

Évaluation *ex ante* de la mesure agro-environnementale « systèmes herbagers et pastoraux » dans les zones de montagne de Rhône-Alpes

En Rhône-Alpes, la mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) individuelle « systèmes herbagers et pastoraux » a été ouverte en 2014 en zone de plaine, avant d'être étendue en 2015, à titre exploratoire, à certains territoires de montagne. À la demande de la DRAAF Auvergne – Rhône-Alpes, une étude a été réalisée en 2017 par le cabinet Actéon, visant à construire un dispositif pour évaluer, entre autres, la pertinence et la cohérence de cette extension. Cette note présente les principaux résultats de ce travail¹.

Les territoires, les milieux et la biodiversité de montagne sont façonnés par l'élevage herbager et pastoral, et sont donc impactés par les évolutions des activités et pratiques agricoles. Pour pallier les difficultés rencontrées par les exploitations dans ces zones, les programmes de développement rural prévoient une mesure spécifique de soutien économique : l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) visent quant à elle l'évolution ou le maintien de pratiques en réponse à des enjeux territoriaux.

La MAEC « systèmes herbagers et pastoraux » individuelle (SHP 01) est un dispositif de maintien des pratiques préservant la durabilité et l'équilibre agro-écologique des prairies permanentes à flore diversifiée et de certaines surfaces dites « cibles ». Elle s'adresse aux exploitations dont le fonctionnement est déjà basé sur la valorisation de l'herbe et des parcours (lieux de pâturage). En Rhône-Alpes, elle a d'abord été ouverte en zone de plaine, puis, à titre exploratoire, sur certains territoires de montagne (encadré 1).

Une étude, commandée par le ministère de l'Agriculture pour le compte de la DRAAF Auvergne – Rhône-Alpes, a été lancée en 2017 afin de mettre en place une démarche d'évaluation de cette stratégie. Elle avait deux objectifs : 1) évaluer *ex ante* la pertinence de la mesure pour les zones de montagne et sa cohérence vis-à-vis d'autres mesures (ICHN, MAEC à enjeux localisés), puis 2) construire

un dispositif permettant d'évaluer son efficacité et son efficacité *ex post*, c'est-à-dire en fin de programmation. Cette note présente les principaux résultats livrés par le cabinet de conseil Actéon (assisté de G. Hanus et H. Coquillart pour l'évaluation *ex ante*).

Après avoir présenté la diversité des contextes et enjeux des territoires de montagne, sont explicitées les stratégies d'activation de la mesure SHP 01 dans les différents territoires étudiés. Les résultats de l'évaluation de la pertinence et de la cohérence de ces stratégies sont ensuite exposés. Enfin est détaillé le rôle de l'ingénierie territoriale dans le bon fonctionnement de la mesure.

1 - Les territoires de montagne de Rhône-Alpes : contextes et enjeux

Sur toutes les zones observées dans l'étude, les élevages de montagne reposent sur la valorisation des surfaces herbagères et pastorales. Un atelier de travail, organisé par le bureau d'étude, a permis de dégager cinq grands types de territoires, milieux et systèmes (tableau 1). Trois territoires-types, le Beaujolais Vert élargi, les Crêts du Haut-Jura et les Baronnies drômoises, ont ensuite été sélectionnés pour y mener des analyses plus approfondies, incluant des dimensions contextuelle et historique.

Les dynamiques de projet de ces territoires sont diverses. Alors que le Pilat et le Haut-Jura ont des démarches agro-environnementales

anciennes et une animation ancrée et reconnue dans le territoire, les Baronnies (Parc naturel régional récemment créé) et le Beaujolais Vert élargi cherchent à enclencher cette démarche. Les risques auxquels sont confrontés l'élevage, les milieux et la biodiversité diffèrent aussi d'un territoire à l'autre (voir le volet 2 du rapport final p. 21, 25 et 29).

