

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

Analyse et recommandations

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD

GAUTIER Grégoire année universitaire 2016/2017

Pour le compte de
la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Occitanie
et de l'Entente interdépartementale Causses et Cévennes

Sous la direction de Madame Aurélie TROUVE

L'Ecole des Ponts ParisTech, AgroParisTech, la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Occitanie et l'Entente interdépartementale Causses et Cévennes n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce rapport ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite entre guillemets et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.

Remerciements

Je tiens à formuler de sincères remerciements à toutes les personnes qui ont été associées à l'élaboration de cette étude. Ceux-ci s'adressent en particulier à :

- Patrick Aumasson qui a été à l'initiative de cette mission,
- Marie Schill, Vincent Darmuzey et Morgane Costes-Marre qui ont encadré cette mission et réussi à dégager du temps dans leur agenda chargé pour suivre mon travail,
- Marie Rousson et Dominique Lyszczarz dont les grandes compétences et la bonne humeur m'ont accompagné pendant trois mois : ce travail est en grande partie le leur,
- Aurélie Trouvé, mon encadrante académique à l'investissement sans faille qui a été jusque dans les terres éloignées du Mont Aigoual, du Mont Lozère et du Causse Méjan pour me fournir de précieux conseils,
- Claire Aubron dont les réactions et les réflexions pertinentes m'ont aidé à avancer,
- Julie, Céline, Catherine et Alain de l'EICC pour m'avoir accompagné pendant 3 mois
- Patricia, Véronique, Christian, Nicole, Guillaume, Christophe, Nathalie, Simon, Catherine, Christiane et l'ensemble des collègues de la DRAAF avec qui j'ai pu échanger lors de mes séjours montpelliérains,
- Emmanuelle Genevet, Cathie Rocher, Lucien Pagès, Sébastien Girardin, Fabienne Launay, Marceline Peglion, Jean-François Bataille, Jean Seegers, Emmanuel Morin, Julien Buchert, Tifenn Pedron, Viviane de Montaigne, Claire Néel, Denis Malavieille, Irène Borrel, Guillaume Marrone, Eric Boulze, Mylène Raud, Stéphane Ravet, Gérard Chevallier et Daniel Rodier pour avoir accepté de me fournir des données précieuses,
- Luc Maurer, Yves Trégaro, Guy Beaufoy, Xavier Poux, François-Gael Lataste, Ravier Ruiz, Marc Dimanche, Georges Zinstag, Sophie Thoyer, Pauline Lecole, Jacques Lepart pour le partage de leurs connaissances,
- aux membres de l'UMT pasto, du CS de l'Entente et du CS du PNC pour leur intérêt et leurs réactions,
- Xavier Morin pour les analyses statistiques sympathiques,
- toutes les personnes interrogées pendant de longues heures, en particulier les éleveurs qui m'ont fourni tant d'éclairages précieux et passionnants,
- à Céline, Jean et Léo.

Table des Sigles

ASP : Agence de services et de paiement

ATR : Apport de trésorerie remboursable

BCAE : Bonnes conditions agricoles et environnementales

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

DPB : Droit à paiement de base

DPU : Droit à paiement unique

DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer)

DGF : Dotation globale de fonctionnement

DJA : Dotation aux jeunes agriculteurs

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EARL : Exploitation agricole à responsabilité limitée

EBE : Excédent brut d'exploitation

FEADER : Fonds européen agricole de développement rural

GAEC : Groupement agricole d'exploitation en commun

ICHN : Indemnité compensatoire de handicaps naturels

IDELE : Institut de l'élevage

JA : Jeune agriculteur

MAE : Mesure agroenvironnementale

MAEC : Mesure agroenvironnementale et climatique

MAET : Mesure agroenvironnementale territorialisée

MAA(F) : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture (et de la forêt)

OCM : Organisation commune de marché

PAC : Politique agricole commune

PBS : Production brute standard

PDR : Programme de développement rural

PCAE : Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles

PHAE : Prime herbagère agroenvironnementale

PNC : Parc national des Cévennes

PNRGC : Parc naturel régional des grands causses

RA : Recensement agricole

RCAI : Revenu courant avant impôt

RICA : Réseau d'information comptable agricole

RTM : Restauration des terrains de montagne

SAU : Surface agricole utilisée

SFP : Surface fourragère principale

SMI : Surface minimum d'installation

STH : Surface toujours en herbe

STHpp : Surface toujours en herbe peu productive

UGB : Unité gros bétail

UMT Pasto : Unité mixte technologique « élevages pastoraux en territoires méditerranéens »

UNESCO : Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture

VUE : Valeur universelle exceptionnelle

Résumé :

En acceptant l'inscription des Causses et des Cévennes sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité, la France s'est engagée à maintenir l'agropastoralisme qui façonne ce territoire d'exception. L'analyse montre que la récente réforme de la Politique agricole commune bénéficie largement à ce territoire de pastoralisme extensif. Cette situation paraît exceptionnelle à l'échelle européenne ce qui souligne d'autant plus son intérêt. La viabilité économique de la plupart des exploitations d'élevage est renforcée. Les premiers indices laissent supposer une augmentation du nombre d'éleveurs et de la surface exploitée. Ces tendances sont particulièrement remarquables et marquent un sursaut après plus de 50 années de déclin et de déprise pastorale.

Toutefois, ces évolutions ne bénéficient pas au pastoralisme qui continue 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.

Summary :

In regards with the inscription of the Causses and the Cevennes on the World Heritage List, French State is committed to preserve the agropastoral system which has shaped this outstanding territory. This study shows this rural territory benefits from the French version of the recent CAP reform. This situation is particularly interesting because it seems to represent an exception among European pastoral areas. The economic viability of most livestock farms is strengthened. The first results suggest an increase in the number of breeders and in the quarried surface. These tendencies are particularly remarkable and indicate a shift after more than 50 years of agricultural and pastoral decline.

However, these developments do not benefit pastoralism, which continues to decline on the territory. The improvement of the eligibility of low productive pastures areas and the display of pastoralism as an objective of the CAP could imply significant improvements in the European, national and regional agriculture policies.

Sommaire

Remerciements.....	3
Table des Sigles.....	4
Résumé :.....	6
Introduction.....	9
1 ^{ère} Partie : Problématique et méthode.....	11
I/ L’inscription du Bien.....	11
II) Problématique et territoire d’étude.....	15
III) Éléments de méthode.....	17
2 ^{ème} partie : Le territoire, caractéristiques et évolution.....	23
I/ Les Causses et les Cévennes, terres de contrastes.....	23
II/ L’évolution des systèmes agro-pastoraux.....	27
3 ^{ème} partie : La réforme de la PAC sur les Causses et Cévennes.....	41
I/ La réforme 2014-2020.....	41
II/ Les effets sur les disparités de traitement.....	48
III/ Les effets sur l’élevage.....	56
IV/ Les effets sur la valorisation des surfaces.....	57
V/ Les effets sur le patrimoine.....	64
VI/ Les effets sur l’emploi.....	68
4 ^{ème} Partie : Recommandations.....	71
I/ Quelques éclairages européens.....	71
II/ Implication dans la construction du cadre européen.....	75
III/ Déclinaison française de la PAC.....	78
IV/ La construction du Programme de développement rural.....	80
V/ Quelques mesures d’applications immédiates.....	81
Conclusion.....	84
Bibliographie.....	85
Table des matières.....	89
Liste des Illustrations.....	93
Liste des Tableaux.....	95

Introduction

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. Les exploitations d'élevage qui contribuent à maintenir cet équilibre s'inscrivent ainsi dans une démarche d'agroécologie mise en lumière par la récente loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

En acceptant l'inscription du site, l'État français a engagé sa responsabilité. Ainsi le Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux dans son rapport dédié au site arrive à la conclusion suivante : « *tous les projets, toutes les aides, les cahiers de charges des filières, les plans d'urbanisme doivent être analysés selon le critère du maintien de l'agropastoralisme et de l'ouverture des milieux* » (Dereix et Guitton, 2016)

Les aides agricoles ont une forte influence sur les pratiques et sont donc particulièrement visées. Elles relèvent, en grande majorité, de la Politique agricole commune (PAC). Or, la déclinaison française de la PAC, pour la programmation 2014-2020, prévoyait une meilleure 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 ?

Après avoir précisé la problématique et le cadre méthodologique (1^{ère} partie), le présent rapport tente une réponse à ces questions en rappelant les caractéristiques agricoles du territoire (2^{ème} partie) et en présentant l'application de la réforme de la PAC et ses effets sur le territoire (3^{ème} partie). Il se conclut par une série de recommandations (4^{ème} partie) pour une meilleure prise en compte des enjeux du Bien.

1^{ère} Partie : Problématique et méthode

I/ L'inscription du Bien

A) La définition de la Valeur universelle exceptionnelle

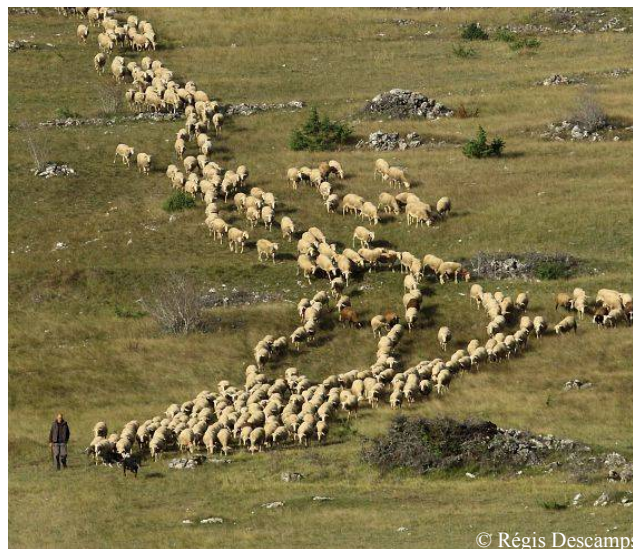
Le Bien des Causses et des Cévennes a été inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité le 28 juin 2011 en tant que paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen. Dans le rapport présentant les décisions adoptées par le comité du patrimoine mondial à la 35^{ème} session (UNESCO, 2011), la Valeur universelle exceptionnelle du Bien (VUE) est ainsi définie :

*« Les paysages des hautes terres des Causses ont été façonnés par l'agro-pastoralisme durant trois millénaires. Au Moyen Âge, le développement des villes dans les plaines méditerranéennes environnantes et, en particulier, la croissance des institutions religieuses, ont suscité l'évolution d'une structure agraire basée sur l'agro-pastoralisme, dont les fondements sont encore en place aujourd'hui. Trop pauvre pour accueillir des villes, trop riche pour être abandonné, le paysage des Causses et des Cévennes est le résultat de la modification de l'environnement naturel par des systèmes agro-pastoraux pratiqués durant un millénaire. Les Causses et les Cévennes présentent pratiquement chacun des types d'organisation pastorale rencontrés sur le pourtour de la Méditerranée (agro-pastoralisme, sylvo-pastoralisme, transhumance et pastoralisme sédentaire). La zone a une vitalité remarquable résultant du vif renouveau des systèmes agro-pastoraux. Cette zone est un exemple majeur et viable de l'agro-pastoralisme méditerranéen. Sa préservation est nécessaire pour traiter les menaces provenant des problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels de tels paysages sont confrontés dans le monde entier. D'un point de vue historique, les Causses et les Cévennes conservent de nombreux témoignages de l'évolution de leurs sociétés pastorales sur plusieurs siècles. **Leur important patrimoine bâti, leurs caractéristiques paysagères et associations immatérielles, qui reflètent le pastoralisme traditionnel, seront préservées grâce au renouveau contemporain de l'agro-pastoralisme.***

*Critère (iii) : **Les Causses et les Cévennes présentent un exemple exceptionnel d'un type d'agro-pastoralisme méditerranéen.** Cette tradition culturelle, basée sur des structures sociales et des races ovines locales caractéristiques, se reflète dans la structure du paysage,*

en particulier dans les modèles de fermes, d'établissements, de champs, de gestion de l'eau, de drailles et terrains communaux de vaine pâture et dans ce qu'elle révèle sur le mode d'évolution de ces éléments, en particulier depuis le XIIe siècle. La tradition agro-pastorale est toujours vivante et a été revitalisée ces dernières décennies.

Critère (v) : Les Causses et les Cévennes, peuvent être considérées comme exemplaires de l'agro-pastoralisme méditerranéen et, plus précisément, représenter une réponse commune au sud-ouest de l'Europe. Les zones du paysage illustrent des réponses exceptionnelles apportées à la manière dont le système s'est développé au fil du temps et, en particulier, au cours des millénaires passés. »



*Illustration 1: **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.*

B) Reconnaissance mondiale et forte responsabilité nationale

En soutenant et acceptant l'inscription du Bien des Causses et Cévennes sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité, l'État français endosse la responsabilité d'assurer la préservation des éléments paysagers, matériels et immatériels qui constituent la richesse du

territoire. Les orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial détaillent les responsabilités des États parties, notamment :

- *« c) d'intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale ; [...] »*
- *e) de concevoir des études scientifiques et techniques pour déterminer les actions susceptibles de combattre les périls qui menacent le patrimoine ;*
- *f) de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour protéger le patrimoine ; »*

Cet engagement est particulièrement ambitieux au regard des caractéristiques du Bien. En effet, la plupart des Biens inscrits, tels la cité de Carcassonne ou le Pont du Gard, sont précisément localisés et les mesures nécessaires à leur préservation relativement aisées à définir. A l'inverse les Causses et les Cévennes sont décrits comme un paysage culturel évolutif et vivant qui occupe un vaste territoire couvert en grande partie par des propriétés privées. La préservation de l'agropastoralisme méditerranéen implique donc de nombreux acteurs, notamment l'ensemble de la profession agricole et nécessite à l'évidence des politiques publiques volontaires.

C) La gouvernance pour veiller au Bien

Le Bien s'étend sur 3023 km² répartis sur 4 départements : l'Aveyron, le Gard, l'Hérault et la Lozère. La zone inscrite concerne 134 communes et est entourée d'une zone tampon qui associe 97 communes supplémentaires¹. Au delà des collectivités territoriales, différents territoires font l'objet d'une gestion spécifique : le Parc national des Cévennes (PNC), le Parc naturel régional des Grands Causses (PNRGC), les grands sites de France des gorges du Tarn, de la Jonte et Causses, du cirque de Navacelles et de Saint-Guilhem le Désert – Gorges de l'Hérault.

¹ Le traitement des données s'appuie sur les limites communales de 2015. Toutefois, un certain nombre de communes ont fusionné en 2016 et 2017 sur le territoire ce qui porte à respectivement 123 et 92 le nombre de communes concernées.

Afin d'associer tous les acteurs à la gestion du site, un système de gouvernance a été mis en place depuis le 1^{er} juillet 2012. Il s'organise autour de 3 instances :

- **la Conférence territoriale**, présidée par le Préfet coordonnateur, elle associe les acteurs du territoire et constitue l'organe de décision et de validation des objectifs de préservation.
- **une Mission technique, l'Entente interdépartementale des Causses et des Cévennes**, désignée par l'État comme gestionnaire délégué du Bien. Établissement public régi par le code des collectivités territoriales, il dispose de 6 salariés qui mettent en œuvre, suivent et coordonnent les actions inscrites dans le plan de gestion du Bien et le plan d'actions 2015-2021, approuvés par la Conférence territoriale respectivement les 4 décembre 2014 et 17 décembre 2015.
- **un Comité d'orientation** (Association de Valorisation des Espaces des Causses et des Cévennes) qui assure la concertation avec le territoire.

Ces trois instances sont appuyées par :

- **le Conseil scientifique**, composé de 30 experts, qui conseille et répond aux sollicitations des structures de la gouvernance ;
- **le Pôle de compétence Etat**, qui rassemble l'ensemble des services déconcentrés des trois ministères concernés (culture, transition écologique et agriculture) répartis aux niveaux départemental et régional.

Dans un rapport récent du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), il a été proposé une implication croissante de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) dans la gestion du Bien, notamment au sein du pôle de compétence État. Cette recommandation vise à mieux intégrer les objectifs de préservation du Bien dans les politiques publiques agricoles. La présente mission, co-encadrée par la DRAAF Occitanie, s'inscrit dans cette optique.

II) Problématique et territoire d'étude

A) Problématique générale

D'une part, le plan de gestion 2015/2021 du Bien précise que le maintien, voire le développement, de l'activité agropastorale constitue l'élément essentiel de la conservation du Bien. Il est nécessaire au maintien des paysages remarquables mais également au maintien de la vie sur ce territoire rural.

D'autre part, les politiques publiques ont impliqué des changements majeurs dans les systèmes agricoles français depuis l'après guerre (Gambino *et al.*, 2012). En complément des actions réglementaires, de conseils et de formations, la Politique agricole commune a notamment constitué un des piliers majeurs de cette évolution (Desriers, 2007 ; Trouvé *et al.*, 2013 ; Bureau et Thoyer, 2014).

L'État français est responsable à la fois de la conservation du Bien Causses et Cévennes et de la déclinaison nationale de la PAC. L'atteinte des objectifs de l'État sur ce territoire pose donc une question d'articulation des politiques publiques. Dans cette optique la mission visait à répondre à quatre questions :

1. Les objectifs attribués à la déclinaison française de la Politique agricole commune sont-ils atteints sur ce territoire ?
2. En quoi cette politique contribue à la conservation du Bien Causses et Cévennes ?
3. En quoi cette politique produit des effets contreproductifs ?
4. Comment pourrait-elle à l'avenir mieux contribuer à sa conservation ?

B) Approche méthodologique

Pour répondre à ces questions, les méthodologies de l'évaluation des politiques publiques ont été utilisées (Conseil scientifique de l'évaluation, 1996) et (Berriet Sollicet *et al.*, 2005). Réalisée entre le 6 mars et le 4 juillet 2017, la mission a suivi différentes étapes :

- Diagnostic de l'état initial ;
- Définition des objectifs évalués ;
- Choix et description des mesures de la PAC évaluées ;

- Description des effets des mesures au regard des différents objectifs.

Cette évaluation présente la particularité d'être concomitante à la mise en œuvre de la politique évaluée (PAC 2014-2020). Beaucoup des effets supposés relèvent de changements en cours et qui ne font pas encore l'objet d'un résultat mesurable du point de vue quantitatif. De plus certains effets, notamment ceux qui relèvent du détail des pratiques agricoles, ne peuvent être mesurés par une approche statistique. C'est pourquoi il a été choisi de croiser des analyses quantitatives et qualitatives.

Le travail a porté essentiellement sur une évaluation de l'efficacité de la politique qui vise à déterminer si ses effets propres sont conformes aux objectifs fixés. En revanche, au regard du calendrier de l'étude, il n'a pas été possible de mesurer l'efficience de la politique qui vise à déterminer si ses résultats sont à la hauteur des sommes dépensées.

Ce travail d'évaluation a été prolongé par la définition de recommandations étayées par des études de cas européens et des entretiens avec des experts nationaux et européens.

C) Le territoire d'étude

Beaucoup de données ne sont disponibles qu'à l'échelle communale. C'est notamment le cas de la localisation des sièges d'exploitations agricoles. Il a ainsi été décidé de définir une zone d'étude qui s'appuie sur les limites administratives des 134 communes qui accueillent une partie de la zone inscrite sur leur territoire. Cette zone d'étude couvre ainsi une superficie de 4 287 km² supérieure à celle de la zone inscrite qui ne s'appuie pas sur des limites administratives (3 144 km²). Ce territoire, parfois dénommé « cœur tampon » par les gestionnaires, est également celui qui est retenu dans le cadre des travaux de l'observatoire de l'agropastoralisme, réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du plan de gestion du Bien.

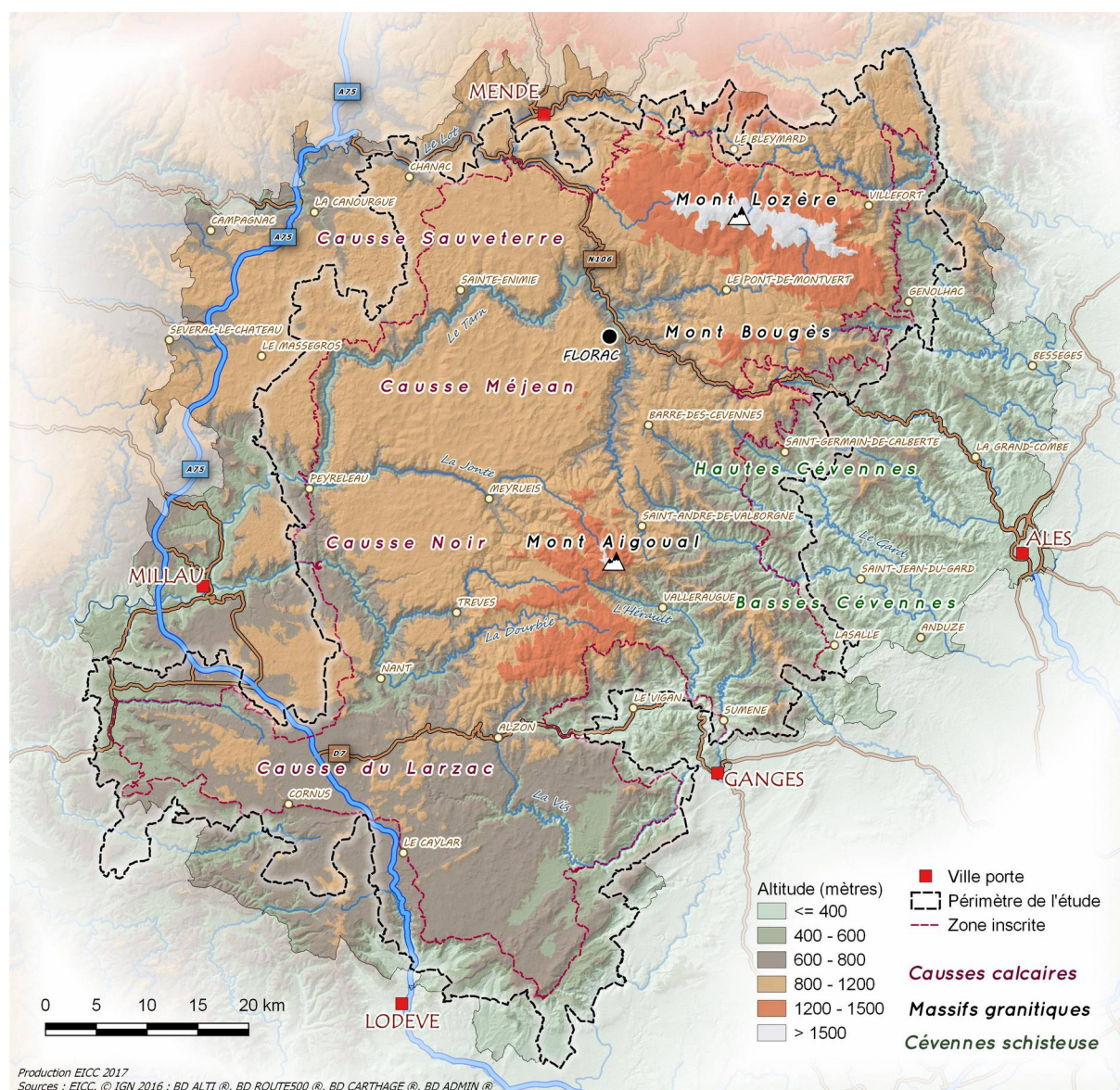


Illustration 2: Délimitation du Bien et de la zone d'étude

III) Éléments de méthode

A) Un territoire déjà très étudié

Le territoire des Causses et des Cévennes a fait l'objet de nombreux travaux académiques y compris bien avant l'inscription du Bien. La synthèse bibliographique a donc constitué un élément essentiel du travail.

