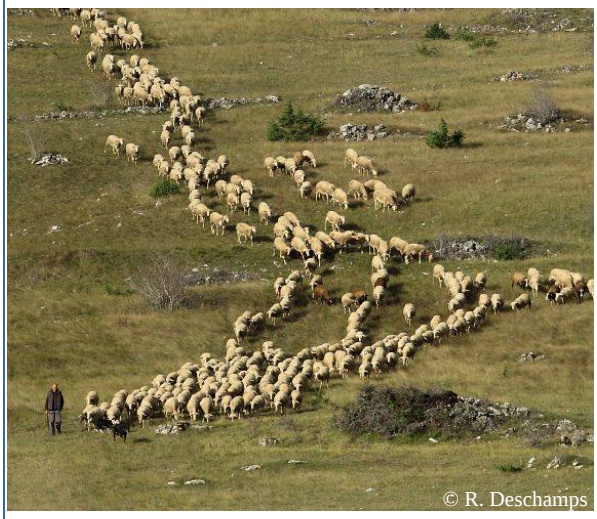
Cependant ce territoire reste caractérisé par l'élevage extensif, réparti schématiquement suivant 3 territoires :

- **les Causses** formés de hauts plateaux calcaires, dominés par l'élevage ovin lait et viande ;
- **les hautes Cévennes** constituées de massifs granitiques, accueillant des élevages bovins (essentiellement viande) et des troupeaux d'ovins transhumants ;
- **les basses Cévennes** où l'élevage caprin lait est présent au sein de vallées schisteuses encaissées et très boisées.



La persistance et la vitalité de ces types d'élevage ont justifié l'inscription de ce territoire sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité (MEDDTL, 2011).

Pastoralisme et agropastoralisme



Le **pastoralisme** est défini comme un système d'élevage qui utilise en grande partie les ressources végétales spontanées, appelées parcours.

L'**agropastoralisme** est une forme de pastoralisme qui associe l'élevage de troupeaux sur les parcours et la production de fourrages et céréales pour leur alimentation.

L'État français s'est donc engagé à préserver sa Valeur universelle exceptionnelle qui repose sur différents attributs de l'agropastoralisme (Dereix et Guitton, 2016) :

- des paysages remarquables,
- un important patrimoine bâti et vernaculaire (murets, abris de bergers…),
- un patrimoine immatériel lié aux pratiques d'élevage traditionnelles.

Favorisé par la réforme de la PAC 2014-2020

La déclinaison française de la PAC avait pour objectif initial d'être plus juste, favorable à l'emploi et à l'élevage. Ses principales mesures sont :

- la **convergence** des aides à l'hectare de manière à rapprocher toutes les aides de la moyenne nationale ;
- le **revalorisation de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels** (ICHN) qui vise à soutenir l'agriculture dans les territoires défavorisés ;
- le **renforcement des aides couplées** à la production en particulier pour l'élevage ovin, caprin et bovin (Bureau et Thoyer, 2014).

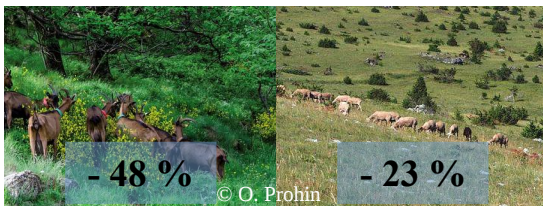
Le territoire a bénéficié de l'ensemble de ces mesures Les aides du premier pilier et de l'ICHN ont progressé de 30 % entre 2013 et 2015 (de 29,7 M€ à 38,8 M€). Les revenus des exploitations d'élevage sont particulièrement renforcés avec une progression moyenne de l'ordre de 5000 € par an. Cette revalorisation et l'adoption de mesures en faveur des jeunes agriculteurs semblent provoquer une légère augmentation du nombre d'exploitants agricoles après plus de 50 ans de déclin. L'ensemble des objectifs de la réforme sont atteints à l'échelle du territoire. Une analyse à une échelle plus fine montre cependant des effets plus nuancés.

Les effets croisés de la proratisation des surfaces pastorales

Un dispositif de proratisation des surfaces admissibles a été mis en place pour corréler les aides au potentiel pastoral. Ainsi chaque parcelle fait l'objet d'un coefficient de réduction qui prend en compte les éléments non accessibles ou non consommables, notamment certains arbres et arbustes. Cette règle a fait baisser les surfaces admissibles sur le territoire et en particulier dans les basses Cévennes (-30%). Cela engendre des conséquences particulièrement défavorables sur certaines petites exploitations en produisant :

- une **concentration des aides découplées** sur une surface plus faible, et un moindre bénéfice de la convergence ;
- un **écrêtage** des aides plafonnées en surfaces, notamment l'ICHN.

Cet effet indésirable est particulièrement marqué sur les basses Cévennes. Il explique également que les exploitations de moins de 50 hectares ont vu, en moyenne, leurs montants d'aides baisser entre 2013 et 2015.