Le travail mené sur les territoires-types montre un risque d'abandon des surfaces difficiles d'accès ou d'utilisation (pentes) et peu productives (certaines prairies permanentes, zones humides, parcours), entraînant une fermeture du milieu, une perte de biodiversité et de fonctionnalité. Le risque d'intensification de l'utilisation des prairies permanentes existe sur certaines zones du Beaujolais Vert, mais est plus marginal dans les autres espaces montagnards de Rhône-Alpes. Il reste assez présent en Auvergne. Sur les Baronnies, l'élevage pastoral demeure relativement fragile, dans un contexte de prédation du loup. Dans le Beaujolais Vert, les exploitations laitières rencontrent des difficultés de rentabilité auxquelles celles du Haut-Jura sont moins confrontées, du fait d'une valorisation sous signes officiels de qualité (appellations Comté ou Bleu de Gex notamment).

1. ACTeOn Environnement et Gérard Hanus Conseil, 2018, *Mise en œuvre du dispositif évaluatif de la mesure agro-environnementale individuelle systèmes herbagers et pastoraux en zone de montagne*, 154 pages.

2 - Stratégies territoriales d'activation de la SHP 01 et effets attendus

Effets attendus de la SHP 01

Six territoires, sur les huit qui pouvaient activer la SHP 01 en Rhône-Alpes, ont choisi de le faire en remplaçant les MAEC antérieures à enjeux

localisés, tout en conservant une articulation avec certaines d'entre elles (par ex. MAEC zones humides sur le Beaujolais Vert). Deux territoires (les Bauges et les Pentes et montagnes d'Ardèche) ont choisi de ne pas l'activer et de conserver des MAEC intégrant les engagements unitaires « Herbe 07 » et « Herbe 09 », semblables à ceux de la SHP 01 sur les surfaces cibles. Ces décisions

résultent de l'analyse de l'adaptation des mesures aux enjeux des territoires (évolution ou maintien des pratiques, échelle du système ou gestion ciblée, etc.), mais aussi d'autres critères comme l'importance des zones d'éligibilité aux mesures (Natura 2000, etc.) ou les contraintes budgétaires.

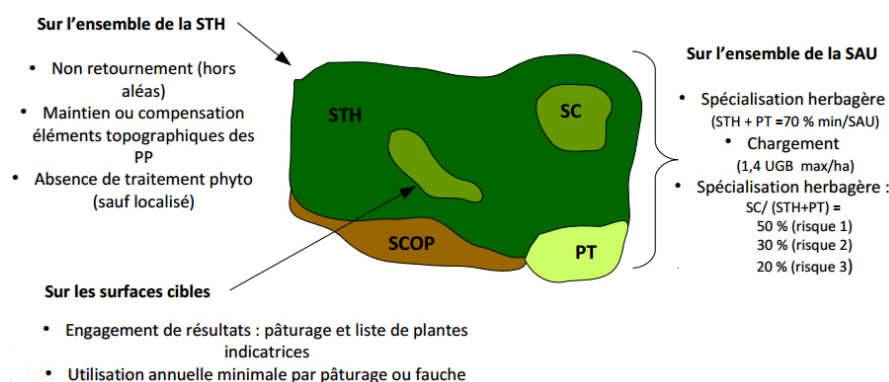
Pour comprendre les effets qu'attendent les acteurs de l'activation et de la contractualisation de la SHP 01, le bureau d'étude s'est appuyé sur divers éléments collectés auprès des opérateurs (entretiens et documents) et d'agriculteurs (dix entretiens en face à face par territoire, complétés d'une enquête internet). Des données statistiques ont aussi été récoltées et un atelier *in situ* a été organisé. Le diagramme de la logique d'impact de la SHP 01 (figure 2) en récapitule les principaux enseignements.