B) Description du territoire à partir des données du Recensement agricole

Les données du Recensement agricole (RA) ont été utilisées pour décrire les caractéristiques agricoles du territoire. La comparaison des campagnes 1988, 2000 et 2010 a permis de donner une indication des tendances d'évolution et de les replacer dans les contextes national et régional. Pour caractériser le Bien, l'ensemble des exploitations dont le siège d'exploitation est situé dans une des 134 communes de la zone d'étude a été suivi.

C) Définition des objectifs évalués

Dans son discours au sommet de l'élevage de Cournon, le 22 octobre 2013, le Président de la République a décrit les objectifs qu'il a assignés à la déclinaison française de la PAC. Ils seront par la suite résumés, notamment dans les documents de vulgarisation du ministère de l'agriculture, de façon synthétique en trois objectifs principaux :

- Favoriser l'élevage
- Répartir les aides de façon plus équitable
- Favoriser l'emploi

Il convient par ailleurs de noter que dans ce discours, le rôle structurant de la PAC est clairement affirmé :

« La nouvelle politique agricole commune doit nous permettre de dire quelle agriculture nous voulons. Pas simplement comment nous répartissons les aides, mais qu'est-ce que nous voulons pour l'agriculture de demain. »

Par ailleurs, afin de traduire les enjeux spécifiques à la conservation du Bien, des objectifs supplémentaires, qui correspondent aux composantes paysagère, bâtie et immatérielle de la VUE, ont été définis dans le cadre de l'étude :

- Valoriser les surfaces pastorales, c'est-à-dire utiliser et entretenir les espaces de parcours herbacés, ligneux ou boisés qui forment une composante essentielle des paysages remarquables du Bien ;
- Préserver le patrimoine, c'est-à-dire garantir la préservation des éléments architecturaux et vernaculaires (murets, clapas...) ;

- Favoriser les activités pastorales, qui participent de la vitalité du Bien et constituent un élément essentiel du patrimoine immatériel de la VUE.

L'ensemble de ces objectifs a été évalué par une analyse à la fois quantitative et qualitative.

D) Les mesures de la PAC étudiées

La PAC est déclinée en un nombre important de mesures, notamment au titre du second pilier. Dans un souci d'optimisation du temps imparti pour la mission, seules les plus importantes ont été étudiées :

- Aides couplées et découplées (soit toutes les mesures du 1^{er} pilier) ;
- Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) (avant 2015) ;
- Indemnité de handicaps naturels (ICHN) ;
- Mesures agroenvironnementales territorialisées (avant 2015) (MAET) et climatiques (à partir de 2015) (MAEC) ;
- Aides aux investissements pastoraux ;
- Aides à la construction de bâtiments d'élevage.

Compte tenu du temps imparti et parfois de la difficulté d'accès aux données, d'autres mesures n'ont pas été étudiées, notamment les aides liées à la prédation, à l'agriculture biologique ou les dotations jeunes agriculteurs. Il convient toutefois de préciser que, du point de vue des montants alloués, les aides étudiées représentent la très grande majorité des aides perçues, au titre de la PAC, sur le territoire (plus de 90%²).

L'originalité de cette étude réside dans l'utilisation des données de l'Agence de service et de paiement (ASP) relatives aux aides perçues par les éleveurs. Ces données ne sont pas accessibles pour les organismes extérieurs à l'État. Par ailleurs les données relatives aux aides perçues au titre de l'année 2015 (pour le premier pilier et l'ICHN) ne sont disponibles que depuis avril 2017. Ainsi les travaux effectués sur la réforme de la PAC 2014-2020 se sont jusqu'alors appuyés sur des simulations (Weller, 2016) ou des analyses qualitatives (Morisot,

2 Cette estimation repose sur une analyse des données ASP relative aux aides perçues sur la période 2007-2014.

2016). Il s'agit d'une des premières études réalisées sur ce sujet à partir de données quantitatives réelles.

E) Choix des périodes étudiées

Afin de comparer l'effet de la réforme de la PAC (2014-2020) du point de vue quantitatif, il a été décidé de comparer deux campagnes :

- la campagne 2013, car c'est la dernière de la programmation 2007-2013 ;
- la campagne 2015, qui est la première où l'ensemble des mesures de la programmation 2014-2020 a été mis en œuvre.

La campagne 2014, n'a pas fait l'objet de comparaison systématique car elle constitue une situation transitoire entre les deux programmations (revalorisation de l'ICHN de 15 % sans application des autres mesures notamment la proratisation des surfaces admissibles).

Mise à part l'ICHN, les autres mesures du second pilier font l'objet d'une grande variabilité interannuelle qui s'expliquent par différents facteurs :

- Elles sont souvent gérées dans le cadre d'appels à projets régionaux qui ne sont pas systématiquement ouverts chaque année ;
- Pour ce qui est des MAE, elles ne sont possibles que sur les territoires pour lesquels un opérateur a défini et animé un projet agroenvironnemental. Il est ainsi arrivé que certaines parties du territoire ne soient pas couvertes par le dispositif lors de la programmation précédente (2007-2013). Le montant des aides engagées et dépensées est donc lié à la dynamique territoriale qui varie d'une année sur l'autre.

Ces mesures ont donc fait l'objet d'une analyse à partir des montants moyens sur la période 2008-2015 afin de lisser les variabilités interannuelles.

F) Analyses comptables

Différentes données comptables ont été analysées afin de déterminer la viabilité des différentes exploitations et le poids des aides de la PAC dans leur fonctionnement. Il s'agit notamment :

- des données du réseau d'information comptable agricole³ (RICA) suivi par le ministère de l'agriculture qui recueille les informations comptables de 22 exploitations présentes sur le territoire ;
- des données des 16 exploitations du réseau des fermes de références⁴ suivi par l'institut de l'élevage et le réseau des chambres d'agriculture.

G) La réalisation d'entretiens pour détecter les adaptations de pratiques

La description des systèmes agraires suivant la méthodologie développée par l'agriculture comparée (Cochet, 2011) aurait été très utile pour faire ressortir les évolutions passées et en cours. Le temps imparti à la mission n'a pas permis de réaliser ce travail. Toutefois afin d'aller au-delà des analyses quantitatives et économiques, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec différents éleveurs du territoire. L'échantillonnage a veillé à couvrir les principaux systèmes de production décrits par les travaux similaires menés sur le territoire (Aubron, 2011 ; Aubron et Nozières, 2016) et les différents secteurs géographiques du Bien. Ainsi 15 entretiens ont été réalisés pour les systèmes d'exploitations ovins viande des causses (3), ovins lait des causses (4), bovins viande (2), caprins (2), ovins viande Cévennes (4 dont 2 transhumants).

En complément des entretiens ont été réalisés avec des professionnels agricoles : entreprises de matériels agricoles (2), comptables (2), groupement d'employeurs (1), représentants des

3 Mis en œuvre en France depuis 1968, le Réseau d'information comptable agricole (RICA) est une enquête annuelle réalisée dans tous les États membres de l'Union européenne selon des règles et des principes communs. Le RICA couvre le champ des exploitations dont la Production brute standard (PBS) est supérieure à 25 000 € et recueille l'ensemble de leurs données comptables.

4 Ces exploitations sont suivies dans le cadre d'INOSYS Réseaux d'élevage qui est un dispositif partenarial associant des éleveurs volontaires et des ingénieurs de l'Institut de l'élevage et des Chambres d'agriculture. Cette plateforme a pour finalité la production de références sur les systèmes d'élevage herbivores à destination des éleveurs et de leurs conseillers.

chambres d'agriculture (4), représentants des DDT(M) (7), gestionnaires du territoire en charge de la préservation du patrimoine (PNC, PNRGC, CPIE) (6), chercheurs (6).

Par ailleurs, cette mission étant co-encadrée par la DRAAF Occitanie et l'Entente interdépartementale Causses et Cévennes, elle a été réalisée en grande partie à Florac dans les locaux de l'Entente, au cœur du territoire. Ce travail en immersion a permis de réaliser des échanges continus avec les personnels de l'Entente, de la DRAAF Occitanie et des acteurs du territoire.

H) Un travail itératif présenté à des acteurs variés

Au cours des 4 mois de mission, plusieurs présentations ont été faites aux acteurs du territoire, ce qui a permis de recueillir un grand nombre d'avis et de suggestions :

- au groupe de travail observatoire de l'agropastoralisme les 21 mars et 4 mai 2014,
- au conseil scientifique du Parc national des Cévennes le 21 avril,
- au conseil scientifique de l'Entente Causses et Cévennes le 11 mai,
- à l'assemblée générale de l'Unité mixte technologique « élevages pastoraux en territoires méditerranéens » (UMT Pasto) le 6 juin,
- à la réunion du réseau des chefs de service d'économie agricole des 13 DDT(M) d'Occitanie le 22 juin,
- au pôle de compétence Etat du Bien le 23 juin,
- à l'ensemble des acteurs du territoire (élus et professionnels) le 4 juillet 2017,
- aux personnels de la DRAAF le 5 juillet.

2^{ème} partie : Le territoire, caractéristiques et évolution

I/ Les Causses et les Cévennes, terres de contrastes

A) Géologie, géomorphologie et relief

La structure géologique du territoire est diversifiée et répartie suivant des ensembles bien définis. Le territoire accueille notamment :

Les **basses Cévennes**, qui sont dominées par des séries de schistes. Ces roches offrent peu de résistance à l'érosion provoquée par les cours d'eau qui ont creusé des vallées profondes, étroites et aux reliefs marqués composés de « serres » (crêtes) et de « valats » (vallées encaissées). Leur altitude ne dépasse pas 1200 m.

Les **hautes Cévennes**, terres de granites, résistent mieux à l'érosion et forment des reliefs plus doux et plus élevés en altitude. Les trois principaux massifs de granite sont le Mont Lozère, culminant à 1699 m, le Mont Aigoual (1567 m) et le Bougès.

Les **Causses** forment un vaste ensemble karstique caractérisé par des plateaux situés entre 750 et 1200 m d'altitude et découpés par des gorges où s'écoulent les principales rivières du territoire (Lot, Tarn, Jonte, Dourbie et Vis).

Ces portions du territoire correspondent également à des formes particulières de climat, hydrographie, milieux naturels, architecture, culture et donc d'agriculture. C'est pourquoi elles ont fait l'objet de traitements différenciés dans la suite de l'étude. Les limites des différentes régions sont représentées dans la carte ci-dessous. Le rattachement géographique pour réaliser les analyses quantitatives s'est effectué à l'échelle communale en associant chaque commune à la région occupant la plus grande surface sur son territoire.



©Arnaud Buisson

Illustration 3: Les basses Cévennes où quelques îlots de prairies subsistent au milieu des boisements



©Guy Grégoire

Illustration 4: Les hautes Cévennes, ici sur le Mont Lozère, plus ouvertes et au relief plus atténué



©Julien Marie

Illustration 5: Les Causses et leur pelouses steppiques avec une dépression naturelle (doline) accueillant des terres cultivées

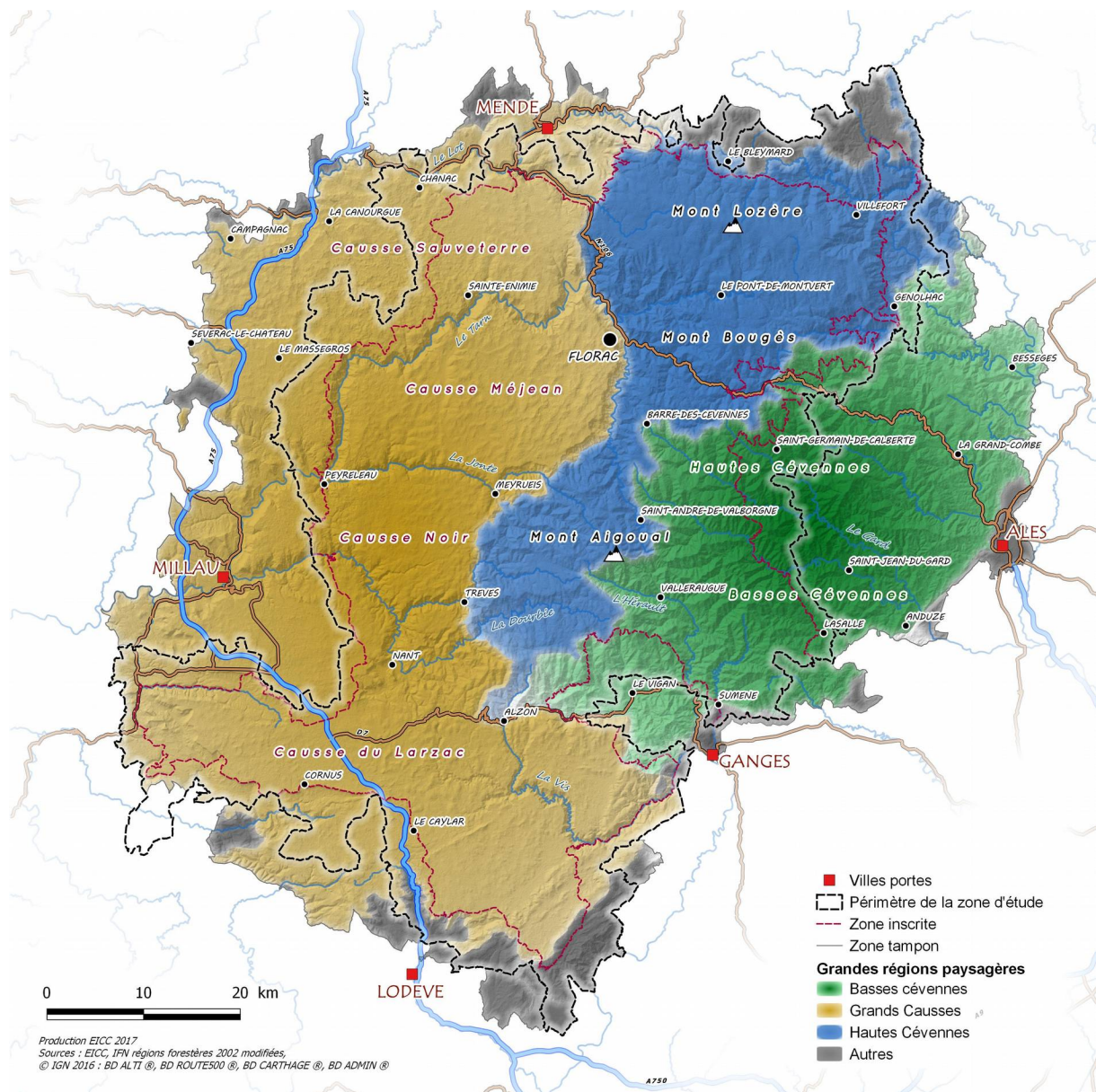


Illustration 6: Les régions naturelles du Bien

B) Climat

Situé sur la bordure sud du Massif Central, le territoire constitue l'un des premiers reliefs importants au nord de la Méditerranée. L'hiver est particulièrement froid avec plus de 3 mois de gel dès que l'altitude dépasse 600 m. Le printemps est long à s'établir. L'été est chaud et sec et souvent marqué par des sécheresses importantes qui provoquent des étiages sévères et des déficits hydriques pour la végétation. L'automne est en revanche marqué par des précipitations importantes. Les formations nuageuses qui naissent au dessus du Golfe du Lion

quand la Méditerranée est encore chaude viennent buter sur les massifs montagneux plus froids et provoquent des précipitations violentes dénommées épisodes cévenols.

Ces fortes variations de températures et de précipitations définissent des saisons contrastées et des conditions particulièrement difficiles pour les activités agricoles.

C) Paysages et milieux naturels

Les milieux naturels du territoire ont été profondément marqués par la main de l'homme. La végétation forestière, n'étant pas limitée par le climat, occuperait tout l'espace sans intervention. La surface forestière est ainsi passée de 15 % du territoire dans les années 1850 à plus de 70 % aujourd'hui. Elle a progressivement augmenté suite aux boisements de la politique de Restauration des terrains de montagne (RTM) réalisés à partir de 1860, aux boisements du Fonds forestier national réalisés à partir des années 1960 et surtout de la colonisation spontanée des ligneux sur les terres qui n'étaient plus exploitées dans un contexte de déprise agricole continue depuis 1850.

Bien qu'ils soient minoritaires en superficie, les paysages agropastoraux sont reconnus comme des marqueurs emblématiques (Marty *et al.*, 2007). Les documents spécialisés les décrivant en détail sont nombreux et les classent souvent en quatre grands ensembles :

- les vallées cévenoles : caractérisées par leurs prairies de fond de vallée, leurs cultures en terrasses, leurs châtaigneraies et leurs hameaux dispersés ;
- les gorges caussenardes, où les falaises abruptes ne laissent qu'une place réduite aux hameaux et cultures qui occupent les alentours immédiats des rivières ;
- les hauts plateaux dénudés des causses : grands paysages ouverts aux allures steppiques, ils sont faits d'une mosaïque de parcours et de milieux cultivés (traditionnellement les dolines) et forment des perspectives lointaines ;
- les crêtes et sommets : ils occupent les altitudes plus élevées entre 1400 et 1700 m, accueillent de vastes étendues de pâtures occupées par des pelouses, landes à myrtilles, callunes ou genêts et dans les secteurs moins pentus des zones humides parfois tourbeuses.

Ces paysages ont contribué à façonner l'image pittoresque du Bien. Ils sont cependant fragiles car étroitement liés à l'activité agropastorale.

D) Données socio-économiques

Avec une population de 40 851 habitants soit une moyenne de 13,7 habitants au km², le territoire est faiblement peuplé (la moyenne est de 116 habitants au km² en métropole). La densité de population par commune varie de 0,9 à 108,7 habitants au km² et décroît dans le cœur de la zone qui peut être qualifiée « d'ultra rurale ».

Si la population a diminué continuellement depuis 1850 pour atteindre moins de la moitié de la situation initiale, elle fait l'objet depuis le début des années 2000 d'un léger regain notamment grâce à un solde migratoire positif (Lefebvre *et al.*, 2009).

La situation de l'emploi est fragile. Elle est fortement dépendante des services publics et des activités liées au tourisme. Les emplois touristiques se caractérisent par une saisonnalité importante et par une forte proportion de contrats à temps partiel. Les emplois de la sphère productive, relativement faibles en comparaison de la situation régionale, sont principalement liés à l'activité agricole.

II/ L'évolution des systèmes agro-pastoraux

A) Le Moyen-Age, une période majeure dans le développement de l'agropastoralisme

Si les racines de l'agropastoralisme sur le territoire remontent au néolithique, c'est à l'époque gallo-romaine qu'ont été effectués les premiers défrichements massifs. C'est ensuite au cours des cinq derniers siècles du Moyen-Age (du X au XV^{ème}) que furent mis en place les fondements de l'agropastoralisme qui se sont maintenus jusqu'à nos jours. « *Le sud du Mont Lozère est déjà couvert de châtaigneraies, tandis que sa partie sommitale est vouée à l'élevage et à l'accueil des transhumants : des paysans font reconnaissance pour des nuits de fumature et pour le droit de prendre du bois dans la forêt du commandeur pour réaliser les clayons qui entourent le parc où les brebis sont enfermées pour la nuit.* » (Cabanel, 1997). Cette description historique du Mont Lozère est représentative de l'ensemble des Causses et des Cévennes occupés en totalité par les pratiques agropastorales. Plus spécifiquement

l'élevage ovin et les artisanats qui lui étaient associés s'affirmèrent comme la clé de voûte de l'économie locale avec la production de viande, de lait, de fromage et surtout de laine. La culture des céréales accompagna cette évolution pour tenter d'assurer la base de l'alimentation d'une population croissante.

B) L'époque moderne à 1850 : extension et prospérité

C'est au début de l'époque moderne que la culture du châtaignier gagna en intensivité dans les Cévennes et que le mouvement d'aménagement des pentes en terrasses prit de l'ampleur. Le développement de la châtaigneraie à l'époque moderne, qui fut en partie concurrencée au début du XVIII^{ème} siècle par le mûrier pour l'élevage du vers à soie, contribua à conférer leur identité paysagère aux Cévennes. Au début du XIX^{ème} siècle, la sériciculture prit un essor considérable et bénéficia à l'ensemble des Cévennes.

Les Causses connurent également une forte croissance économique et démographique : la population caussenarde doubla entre 1780 et 1810 pour atteindre son apogée avec une densité de 20 habitants au km². Les techniques agricoles évoluèrent à partir de 1820, les cultures fourragères en prairies artificielles furent expérimentées et augmentèrent les rendements. Le cheptel ovin se développa rapidement. Pour le Larzac, le nombre de têtes passa de 50 000 à 250 000. La production de Roquefort augmenta de 250 000 à 600 000 kg. Ce grand mouvement se traduisit par la disparition progressive des petites exploitations incapables de résister à la concurrence que se livraient les producteurs (Marres, 1935).

C) 1850 à 1960 : un siècle de déprise agricole

Après une période de prospérité et d'extension maximale, les Causses et les Cévennes furent affectés par la déprise rurale. Deux maladies symbolisent cette crise : la pébrine qui touche le vers à soie et la maladie de l'encre, liée à un champignon qui contamine le système racinaire du châtaignier. La crise tient probablement également son origine dans l'amélioration des réseaux de transports routiers et ferroviaires qui mettent en concurrence les Causses et les Cévennes avec des régions plus productives. Les céréales se substituent à la châtaigne et la soie est importée d'Asie depuis l'ouverture du canal de Suez (Aubron, 2011).

Les conséquences démographiques sont décrites dans le dossier de candidature du Bien : « *Entre 1856 et 1914, la Cévenne lozérienne perdit 40 % de sa population qui émigra*

vers les grands centres urbains et les mines proches. En 1880, le bassin d'Alès/Grand'Combe employait 3 000 métallurgistes et 13 000 mineurs. Les pertes humaines survenues au cours du premier conflit mondial (1914-1918) accentuèrent la saignée démographique : 20 % des hommes et 25 % des femmes entre 20 et 40 ans quittèrent la région afin de trouver du travail dans les villes. Dans les Causses, la dépression démographique coïncida avec l'effondrement des cours de la laine après 1815. L'émigration, puis la saignée de la Première Guerre mondiale, diminuèrent de moitié la population caussenarde entre 1836 et 1936. Les structures de l'activité agricole se modifièrent, par la concentration des exploitations, l'abandon ou le reboisement de quelques domaines (reboisement de l'Aigoual dans les années 1875) et l'extension des troupeaux transhumants du midi sur les Causses méridionaux. »

Sans subir une baisse aussi drastique, le pastoralisme a également été affecté par cette dynamique. Il a cependant mieux résisté car il constituait une activité de substitution qui permettait de valoriser les surfaces.

Parallèlement l'État a engagé à partir de 1860 une vaste politique de Restauration des terrains de montagne (RTM), dont le reboisement de l'Aigoual est l'exemple le plus significatif. Justifiée par la nécessité de stabiliser les sols et de lutter contre l'érosion, cette politique servait aussi des intérêts économiques définis par l'administration des Eaux et forêts, qui a parfois souhaité attribuer une vocation forestière à cette région (Cornu, 2003). Ces projets ont toutefois été abandonnés à la fin des années 1960 notamment après le classement du Parc national des Cévennes (Lepart *et al.*, 2015).

D) 1960 à 1990 : modernisation et spécialisation de l'agriculture

Les politiques publiques engagées pour répondre à la pénurie alimentaire et aux conséquences de la 2^{ème} guerre mondiale ont provoqué une « modernisation » de l'agriculture française (Gambino *et al.*, 2012) qui s'est traduite sur le territoire. Le consensus autour de cette politique était tel que l'établissement public du parc national y contribua en finançant par exemple des mises en cultures ou des drainages de zones humides (Lepart *et al.*, 2015). La mécanisation s'est largement répandue, entre autres avec la généralisation de l'utilisation du tracteur. Les races, notamment la brebis Lacaune, ont fait l'objet d'une sélection génétique dans l'optique d'améliorer leur productivité. Le développement des engrais a permis de

déconnecter les surfaces cultivées des productions de fumier. Elles n'étaient donc plus plafonnées par les effectifs des troupeaux sédentaires ou transhumants.