Caprins, milieux boisés, Basses Cévennes — *Ovins , milieux ouverts, Causses*

Deux exemples d'évolution des surfaces admissibles à l'échelle de l'exploitation

Les pratiques pastorales ne sont pas encouragées

Les grandes exploitations d'élevage extensif sont les grandes bénéficiaires de la réforme. Cependant la PAC ne les poussent pas à maintenir leurs pratiques pastorales. La moindre utilisation des parcours et leur transformation en surfaces plus productives (prairies temporaires) se poursuivent.

Les règlements européens ont fait évoluer les critères d'admissibilité des surfaces :

- initialement définis par une entrée **utilitaire** avec des objectifs de moyens associés, notamment le **pâturage effectif** ;
- ils sont maintenant définis par une entrée **physionomique** (proratas) avec une **obligation de résultats** sans attente vis-à-vis de la pression de pâturage.



Les prairies temporaires (au premier plan) sont de plus en plus utilisées au détriment des parcours (en arrière plan)

L'obligation de résultats a engendré un développement des travaux d'entretien des surfaces. Cette inflexion est remarquable dans un territoire où la déprise agricole a été continue depuis 1850. Cependant le recours au feu (brûlage dirigé) ou aux moyens mécaniques (gyrobroyage) parfois très intenses (épierrage, dérochage) est majoritaire par rapport à la reconquête par le pastoralisme. Ce dernier n'est en effet pas assez encouragé dans les politiques publiques.

Les mesures du second pilier dédiées à la préservation du patrimoine, des paysages et du pastoralisme parviennent à assurer la préservation d'enjeux ponctuels. Elles ne sont cependant pas suffisamment dotées en comparaison des aides du premier pilier ou de l'ICHN pour pouvoir orienter les systèmes d'élevage du territoire.

Il a également été constaté que certains éléments du patrimoine vernaculaire intimement liés aux surfaces agricoles (murets, clapas…) avaient parfois été détruits dans le cadre de travaux de restructuration liés à l'intensification des pratiques.

Conclusion et recommandations

Alors que les études réalisées jusqu'à aujourd'hui s'était appuyées sur des modélisations (Weller, 2016), les analyses réalisées dans le cadre de la mission ont montré des résultats tirés de données réelles. La réforme 2014-2020 produit des effets différenciés sur le Bien Causses et Cévennes inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité. Les recommandations visent ainsi à conserver, voire renforcer, les effets bénéfiques tout en essayant de corriger les effets dommageables. Elles concernent les trois principales échelles de déclinaisons de la PAC.

À l'échelle européenne :

- **Intégrer les surfaces pastorales extensives dans les surfaces agricoles admissibles** et les comptabiliser dans la surface agricole utilisée (SAU). Leur admissibilité fait aujourd'hui l'objet d'un dispositif dérogatoire qui complexifie leur prise en compte des points de vue juridique et administratif. La France, au prix d'une complexité parfois décriée, est aujourd'hui l'État membre qui prend le mieux en compte les surfaces pastorales dans ses critères d'admissibilité. Cette spécificité devra être exportée et défendue.
- **Faire du pastoralisme un objectif de la PAC**, notamment pour préserver l'agropastoralisme méditerranéen.
- **Déconnecter les critères d'admissibilité du second pilier**, notamment au regard de l'effet d'écrêtage de l'ICHN.

Au niveau national :

- Construire un cadre stable simple et lisible, qui permette aux éleveurs d'inscrire leur action dans la durée.
- Permettre une déclinaison régionale de certaines mesures du premier pilier.
- Rééquilibrer le poids des mesures territorialisées.

Au niveau régional :

- **Construire une mesure « systèmes pastoraux »** où les aides d'ingénierie, de fonctionnement ou d'investissement seraient conditionnées à une progression des pratiques pastorales ;
- Introduire dans le programmes régionaux des mesures spécifiques aux territoires inscrits sur la liste du patrimoine mondiale de l'humanité.

Au delà de la PAC, la préservation du Bien passe par une implication collective. Les professionnels eux-mêmes pourront participer à cette dynamique notamment en structurant les modes de commercialisation de leur produits qui leur permettent de mettre en avant la qualité et l'image associées à ce territoire exceptionnel.

La réforme de la PAC offre en ce sens l'opportunité de réaliser les investissements qui permettront d'inscrire dans la durée le dynamisme de l'agropastoralisme.

Bibliographie

BUREAU J.C., THOYER S. (2014), *La politique agricole commune*, La Découverte, 124 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques,* Paris : La documentation Française, 106 p.

DEREIX C., GUITTON J.L. (2016), *Pérennisation des pratiques agropastorales extensives sur le territoire UNESCO des Causses et des Cévennes*, Rapport n°15 103 du CGAAER, 98 p.

MAAF – ASP, (2017), Comment déterminer l'admissibilité des surfaces de prairies et pâturages ?, version janvier 2017, 235 p.

MEDDTL/ GRAHAL (2011), *Les Causses et les Cévennes paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen, candidature à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO*, 187 p.

TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., LEPICIER D. (2013), *Le développement rural en Europe : quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* PIE - Peter Lang, Bruxelles, 336 p.

WELLER J. (2016), *Contribution à un bilan de la réforme de la PAC 2015 sur les exploitations pastorales du Languedoc et des Cévennes*, Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme d'ingénieur agronome, Spécialité : Système d'élevage, Montpellier supagro, 51 p.