Les effets attendus de la SHP 01 peuvent se produire à trois échelles. À celle des couverts permanents et des surfaces cibles, il peut y avoir limitation de la fermeture du milieu et préservation d'une diversité d'espèces caractéristiques des milieux ouverts naturels. Au niveau des exploitations, l'effet visé est une contribution au revenu et donc à la pérennité des activités d'élevage et, indirectement, de certains milieux. À l'échelle du territoire, sont attendues des contributions aux projets agro-écologiques locaux, au maintien de l'élevage, à la préservation du paysage et aux aménités comme les activités touristiques.

Encadré 1 - La MAEC SHP 01 en Auvergne - Rhône-Alpes

Ouverte aux exploitations ayant au moins 70 % de surfaces toujours en herbe (STH, c'est-à-dire prairies permanentes et surfaces pastorales) dans la surface agricole utilisée (SAU), elle impose leur maintien, le respect d'un taux de chargement global, la non-utilisation de produits phytosanitaires et des résultats sur des zones dites « cibles » (figure 1). Ces résultats portent sur la présence de plantes indicatrices pour les prairies permanentes et sur un niveau de pâturage pour les surfaces pastorales. Le taux de surfaces cibles, compris entre 20 et 50 %, dépend du niveau de risque estimé par l'opérateur sur le territoire. À l'échelle des exploitations, les surfaces cibles sont choisies par l'éleveur (éventuellement conseillé par des opérateurs locaux) parmi les couverts permanents.

Figure 1 - Exigences de la MAE SPH 01



STH : Surfaces toujours en herbe, PP : prairies permanentes, PT : Prairies temporaires, SC : surfaces cibles, SCOP : surfaces en céréales et oléo-protéagineux, UGB : Unités de gros bétail.
Source : Groupe de travail régional MAEC

En Rhône-Alpes, la MAEC SHP 01 a été activée sur la zone d'action prioritaire (ZAP) « systèmes herbagers »², d'abord uniquement en zone de plaine (où la suppression de la prime herbagère agro-environnementale n'est pas, comme en montagne, « compensée » par une revalorisation de l'ICHN), en réponse à des enjeux d'intensification. Suite à l'argumentaire de certains acteurs des territoires (Parcs naturels régionaux, Beaujolais Vert élargi³, etc.) sur l'intérêt de la SHP 01, pour répondre aux enjeux de déprise et d'intensification sur leurs zones de montagne, elle a été ouverte « à titre exploratoire » sur ces zones, en 2016 et 2017, à budget constant. En Auvergne, la stratégie d'ouverture ne différencie pas zones de plaine et de montagne. La MAEC SHP 01 est mobilisable sur les trois AP « eau », « biodiversité » et « séquestration carbone » (cette dernière définie sur la base du taux de retournement des prairies).

2. En Rhône-Alpes, il existe une ZAP « systèmes herbagers » correspondant à un système de production majoritaire de la région, ainsi que des ZAP « eau » et « biodiversité », définies selon des enjeux environnementaux. En Auvergne, il n'existe pas de ZAP « systèmes herbagers » ; elles sont définies par rapport à des enjeux environnementaux : « eau », « biodiversité » et « séquestration carbone ».