Dans un article de 1978, Pierre-Louis Osty décrit bien cette révolution : *« Il y a 15 ans encore, le Causse Méjan était une zone isolée, très sous-équipée : ni eau, ni route, ni téléphone. Depuis lors, et très rapidement, ces équipements sont installés ; simultanément sont favorisés la construction de bergeries modernes, le regroupement parcellaire des exploitations, la pose de clôtures et les aménagements fonciers (dérochage, épierrage) »*.

Les revenus agricoles ont ainsi progressivement augmenté sous l'effet combiné de la diminution du nombre d'agriculteurs et de l'augmentation de la productivité du travail, conformément à une tendance marquée dans la plupart des pays occidentaux et nord-américains (Dorin *et al.*, 2013). Il convient toutefois de noter que ces tendances, notamment la diminution du nombre d'actifs sont moins marquées qu'au niveau national en particulier sur les causses où le périmètre des exploitations agricoles présente une relative stabilité (Luillier et Osty, 2009).

E) Depuis 1990, les tendances confirmées

Les tendances décrites à partir des comparaisons des campagnes 1988, 2000 et 2010 du recensement agricole s'inscrivent dans la continuité des changements observés les 20 années précédentes.

1° Une diminution du nombre d'exploitations

Entre 1988 et 2010, le nombre d'exploitations a diminué de 38 %. En 2010, le Recensement agricole a comptabilisé 1411 exploitations. Cette forte baisse est toutefois moins importante que celle observée aux niveaux régional (-50%) et national (-52%). Le relatif maintien des exploitations des Causses ainsi que des installations dans les vallées cévenoles à partir des années 2000 semblent expliquer cette différence. Ce sujet mériterait une étude en tant que telle pour comprendre les mécanismes à l'œuvre.

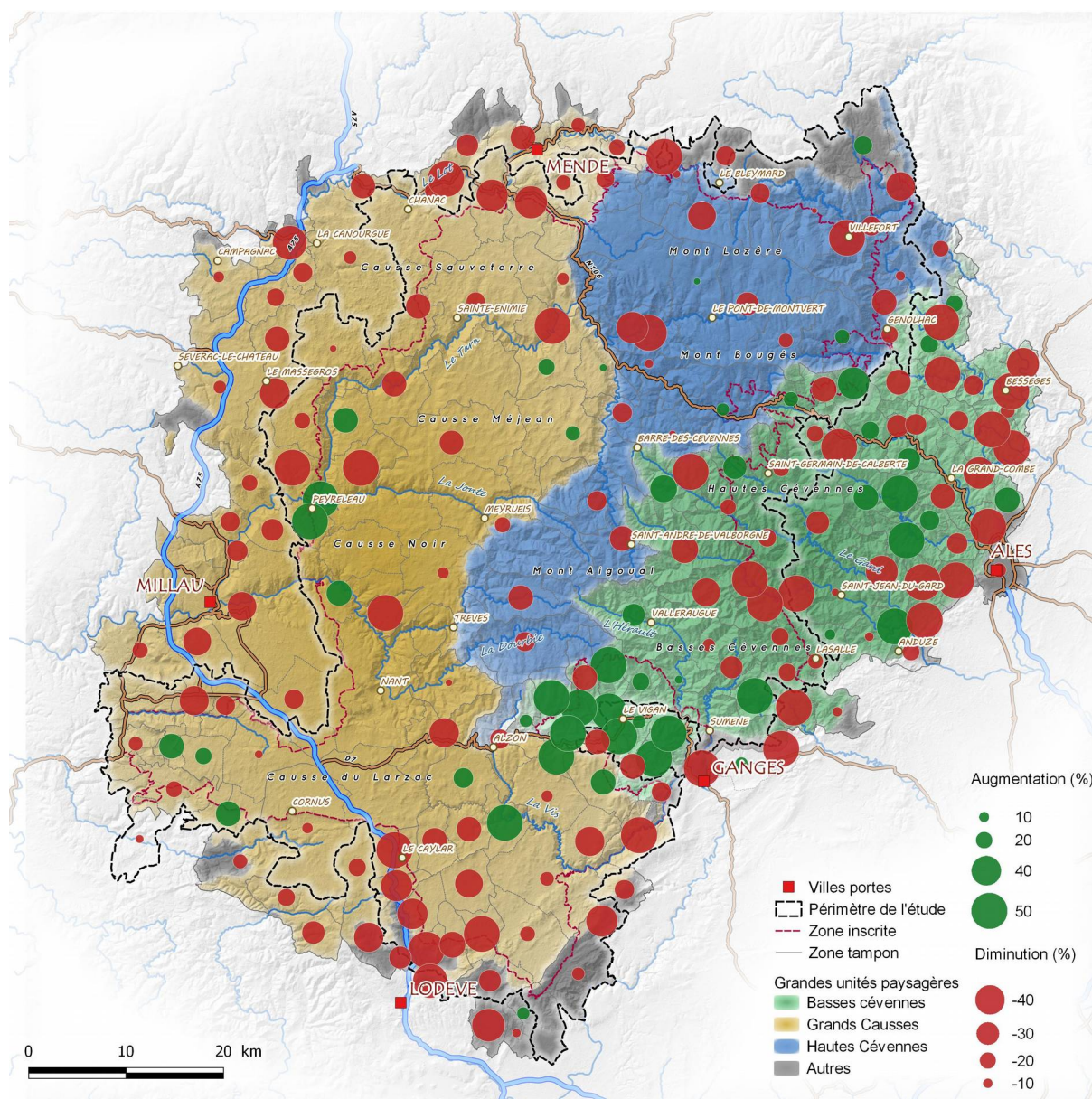


Illustration 7: Evolution du nombre d'exploitations par commune entre 2000 et 2010

Source Agreste RA 2000/2010

2° Une diminution relativement moins forte de la surface agricole utilisée

Sur la même période la Surface agricole utilisée (SAU) a baissé de 6,7% ce qui correspond à la tendance observée au niveau régional (-7%) et est légèrement supérieur à la baisse nationale (-5,7%). Cette baisse n'est pas équitablement répartie suivant les différents types de surfaces. Les surfaces toujours en herbe peu productives (STHpp) représentent les landes et parcours, soit les surfaces emblématiques du Bien Causses et Cévennes. Elles ont diminué de

plus de 21 000 ha soit 17,4 %. Cette diminution est due pour partie à la colonisation par les ligneux et pour partie à la transformation en surfaces plus productives. Ces dernières ont en effet gagné plus de 11 000 ha. Ce sont principalement les « prairies permanentes » (surfaces toujours en herbe productives) et les cultures de fourrages qui ont progressé respectivement de 36 % et 47,7 %.

	Surfaces (ha)			Variation 2010/1988
	1988	2000	2010	
Céréales	8 677	8 796	8 215	-5,3%
Fourrages	16 547	19 903	24 435	47,7%
STH productives	10 497	10 497	14 271	36,0%
STH peu productives	121 148	120 516	100 052	-17,4%
Vignes	1 265	967	972	-23,2%
Cultures permanentes entretenues	660	815	773	17,1%
Jachères	675	529	277	-59,0%
Autres	533	407	219	-58,9%
SAU	160 002	162 430	149 214	-6,7%

Tableau 1 : Variation des types de surfaces agricoles au sein de la zone d'étude

Source Agreste - RA 1988, 2000 et 2010

3° Une relative stabilité des cheptels

Les effectifs suivis⁵ montrent des variations en fonction du type d'élevage. Les effectifs de vaches laitières et de caprins ont subi de fortes baisses. La grande charge de travail, les contraintes journalières ainsi que la lourdeur des investissements nécessaires pour l'élevage caprin semblent constituer les principales raisons de ce déclin (Aubron, 2011). Les élevages bovins lait se situent probablement dans une situation similaire, aggravée par une situation économique défavorable liée au prix relativement bas du lait et aux difficultés de collecte. A l'inverse les types d'élevages ovins lait, bovins allaitants et équins ont fait l'objet de hausses significatives des effectifs, probablement au regard de contextes économiques plus favorables. La charge de travail considérée comme inférieure pour des systèmes bovins viande en comparaison des systèmes ovins viande est également une raison souvent évoquée par les

5 Au sein des effectifs recensés dans le cadre des campagnes du RA, seuls certains ont été retenus, notamment les effectifs de souches, c'est-à-dire des brebis, vaches ou chèvres laitières ou nourrices, quand ils étaient disponibles. Ces effectifs sont relativement stables au cours de l'année. Leur effectif est peu sensible aux variabilités dues notamment à la période de passage des enquêteurs.

éleveurs pour expliquer la progression des effectifs de vaches allaitantes. Les effectifs de brebis nourrices subissent une baisse relativement faible malgré la diminution du prix de la viande. La réactualisation des aides ovines suite au bilan de santé de la PAC a permis de limiter la dégradation de la viabilité économique de ces exploitations (Chatellier et Guyomard, 2011).

	Effectifs inventoriés			Variation 2010/1988
	1988	2000	2010	
Vaches laitières	2 731	2 161	1 743	-36,18%
Vaches nourrices ou allaitantes	4 072	7 085	6 908	69,65%
Equins	1 318	2 213	2 179	65,33%
Chèvres	11 164	9 145	8 687	-22,19%
Brebis mères nourrices (y c.réforme)	61 111	60 897	57 079	-6,60%
Brebis mères laitières (y c.réforme)	73 573	80 925	82 559	12,21%
Total UGB (alimentation totale)	36 485	40 092	38 916	6,66%

Tableau 2 : Variation des cheptels de souches au sein de la zone d'étude

Source Agreste - RA 1988, 2000 et 2010

4° En conclusion : une poursuite de l'intensification

L'effet croisé de l'ensemble des facteurs évoqués ci-dessus s'appliquent, sur la période 1988-2010, à l'échelle des exploitations agricoles. Elles sont en moyenne plus grandes en surface, avec des troupeaux plus gros et leur proportion de prairies artificielles, temporaires et de fourrages augmente. Du point de vue des pratiques d'élevage, le pastoralisme tend à diminuer (voir notamment partie suivante) au profit du pâturage sur prairie ou regain et de la distribution d'aliments en bâtiment. Ainsi la progression des ligneux et la fermeture des paysages est d'avantage liée à une évolution des pratiques qu'à une diminution des cheptels. Les animaux sont en effet moins répartis dans l'espace et plus concentrés sur les surfaces productives. Par ailleurs, depuis l'arrivée du loup sur le territoire dont les attaques se sont répétées depuis 2012, cette tendance s'est accélérée. En effet, les parcours composés d'une mosaïque de milieux herbacés, arbustifs et parfois boisés, sont particulièrement vulnérables à la prédation et ont tendance à être moins utilisés par les éleveurs, surtout lorsqu'ils sont éloignés du bâtiment d'élevage.

La tendance globale est donc à l'intensification⁶ des pratiques, comme c'est le cas dans la plupart des territoires. Toutefois les Causses et les Cévennes gardent une forte caractéristique pastorale en comparaison à la situation de l'élevage moyen en France.

F) Principales caractéristiques des systèmes agropastoraux du Bien

1° Un territoire d'élevage pastoral

La proportion des exploitations spécialisées en élevage d'après leur orientation technico-économique (OTEX) est de 55 % sur la zone d'étude alors qu'elle est de 30 % au niveau de la région Occitanie. Les élevages ovins et caprins contribuent à cette différence avec des parts relatives de 30 et 5 % (contre 8 % et 1 % à l'échelle de la région Occitanie).

Par ailleurs, une typologie des élevages accueillant plus de 2 UGB a été effectuée afin de déterminer leur caractère pastoral. Elle s'est inspirée de la typologie Inosys définie par l'IDELE et le réseau des chambres d'agriculture. Elle vise à répartir l'ensemble des exploitations agricoles suivant une classification hiérarchique à trois niveaux. La classification des élevages ovins est particulièrement intéressante et distingue 4 types : bergerie, fourrager, herbager ou pastoral. Les exploitations de la zone d'étude ont été classées en adaptant cette typologie à tous les élevages (ovins, caprins, bovins, équins) et en créant un 5^{ème} type pastoral extensif. Celui-ci a été construit en interrogeant différents experts, notamment les pastoralistes de la chambre régionale d'agriculture.

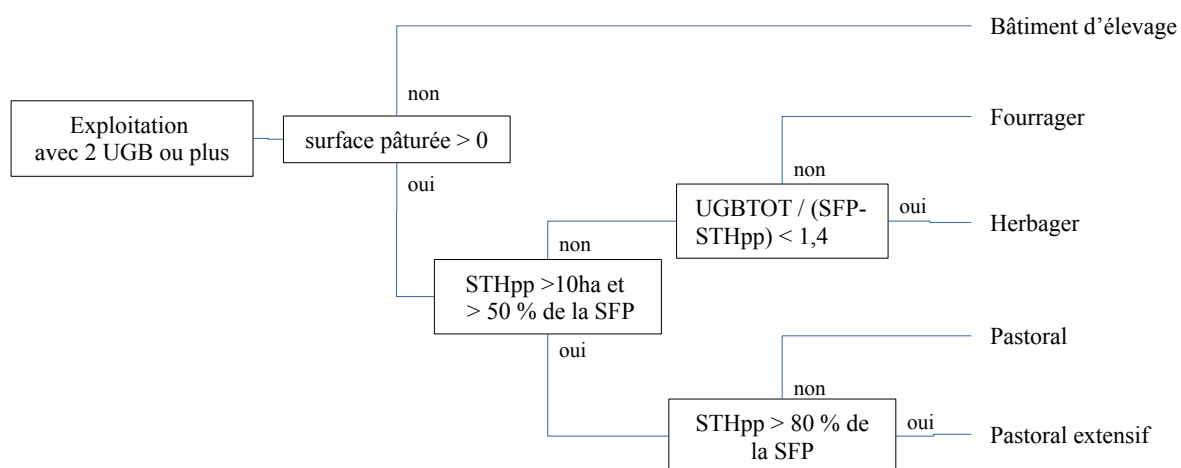


Illustration 8: Définition des types utilisés pour caractériser les exploitations d'élevage en s'inspirant de la typologie Inosys

6 L'intensification s'entend ici par l'augmentation de la production par hectare de SAU.



Illustration 9: Le pâturage des prairies temporaires (au premier plan) plutôt que des parcours (en arrière plan) caractérise les exploitations de type Herbager

	Nombre d'exploitations		SAU (ha)	
Bâtiment d'élevage	10	1,2%	582,0	0,4%
Fourrager	131	16,0%	4 596,0	3,2%
Herbager	149	18,2%	20 572,0	14,3%
Pastoral	206	25,2%	41 692,0	28,9%
Pastoral extensif	323	39,4%	76 763,0	53,2%

Tableau 3 : Répartition des exploitations ayant plus de 2 UGB (source Agreste-RA 2010)

Bien que la part des exploitations de type « pastoral extensif » ait diminué depuis 2000 (elle représentait alors 48%), l'élevage pastoral reste dominant sur le territoire, bien au-delà de la moyenne régionale où les élevages de types « pastoral » et « pastoral extensif » représentent 8,6 et 5,2 %.

2° Des territoires différenciés

L'élevage est réparti de façon différenciée sur le territoire avec des grandes tendances marquées : les Causses dominés par les ovins lait et viande, les hautes Cévennes par les bovins viande en particulier sur le Mont Lozère et le Bougès, les basses Cévennes par les caprins.

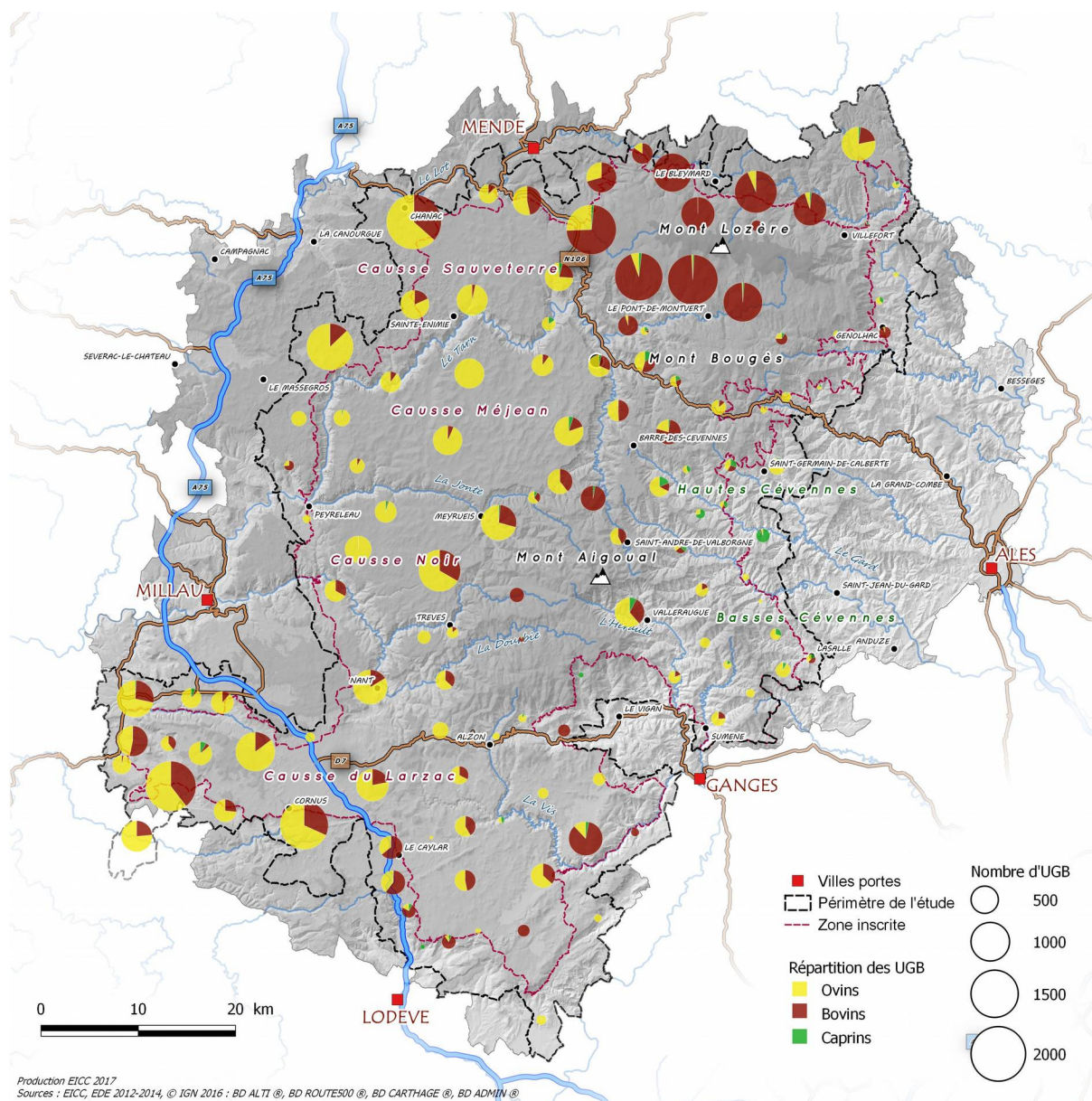


Illustration 10: Répartition des cheptels sur le territoire

3° Les grands types d'élevages

Afin de mieux saisir les spécificités des élevages, différents types d'exploitations sont décrits ci-dessous en fonction de leur spécialisation et de leur localisation. Ces descriptions s'appuient notamment sur des données bibliographiques, du RA 2010 et des entretiens réalisés lors de la mission :

- **Ovins viande caussenards** : Il s'agit d'élevages sédentaires dont les exploitations sont de relativement grandes tailles (241 ha en moyenne). L'effectif moyen des brebis

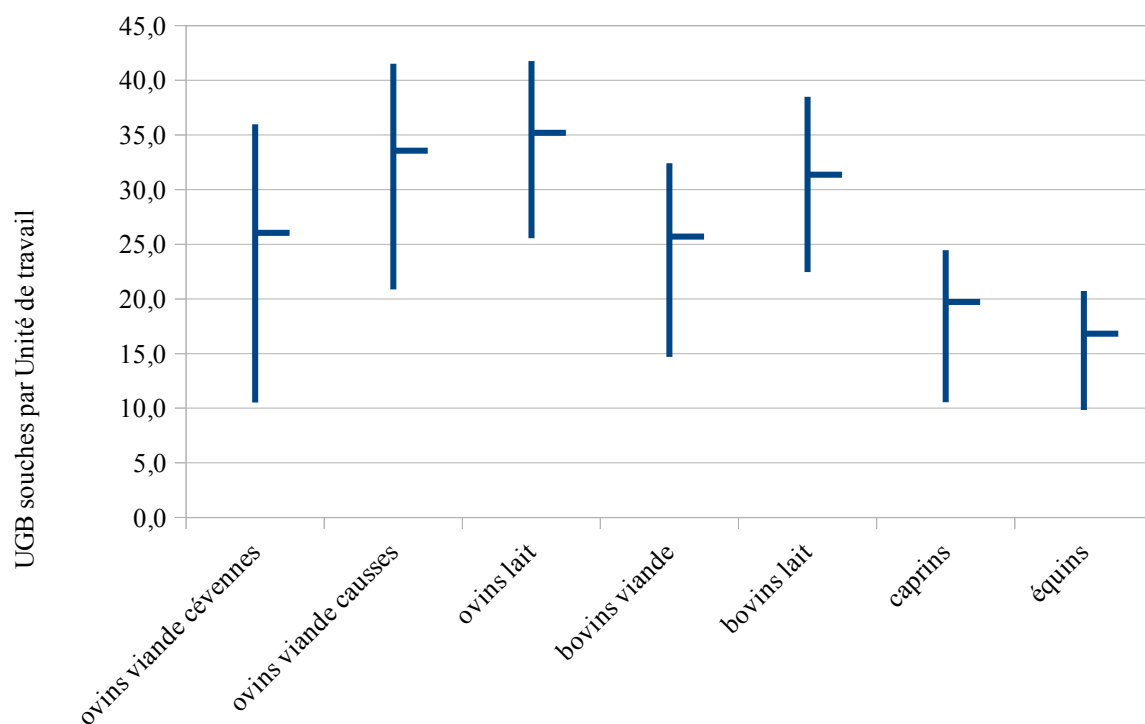
mères est de 264 et un quart des exploitations en accueil plus de 350. Leur caractère pastoral est très affirmé avec 57 % des exploitations qui relèvent du type pastoral extensif. Dans un rapport récent, l'IDELE compare leur production au système cévenol : « *le système caussenard vise des niveaux de productivité zootechnique et du travail nettement plus élevés, dans une stratégie plus « intensive » et « investisseuse », avec recherche de la vente d'agneaux à forte valeur ajoutée (poids de carcasse, signe de qualité, agnelles de reproduction...)* » (Bataille et al., 2015).

- **Ovins viande cévenols** : Il s'agit d'exploitations en moyenne plus petites en taille (99 ha) et en effectifs (185 brebis mères). La pratique de la transhumance locale sur les sommets de l'Aigoual, du Mont Lozère ou du Bougès est fréquente. « *Le système est fondé sur une économie d'intrants maximale qui milite en faveur d'une conduite de la reproduction simplifiée, avec des agneaux vendus légers et une alimentation très pâturante* » (Bataille et al., 2015). Toutefois le pâturage, difficile dans les milieux aux contraintes fortes (pentes, embroussaillage) demande une charge de travail importante de plus en plus difficile à maintenir (Noël, 2013).
- **Ovins lait** : Il s'agit du type d'élevage le plus représenté sur le territoire ce qui s'explique par le dynamisme de l'AOP Roquefort. Les exploitations sont de tailles relativement grandes (229 ha en moyenne) et les effectifs importants (343 brebis mères en moyenne). De nombreuses exploitations ont développé des ateliers complémentaires d'ovins viande et de bovins viande. Les bovins viande sont en développement sur les causses notamment car ils sont considérés comme plus adaptés que les ovins pour valoriser certaines surfaces pastorales et demandant une charge de travail moins importante. En comparaison des systèmes viande, ces exploitations sont relativement moins « pâturantes », les types dominants étant les pastoral (42%) et herbager (29%).
- **Bovins viande** : Les exploitations sont relativement grandes (218 ha en moyenne) et les effectifs moyens de 38 vaches allaitantes. Les exploitations sont majoritairement situées dans les hautes Cévennes (Mont Lozère et Bougès notamment) bien qu'elles se développent sur les causses. Elles sont globalement très pastorales (55 % correspondent au type pastoraux extensifs). La plupart des veaux sont vendus dans des filières d'engraissement en Italie. Quelques exploitations en recherche d'une valeur

ajoutée supérieure se spécialisent dans la vente directe ou la vente d'animaux reproducteurs.

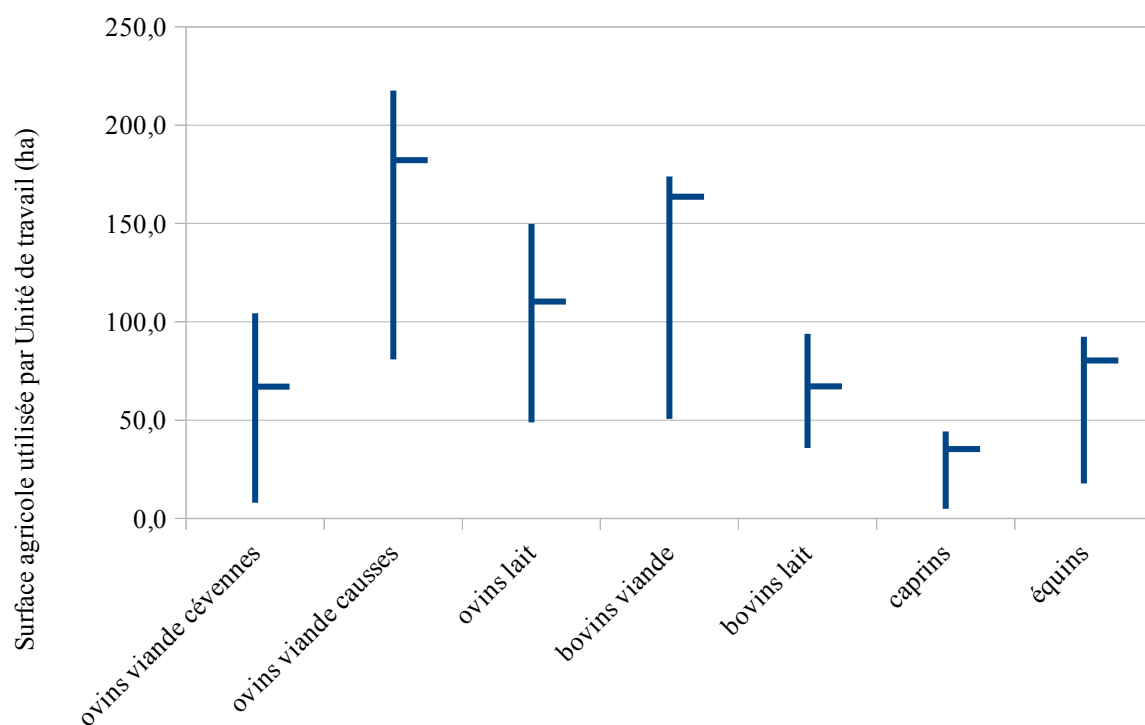
- **Bovins lait** : Parmi tous les types d'élevage décrits, il s'agit du moins représenté (32 exploitations). Les exploitations sont de taille moyenne (100 ha en moyenne) et les effectifs moyens de 31 vaches laitières. Elles sont situées principalement sur le Mont Lozère et sont comparativement peu « pâturantes » et à fort besoin en fourrages.
- **Caprins** : Majoritairement situées dans les vallées cévenoles, les exploitations caprines sont de petites tailles (57 ha moyenne) et présentent des effectifs moyens de 88 chèvres. Elles présentent la particularité de pâturer un nombre significatif de jours et de surface, notamment au regard du cahier des charges de l'AOP Pelardon qui demande un nombre minimum de 210 jours par an. Cependant les exploitations restent en moyenne dépendantes de l'alimentation en fourrages et en concentrés. Elles présentent principalement des types herbager et fourrager.
- **Équins** : En développement depuis une vingtaine d'années principalement pour l'élevage de chevaux d'endurance. Les 68 exploitations du territoire présentent une taille moyenne de 97 ha pour 21 équins et sont situées en majorité sur les Causses. Ces exploitations, notamment les plus grandes, relèvent majoritairement du type pastoral extensif.

Les illustrations 11 et 12 synthétisent le niveau de productivité des différents types en montrant les écarts de surfaces ou de cheptel par actif sur les exploitations. On constate par exemple que les systèmes ovins lait présentent des niveaux de cheptel par actif les plus élevés alors même que la production laitière est particulièrement exigeante en main d'œuvre. Cela souligne les grands gains de productivité (génétique, mécanisation, pâturage en parcs...) effectués au sein de cette filière.



*Illustration 11: UGB de souches par Unité de travail annuelle (UTA)
répartition des valeurs moyennes, des quartiles supérieurs et inférieurs*

Source Agreste – RA 2010



*Illustration 12: SAU par Unité de travail annuelle (UTA)
répartition des valeurs moyennes, des quartiles supérieurs et inférieurs*

Source Agreste – RA 2010



Illustration 13: Élevage bovins viande typique des hautes Cévennes, ici vaches de race Aubrac sur le Mont Lozère



Illustration 14: L'élevage ovins, typique des grands causses



Illustration 15: Un élevage de caprins des vallées cévenoles en production fermière de Pélardon

3^{ème} partie : La réforme de la PAC sur les Causses et Cévennes

I/ La réforme 2014-2020

A) Histoire de la PAC

Lors de sa création au moment de la signature du traité de Rome, en 1957, les objectifs de la PAC étaient les suivants (article 39) :

- *« Accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;*
- *Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;*
- *Stabiliser les marchés ;*
- *Garantir la sécurité des approvisionnements ;*
- *Assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. »*

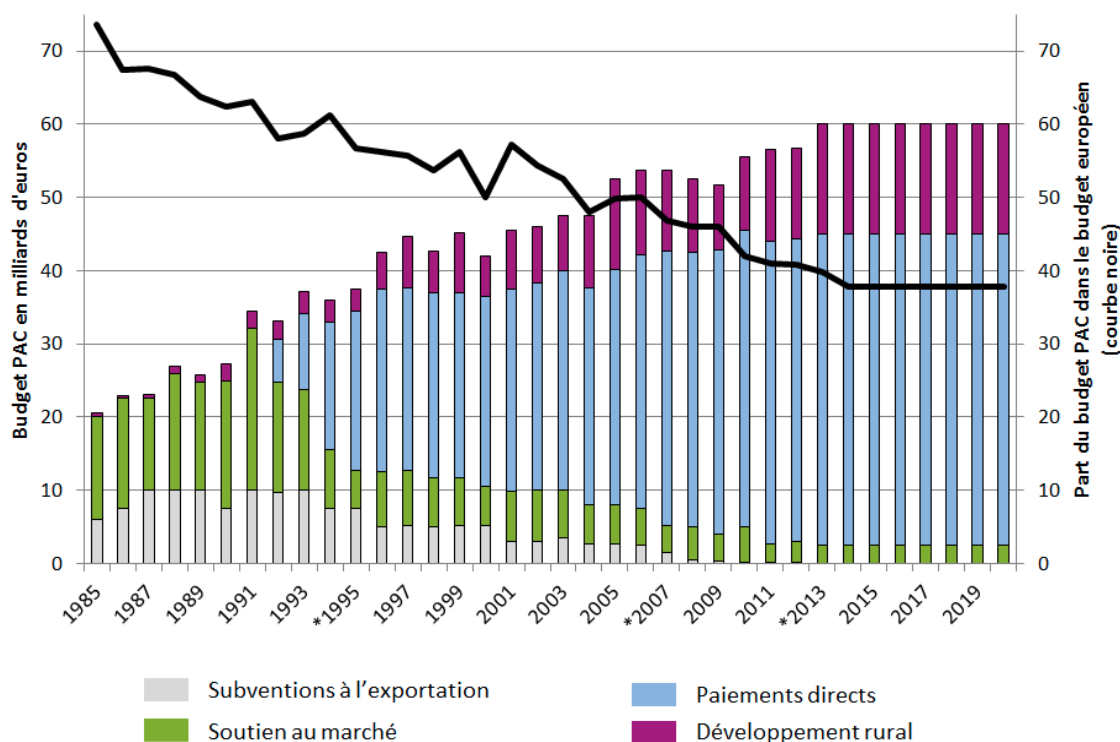
Ces objectifs ont été conservés depuis et se retrouvent dans le Traité de Lisbonne actuellement en vigueur. Toutefois les mesures d'applications de la PAC ont fait l'objet de changements considérables :

- Officiellement mise en place en 1962, la PAC reposait initialement essentiellement sur des organisations communes de marchés (OCM) structurées par filières. Les **prix étaient garantis** grâce à des tarifs douaniers contrôlés, un prix de rachat minimal des produits de l'Union et des aides aux exports. Les aides « d'orientation » destinées à améliorer les structures agricoles étaient alors minoritaires et représentaient moins de 10 % du budget (Bureau et Thoyer, 2014). Face à la forte augmentation des productions, une politique de quotas a été mise en œuvre notamment en 1984 pour le lait.
- La réforme dite « Mac Sharry » de 1992 introduit un changement majeur, les aides indirectes sont transformées en **aide directement versées aux producteurs**. Pour

limiter les stocks, les agriculteurs doivent aussi geler une partie de leurs terres. Cette réforme devait permettre de limiter les surproductions et de contrôler les dépenses de la PAC.

- Le **second pilier de la PAC** est instauré en 1999. Il est dédié au développement rural et vise à promouvoir, au-delà de la production, les fonctions d'aménagement du territoire, de préservation des paysages et de la biodiversité.
- À partir de 2003, les **aides sont désormais découplées** de la production et calculées en fonction de références historiques sous forme de Droit à paiement unique (DPU) qui ne varient pas quelles que soient la quantité produite et la production concernée. Une partie minoritaire des aides reste cependant couplée.
- En 2008, la PAC est modifiée dans le cadre du **bilan de santé**, qui vise à une meilleure homogénéisation des aides notamment via une redistribution des aides directes. La déclinaison française, effective en 2009, a permis entre autres de revaloriser les aides versées aux exploitations d'élevage extensif (Chatellier et Guyomard, 2011).
- En 2014, les références historiques sont progressivement abandonnées, les DPU sont transformés en Droits à paiement de base (DPB) dont les **montants à l'hectare convergent progressivement**. Ils contiennent un paiement vert, conditionné pour tous les agriculteurs européens au respect d'un ensemble de pratiques dites bénéfiques pour l'environnement.
- Enfin, il faut noter une dérégulation d'ensemble des marchés agricoles, avec la suppression des outils de régulation des volumes de production (gel obligatoire des terres, quotas laitiers, quotas sucriers...), la disparition des prix minimum garantis, la baisse des droits de douane et la fin des aides à l'export.

Ces réformes successives ont eu tendance à augmenter la subsidiarité (Bureau et Thoyer, 2014), les États membres ayant de plus en plus de marge de manœuvre pour leur déclinaison nationale, ce qui en corollaire complique la construction d'une vision commune. Par ailleurs, la préservation des biens communs et notamment de l'environnement a pris une importance croissante, en particulier au travers du second pilier qui reste cependant minoritaire au sein du budget de la PAC. Ainsi, l'impact de la PAC sur l'environnement relève encore en grande partie des aides du premier pilier (Kirsch, 2017).



(*) élargissements

Illustration 16: Evolution du budget de la PAC - Source : Supagro – Capeye (juin 2017)

B) La déclinaison française de la PAC 2014-2020

Avec un budget de 9,1 milliards d'euros par an, dont 1,4 pour le second pilier, le budget français de la PAC sur la période 2014-2020 est légèrement inférieur à celui de la période précédente 2007-2013 (-2%) et relativement préservé au regard de la baisse moyenne européenne (-14%). Les évolutions de la réforme étant nombreuses, seules les principales sont ici mentionnées.

1° Une convergence progressive et partielle

Le montant des DPB se rapprochent progressivement de la moyenne nationale jusqu'en 2019. Toutefois, la baisse pour une exploitation ne sera pas supérieure à 30 % et la hausse sera effectuée à hauteur de 70 % de l'écart à la moyenne. La valeur de référence de 2015 est calculée en divisant le montant des DPU 2014 par la surface admissible 2015. Le nombre

d'hectares admissibles en 2015 constitue le nombre de DPB. Les DPB servent de socle aux autres paiements découplés :

- Le paiement redistributif, payé sur les 52 premiers hectares admissibles grâce à un prélèvement sur les autres aides du 1^{er} pilier ; son montant a été de 26 €/ha en 2015 et de 49,6 €/ha en 2016. Il est prévu que ce montant soit porté à 100€/ha en 2019.
- le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs payé à hauteur de 68,12 €/ha dans la limite de 34 ha ;
- le paiement vert dont le montant est proportionnel à celui des DPB et accordé au regard du respect de 3 critères environnementaux notamment le maintien d'un ratio régional de prairies permanentes et le non retournement de prairies sensibles.

2° La revalorisation des aides couplées

Les aides couplées représentent 15 % du montant des aides directes soit le maximum autorisé au niveau européen. Ce choix s'est effectué principalement au profit des élevages bovins, ovins et caprins et de la production de protéines végétales.

3° La modification des règles d'admissibilité des surfaces

À compter de 2015, les règles d'admissibilité des surfaces en prairies et pâturages permanents s'appuient sur une approche dite par « prorata ». Le recouvrement des surfaces non consommables et/ou non accessibles est estimé sur chaque parcelle. Les taux de recouvrement sont regroupés en 5 classes auxquelles correspond un taux de prorata appliqué pour calculer la surface admissible correspondante.

Les surfaces où la strate herbacée n'est pas dominante, ne peuvent être déclarées admissibles que si elles relèvent de pratiques locales établies. Seuls 23 départements du sud de la France, dont les quatre concernés par l'étude, justifient de ce critère. Les surfaces pastorales ligneuses accueillant moins de 50 % d'herbe peuvent ainsi y être considérées comme admissibles.

Par ailleurs, la zone d'étude fait l'objet d'une autre particularité puisque les chênaies et les châtaigneraies pâturées par les petits herbivores (ovins et caprins) sont éligibles avec un taux minimal de 60 % compte-tenu notamment de l'inscription.

La proratisation des surfaces constitue l'un des principaux changements de la PAC 2014-2020 du point de vue des pratiques pastorales. Auparavant l'arrêté du 15 avril 2014 relatif à

l'admissibilité de certaines surfaces et modifiant l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) prévoyait dans son article 10 : *« Sont considérées comme agricoles [...] les parcelles sur lesquelles le nombre d'arbres par hectare est inférieur ou égal à 50. Les parcelles affectées à une culture fourragère portant une densité d'arbres d'essences forestières supérieure peuvent être considérées comme des parcelles agricoles en raison de motifs écologiques, environnementaux ou traditionnels pour les départements suivants : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Cantal, Creuse, Drôme, Gard, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Isère, Haute-Loire, Lozère, Nièvre, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Savoie, Haute-Savoie, Tarn, Var, Vaucluse. Ces surfaces doivent être accessibles et pénétrables par les animaux, fournir une ressource herbagère ou arbustive ou fruitière consommable et suffisante, être effectivement pâturées. ».*

L'admissibilité effective des surfaces relevait ensuite d'un arrêté départemental. Les 4 préfets de départements concernés par la zone d'étude ont choisi de rendre admissibles les surfaces boisées répondant aux critères évoqués ci-dessus. Ainsi ces surfaces admissibles en totalité se sont vues appliquer, à partir de 2015, un prorata qui a fait diminuer le nombre « d'hectares admissibles » et donc le nombre de DPB de l'exploitation, et le montant de l'ICHN pour les petites exploitations.

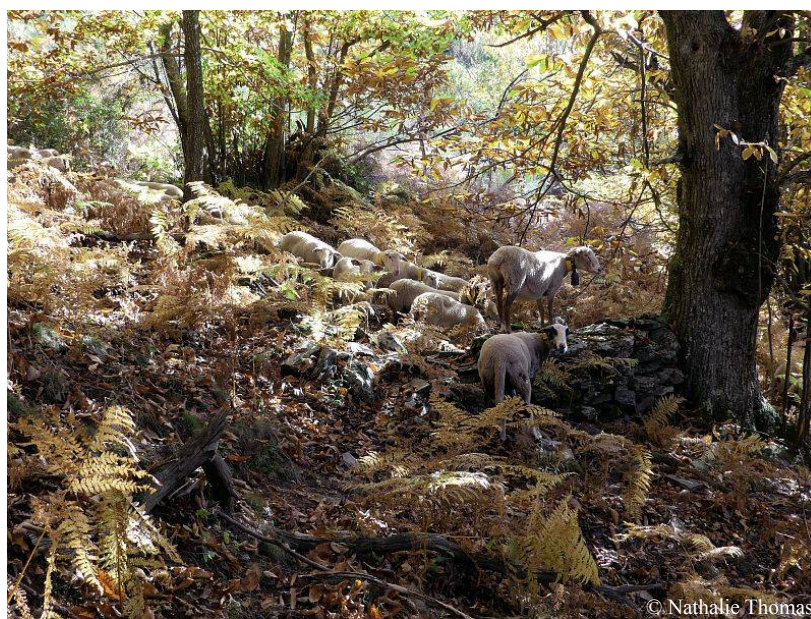


Illustration 17: La spécificité des châtaigneraies pâturées notamment pour leur ressource fruitière admissible à 60 %

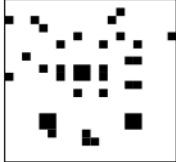
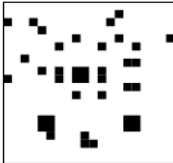
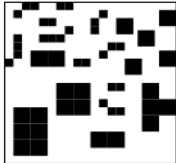
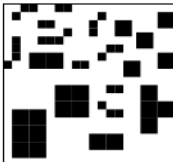
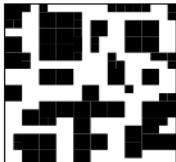
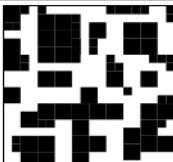
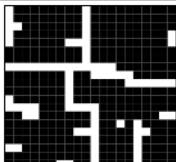
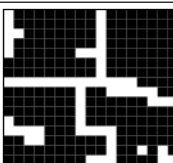
Pourcentage de surface couverte par des éléments non admissibles diffus de moins de 10 ares (<i>sol nu, pierres, troncs et autres éléments non adaptés aux pâturages</i>).	<u>Estimation</u> visuelle du taux de recouvrement par des éléments non admissibles diffus de moins de 10 ares (<i>figurés en noir</i>), correspondant à chaque catégorie de prorata.		Prorata retenu (<i>surface admissible</i>).
0-10 %			100 % 1 ha réel = 1 ha admissible
10-30 %			80 % 1,25 ha réel = 1 ha admissible
30-50 %			60 % 1,66 ha réel = 1 ha admissible
50-80 %			35 % 2,85 ha réels = 1 ha admissible
> 80 %			0 %

Illustration 18: Grille nationale de prorata s'appliquant aux prairies et pâturages permanents

Sources : MAAF, ASP, 2017

4° La revalorisation de l'ICHN et la suppression de la PHAE

La Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) qui soutenait sous forme contractuelle le maintien de surface herbagère sur l'exploitation dans la limite de 7600 € a été supprimée. Dans le même temps l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), versée aux agriculteurs exerçant leur activité dans des zones défavorisées au regard de l'altitude, des pentes, du climat ou d'autres caractéristiques physiques a été revalorisée de 15 % en 2014 et

de 70 €/ha pour les 75 premiers hectares admissibles de l'exploitation. L'ICHN⁷ est dorénavant éligible sur les surfaces admissibles au titre des aides découplées **après application du prorata**. Il convient de noter que le critère d'âge (limitation de l'aide aux moins de 65 ans) pour éligibilité à cette mesure a disparu.

5° Les mesures agroenvironnementales et climatiques

En complément des mesures agroenvironnementales localisées déjà présentes dans le précédent dispositif, des mesures MAEC « systèmes » ont été instaurées. Celles-ci s'appliquent à la totalité de l'exploitation afin d'interagir avec la logique du système d'exploitation dans son ensemble. La MAEC systèmes herbagers et pastoraux, qui s'applique sur la zone d'étude, vise à maintenir les surfaces en herbe de l'exploitation avec un objectif de résultat sur certaines surfaces cibles.

6° Les modifications des règles d'accès aux GAEC

De nouveaux critères ont été définis pour apprécier la notion de renforcement économique demandé à chaque associé. Ce n'est plus l'apport d'une surface minimum d'installation (SMI) qui sera considérée mais le fait de contribuer à l'activité agricole. De plus, la possibilité de transformer les Exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) entre époux en GAEC a été ouverte ce qui leur a permis de bénéficier de la « transparence ». Celle-ci permet dans le cas d'un GAEC à x associés de multiplier par x fois les plafonds appliqués aux aides (ICHN, paiement redistributif, MAEC...). Par ailleurs, la limitation de transparence à 3 associés pour les MAE et les aides à la modernisation a été supprimée, celle-ci étant désormais possible pour les GAEC de 4 à 10 parts également.

L'ensemble de ces évolutions ont produit des effets croisés, parfois complémentaires et parfois antagonistes et probablement variables en fonction des territoires. Leurs effets sur le territoire Causses et Cévennes est évalué ci-dessous.

7 Cette mesure est financée à 25 % par l'État et 75 % par le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER), et s'inscrit, comme toutes les mesures du second pilier, dans le cadre de programmes régionaux

II/ Les effets sur les disparités de traitement

A) L'agriculture du territoire revalorisée

Au regard des références historiques, le territoire d'étude faisait jusqu'alors l'objet d'un niveau d'aide relativement faible par rapport au niveau national. La valeur moyenne des DPU versés en 2013 est de 56 €/ha alors que la moyenne nationale est de 261 €/ha. Par ailleurs 98 % des exploitations agricoles faisaient l'objet d'un niveau d'aide par hectare inférieur à la moyenne nationale. La convergence des DPB a donc été particulièrement importante et cela dès l'année 2015.

Par ailleurs l'ensemble du territoire est concerné par l'ICHN et a donc également bénéficié de sa revalorisation.

Ainsi le montant total de l'ensemble des mesures du premier pilier, de l'ICHN et de la PHAE est passé de 29,7 M€ à 38,8 M€, soit une augmentation de 30 % des aides. Le montant des aides agricoles est particulièrement significatif sur ce territoire « ultra-rural ». A titre de comparaison la Dotation globale de fonctionnement (DGF) des 134 communes concernées représentait 15,2 M€ en 2015. La PAC est une politique publique essentielle à la vitalité de ce territoire et la réforme lui a été particulièrement favorable en montant.