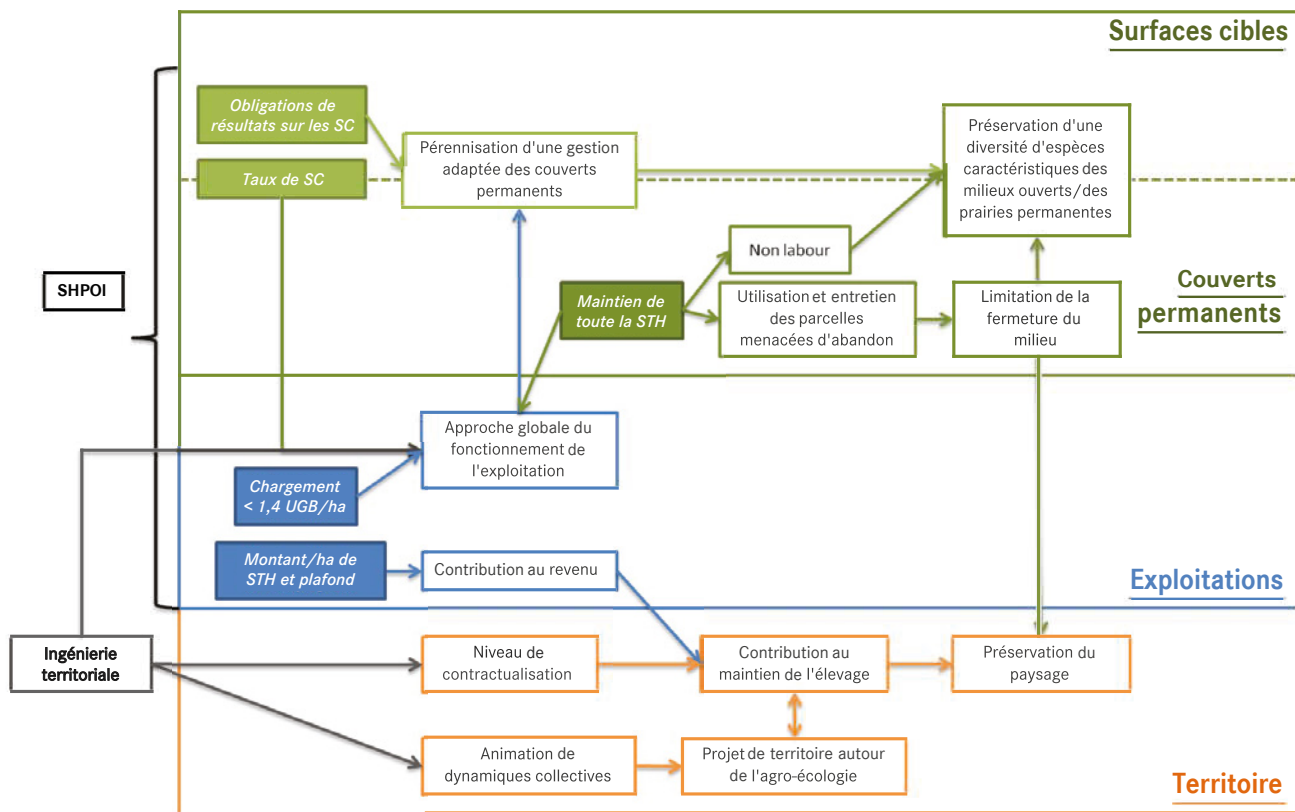
3. Le territoire du Projet agro-environnemental et climatique (PAEC) mis en place dans le Beaujolais couvre une aire supérieure à celle du Beaujolais Vert *strico sensu*. Il s'étend sur 64 communes réparties sur le territoire de la Communauté de communes de l'ouest rhodanien (COR), porteuse du projet, et sur des territoires limitrophes ayant une agriculture d'élevage dominée par l'herbe.

Tableau 1 - Typologie simplifiée des territoires, milieux et systèmes de montagne

Type	Systèmes pastoraux méditerranéens spécialisés	Systèmes pastoraux méditerranéens diversifiés	Systèmes herbagers AOP/IGP	Systèmes herbagers non AOP/IGP	Systèmes herbe/céréales
Exemples de territoires	Ardèche (pentes), Baronnies, Sud Vercors		Haut-Jura, Pilat, Chartreuse, Vercors, Ardèche (montagne), Forez	Beaujolais Vert, Pilat Haut Lignon, Forez	Pilat, Beaujolais Vert
Milieux	Surfaces embroussaillées, bois, landes, parcours Pelouses sèches Estives		Prairies permanentes et temporaires Zones humides		
		Chênaies et châtaigneraies (+ vergers) pâturés	Estives, alpages		Céréales
Systèmes	Systèmes extensifs ovins/caprins	Systèmes diversifiés : ovins + activité complémentaire	Bovins lait AOP/IGP ou allaitants	Bovins lait standard ou allaitants	

Source : Actéon, G. Hanus, H. Coquillart, rapport de l'étude, p. 43.