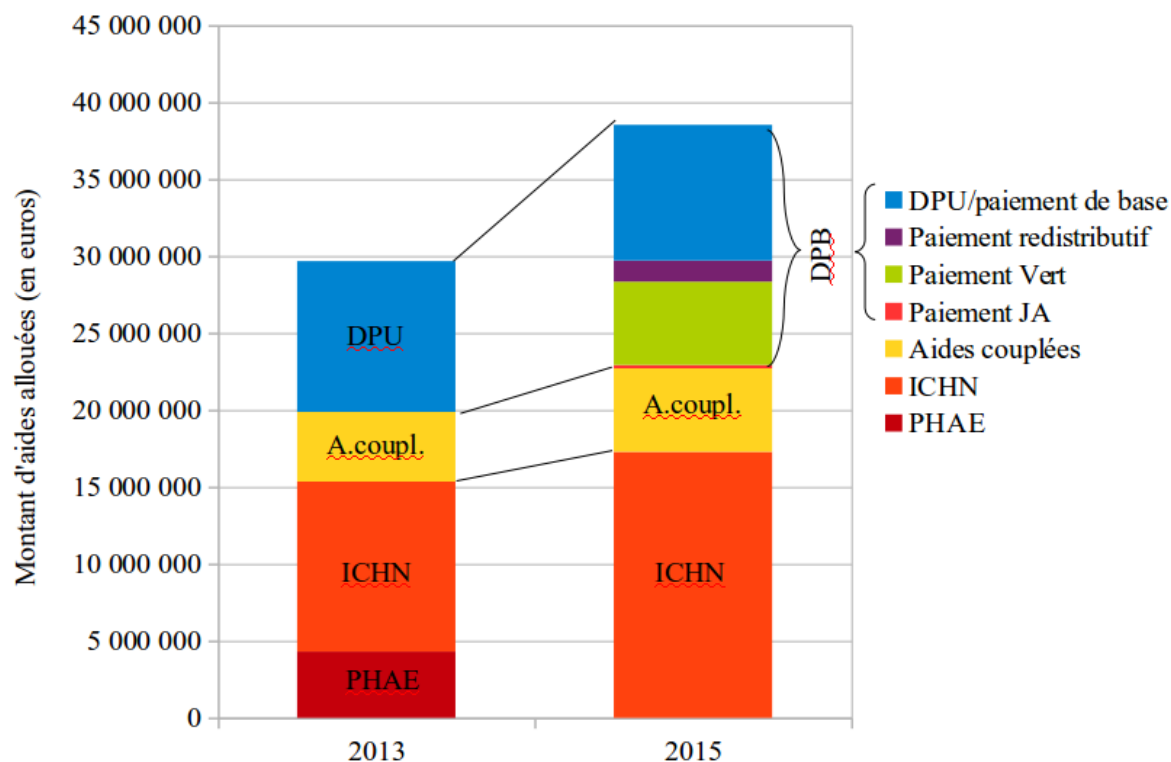


Illustration 19: Comparaison des montants d'aides versées sur la zone d'étude - Source : ASP

B) Des disparités entre les territoires

Cette réévaluation n'est pas homogène en fonction des territoires, les Causses constituent la région qui a le plus bénéficié des augmentations alors que les basses Cévennes ont fait l'objet d'une réévaluation moins importante.

	Augmentation des aides sur le territoire	Différence d'aides moyenne par exploitation	Différence d'aides moyenne par bénéficiaire (GAEC)	Nombre d'exploitations étudiées
Basses Cévennes	15%	3 025 €	1 886 €	129
Causses	36%	11 831 €	6 764 €	415
Hautes Cévennes	21%	5 809 €	3 368 €	218

Tableau 4: Évolutions différenciées des aides 2015/2013 par sous-territoire – Source ASP

C) Des disparités au sein des territoires

Cette réévaluation moyenne ne doit pas masquer des grandes variabilités individuelles. En effet, au sein de chaque territoire l'évolution des aides n'est pas répartie de façon homogène.

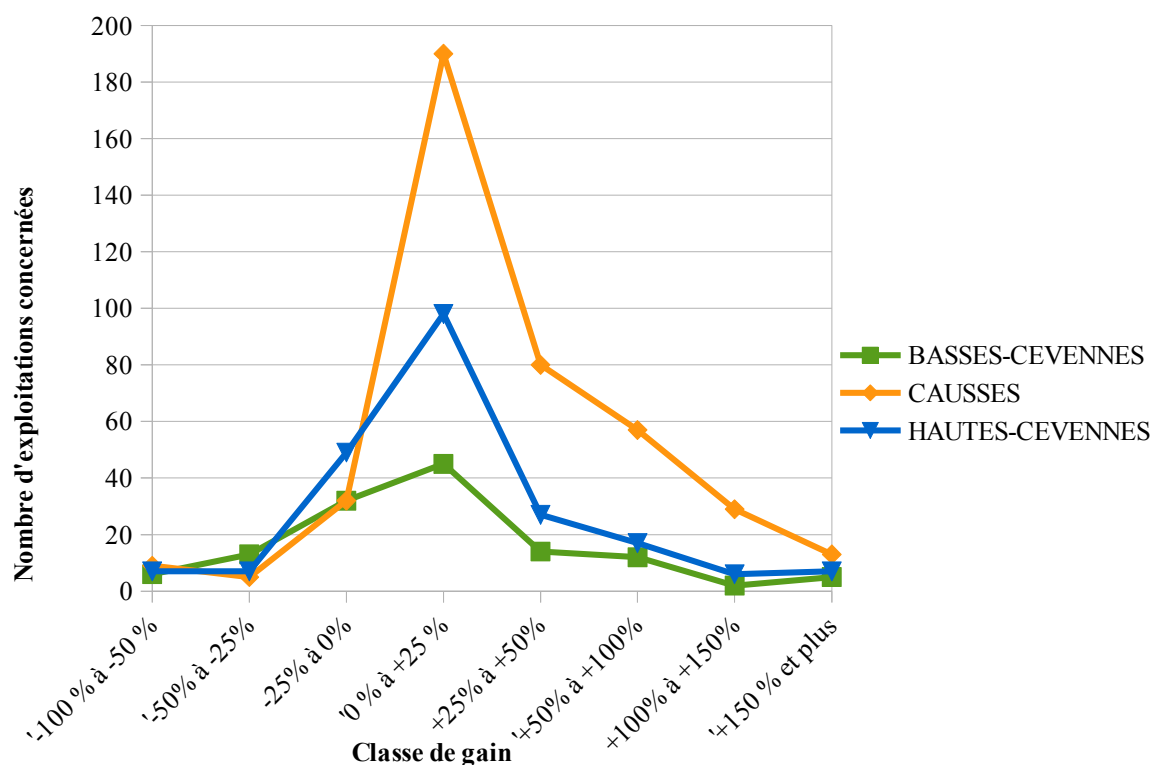


Illustration 20: Répartition du nombre d'exploitations par territoire en fonction de l'évolution des aides par exploitation 1er pilier, PHAE, ICHN, répartition par classes, entre 2013 et 2015 – Source : ASP

La majorité des exploitations a fait l'objet d'une évolution des aides comprise entre 0 et 25 %. Cependant, certaines ont fait l'objet d'une réévaluation plus importante, en particulier sur les Causses, et d'autres ont fait l'objet de baisses du niveau d'aides, en particulier sur les basses Cévennes et les hautes Cévennes. Sur l'ensemble de la zone d'étude 79 % des agriculteurs ont fait l'objet d'une revalorisation de leurs aides.

Les caractéristiques de taille d'exploitation et de type de surfaces agricoles expliquent ces différences.

D) Les grandes exploitations favorisées

Les exploitations de grandes tailles ont bénéficié d'une réévaluation supérieure des aides comme le montre le graphique suivant. A l'inverse les exploitations dont la surface graphique⁸ (en 2015) était inférieure à 50 ha voient leur montant d'aide baisser par rapport à l'année 2013. La forte augmentation constatée pour les exploitations de plus de 300 ha est partiellement expliquée par la proportion des GAEC dans les grandes exploitations, ceux-ci faisant jouer le mécanisme de la « transparence GAEC ».

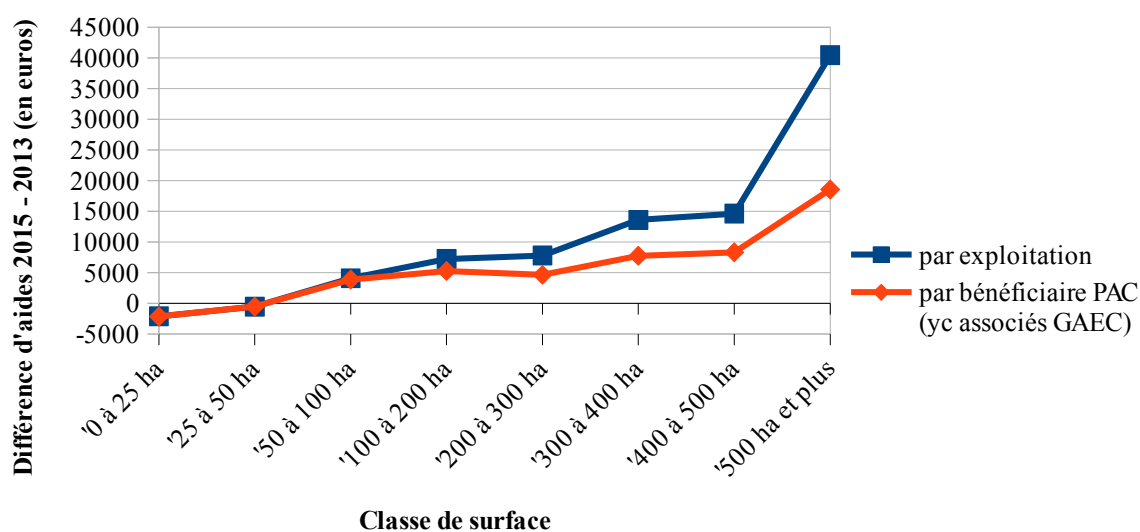


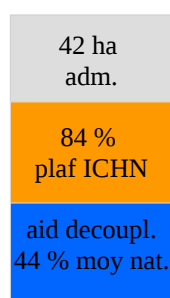
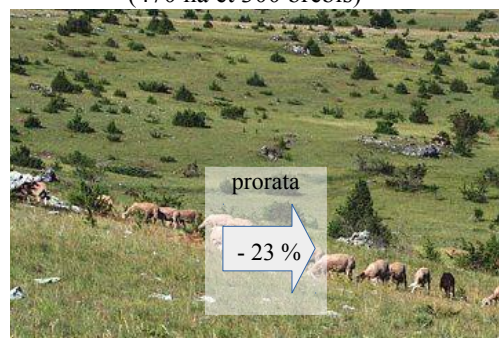
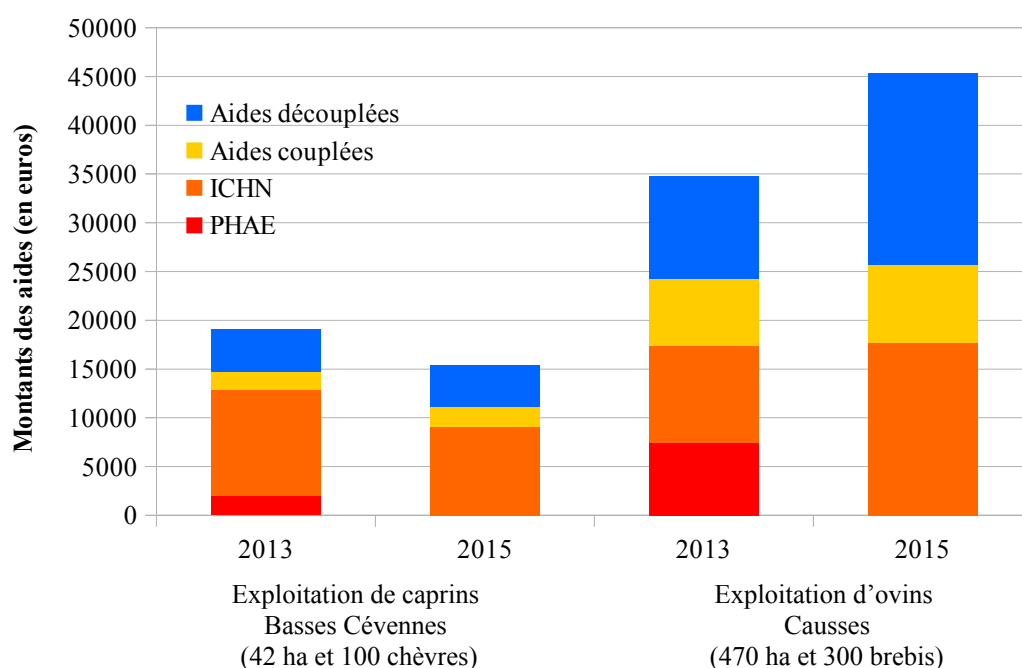
Illustration 21: Différence moyenne d'aides versées (premier pilier, ICHN, PHAE) entre 2015 et 2013 en fonction de la classe de surface graphique 2015 pour les exploitations et les bénéficiaires PAC – Source : ASP

8 La surface graphique correspond à la totalité des surfaces de l'exploitation telles qu'elles figurent dans les déclarations PAC avant application du prorata.

Cela s'explique par l'application du prorata sur ces exploitations. Elles ont vu leur surface admissible diminuer de façon considérable. Cela a conduit à une baisse importante du montant de l'ICHN. La baisse ne concerne pas les DPB qui ont intégré la totalité du montant 2014 des DPU (mais sur une surface plus faible).

L'illustration 19 montre deux exemples. La première exploitation de petite taille occupe des milieux boisés qui sont affectés par un prorata élevé. La seconde de plus grande taille occupe des milieux plus ouverts et ainsi moins « proratisés ». Les évolutions sont de deux types :

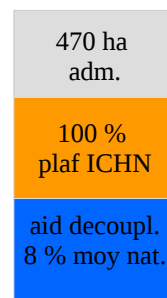
- **Effet sur l'ICHN :** En 2013, la première exploitation bénéficiait de l'ICHN sur 42 ha et percevait un montant proche (84 %) du montant maximal en la matière (pour les 50 premiers hectares). Suite à la proratisation, l'ICHN n'était éligible que sur 24 ha ce qui a engendré une baisse du montant d'ICHN, devenu bien inférieur au montant maximal (51%). L'impact de la proratisation sur la deuxième exploitation est différent. Au regard de sa grande superficie, le niveau de surfaces admissibles, y compris après proratisation, suffit largement à mobiliser l'ensemble des aides relatives à l'ICHN. La grande exploitation bénéficie pleinement de la revalorisation de l'ICHN effectuée en 2015. L'enveloppe d'ICHN de la petite exploitation est en revanche écrêtée par la proratisation.
- **Effet sur les aides découplées :** Les aides découplées de la petite exploitation sont concentrées sur une plus petite surface. Bien que leur montant total n'augmente pas, leur montant à l'hectare est augmenté et se rapproche de la moyenne nationale (de 44 % de la moyenne nationale en 2013 à 69 % en 2015). Cette exploitation ne bénéficiera quasiment pas de la convergence des montants d'aides à l'hectare. La grande exploitation était particulièrement extensive au regard de sa surface et percevait un niveau d'aide découplée à l'hectare très inférieur à la moyenne nationale (8%). La concentration des aides suite à la proratisation place les montants à un niveau qui reste bien inférieur à la moyenne (23%). Cette exploitation continuera à bénéficier pleinement de la convergence jusqu'en 2019.



2013



2015



2013



2015

Illustration 22: Deux exemples d'évolution des aides inspirés de cas réels

L'augmentation progressive de la convergence et du paiement redistributif à l'échéance 2019 permet de lisser un peu cette courbe sans atténuer totalement l'effet. Les exploitations dont la taille moyenne est comprise entre 25 et 50 ha verraient en effet leur montant d'aides augmenter suivant ces scénarios. Ce n'est en revanche pas le cas pour les plus petites.

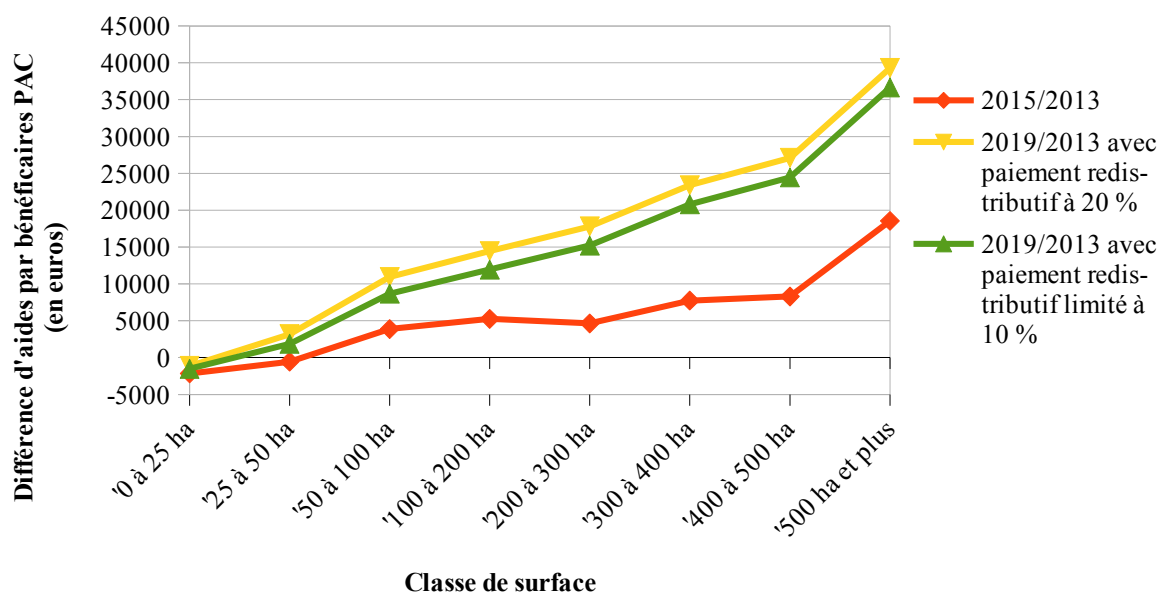


Illustration 23: Différence moyenne d'aides versées en 2013 et 2015 et projections en 2019 (premier pilier, ICHN, PHAE) par bénéficiaire PAC en fonction de la classe de surface graphique - Sources : ASP - MAA

Ce critère de répartition des aides explique une partie des différences de revalorisation entre les territoires puisque la taille des exploitations dans les Causses, les hautes Cévennes et les basses Cévennes est en moyenne respectivement de 263, 160 et 102 ha.

E) L'application des prorata plus forte dans les Cévennes

Les régions du Bien présentent différents types de paysages et de surfaces pastorales. Le taux de boisement et de présence des ligneux est plus fort dans les basses Cévennes, que dans les hautes Cévennes et que dans les Causses où les milieux ouverts sont plus présents. Ainsi la proratisation des surfaces pastorales admissibles a eu des conséquences variées en fonction des territoires. Cela se traduit notamment par la diminution du nombre de DPB (et donc d'hectares admissibles) par rapport au nombre de DPU respectivement de 30 %, 22 % et 21 % pour les basses Cévennes, les hautes Cévennes et les Causses.

F) Les effets de l'admissibilité des chênaies et des châtaigneraies

Cette spécificité du territoire Causses et Cévennes permet le classement de surfaces ligneuses à un taux minimal de 60 %. Elle est justifiée par la préexistence de pratiques traditionnelles et

par les enjeux de préservation du Bien inscrit. Ainsi les surfaces classées en chênaies et châtaigneraies pâturées par des petits herbivores au titre des pratiques locales établies représentent 10 566 ha dont la grande majorité se situe dans les basses Cévennes (8 237 ha). Un total de 186 exploitations ont déclaré ce type de surface (dont 104 dans les basses Cévennes). Ces surfaces ont généré en 2015 un montant d'aides⁹ de 1,82 M€. Cette mesure a donc généré une aide substantielle sur le territoire.

G) Une synthèse à partir de l'indice de Gini

L'ensemble de ces effets différenciés est difficile à interpréter. Les éleveurs et les experts interrogés ont plusieurs fois dénoncé une réforme qui, selon eux, accentuait les inégalités et pouvait même créer des tensions entre les éleveurs. Ces sentiments n'avaient jusqu'alors pas pu être confrontés aux données réelles.

En effet, au regard des retards de paiement importants, il n'avait jusqu'alors pas été possible de dresser un bilan complet des aides versées depuis l'application de la nouvelle réforme de la PAC. Cette difficulté se décline à l'échelle de l'exploitation où les aides ont été versées en plusieurs versements en guise d'avances¹⁰ en attendant l'instruction définitive des dossiers d'aides.

Afin de faire une synthèse globale de la répartition des aides entre les bénéficiaires, l'indice de Gini a été utilisé pour les aides du premier pilier, l'ICHN et la PHAE. Cet indice, qui mesure l'écart entre la répartition réelle et une répartition totalement équitable, varie de 0 pour répartition totalement équitable à 1 pour les situations les plus inéquitables où les gains sont concentrés sur un seul bénéficiaire.

9 Le montant a été évalué en prenant un montant moyen à l'hectare admissible des aides découplées et de l'ICHN de chaque exploitation et en l'appliquant aux surfaces admissibles (après application du prorata) concernées

10 Sous forme d'apports de trésorerie remboursables (ATR)

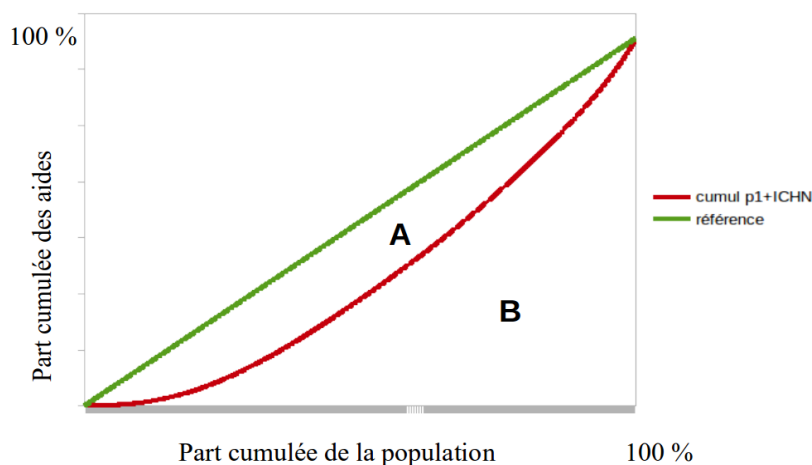


Illustration 24: L'indice de Gini représente la surface de la zone A multiplié par 2 c'est-à-dire l'écart entre la répartition réelle (en rouge) et une répartition théorique équitable (en vert) ici pour l'année 2019 - Source : ASP - MAA

Cet indice varie de 0,3166 en 2013 à 0,3098 en 2015 et pourrait atteindre 0,2945 d'ici 2019 en appliquant les critères de convergence et d'augmentation du paiement redistributif (100 €/ha) prévus au départ dans la réforme. En d'autres termes la part des aides perçues par les 20 % les mieux dotés pourrait passer de 35,38 % en 2013 à 34,92 % en 2019.

Encadré 1 : Synthèse des effets sur l'équité

A l'échelle du territoire, il y a une légère baisse des inégalités de montants d'aides entre bénéficiaires. Celle-ci se fait cependant au détriment des petites exploitations et des secteurs où l'occupation des ligneux est la plus importante.

III/ Les effets sur l'élevage

A) Les exploitations d'élevage mieux soutenues

La revalorisation des aides par bénéficiaire pour les exploitations d'élevage est de 4915 € en moyenne alors qu'elle n'est que de 776 € pour les autres types de productions. Cette revalorisation est variable en fonction des types d'élevage.

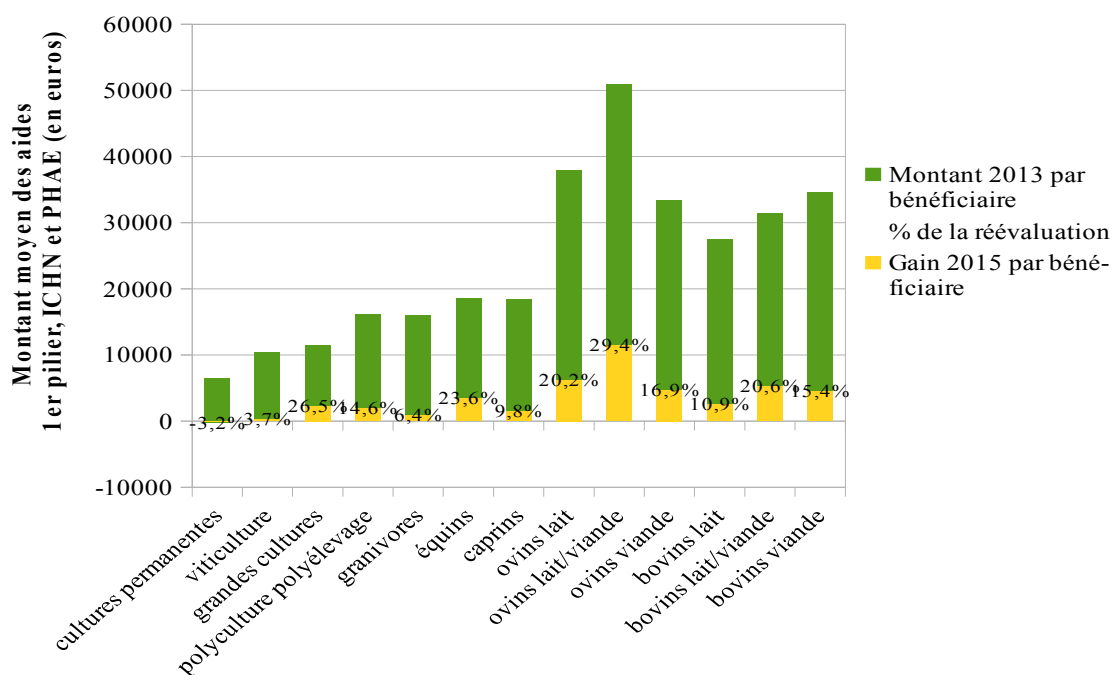


Illustration 25: Répartition des aides par type de spécialisation – Sources : ASP - Agreste - RA 2010

B) Des revenus renforcés et une viabilité économique améliorée

L'étude d'un échantillon de 38 exploitations d'élevage présentes sur le Bien et suivies dans le cadre des réseaux (Inosys références de l'Institut de l'élevage (IDELE) et des chambres d'agriculture et du réseau RICA du Ministère de l'agriculture) montre que les revenus ont été significativement améliorés par la réforme de la PAC. Le Revenu courant avant impôt (RCAI) moyen par actif est passé de 20 481 € à 25 805 €. En corollaire, la part des aides dans l'Excédent brut d'exploitation (EBE) a tendance à augmenter en particulier pour les exploitations ovins viande.

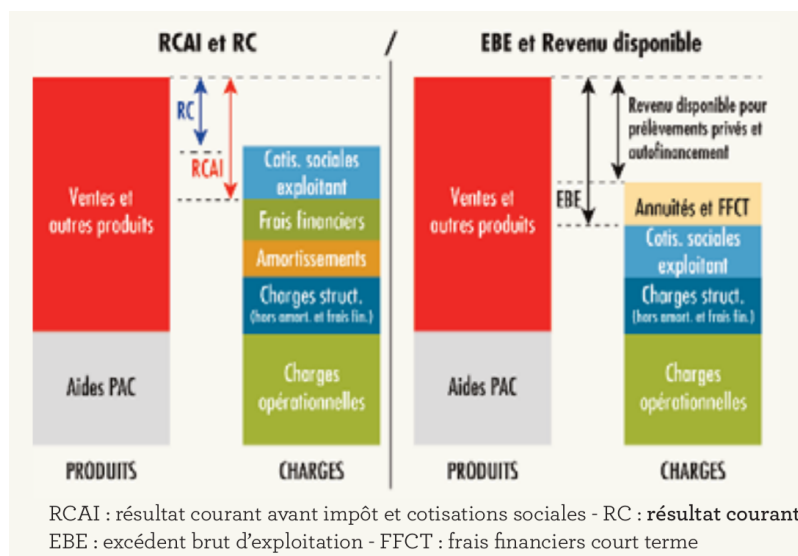


Illustration 26: Les notions comptables utilisées pour présenter les résultats - Source : IDELE, 2017

Les éleveurs rencontrés dans le cadre de l'étude soulignent que cette évolution conforte la viabilité de leur exploitation. A leurs yeux, elle contribue à rendre acceptable l'installation ou la reprise par un jeune agriculteur.

Encadré 2 : Synthèse des effets sur l'élevage

Certaines petites exploitations accueillant des surfaces boisées et ligneuses ont fait l'objet d'une baisse du niveau d'aide du fait de la diminution des surfaces admissibles et des aides ICHN associées. Cela concerne en particulier quelques élevages caprins dans les Cévennes. Toutefois, la grande majorité des exploitations d'élevage ont fait l'objet d'une revalorisation significative du niveau d'aides. Leurs revenus ont augmenté et leur viabilité est renforcée.

IV/ Les effets sur la valorisation des surfaces

A) Les exploitations pastorales confortées

Les aides aux élevages pastoraux, c'est-à-dire ceux qui possèdent le plus de landes et parcours, ont été significativement revalorisées suite à la réforme. Ainsi, les exploitations de types « pastoral » et « pastoral extensif » qui étaient déjà plus soutenues que les autres (types

« fourrager » et « herbager ») font l'objet d'une réévaluation supérieure de leur aides. L'institut de l'élevage (IDELE, 2017) avait déjà noté cette tendance au niveau national.

Ces exploitations font l'objet d'aides supérieures au regard de leur grandes surfaces agricoles peu productives, qui font donc l'objet d'une forte revalorisation au titre de la convergence sans être pénalisées par la proratisation des surfaces admissibles. La suite de l'analyse montre toutefois que ces aides ne poussent pas à maintenir le caractère pastoral des exploitations.

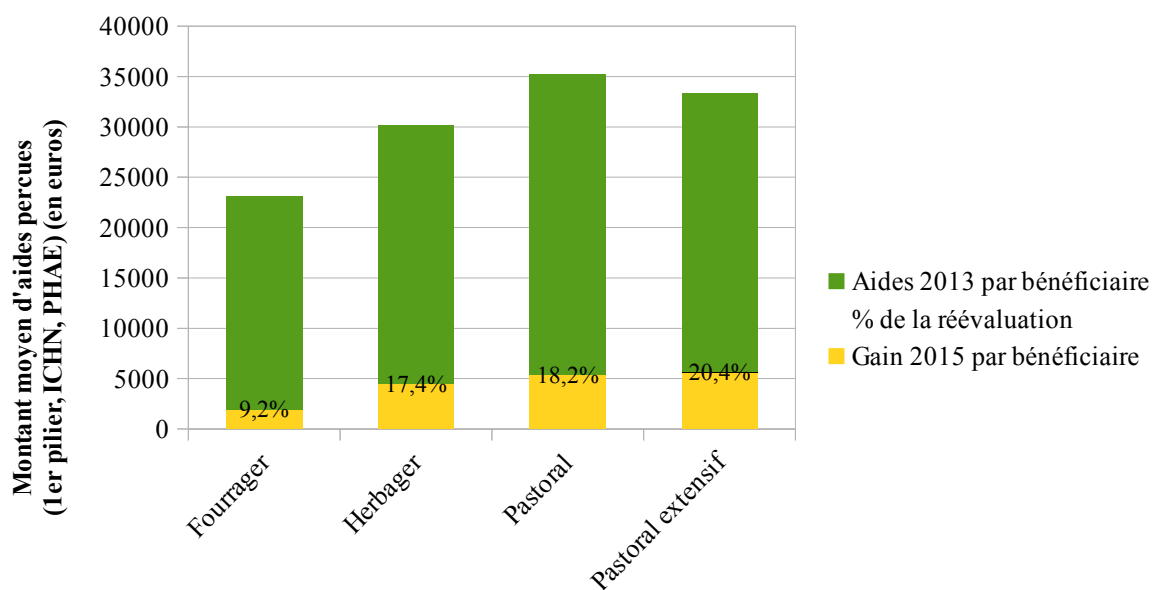


Illustration 27: Revalorisation des aides aux exploitations d'élevage pastorales - Sources : ASP - RA 2010

B) Une augmentation des surfaces déclarées

Pour la première fois depuis de nombreuses années, une augmentation des surfaces physiques déclarées a été constatée en 2015. Elle est de 7 % dans les basses Cévennes et de 2 % dans les autres secteurs. Les entretiens avec les éleveurs montrent que c'est surtout pour compenser la baisse des surfaces admissibles due à l'application des proratas que ces surfaces ont été incluses dans les déclarations. Cela explique que les basses Cévennes, où la proratisation a été la plus importante et où des surfaces étaient disponibles, soit le secteur sur lequel ce phénomène est le plus marqué.

Dans la plupart des cas, ces surfaces correspondaient à des secteurs qui étaient déjà exploités de façon informelle par les éleveurs sans que cela soit traduit dans les déclarations. La déclaration 2015 a été dans ce cas l'occasion de formaliser cette situation.

Pour certains éleveurs, les surfaces nouvellement déclarées correspondent à des secteurs qui n'étaient pas exploités jusqu'alors. Il y a donc eu pour une faible proportion de surfaces un effet de reconquête pastorale. Toutefois, comme cela avait déjà été évoqué dans un rapport récent (Noël, 2013), la charge de travail liée à l'utilisation de surfaces pastorales dans les Cévennes est particulièrement importante (clôture, travaux d'ouverture ou d'entretiens, gardiennage). Il est donc peu probable que ces surfaces supplémentaires fassent l'objet d'une reconquête durable si le niveau de main d'œuvre à l'échelle des exploitations reste inchangé.

C) L'entretien des milieux favorisé, le pastoralisme négligé

L'évolution des critères d'éligibilité des surfaces pastorales montre le passage d'une approche utilitaire avec exigence de moyens à une approche physionomique avec exigence de résultats.

	Jusqu'en 2014	A partir de 2015
Critère d'admissibilité	surfaces accessibles et pénétrables par les animaux, fournir une ressource herbagère ou arbustive ou fruitière consommable et suffisante, être effectivement pâturées	le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes
Chargement minimal	de 0,05 UGB/ha à 0,1 UGB/ha	pas de condition (sauf pour l'ICHN)
Calcul des surfaces admissibles	toute la surface	suivant le critère de proratisation
Niveaux d'aides	relativement faibles	considérablement revalorisés
Approche générale	en fonction de l'utilisation avec une exigence de moyens	en fonction de la physionomie avec une exigence de résultats

Tableau 5: Evolution des critères d'admissibilité des surfaces pastorales

Ce changement a des conséquences sur la pratique des éleveurs qui prêtent une attention plus grande à l'entretien des parcelles et au contrôle de la végétation ligneuse. Celui-ci passe parfois par le pastoralisme. L'exemple d'un éleveur d'ovins sur les Causses rencontré lors

d'un entretien illustre ce choix. Il a décidé d'accueillir des vaches de race Aubrac en pension afin de faire pâturer les terres les plus éloignées du siège d'exploitation et de « *tenir ses surfaces* ».

Dans d'autres cas, l'entretien des surfaces passe par l'usage du brûlage dirigé ou du gyrobroyage. De nombreux témoignages d'éleveurs ou de professionnels soulignent une forte augmentation de ces pratiques au cours de ces des deux dernières années : « *on n'a jamais vu autant sortir les gyrobroyeurs* » « *il se dit que toute la montagne a été brûlée* ». Cet effet a par ailleurs été constaté sur des territoires similaires de l'Aude et des Pyrénées Orientales (Morisot, 2016). Au travers des demandes de réparations ou d'achats, les entreprises de matériels agricoles ont également noté une plus grande utilisation des équipements pour l'entretien des surfaces notamment les gyrobroyeurs et les broyeurs de pierre. Par exemple, les ventes de gyrobroyeurs d'une entreprise de matériel agricole de la zone d'étude ont été multipliées par 5 à 6 lors de l'année 2015. Cette évolution semble motivée par deux grands types de raisons :

- **la peur du contrôle** : L'évolution de la PAC a été difficile à appréhender par les éleveurs. A titre d'illustration, le guide national d'admissibilité des surfaces comprend 235 pages et est parfois compliqué à lire et à interpréter. Chaque parcelle doit faire l'objet d'une localisation précise et d'un renseignement du type de culture et de la catégorie de prorata correspondante. Cela démultiplie d'autant le nombre d'erreurs possibles dans une déclaration. Par ailleurs, les règles d'admissibilité ont évolué régulièrement au cours de la construction du nouveau dispositif et les informations données aux agriculteurs ont parfois été contradictoires. La transmission de parcellaires renseignés par photointerprétation et la localisation des surfaces non agricoles (SNA) parfois aberrantes ont accentué le sentiment d'incompréhension du nouveau dispositif. Les contrôles et leur conséquences en terme de rattrapages financiers ou de pénalités sont à l'esprit de la plupart des éleveurs. Ainsi dans un contexte d'incertitudes, les éleveurs ont eu tendance à déclarer leurs surfaces dans des catégories de proratas inférieures à la réalité et à entreprendre des travaux pour être garantis de disposer de suffisamment d'hectares admissibles en cas de contrôle.
- **la recherche de nouvelles surfaces admissibles** : Dans des cas plus limités en nombre, ces travaux sont motivés par la recherche d'hectares admissibles. Il convient

de préciser qu'un accroissement de la surface admissible sur une exploitation ne fera pas croître le nombre de DPB et les aides associées. En effet, le nombre de DPB créés en 2015 est plafonné et ne peut augmenter qu'au travers d'échanges dans le cadre d'un dispositif relativement complexe. Cependant, pour les exploitations disposant de moins de 75 ha admissibles, l'augmentation de la surface permet d'augmenter les aides au titre de l'ICHN. Par ailleurs, l'installation d'un jeune agriculteur, notamment au sein d'un GAEC, permet également de créer des DPB supplémentaires et semble être à l'origine de ce type de travaux pour quelques exploitations du territoire.

D) Effets antagonistes sur l'intensification des pratiques

Les éleveurs rencontrés ont mentionné plusieurs fois leur crainte d'une déconnexion croissante entre les soutiens et la production agricole. En effet, bien que les aides couplées aient été renforcées dans le cadre de la PAC 2014-2020, l'effet d'augmentation des aides découplées par la convergence est bien plus fort. Ainsi la part des aides découplées, c'est-à-dire n'étant pas liées à la production, augmentent. Les exploitants agricoles interrogés craignent, pour la plupart, que cette évolution poussent les éleveurs à diminuer leur production. La remarque d'un éleveur de bovins viande interrogé résume bien ce sentiment : *« j'ai fait le calcul, je pourrais diminuer mon troupeau de moitié et je vivrais tout aussi bien »*. La plupart des éleveurs déplore le fait que la qualité de leur production n'intervienne que partiellement dans leur revenu global.

Des chercheurs (Quétier *et al.*, 2005) avaient déjà montré sur la zone d'étude qu'une limitation des revenus liés aux produits poussaient à l'extensification des pratiques dans une recherche de minimisation des charges. Cela avait notamment pour conséquence une meilleure valorisation des surfaces de landes et parcours.

Toutefois, pour ce qui concerne l'effet de la réforme de la PAC, il convient de préciser que ces changements sont souvent longs à mettre en œuvre. Or, les incertitudes sur l'avenir de la PAC et le contenu de la future programmation n'incitent pas les agriculteurs à envisager des changements sur le long terme.

Au contraire, il semble que l'accroissement des produits des exploitations conduise à une augmentation des investissements. Les achats de matériels semblent avoir particulièrement augmenté comme en témoignent les entretiens avec les entreprises spécialisées. La déduction

des amortissements du matériel neuf des revenus imposables a été renforcée par les nouvelles dispositions de la loi du 06/08/2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Le matériel agricole a donc été renouvelé plus rapidement, ce qui a souvent conduit à un accroissement de la puissance du matériel.

Au-delà du matériel, ces produits supplémentaires ont permis de réaliser des travaux d'investissements à l'échelle des exploitations. Cela concerne en particulier des travaux de défrichement, de broyage de pierres sur les Causses ou de dérochage sur le Mont Lozère. Ceux-ci visent à transformer des surfaces peu productives en surfaces plus productives et mécanisables. Ces travaux lourds semblent encore aujourd'hui limités dans l'espace. Ils traduisent cependant la poursuite de l'intensification des pratiques et des systèmes d'exploitations qui sont de moins en moins pastoraux.

La PAC n'est bien sûr pas la seule responsable de cette tendance. Les sécheresses successives depuis 15 ans ont généré des déficits réguliers de fourrages. Dans une optique d'amélioration de leur autonomie fourragère, les rendements annuels de références ont été revus à la baisse et les besoins de surfaces cultivées à la hausse. La présence du loup et l'augmentation des risques de prédation ont fait régresser le pastoralisme et en corollaire poussent à l'intensification des pratiques d'élevage.

E) Les estives : revalorisation et rigidification

La réforme de la PAC a permis l'ouverture de DPB supplémentaires sur les estives¹¹. Ces territoires font désormais l'objet d'aides significatives au titre du 1^{er} pilier alors qu'ils étaient jusqu'alors principalement soutenus par les mesures du second pilier (essentiellement les MAE). La pratique de la transhumance est donc considérablement renforcée alors qu'elle était considérée comme fragile sur le territoire. Les éleveurs pratiquant l'estive ont pour la plupart constaté cet effet et soulignent son côté attractif : *« j'ai calculé que chaque brebis montée en estive générerait environ 30 € d'aides par an »*.

11 La réforme menée dans le cadre du bilan de santé de la PAC avait déjà permis l'ouverture de DPU, en 2010, sur les estives. Ils ont cependant fait l'objet d'un coefficient de réduction pour tenir compte des fluctuations interannuelles d'effectif. Le nombre de DPU était ainsi inférieur au nombre d'hectares d'estives ce qui, d'une certaine façon, facilitait l'activation de la totalité des DPU. Le montant à l'hectare était relativement faible.

Il convient de souligner que les DPB créés sur les estives sont versés à chaque exploitation agricole en fonction de la durée et de la quantité d'animaux (en UGB) montés en estives. L'estive de l'année 2015 constitue la référence pour la ventilation des DPB. Ainsi tout changement dans le fonctionnement de l'estive est susceptible de changer le poids relatif d'une exploitation par rapport à une autre et de faire perdre des DPB à certaines exploitations. Ce fonctionnement complexe a généré des tensions au sein des groupements pastoraux. La légitimité de certains éleveurs à participer à l'estive est parfois remise en cause. L'arrivée de nouveaux membres dans les groupements pastoraux semble compromise dans ce contexte de tensions.

Les aides versées aux groupements pastoraux (MAEC et aides prédation) font l'objet d'un retard important ce qui fragilise d'autant la comptabilité de ces structures collectives.

Ainsi la réforme de la PAC a revalorisé la pratique de la transhumance, tout en rigidifiant son fonctionnement, et fragilisé les structures collectives.

Encadré 3 : Synthèse des effets sur l'entretien des surfaces

L'augmentation des montants d'aides à la surface ainsi que l'objectif de résultats dans le cadre d'une approche physionomique a conduit à une augmentation des travaux d'entretien des surfaces.

Encadré 4 : Synthèse des effets sur les pratiques pastorales

Quelques exploitations semblent avoir déployé des stratégies d'entretien des surfaces par une augmentation de la pression de pâturage. Toutefois, la tendance à l'intensification des pratiques semble se poursuivre sur le territoire. La part que représentent les landes et parcours dans l'alimentation du troupeau semble de plus en plus faible. Les milieux sont souvent entretenus par l'action mécanique ou par le feu pour compenser cette déprise pastorale.

V/ Les effets sur le patrimoine

A) Les milieux patrimoniaux parfois détériorés

Les travaux qui visent à augmenter les surfaces en herbes productives ou les surfaces cultivées dans une optique d'intensification des pratiques ont parfois affecté des milieux et des paysages remarquables. C'est notamment le cas des pelouses steppiques du Causses qui ont fait l'objet de broyage de pierres. Il est aujourd'hui difficile de comptabiliser précisément l'importance des surfaces concernées car elles ne sont pas suivies spécifiquement. Il semble qu'à ce jour elles restent relativement faibles (de 500 à 1500 ha suivant une approximation grossière).

B) Des éléments du patrimoine vernaculaire menacés

Au-delà des surfaces, les travaux agricoles peuvent également engendrer la destruction d'éléments du patrimoine vernaculaire tels les clapas et les murets. La valeur patrimoniale de ces éléments, en particulier des clapas, n'est aujourd'hui pas partagée sur le territoire alors qu'ils participent à la Valeur universelle exceptionnelle du Bien. De plus, les clapas recouvrent parfois des structures plus anciennes de grande valeur historique. La Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) a constaté des destructions de structures funéraires datant du néolithique et d'éléments bâtis du Moyen-Age dans le cadre de travaux agricoles.

C) Le paiement vert mal adapté à la problématique du territoire Causses et Cévennes

Les surfaces en herbes sont considérées comme temporaires à partir du moment où elles ont été retournées depuis moins de 5 ans. Cette fréquence n'est pas adaptée au territoire. En effet, au regard de la faible productivité des prairies due aux conditions pédoclimatiques, la fréquence de retournement des prairies est traditionnellement plus élevée. Dans le cadre du paiement vert, le retournement des prairies permanentes est contrôlé. Ainsi les exploitants ont eu tendance à anticiper des labours de prairies artificielles afin de ne pas être soumis à ce critère. Paradoxalement, cette disposition censée préserver les surfaces naturelles pousse à une augmentation de la fréquence de retournement des prairies artificielles.

De plus, le contrôle du retournement des prairies naturelles et des prairies sensibles ne semblent pas effectif sur le site des Causses et des Cévennes pour deux raisons :

- d'une part, les épierrages ne sont pas, a priori, considérés comme des retournements de prairies car ils n'impliquent pas de travail profond du sol ;
- d'autre part les sanctions appliquées en cas de retournements effectifs sont à ce jour relativement faibles et non dissuasives.

D) Les mesures d'investissements pastoraux centrées sur l'autonomie fourragère

Compte-tenu de la construction récente de la région Occitanie, le dispositif d'actions du Conseil régional est encore différencié suivant la localisation. Le Programme de développement rural (PDR) de l'ex région Midi-Pyrénées ne soutient les investissements pastoraux que sur le massif des Pyrénées. La partie du territoire située en Aveyron, notamment une partie du Causse du Lazac, ne bénéficie pas de telles mesures. Le PDR de l'ex-région Languedoc-Roussillon comprend une mesure dédiée à la gestion des espaces pastoraux (mesure 7.6.6.) accessible aux trois départements restants de la zone d'étude (Hérault, Gard et Lozère). Elle permet le financement d'études, de cabanes pastorales et de travaux d'amélioration pastorale. Ces derniers ne sont financés que s'ils permettent une amélioration de l'autonomie fourragère à l'échelle de l'exploitation. Il convient ici de noter que l'autonomie fourragère, très importante pour améliorer la résilience des exploitations face aux aléas climatiques ou économiques, n'est pas forcément corrélée au pastoralisme. En effet l'amélioration de l'autonomie fourragère passe la plupart du temps par l'augmentation des surfaces cultivées pour produire du fourrage. Cette tendance déjà mentionnée plus haut, peut aussi s'accompagner d'une moindre utilisation des parcours.

Dans les faits, ces subventions ont pu concerner, comme évoqué, des travaux de défrichements, dérochages ou d'épierrages dans le but de transformer des parcours en surfaces cultivées. Ces travaux lourds ne sont financés que pour les nouveaux exploitants dans une logique d'investissement initial. Seuls les travaux de reconquête pastorale sont financés aux agriculteurs en place¹². Il est arrivé que certaines actions d'ouverture de milieux réalisées au broyeur affectent les horizons supérieurs du sols et la nature du milieu et des paysages. Certains de ces travaux ont provoqué un émoi des acteurs du territoire, notamment les

12 Dans le cadre de l'étude il a été possible d'analyser les aides du département de la Lozère. Ainsi, depuis 2015, 465 ha ont fait l'objet de travaux dont 31 ha pour des actions de création de prairies temporaires suite à des dérochages ou des épierrages et 434 ha pour des travaux de reconquête pastorale.

associations de protection de la nature. Toutefois ils restent aujourd’hui relativement limités en surface et représentent une faible part de la totalité des travaux de transformation des parcours (évoqués en partie A).



Illustration 28: Travaux de dérochage effectués dans les secteurs granitiques où la pierre, trop dure, ne peut être broyée.