Figure 2 - Diagramme logique d'impact de la SHP 01 issu de l'analyse des trois territoires-types



Source : Actéon, G. Hanus, H. Coquillart, rapport de l'étude p. 69

La logique d'action de la SHP 01

La SHP 01 impose, comme obligation de résultats sur les surfaces cibles, une diversité d'espèces caractéristiques du milieu, liée au maintien de pratiques adaptées mises en œuvre par les exploitants sur ces surfaces, et mesurée par des indicateurs directs (pour les prairies) ou indirects (pour les parcours). Hors surfaces cibles, les effets de cette mesure sont indirects. Ils dépendent d'abord de l'obligation de maintien et d'entretien des surfaces toujours en herbe, donc de milieux ouverts naturels. Ils sont également liés à l'approche globale du fonctionnement de l'exploitation, à travers le caractère systémique de la mesure, le taux de surfaces cibles significatif et le taux de chargement global maximum.

Ainsi, si l'on compare la logique d'action de la mesure SHP 01 à celle de MAEC à enjeux localisés (comme Herbe 07 ou 09), on constate qu'elle privilégie une approche globale du fonctionnement des exploitations herbagères (comme pour les MAEC « systèmes »), plutôt que des modes de gestion ciblés selon des zonages environnementaux. Les animateurs des projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC) utilisent donc la SHP 01 comme un levier pour amorcer ou poursuivre des dynamiques collectives autour de l'agro-écologie, ce qui

s'avère plus difficile avec des MAEC à enjeux localisés.

Des spécificités territoriales

Les territoires ont toutefois des particularités. Par exemple, dans le Beaujolais Vert, la SHP 01 encourage le non-labour et l'arrêt de l'utilisation des produits phytosanitaires. Sur ce territoire, ainsi que dans les Baronnies, la mesure est perçue comme soutenant le revenu des exploitations, et donc l'activité, tandis que dans le Haut-Jura, elle est considérée comme une reconnaissance des efforts accomplis par les éleveurs. De plus, si l'on observe dans le Beaujolais Vert une logique de compensation des coûts (d'entretien), dans les Baronnies la SHP 01 est perçue comme un moyen de pallier la baisse des aides due à la perte de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

Sur les trois territoires, l'un des effets attendus est la mise en place de démarches collectives. Dans le Beaujolais Vert et les Baronnies, elles permettent le développement d'une dynamique agro-environnementale nouvelle, tandis que dans le Haut-Jura, ces démarches, dans la continuité de l'existant, sont vues comme un moyen d'améliorer la gestion des systèmes d'exploitation (autonomie, gestion différenciée des surfaces, etc.) et la qualité des produits.

Fermeture des milieux et intensification de la production

La fermeture des milieux est un risque avéré, sur l'ensemble des territoires étudiés, pour des surfaces éloignées, difficiles d'utilisation ou peu productives. Ce risque est contenu par l'engagement de maintenir l'ensemble de la « surface toujours en herbe » de l'exploitation. L'obligation de maintenir la surface toujours en herbe empêche par ailleurs le labour des prairies permanentes, pratique plus localisée dans les Alpes que dans le Massif central. L'application de la règle du prorata⁴, pour le calcul des aides PAC, agit dans un sens inverse à cette logique : elle peut freiner la contractualisation de la SHP 01 par des systèmes pastoraux ou conduire à l'abandon de l'utilisation de certains parcours lors de la transmission.