E) La faible influence des MAE sur les systèmes agricoles

Les mesures agroenvironnementales font l’objet d’évaluations à l’échelle locale au terme des projets agro-environnementaux et au niveau national (Plantureux et al., 2011 ; Poux et al, 2014 ; FPNR, 2015). Il ne s’agit donc pas ici de revenir sur ces éléments.

Il semble cependant intéressant de souligner quelques points spécifiques au territoire :

- La zone d’étude a particulièrement bénéficié de ces aides puisqu’elle a recueilli, sur la période 2008-2014, 18 % des fonds dédiés au niveau de la région Occitanie, alors qu’elle représente 5,9 % du territoire régional, 4,7 % de la SAU et 1,8 % du nombre d’exploitations agricoles.
- Toutefois les moyens dédiés au MAE concernaient avant 2015 moins de 5 % de ceux consacrés au titre des aides du 1^{er} pilier, de l’ICHN et de la PHAE et moins de 10 % des agriculteurs du territoire.
- A partir de 2015, la part du budget des MAEC sera encore moins importante au regard de l’augmentation des aides du premier pilier et de la revalorisation de l’ICHN.

Ces aides présentent de nombreux avantages :

- Elles permettent de préserver des enjeux ponctuels de grand intérêt (zones humides, prairies de fauche...).
- Elles s'appuient sur une ingénierie alliant compétences agricole et environnementale et déclinées sur chaque territoire notamment pour la définition et la mise en œuvre des PAEC.

Elles semblent toutefois insuffisamment dotées pour orienter de façon significative les systèmes de production dans une direction adaptée à la préservation du Bien.

F) L'aide aux bâtiments d'élevage

Des aides importantes ont été versées pour la construction de bâtiments d'élevage au titre de la PAC. Par exemple, sur la période 2007-2014, 328 projets ont été soutenus pour un total de plus de 4,8 M € d'aides. Les projets situés au sein de la zone inscrite ne font aujourd'hui pas l'objet de prescriptions paysagères ou architecturales spécifiques alors qu'ils participent grandement à la construction des paysages. Il serait intéressant d'étudier l'opportunité de développer un accompagnement technique et financier spécifique à ce site.

Encadré 5 : Synthèse des effets sur le patrimoine

Les mesures dédiées à la préservation du patrimoine ne semblent pas bénéficier de moyens suffisants pour avoir un effet significatif à l'échelle du Bien Causses et Cévennes. Par ailleurs, de nombreuses mesures générales (paiement vert, investissements pastoraux...) ne sont pas adaptées aux spécificités du territoire.

VI/ Les effets sur l'emploi

A) L'augmentation du nombre d'exploitations au sein des GAEC

Les changements des modalités d'accès aux GAEC ont engendré à la fois une augmentation du nombre de GAEC et une augmentation du nombre d'associés exploitants au sein des GAEC.

Dans de nombreux cas, il s'est agit de transformer des EARL entre époux en GAEC afin de bénéficier de la transparence. Cette évolution a permis une reconnaissance des associés époux au titre de la PAC.

Il existe également des cas où les GAEC ont accueilli de nouveaux associés qui n'occupaient pas auparavant un emploi agricole. Il y a donc eu une effet créateur d'emploi. L'application de la transparence à l'ICHN semble être particulièrement intéressante de ce point de vue. En effet, un agriculteur en capacité d'accueillir un associé supplémentaire en formant un GAEC pourrait percevoir, s'il dispose de la surface admissible suffisante, une part supplémentaire d'ICHN soit jusqu'à 17 600 € ce qui permettrait de couvrir tout ou partie des revenus supplémentaires.

	2013	2015	2016
Nombre de bénéficiaires PAC (exploitants)	1147	1351	1374
Nombre d'exploitations bénéficiaires	977	1030	1018
Nombre GAEC	128	255	278

Tableau 6: Evolution du nombre de GAEC et d'associés exploitants -

Source : ASP

La recherche de main d'œuvre supplémentaire pousse certains éleveurs à dépasser les réticences liées à la création d'un GAEC et à l'arrivée d'associés ne provenant pas du cercle familial. Il n'a pas été possible de quantifier cette tendance dans le cadre de l'étude mais les entretiens montrent qu'elle semble marquée. L'étude des données du RA 2020 permettra de la quantifier plus précisément.

B) Des mesures en faveur des jeunes agriculteurs attractives

Le bénéfice des mesures dédiées aux jeunes agriculteurs a souvent été cité lors des entretiens avec les éleveurs et les professionnels (notamment chambres d'agriculture et DDT), il s'agit notamment :

- des dotations aux jeunes agriculteurs déjà existantes auparavant ;
- du paiement additionnel au DPB ;
- de l'application de la convergence totale et immédiate des DPB.

Cette dernière mesure est celle qui a été citée le plus souvent et qui semble la plus attractive. L'accueil d'un jeune agriculteur dans un GAEC semble particulièrement intéressante et pourrait inciter de nombreuses installations durant la programmation actuelle.

C) Le recours à l'emploi salarié réel mais minoritaire

Du point de vue comptable, la revalorisation des aides a généré une augmentation des produits au sein des exploitations. Comme cela a été évoqué plus haut, ces produits ont été reversés dans des investissements souvent matériels. Toutefois quelques éleveurs semblent avoir utilisé ces produits pour employer des personnes pour alléger leur charge de travail à l'échelle de l'exploitation. Cela s'est notamment effectué dans le cadre de groupements d'employeurs quand l'embauche d'une personne à temps plein n'était pas possible. Ces tendances sont par exemple confirmées en Lozère où le nombre de salariés des groupements d'employeurs est passé de 20 à 45 et le nombre de groupements d'employeurs de 20 à 30 depuis 2015.

Cette stratégie, orientée vers le fonctionnement et l'embauche plutôt que vers l'investissement et l'augmentation du capital, est particulièrement intéressante dans un contexte où la charge de travail est le premier facteur limitant l'utilisation des milieux pastoraux (Noël, 2013).

D) Les tensions sur le foncier en augmentation

De nombreux travaux ont déjà souligné les liens entre les aides à la surface et les tensions sur le foncier. C'est notamment une des raisons qui complexifient l'installation d'agriculteurs qui ne sont pas issus du cadre familial. L'augmentation des montants d'aides à la surface sur le territoire va probablement accentuer ce phénomène dans les années à venir.

Par ailleurs la disparition du critère d'âge pour l'obtention de l'ICHN est cité par les professionnels comme un facteur susceptible de complexifier la session de terre par des agriculteurs âgés qui souhaitent continuer à percevoir ces aides.

Encadré 6 : Synthèse des effets sur l'emploi

Malgré l'augmentation des tensions sur le foncier liées à l'augmentation des montants d'aides à la surface, il semble que les mesures dédiées aux jeunes agriculteurs ou aux GAEC poussent à une augmentation du nombre d'emplois agricoles sur le territoire. Cette tendance mérite de faire l'objet d'un suivi précis.

4^{ème} Partie : Recommandations

I/ Quelques éclairages européens

Une étude de la déclinaison de la PAC dans quelques pays de l'Union a été réalisée afin d'étayer les recommandations à partir d'exemples existants. Elle s'est appuyée sur une analyse bibliographique et des entretiens avec des experts¹³ de niveaux national et international.

A) Des stratégies différenciées pour la prise en compte de l'admissibilité des surfaces pastorales

1° Rappel du cadre européen

Le règlement 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 et ses documents d'application définissent les différentes options possibles pour les déclinaisons nationales en matière d'éligibilité des surfaces pastorales. Les principaux points sont les suivants :

- Les surfaces pastorales où la ressource herbacée prédomine sont éligibles.
- Les arbres et autres ligneux non consommables ne doivent pas dépasser un certain seuil fixé par chaque État (inférieur à 100 arbres par hectare). La France a ici choisi une approche par taux de recouvrement en s'appuyant la proratisation des surfaces.
- Les États membres peuvent intégrer des surfaces pastorales où la ressource herbagère ne prédomine pas dans la mesure où elles relèvent de « pratiques locales établies ». Ces dernières peuvent être justifiées au regard de pratiques traditionnelles ou d'enjeux de conservation au titre des directives habitats et oiseaux. La France a dressé une liste de 23 départements justifiant de pratiques pastorales traditionnelles dans des espaces boisés où l'herbe couvre moins de 50 %. par ailleurs les chênaies et les chataigneraies font l'objet de critères spécifiques en Corse et sur l'union des territoires Causses et Cévennes et AOP Pélardon.

13 Chacun d'eux est cité dans les remerciements en début de rapport.

- Les Etats membres peuvent appliquer un coefficient de réduction des surfaces admissibles ou « prorata » afin de prendre en compte les éléments non admissibles de chaque parcelle. Cette proratisation peut s'appliquer pour les parcelles où l'herbe prédomine (mais qui accueilleraient quelques éléments non admissibles) et pour les parcelles où l'herbe ne prédomine pas et relevant des pratiques locales établies. La France a développé une utilisation très large de ce critère et a réalisé un guide d'admissibilité très complet (MAAF, 2017) qui, au travers d'une approche photographique, identifie les différents proratas pour tous les types de faciès de surfaces pâturées.

Dans ses considérants le règlement 1307/2013 invoque, entre autre, des raisons budgétaires pour justifier la création du prorata : *« Afin d'éviter une situation dans laquelle, dans un État membre déterminé, une augmentation des surfaces admissibles diminue de façon disproportionnée le montant des paiements directs par hectare et affecte ainsi le processus de convergence interne, les États membres devraient être autorisés à appliquer un coefficient de réduction aux fins de la détermination des surfaces admissibles de prairies permanentes dans lesquels l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement dans les zones de pâturage, mais font partie des pratiques locales établies. »*

Cette justification repose sur l'idée que les surfaces pastorales ligneuses n'étaient pas admissibles sous l'ancien dispositif. L'étude a montré que dans les Causses et les Cévennes elles l'étaient et que l'application du prorata a engendré une diminution des surfaces admissibles.

2° La déclinaison française prise en exemple

La présente analyse s'appuie sur des analyses des critères d'éligibilité des surfaces pastorales publiées pour la Bulgarie (Stefanova et Kazakova, 2015), l'Estonie (Lepmets, 2015), l'Irlande (Gallagher *et al.*, 2015), l'Espagne (Beaufoy, 2015) et le Royaume-Uni (Jones, 2015) et des entretiens avec des experts. Quelques éléments essentiels méritent d'être mis en avant :

- Les montants d'aides à l'hectare des surfaces pastorales varient énormément d'un pays à l'autre. L'application de la convergence n'est pas homogène au sein de l'Union européenne. Certains pays comme l'Espagne l'ayant appliqué à minima (60%) et à

l'échelle de la région. D'autres comme l'Allemagne ont à l'inverse opté pour une convergence de 100 % appliquée au niveau national.

- De nombreux pays n'ont pas appliqué de systèmes de proratisation des surfaces admissibles et n'ont pas mis en avant de pratiques locales établies. La complexité du système administratif à mettre en œuvre est une des raisons évoquées pour justifier ce choix. Il en résulte que de grandes superficies de surfaces pâturées ne sont plus admissibles dans le cadre de la PAC 2014-2020. C'est notamment le cas de la Bulgarie où seuls 46 % des surfaces pâturées autrefois éligibles sont maintenant soutenues par les aides du premier pilier.
- La justification de pratiques locales établies et l'application des proratas n'impliquent pas forcément une prise en compte optimale des surfaces pastorales. Par exemple en Espagne, les surfaces pastorales sont calculées par l'administration centrale en fonction des critères de pentes, de densité de végétation (déterminée par Lidar), et de présence d'éléments artificiels. L'effet cumulé de ces trois facteurs a engendré l'exclusion de plusieurs centaines de milliers d'hectares de surfaces pâturées.

Il semble qu'aucun pays n'ait une application aussi englobante que la France qui est souvent citée en exemple par les autres pays pour la prise en compte des surfaces pastorales ligneuses. A l'inverse cette déclinaison atypique pourrait être difficile à défendre dans la construction du futur dispositif si elle ne concerne qu'un État membre.

B) Quelques bonnes pratiques en matière d'utilisation du second pilier

L'approche a consisté ici à mettre en avant les traits qui participent du succès des mesures du second pilier à partir du recueil d'expériences européennes.

1° Le succès des approches locales combinant des objectifs de résultats

Plusieurs experts mettent en avant l'intérêt d'approches locales, c'est-à-dire définies par les acteurs du territoire, reposant sur des objectifs de résultats. L'exemple du programme mis en œuvre dans le Burren en Irlande en constitue une illustration particulièrement réussie. Des mesures agroenvironnementales innovantes y ont été définies dès 2004 dans le cadre d'un programme LIFE. Elles ont ensuite été retranscrites dans des programmes agri-environnementaux. Les éleveurs peuvent contractualiser une mesure dont les résultats sont

évalués régulièrement en termes de pratique du pâturage, contrôle de la végétation, présence d'espèces floristiques. Une équipe de 5 techniciens assure ces évaluations en associant les éleveurs et délivre des conseils techniques. L'aide varie de quelques euros par hectare à plus de 100 euros par hectare en fonction du score obtenu (noté de 1 à 10). La production de biens communs est ainsi directement appréhendée par les éleveurs au même titre que la production de viande ou de lait. Ce programme rencontre un réel succès puisque les agriculteurs sont de plus en plus nombreux à contractualiser ces mesures (20 au départ et plus de 300 aujourd'hui). Les résultats à l'échelle du territoire sont salués au niveau international et visibles sur le terrain.

Le plan autrichien de conservation de la nature à objectifs de résultats (Ergebnisorientierter Naturschutzplan, ENP) présente des similarités avec ce dispositif et également des résultats qui méritent d'être étudiés.

2° La nécessité de construire un cadre stable

Un des facteurs de réussite souvent évoqué est la stabilité des dispositifs. La mesure agri-environnementale « prairie de haute valeur naturelle » mise en place par le gouvernement wallon est à ce titre particulièrement intéressante. Elle permet la mise en place de mesures appropriées (retard de fauche, maîtrise du chargement...) en échange d'une aide de 450 €/ha. Depuis sa mise en œuvre en 2004 cette mesure n'a quasiment pas évolué. Elle rencontre un grand succès en Wallonie puisqu'elle fait l'objet d'un volume important de contractualisation. Il semble que le cadre stable et lisible facilite la contractualisation de la mesure et l'inscription des pratiques agricoles dans la durée.

3° La concentration des moyens sur des objectifs clairs

La hiérarchie des objectifs et la concentration de moyens sur des cibles bien identifiées semblent être un facteur de réussite important pour plusieurs raisons :

- cela permet d'allouer des moyens importants et de rendre les mesures attractives ;
- les aides environnementales représentent une part importante des revenus des exploitations concernées et ont un réel effet sur l'orientation des systèmes agricoles ;
- le ciblage et la restriction des mesures augmentent la lisibilité du dispositif.

La mesure MC4 de la Wallonie évoquée ci-dessus concerne 5 % de la SAU ce qui contribue à concentrer les moyens.

L'exemple de l'Estonie peut également être cité. Ce pays a choisi de ne pas mettre en œuvre d'indemnité compensatoire de handicap naturel et a concentré tous les moyens dédiés aux MAE aux mesures de gestion des milieux semi-naturels des sites Natura 2000. Ces milieux sont, pour la plupart, constitués d'espaces pastoraux. Beaucoup d'entre eux ne sont pas éligibles aux aides du premier pilier compte tenu de la présence de végétation ligneuse. Cependant les mesures agroenvironnementales présentent des niveaux d'aides tels qu'ils compensent cette perte et assurent la conservation de ces milieux et des pratiques pastorales associées.

II/ Implication dans la construction du cadre européen

A) La prise en compte des surfaces pastorales

L'admissibilité des surfaces pastorales aux aides du premier pilier est un point essentiel pour garantir la préservation du Bien Causses et Cévennes et de manière générale l'agropastoralisme méditerranéen. Dans un contexte de convergence des montants à l'hectare, la proratisation des surfaces pratiquée en France semble être une solution convenable pour garantir un niveau de soutien corrélé au potentiel pastoral des milieux.

Les surfaces pastorales méditerranéennes ou de moyenne montagne abritent des mosaïques de milieux boisés, arbustifs ou herbacés étroitement imbriqués. Les pratiques agropastorales modifient constamment ces formations végétales dans le cadre d'un équilibre dynamique qui ne permet pas de fixer des limites claires et pérennes entre différentes parcelles agricoles.

Dans le cadre du dispositif européen ces surfaces et ces pratiques font figure d'exception alors qu'elles recouvrent des surfaces très importantes dans l'Union. Elles doivent justifier de critères dérogatoires (les pratiques locales établies notamment) pour accéder au statut de surface agricole et bénéficier d'aides du premier pilier. L'éligibilité de ces surfaces est compliquée à justifier et à décliner dans chacun des Etats membres.

Afin de préparer la construction du futur cadre européen il apparaît important de :

- réunir les pays qui présentent des enjeux de surfaces pastorales boisées et arbustives afin d'identifier les intérêts communs entre États membres¹⁴ ;
- caractériser l'importance de l'enjeu au niveau européen en surface, nombre d'agriculteurs concernés, production agricole associée et production de biens publics associés (environnement, paysage, tourisme...) ;
- demander l'intégration des surfaces pastorales boisées et arbustives dans la liste des surfaces agricoles conventionnelles.

B) Faire évoluer la définition de la SAU

Il serait également intéressant de faire évoluer la définition de la surface agricole utilisée. Aujourd'hui les surfaces agricoles peuvent être appréhendées de différentes façons :

- La **définition statistique** de la surface agricole utilisée intègre les surfaces agricoles qui contiennent moins de 10 % d'éléments non consommables. Cette définition est fixée par Eurostat et se décline dans les recensements agricoles.
- La **surface graphique** comprend toutes les surfaces de l'exploitation, notamment telles qu'elles figurent dans les déclarations annuelles.
- La **surface admissible** est calculée après application du prorata.

Le terme de « *surface agricole* » recouvre des acceptions et des sens différents en fonction de qui l'emploie. Au-delà des quiproquo que cela peut engendrer, cela pose une question de référence. Il semble clair que pour de nombreux interlocuteurs européens, notamment au sein de la Commission européenne, les surfaces agricoles sont entendues suivant la définition statistique. C'est notamment la surface de SAU qui sert de cadre pour les discussions préalables à la définition du budget européen et de son volet agricole. Il est ainsi logique que les surfaces pâturées boisées qui ne sont pas intégrées dans la définition de la SAU, ne soient pas perçues comme des « *vraies* » surfaces agricoles par de nombreuses personnes.

14 Il convient de noter que cette problématique dépasse le cercle des pays méditerranéens. L'Irlande par exemple possède de nombreuses landes de bruyères ou de genêts pâturées. La Suède comprend aussi de nombreuses surfaces boisées pâturées par les troupeaux de rennes domestiques.

Dans un contexte annoncé de convergence totale des montants d'aides à l'hectare, au sein des États membres et entre États membres, la définition de la SAU recouvrira un enjeu encore plus fort.

Faire évoluer cette définition semble ainsi un chantier important pour préparer la future campagne de la PAC.

C) Remettre en avant le pastoralisme

Comme cela a été explicité la disparition du critère de pâturage effectif dans les critères d'admissibilité des surfaces pastorales a engendré un recul du pastoralisme sur le territoire (voir paragraphe 3/IV/C). Il semble que cette décision de la Commission soit motivée par une volonté de ne pas afficher de signaux poussant à la production : l'augmentation des aides à l'hectare sur les surfaces pastorales peu productives aurait pu pousser les éleveurs à déclarer de nouvelles surfaces. Le respect de critères de chargement sur ces nouvelles surfaces auraient nécessité une augmentation des cheptels.

L'étude a cependant montré que l'augmentation des surfaces déclarées est toute relative sur la zone d'étude alors même que les montants à l'hectare des aides ont fortement augmenté. Ainsi cette crainte semble *a posteriori* infondée.

Il est de plus paradoxal que des surfaces puissent bénéficier d'aides alors qu'elles ne sont pas utilisées par le pâturage. C'est pourquoi il serait pertinent de réintroduire cette clause dans le futur cadre de la PAC.

D) Déconnecter les critères d'admissibilité du second pilier

Une des principales imperfections du dispositif actuel concerne le traitement des petites exploitations qui accueillent des surfaces pastorales ligneuses. Les proratas, construits pour limiter les hausses d'aides sur les surfaces ligneuses, ont eu aussi pour effet d'écarter les montants d'ICHN des petites exploitations. La définition de critères d'admissibilité des surfaces différents pour l'ICHN aurait permis de corriger cet effet.

La situation actuelle est paradoxale : les terrains qui présentent le plus de difficultés pour la mise en valeur agricole au regard de leur pente ou de la dynamique de la végétation sont ceux

qui sont le moins aidés par l'ICHN alors que cette aide est censée compenser des situations de handicaps naturels.

Il semblerait pertinent de ne pas appliquer les proratas à l'ICHN et aux autres mesures du second pilier dans le cadre du futur dispositif.

III/ Déclinaison française de la PAC

A) Construire un cadre stable, simple et lisible

L'analyse des entretiens réalisés dans cadre de l'étude montre que la PAC est aujourd'hui perçue de façon très négative alors même qu'elle est vitale pour la plupart des éleveurs du territoire.

Confrontés à des changements réguliers du dispositif, y compris en cours de programmation, les agriculteurs sont demandeurs d'un cadre stable qui leur permettrait de planifier leur action sur le long terme.

Par ailleurs, les objectifs et les attentes de cette politique ne sont aujourd'hui plus perçus par ses bénéficiaires.

La complexité de la déclinaison française est souvent décriée. Elle est cependant souvent liée à la construction itérative du dispositif qui cherche à prendre en compte les spécificités des différentes régions et différentes filières agricoles françaises. Il devient aujourd'hui quasiment impossible pour un agriculteur de remplir lui même sa déclaration PAC sans avoir à faire appel à des techniciens spécialisés sur les dossiers administratifs. Dans ce contexte, reconstruire un cadre suffisamment simple pour que la plupart des agriculteurs puissent renseigner eux mêmes leur déclaration semble être un objectif raisonnable pour la prochaine PAC.

B) Faire du pastoralisme un objectif associé au soutien de l'agriculture en montagne et moyenne montagne

Le développement du pastoralisme n'est pas un objectif affiché de la Politique agricole commune au niveau national. Cet objectif mériterait d'être mis en avant pour différentes raisons :

- parce qu'il permet une production agricole de qualité ;

- parce que cette production s'appuie sur les ressources naturelles dans le cadre d'une relation homme/animal/nature équilibrée et participe ainsi d'une double performance économique et environnementale conformément aux principes de l'agroécologie (Jouven, 2016) ;
- parce qu'elle permet la productions de biens communs (paysages, biodiversité, patrimoine) comme l'illustre l'inscription du Bien Causses et Cévennes sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité.

Le développement du taux de pastoralisme comme indicateur de résultats est une piste à développer. Le taux de pastoralisme caractérise la proportion dans l'alimentation fournie par les parcours. Il se distingue du taux de pâturage qui renseigne la proportion dans l'alimentation de toute la ressource pâturée (y compris sur les regains, prairies temporaires ou naturelles). Le taux de pastoralisme est ainsi forcément inférieur ou égal au taux de pâturage. Les exploitations qui présentent les taux de pastoralisme les plus élevés sont celles qui mettent le plus en valeur les milieux pastoraux, participent à l'entretien des paysages et sont vertueuses du point de vue environnemental car économes en intrants et en hydrocarbures (Jouven, 2016).

C) Permettre une déclinaison régionale de certaines mesures du premier pilier

Cela concerne notamment les mesures du paiement vert qui mériteraient d'être adaptées aux spécificités du territoire. La préservation des prairies sensibles et la fréquence des labours de prairies temporaires constituent les deux principales adaptations qui pourraient être apportées (voir paragraphe 3/V/C). Cette piste avait déjà été évoquée par le ministre de l'agriculture français dans sa contribution au conseil informel des ministères de l'agriculture qui s'est tenu du 29 au 31 mai 2016 à Amsterdam (MAAF, 2016). Celui-ci proposait de définir au sein des États membres des « *zones homogènes* » pour la déclinaison des mesures de verdissement et des MAEC.