La pertinence de la SHP 01, pour maintenir l'équilibre écologique, se trouve renforcée en cas d'intégration, dans les surfaces

4. La règle du prorata consiste à calculer, pour chaque « zone de densité homogène » d'une exploitation, le taux de recouvrement au sol par des éléments non admissibles (affleurements rocheux, éboulis, litière, broussailles non adaptés au pâturage, etc.). Elle amène à réduire la surface admissible aux aides.

cibles, des zones les plus concernées par des risques de dégradation (par abandon ou par intensification). Cette intégration dépend de l'importance relative de ces surfaces à enjeux, au sein de l'exploitation agricole, et de l'accompagnement de l'éleveur par des animateurs/techniciens dans le choix des surfaces cibles lors de la souscription des MAEC. Toutefois, comme l'illustre la figure 2, des effets indirects sont attendus sur toutes les surfaces de l'exploitation.

Ces effets ne sont pas garantis par l'ICHN, ce qui renforce la pertinence de la SHP 01 en montagne. Si l'ICHN agit indirectement sur le maintien des surfaces en herbe, en soutenant les élevages herbagers de montagne, elle n'oriente pas les pratiques de pâturage et de gestion des prairies à l'échelle parcellaire. L'ICHN n'empêche ni le labour de prairies permanentes ni le sous ou le surpâturage à l'échelle parcellaire, pas plus que des pratiques de fertilisation ou de fauche inadéquates. Son premier effet est d'élever le niveau de revenu des exploitations bénéficiaires (entre 20 et 40 % des aides perçues par les élevages de montagne en Rhône-Alpes⁵). Si le poids de la SHP 01 est moindre (entre 10 et 30 % des aides⁶), sa contribution au revenu reste significative, en particulier pour les exploitations ayant un bas niveau de revenu (7 % en bovins laitiers et 40 % en systèmes pastoraux). Les montants moyens pour une exploitation sont supérieurs à ceux qu'elle aurait touchés si elle avait contractualisé les mesures Herbe 07 ou 09 sur leurs surfaces cibles.

3 - Une condition clé : l'ingénierie territoriale

Au-delà de la mesure SHP 01 elle-même, l'ingénierie territoriale joue un rôle clé dans la production des impacts, en aidant les agriculteurs à avoir une approche globale du fonctionnement de l'exploitation (à travers l'accompagnement), et en améliorant le niveau de contractualisation (à travers l'animation). Les échanges entre les acteurs de l'atelier inter-territoires organisé par le bureau d'étude confirment l'importance de cette dimension, également soulignée dans le guide publié en 2015 par la Fédération des parcs naturels régionaux sur la mesure SHP 01⁷. Elle prend différentes formes selon les territoires.

Sur le Beaujolais Vert élargi, un partenariat engage la Chambre d'agriculture et le Conservatoire des espaces naturels à accompagner la communauté d'agglomération

5. Source : Rica 2015 et cas-types, données disponibles sur le site Agreste.

6. Source : instructions de la SHP par le ministère de l'Agriculture et cas-types.

7. Fédération des parcs naturels régionaux de France, 2015, *Recommandations des Parcs sur la mesure agro-environnementale et climatique « systèmes herbagers et pastoraux » individuelle*.

de l'ouest rhodanien dans l'animation du dispositif (1,4 ETP au total). Des sessions de formation de deux jours ont été organisées pour tous les exploitants intéressés par les MAEC, visant la sensibilisation aux enjeux du PAEC, la formation à l'autodiagnostic fourrager et à la réalisation de « transects » (outils de description de la végétation herbacée). Des journées d'échange et un accompagnement en fonction des besoins étaient aussi prévus.