D) Rééquilibrer le poids des mesures territorialisées

Les mesures spécifiques portées et définies par les acteurs du territoire, comme les MAEC, pèsent aujourd'hui trop peu dans l'équilibre général des aides. Un dispositif qui accorderait un poids plus importants à ce type de mesure dans les maquettes financières globales permettrait

une meilleure adaptation aux enjeux des territoires et en particulier du Bien Causses et Cévennes. Il semble également intéressant de laisser une grande souplesse dans l'application des mesures au niveau local afin de permettre une réelle appropriation par les acteurs du territoire.

IV/ La construction du Programme de développement rural

A) Construire une mesure intégrée pour les systèmes pastoraux

Afin d'améliorer les MAEC et les mesures de soutiens aux investissements pastoraux (voir paragraphes 3/V/D et E), il est suggéré d'inscrire les soutiens aux exploitations pastorales dans le cadre d'une mesure intégrée avec un objectif de résultats mesurés par l'augmentation du taux de pastoralisme. Cette mesure pourrait comprendre trois niveaux emboîtés :

- la réalisation de plans de gestion pastoraux à l'échelle de l'exploitation qui détailleraient son fonctionnement pastoral, le taux de pastoralisme actuel et les moyens de le faire progresser ;
- les mesures de fonctionnement courant qui permettent de faire progresser le taux de pastoralisme ;
- les mesures d'investissements définies dans le plan de gestion pastoral. Il serait intéressant de ne pas limiter les investissements à une liste fermée d'actions mais au contraire de laisser une marge de liberté dans le cadre de la réalisation du plan de gestion, de manière à pouvoir laisser une opportunité de financer des actions innovantes.

Il est bien sûr difficile de définir a priori cette action qui serait forcément articulée et dépendante du cadre national. Toutefois quelques pistes peuvent être suggérées :

- soutenir les plans de gestion à un taux significativement élevé (70 % par exemple) ;
- conditionner le financement des mesures de fonctionnement et d'investissements à leur définition dans le cadre d'un plan de gestion et à la progression du taux de pastoralisme.

Cette mesure présenterait l'avantage de favoriser les pratiques nécessaires à la préservation du Bien Causses et Cévennes. Elle permettrait également de développer, par la demande, les compétences et l'expertise pastorales à l'échelle de la région Occitanie.

B) Introduire dans les PDR des mesures spécifiques aux territoires inscrits sur la liste du patrimoine mondial

La région Occitanie est particulièrement riche en sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité. Au moins deux d'entre eux, les Causses et les Cévennes et le Mont Perdu dans les Pyrénées, reposent sur l'activité agropastorale. Cette spécificité régionale pourrait mériter une attention particulière dans le cadre de la rédaction du futur PDR. Il pourrait notamment s'agir de :

- flécher des moyens dédiés dans le cadre de mesures agroenvironnementales ou de soutiens au pastoralisme ;
- augmenter les taux et les plafonds de financement de certaines actions (par exemple les aides aux bâtiments d'élevage) pour prendre en compte les spécificités de ces territoires.

V/ Quelques mesures d'applications immédiates

A) Intégrer les spécificités du Bien Causses et Cévennes dans l'instruction des dossiers d'aides

Cela concerne en particulier les aides aux investissements pastoraux où il serait possible de demander aux porteurs de projets de prêter une attention particulière aux différents éléments vernaculaires (murets, clapas...) qui participent de la Valeur universelle exceptionnelle du Bien. Un courrier conjoint du Conseil régional, autorité de gestion, et des DDT(M), instructeurs, aux porteurs de projets du territoire pourrait grandement améliorer la prise en compte de ces éléments.

D'autres mesures d'investissements qui s'inscrivent dans le Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE) notamment les aides aux bâtiments d'élevage pourraient faire l'objet d'une attention similaire.

B) Faire de l'observatoire de l'agropastoralisme une plateforme d'accueil pour les projets de recherches

La présente étude est liée à l'observatoire de l'agropastoralisme à deux titres. Elle a bénéficié des données collectées et produites par l'Entente interdépartementale Causses et Cévennes et a également contribué à alimenter l'observatoire par la production de données et de résultats supplémentaires. Cette expérience permet de formuler des recommandations de mise en œuvre.

Il est proposé de structurer les actions à mener au titre de l'observatoire autour de 4 axes distincts :

1. **Recueillir et produire des données de référence** en matière d'agropastoralisme : ces données pourront concerner le renseignement général des activités agricoles (nombre d'exploitations, d'exploitations, emplois, cheptels...), le suivi des pratiques (notamment l'évolution des pratiques pastorales et du taux de pastoralisme), les données économiques (filières, modes de commercialisation, prix de vente...) ou les données relatives aux aides publiques.
2. **Identifier l'ensemble des données y compris confidentielles** : beaucoup de données sont disponibles sur le territoire mais ne sont pas forcément connues. Par exemple dans le cadre de l'étude, plus de deux mois auront été nécessaires pour connaître le nombre et le type d'exploitations agricoles suivies dans le cadre des réseaux Inosys et Rica. Ce type d'informations qui vise à localiser et caractériser les données pourrait être collecté en amont dans le cadre de l'observatoire ce qui permettrait de mutualiser les efforts de recherche. Les données confidentielles ne seraient pas récoltées mais elles seraient identifiées.
3. **Faciliter la mise à disposition des données** pour les projets de connaissance : pour chaque donnée il conviendrait d'identifier sa localisation, sa disponibilité et les modalités de mise à disposition pour les données confidentielles. Le chargé de mission observatoire et cartographie de l'Entente pourrait jouer un rôle d'intermédiaire entre les utilisateurs des données et les propriétaires afin de filtrer et limiter les sollicitations.
4. **Inciter à la réalisation d'études sur l'agropastoralisme** et capitaliser leurs résultats : l'ensemble de ces points facilitera la réalisation d'études qui permettront d'alimenter la réflexion et l'action de l'Entente Causses et Cévennes.

Au-delà des pistes évoquées dans les paragraphes précédents, l'étude a permis de faire ressortir quelques pistes d'études à mener dans le cadre de l'observatoire :

- Définir une cartographie d'occupation du sol sur le territoire notamment à partir du registre parcelle graphique parcellaire consolidé.
- Réaliser un travail de photointerprétation des campagnes de photos aériennes 1948 et suivantes afin de déterminer l'évolution des formations végétales sur le Bien. Ce travail pourrait s'appuyer sur les gestionnaires (PNC, PNRGC...).
- Disposer de données relatives aux taux de pastoralisme des différents types d'exploitation du territoire.
- Engager une étude sur les liens existants entre les données agropastorales et qualité paysagère.
- Préparer la campagne du RA 2020 et étudier l'opportunité d'intégrer des données spécifiques au territoire Causses et Cévennes notamment dans le but de caractériser ou d'approcher le taux de pastoralisme.
- Engager une étude pour suivre les surfaces ayant fait l'objet de travaux d'épierrages afin de caractériser leur importance en surface, la perception des différents acteurs, l'évolution de la composition floristique et des paysages.
- Poursuivre les analyses comparées avec d'autres territoires européens dans la continuité de cette mission, du projet HVN Link et en partenariat avec l'EFNCP (European forum on nature conservation and pastoralism).
- Réaliser des diagnostics agraires sur les différentes entités paysagères du territoire en lien avec Supagro et Agroparistech.

Conclusion

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 politique agricole bénéficie largement à ce territoire de pastoralisme extensif. Cette situation paraît exceptionnelle à l'échelle européenne ce qui souligne d'autant plus son intérêt.

La viabilité économique de la plupart des exploitations d'élevage est renforcée. Les premiers indices laissent supposer une augmentation du nombre d'éleveurs et de la surface exploitée. Ces tendances sont particulièrement remarquables et marquent un sursaut après plus de 50 ans de déclin et de déprise pastorale.

Toutefois, ces évolutions ne bénéficient pas au pastoralisme qui continue de diminuer sur le territoire et aux exploitations de moins de 50 hectares dont le montant d'aides a diminué en 2015. Des évolutions du dispositif semblent nécessaires pour corriger ces failles tout en maintenant les nombreuses avancées de la réforme.

Il convient par ailleurs de souligner que la PAC ne résume pas à elle seule les politiques publiques en matière d'agriculture. L'action réglementaire, l'enseignement agricole, la recherche, l'accompagnement technique, la structuration de filières sont autant de volets à développer pour construire une action publique cohérente qui pourra bénéficier au Bien.

Au-delà de l'action publique, 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.

Gageons que, grâce à la conjugaison de l'ensemble de ces énergies, le dynamisme de l'agriculture permettra un renouveau de l'agropastoralisme et ainsi la mise en valeur du territoire Causses et Cévennes.

Bibliographie

AUBRON C. (2011), *Dynamique agraire dans les vallées cévenoles, résistances spécialisées face à la déprise*, Document de travail, 35 p.

AUBRON C., NOZIERES M.O. (2016), *Diversité des exploitations dans le territoire et résultats technico-économiques comparés*, document de travail, rendu dans le cadre d'une Réunion d'échanges sur le module "Élevage et territoire" de Supagro Montpellier, conduit en 2015-2016 autour de Florac, Document de travail, 31 p.

BATAILLE J.F., LAUNAY F., TCHAKERIAN E. (2015), *Approche prospective des systèmes pastoraux méditerranéens*, Institut de l'élevage, collection études, 44 p.

BEAUFOY G. (2015), *Country report on the implementation of the new CAP and its possible effects on permanent pastures : Spain*, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 32 p.

BERRIET-SOLLIEC M., LEPICIER D., SCHAEFFER Y., B., AUBERT F. (Éditeur) (2005), *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales. Fascicule 2 : Construction d'un référentiel des effets attendus du RDR 2007-2013*, 37 p.

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

CABANEL P. (2013), *Histoire des Cévennes*. Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 128 p.

CHATELLIER V., GUYOMARD H. (2011), Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française, *Économie rurale* n°323 | 2011, pp. 4-20.

COCHET H. (2011), *L'agriculture comparée*. Indisciplines, Editions Quae, NSS Dialogues, Paris, 159 p.

Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris : La documentation Française, 106p.

CORNU P. (2003), *Déprise agraire et reboisement: Le cas des Cévennes (1860-1970)*, *Histoire & Sociétés Rurales*, vol. 20,(2), pp. 173-201.

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.

DESRIERS M. (2007), *L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique*, Agreste, *L'agriculture nouveaux défis – édition 2007*, 30 p.

- DORIN B., HOURCADE J.C., BENOIT-CATIN M.** (2013), *A World without Farmers ? The Lewis Path Revisited*, CIRED Working Paper 47-2013, 22 p.
- GALLAGHER C., MAHER C., JONES J.** (2015), *Country report on the implementation of the new CAP and its possible effects on permanent pastures : Ireland*, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 32 p.
- GAMBINO M., LAISNEY C., VERT J.** (2012), *Le monde agricole en tendances. Un portrait social prospectif des agriculteurs*, Centre d'études et de prospective, SSP, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, 124 p.
- KIRSCH A.** (2017), *Politique agricole commune, aides directes à l'agriculture et environnement : Analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, thèse à paraître, 331 p.
- IDELE** (2017), *Dossier annuel ovins année 2016 perspectives 2017*, Économie de l'élevage, 44 p.
- JONES G.** (2015), *Country report on the implementation of the new CAP and its possible effects on permanent pastures : The United Kingdom*, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 41 p.
- JOUVEN M.** (2016), *L'agroécologie, du nouveau pour le pastoralisme ?*, Avignon, FRA : Association Française de Pastoralisme & Cardère éditeur, 103 p.
- LEFEBVRE M., FOYER-BENOS C., ODDO B.** (2009), *Le Parc national des Cévennes : Regain démographique pour un territoire ouvert sur l'économie environnante*, INSEE repères synthèse pour l'économie du languedoc Roussillon n°6, 18 p.
- LEPART J., BONNEL C., LHUILLIER C., MARTY P.** (2015), *Conservation de la nature et dynamiques agricoles dans le territoire d'un Parc National : difficile convergence*. *Dynamiques environnementales 2015-35* : pp. 125-141
- LEPMETS E.** (2015), *Country report on the implementation of the new CAP and its possible effects on permanent pastures : Estonia*, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 16 p.
- LHUILLIER C., OSTY, P.L.** (2009), *Pérennité et renouvellement des fermes du causse Méjan*, In : Jean-Paul Chassany, Capucine Crosnier, *Les grands Causses terre d'expérience.*, p. 173-179

- MARRES P.** (1935), *Les Grands Causses, étude de géographie physique et humaine, 1 le milieu physique, 2 Le labour humain*, Tours, Arrault, 414 p.
- MARTY P., LEPART J., KUNSTLER G.** (2007), *Le paysage culturel rattrapé par sa dynamique : l'exemple des Grands Causses*, in: Histoire et Agronomie : Entre Ruptures et Durée. IRD, Paris, pp. 415–438.
- MORISOT M.** (2016), Réforme de la PAC et proratas : quels impacts pour l'élevage méditerranéen ?, Mémoire de fin d'études dans le cadre de la Licence Professionnelle Gestion et Animation des Espaces Montagnards et Pastoraux, Université de Toulouse, 70 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt** (2016), Une PAC réformée pour une agriculture compétitive durable et résiliente, contribution française au Conseil informel du 29/31 mai 2016 sur la PAC post 2020, 7 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt – Agence de Services et de Paiement**, (2017), Comment déterminer l'admissibilité des surfaces de prairies et pâturages ?, version janvier 2017, 235 p.
- Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement / GRAHAL (dir.)** (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.
- NOEL L.** (2013), *Mobiliser des ressources locales, quel travail ? Approche diachronique en élevage ovin dans deux zones méditerranéennes françaises*, Mémoire Ingénieur Montpellier SupAgro, 118 p.
- OSTY P.L.** (1978), *Pratiques d'élevage et paysages du Causse Méjan* In: Économie rurale. N°128, 1978. Écologie et société - 3^e partie. pp. 15-22
- Plan de gestion Causses & Cévennes 2015/2021** (anonyme), Entente Interdépartementale des Causses et des Cévennes, 2014, 66 p.
- PLANTUREUX S., DE SAINTE MARIE C., AGREIL C., AMIAUD B., DOBREMEZ L., et al.** (2013), *Analyse de la mise en œuvre des mesures agri-environnementales à obligation de résultat sur les surfaces herbagères*, Fourrages, 2013, 208, pp. 271-281
- POUX X., LUMBROSO S., BARBUT L.** (2014), *Expériences innovantes intégrées et collectives de projets agroenvironnementaux : recensement & analyse à visée prospective*, Rapport Asca financé par le MAAF, 122 p.

QUETIER F., MARTY P., LEPART J. (2005), *Farmers' management strategies and land use in an agropastoral landscape : the Roquefort cheese production rules as a driver of change*, *Agricultural Systems*, 84(2) : pp. 171-193

STEFANOVA V., KAZAKOVA Y. (2015), *Country report on the implementation of the new CAP and its possible effects on permanent pastures : Bulgaria*, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 17 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.

Table des matières

Remerciements.....	3
Table des Sigles.....	4
Résumé :	6
Summary :	6
Introduction.....	9
1 ^{ère} Partie : Problématique et méthode.....	11
I/ L’inscription du Bien.....	11
A) La définition de la Valeur universelle exceptionnelle.....	11
B) Reconnaissance mondiale et forte responsabilité nationale.....	12
C) La gouvernance pour veiller au Bien.....	13
II) Problématique et territoire d’étude.....	15
A) Problématique générale.....	15
B) Approche méthodologique.....	15
C) Le territoire d’étude.....	16
III) Éléments de méthode.....	17
A) Un territoire déjà très étudié.....	17
B) Description du territoire à partir des données du Recensement agricole.....	18
C) Définition des objectifs évalués.....	18
D) Les mesures de la PAC étudiées.....	19
E) Choix des périodes étudiées.....	20
F) Analyses comptables.....	21
G) La réalisation d’entretiens pour détecter les adaptations de pratiques.....	21
H) Un travail itératif présenté à des acteurs variés.....	22
2 ^{ème} partie : Le territoire, caractéristiques et évolution.....	23
I/ Les Causses et les Cévennes, terres de contrastes.....	23
A) Géologie, géomorphologie et relief.....	23
B) Climat.....	25
C) Paysages et milieux naturels.....	26
D) Données socio-économiques.....	27
II/ L’évolution des systèmes agro-pastoraux.....	27

A) Le Moyen-Age, une période majeure dans le développement de l'agropastoralisme	27
B) L'époque moderne à 1850 : extension et prospérité	28
C) 1850 à 1960 : un siècle de déprise agricole	28
D) 1960 à 1990 : modernisation et spécialisation de l'agriculture	29
E) Depuis 1990, les tendances confirmées	30
1° Une diminution du nombre d'exploitations	30
2° Une diminution relativement moins forte de la surface agricole utilisée	31
3° Une relative stabilité des cheptels	32
4° En conclusion : une poursuite de l'intensification	33
F) Principales caractéristiques des systèmes agropastoraux du Bien	34
1° Un territoire d'élevage pastoral	34
2° Des territoires différenciés	35
3° Les grands types d'élevages	36
3 ^{ème} partie : La réforme de la PAC sur les Causses et Cévennes	41
I/ La réforme 2014-2020	41
A) Histoire de la PAC	41
B) La déclinaison française de la PAC 2014-2020	43
1° Une convergence progressive et partielle	43
2° La revalorisation des aides couplées	44
3° La modification des règles d'admissibilité des surfaces	44
4° La revalorisation de l'ICHN et la suppression de la PHAE	46
5° Les mesures agroenvironnementales et climatiques	47
6° Les modifications des règles d'accès aux GAEC	47
II/ Les effets sur les disparités de traitement	48
A) L'agriculture du territoire revalorisée	48
B) Des disparités entre les territoires	49
C) Des disparités au sein des territoires	49
D) Les grandes exploitations favorisées	50
E) L'application des prorata plus forte dans les Cévennes	53
F) Les effets de l'admissibilité des chênaies et des châtaigneraies	53
G) Une synthèse à partir de l'indice de Gini	54
III/ Les effets sur l'élevage	56

A) Les exploitations d'élevage mieux soutenues.....	56
B) Des revenus renforcés et une viabilité économique améliorée.....	56
IV/ Les effets sur la valorisation des surfaces.....	57
A) Les exploitations pastorales confortées.....	57
B) Une augmentation des surfaces déclarées.....	58
C) L'entretien des milieux favorisé, le pastoralisme négligé.....	59
D) Effets antagonistes sur l'intensification des pratiques.....	61
E) Les estives : revalorisation et rigidification.....	62
V/ Les effets sur le patrimoine.....	64
A) Les milieux patrimoniaux parfois détériorés.....	64
B) Des éléments du patrimoine vernaculaire menacés.....	64
C) Le paiement vert mal adapté à la problématique du territoire Causses et Cévennes..	64
D) Les mesures d'investissements pastoraux centrées sur l'autonomie fourragère.....	65
E) La faible influence des MAE sur les systèmes agricoles.....	66
F) L'aide aux bâtiments d'élevage.....	67
VI/ Les effets sur l'emploi.....	68
A) L'augmentation du nombre d'exploitations au sein des GAEC.....	68
B) Des mesures en faveur des jeunes agriculteurs attractives.....	69
C) Le recours à l'emploi salarié réel mais minoritaire.....	69
D) Les tensions sur le foncier en augmentation.....	70
4 ^{ème} Partie : Recommandations.....	71
I/ Quelques éclairages européens.....	71
A) Des stratégies différenciées pour la prise en compte de l'admissibilité des surfaces pastorales.....	71
1° Rappel du cadre européen.....	71
2° La déclinaison française prise en exemple.....	72
B) Quelques bonnes pratiques en matière d'utilisation du second pilier.....	73
1° Le succès des approches locales combinant des objectifs de résultats.....	73
2° La nécessité de construire un cadre stable.....	74
3° La concentration des moyens sur des objectifs clairs.....	74
II/ Implication dans la construction du cadre européen.....	75
A) La prise en compte des surfaces pastorales.....	75

C) Remettre en avant le pastoralisme.....	77
D) Déconnecter les critères d'admissibilité du second pilier.....	77
III/ Déclinaison française de la PAC.....	78
A) Construire un cadre stable, simple et lisible.....	78
B) Faire du pastoralisme un objectif associé au soutien de l'agriculture en montagne et moyenne montagne.....	78
C) Permettre une déclinaison régionale de certaines mesures du premier pilier.....	79
D) Rééquilibrer le poids des mesures territorialisées.....	79
IV/ La construction du Programme de développement rural.....	80
A) Construire une mesure intégrée pour les systèmes pastoraux.....	80
B) Introduire dans les PDR des mesures spécifiques aux territoires inscrits sur la liste du patrimoine mondial.....	81
V/ Quelques mesures d'applications immédiates.....	81
A) Intégrer les spécificités du Bien Causses et Cévennes dans l'instruction des dossiers d'aides.....	81
B) Faire de l'observatoire de l'agropastoralisme une plateforme d'accueil pour les projets de recherches.....	82
Conclusion.....	84
Bibliographie.....	85
Table des matières.....	89
Liste des Illustrations.....	93
Liste des Tableaux.....	95

Liste des Illustrations

Illustration 1: Pastoralisme et agropastoralisme.....	12
Illustration 2: Délimitation du Bien et de la zone d'étude.....	17
Illustration 3: Les basses Cévennes.....	24
Illustration 4: Les hautes Cévennes.....	24
Illustration 5: Les Causses.....	24
Illustration 6: Les régions naturelles du Bien.....	25
Illustration 7: Evolution du nombre d'exploitations par commune entre 2000 et 2010.....	31
Illustration 8: Définition des types utilisés pour caractériser les exploitations d'élevage.....	34
Illustration 9: Le pâturage des prairies temporaires.....	35
Illustration 10: Répartition des cheptels sur le territoire.....	36
Illustration 11: UGB de souches par Unité de travail annuelle (UTA).....	39
Illustration 12: SAU par Unité de travail annuelle (UTA).....	39
Illustration 13: Élevage bovins viande typique des hautes Cévennes.....	40
Illustration 14: L'élevage ovins, typique des grands causses.....	40
Illustration 15: Un élevage de caprins des vallées cévenoles.....	40
Illustration 16: Evolution du budget de la PAC.....	43
Illustration 17: La spécificité des châtaigneraies pâturées.....	45
Illustration 18: Grille nationale de prorata.....	46
Illustration 19: Comparaison des montants d'aides versées sur la zone d'étude.....	48
Illustration 20: Répartition du nombre d'exploitations par territoire en fonction de l'évolution des aides par exploitation.....	49
Illustration 21: Différence moyenne d'aides versées entre 2015 et 2013 en fonction de la classe de surface graphique 2015 pour les exploitations et les bénéficiaires PAC.....	50
Illustration 22: Deux exemples d'évolution des aides inspirés de cas réels.....	52
Illustration 23: Différence moyenne d'aides versées en 2013 et 2015 et projections en 2019 par bénéficiaire PAC en fonction de la classe de surface graphique.....	53
Illustration 24: répartition des aides par bénéficiaire (indice de Gini).....	55
Illustration 25: Répartition des aides par type de spécialisation.....	56
Illustration 26: Les notions comptables utilisées pour présenter les résultats.....	57
Illustration 27: Revalorisation des aides aux exploitations d'élevage pastoraux.....	58

Illustration 28: Travaux de dérochage effectués dans les secteurs granitiques.....	66
--	----

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Variation des types de surfaces agricoles au sein de la zone d'étude.....	30
Tableau 2 : Variation des cheptels de souches au sein de la zone d'étude.....	31
Tableau 3: Répartition des exploitations ayant plus de 2 UGB.....	34
Tableau 4: Évolutions différenciées des aides 2015/2013 par sous-territoire.....	47
Tableau 5: Evolution des critères d'admissibilité des surfaces pastorales.....	56
Tableau 6: Evolution du nombre de GAEC et d'associés exploitants.....	65