Le parc naturel régional du Haut-Jura dispose, quant à lui, de compétences agro-environnementales en interne et d'un réseau de partenaires historiques, dont la société d'économie montagnarde de l'Ain, la chambre d'agriculture de l'Ain et la réserve naturelle nationale de la Haute Chaîne du Jura. Des actions sont prévues pour aider le groupe d'exploitants ayant contractualisé des MAEC à travailler sur des plans de progrès agro-écologiques : autodiagnostic de l'exploitation, du système fourrager et des marges de progrès à travers des visites des fermes et des échanges, formations et tests. Il est envisagé de valoriser les démarches engagées auprès du grand public, grâce au tourisme et en mettant en visibilité des produits. Ces démarches s'articulent avec les nombreux programmes déjà en place : LEADER, PSADER, Interreg, contrats de rivière, Natura 2000, etc.

Enfin, le parc naturel régional des Baronnies provençales travaille, notamment, avec les chambres d'agriculture de la Drôme et des Hautes-Alpes et l'Association départementale d'économie montagnarde (ADEM). Ce partenariat prévoit un accompagnement des chambres d'agriculture à la contractualisation des MAEC pour les éleveurs individuels, et de l'ADEM pour les groupements pastoraux. Le parc porte l'animation du site Natura 2000 Gorges de l'Eygues. Les actions d'accompagnement s'inscrivent pour partie au sein du PSADER et du LEADER. Des suivis, appui technique, journées d'échange, tournées et formations sont prévus.

*

Les conclusions de l'évaluation *ex ante* de la MAEC « systèmes herbagers et pastoraux » portent sur la pertinence de cette mesure pour les zones de montagne de Rhône-Alpes, et sur sa cohérence. Afin de juger pleinement de la stratégie d'activation régionale, des évaluations intermédiaires et *ex post* restent à mener. Elles permettront d'analyser les évolutions des territoires de montagne et les exploitations ayant contractualisé cette MAEC, et de les comparer aux trajectoires de ceux et celles qui ne l'ont pas fait. De plus, il sera important de comparer les effets de l'activation de la SHP 01 entre territoires de plaine et de montagne, puisque cette distinction a fondé la stratégie régionale.

Si les réflexions restent à poursuivre, les premiers résultats de l'évaluation montrent que l'activation de la SHP 01 est pertinente pour répondre aux problèmes des territoires de

montagne, en complément de l'ICHN. L'étude montre que la plus-value de la SHP 01 provient de son approche globale du fonctionnement de l'exploitation, de son appui aux démarches collectives et réflexions propices aux changements durables, à travers son intégration à une stratégie agro-écologique territoriale partagée.

Pour des systèmes de production fragiles ou très dépendants des aides, la SHP 01 contribue également de manière significative au revenu et donc, sous réserve du maintien de l'ICHN, à la pérennité de l'activité. Les effets de l'activation de la SHP 01 sont particulièrement marqués sur les territoires porteurs de projets agro-écologiques, en zone de montagne comme de plaine.

Toutefois, l'étude indique qu'il est nécessaire d'interroger certaines modalités de mise en œuvre de la SHP 01. Les choix des surfaces cibles pourraient par exemple être discutés dans le cadre d'un réseau d'animateurs des PAEC, afin d'améliorer leur pertinence face aux enjeux locaux. Les modalités d'application de la règle du prorata pour la mesure SHP 01 pourraient aussi être revues pour éviter des effets contre-productifs.

Ce travail invite à renforcer le lien entre les MAEC et les mesures d'accompagnement, dans le montage des dossiers de candidature des PAEC, notamment en sécurisant des crédits pour le conseil et l'animation. Il encourage l'approche systémique et l'accompagnement pour maîtriser les charges et le revenu, notamment à travers une meilleure valorisation des surfaces herbagères. Enfin, il souligne l'intérêt qu'aurait une analyse précise des bénéfices ou des coûts évités par la préservation des surfaces herbagères et de leur équilibre écologique, et des conditions de valorisation de ces bénéfices auprès des bénéficiaires que sont les élus et les habitants.

Anaïs Hanus, Actéon
Gérard Hanus, consultant
Hervé Coquillart, consultant
Estelle Midler,
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héralut
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP
Dépôt légal : À parution © 2018