



Ministère de l'agriculture et de la pêche

RAPPORT

sur le

Bilan de la politique agricole et forestière en faveur de la montagne

établi par

Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député de Lozère

Juin 2008

BILAN DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET FORESTIERE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE SYNTHESE

I. LE BILAN DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET FORESTIERE

Le bilan de la politique agricole en faveur de la montagne est positif : le rythme des installations est dans tous les massifs meilleur qu'ailleurs, la déprise n'est pas significative, sauf dans les Vosges, les alpages et les estives sont maintenus grâce à une attention constante portée aux systèmes pastoraux, le potentiel de production est partout sauvegardé.

Mais ce succès est relatif : après des années d'amélioration, le revenu des agriculteurs de montagne ne s'est plus rapproché de la moyenne nationale au cours des 10/15 dernières années ; **un écart global demeure de l'ordre de 35%.**

Les **différences de revenu sont importantes d'un massif à l'autre et à l'intérieur des massifs :**

- elles sont dues au fait que les productions animales, moins bien rémunérées que la moyenne toutes productions confondues ont suivi des évolutions différenciées et pèsent plus ou moins lourd dans les productions locales ;
- la présence de parcelles situées en zone à fort potentiel (fond de vallée) introduit de fortes disparités locales ; à l'inverse, des producteurs de lait en Auvergne achètent des compléments de fourrage ;
- les **exploitations** de montagne sont relativement petites, y compris en dehors des régions où la pluriactivité s'est développée ;
- **l'inégale efficacité des filières** (exemples et contre-exemples : Reblochon, Beaufort et Comté, d'un côté, Cantal, Saint Nectaire de l'autre) explique de très grands écarts de revenu.

Il faut souligner l'importance des dynamiques locales dans la réussite agricole : les massifs n'échappent pas aux évolutions générales des zones rurales selon qu'elles bénéficient ou non de dynamiques économiques, sociales et culturelles :

- les « **campagnes des villes** » : vallées alpines et vallées pyrénéennes du centre ou de l'ouest du massif, où les agriculteurs peuvent profiter de la dynamique urbaine pour diversifier leurs systèmes ;
- les « **nouvelles campagnes** » : tous les versants sud du Massif central et des Alpes, ainsi que la partie plus occidentale des Pyrénées, le Jura pour partie, zones d'attraction pour des résidences secondaires ou permanentes ;
- les « **campagnes fragiles** » : départements auvergnats du Massif central, une grande partie des Pyrénées, handicapées par l'extrême faiblesse démographique ou dans la mouvance de villes et bourgs industriels en déclin ; l'agriculture y pâtit de la qualité insuffisante des services à la population, d'un défaut de moyens financiers comme de dynamiques économiques et sociales.

Ce bilan globalement positif ne s'applique pas à la politique forestière

Le diagnostic a été effectué par les Assises de la forêt, réunies par le ministre de l'agriculture pour accompagner le volet forestier du Grenelle de l'environnement : **la production ne progresse pas** ; la forêt de montagne apparaît sous-exploitée, avec une tendance au vieillissement généralisé qui peut compromettre la pérennité des peuplements ainsi que la stabilité des sols.

Les obstacles et les freins à une meilleure exploitation de la forêt sont connus : difficultés d'accès, manque de main d'œuvre qualifiée, manque de dynamisme de la filière aval régionale, morcellement de la propriété en forêt privée, difficultés à regrouper l'offre en forêt publique.

Les moyens financiers publics consacrés à la forêt sont insuffisants, en particulier pour les massifs de montagne.

La politique en matière de protection contre les risques naturels (forêts de protection, RTM) voit également ses crédits diminuer.

Des menaces pèsent sur l'agriculture et la forêt de montagne :

- **Un « bilan de santé »** de la PAC qui conduirait à un découplage catastrophique ;

- **La diminution des aides du « 2^{ème} pilier » ;**

- **La « banalisation » de la politique agricole et forestière en montagne fondée sur des aides socio-structurelles, mais « rattrapée » par l'extension des aides directes et leur découplage partiel ou total :** il est pourtant illusoire de penser supprimer les soutiens couplés comme l'appui renforcé aux filières.

Il faut, toutefois, affirmer que l'amélioration durable des revenus proviendra de **l'aptitude des montagnards, agriculteurs et forestiers, à développer des démarches collectives** de progrès, conduisant à l'organisation de filières de qualité ; il faut aussi affirmer que ces démarches doivent être **élaborées avec les responsables locaux du développement** au sein des instances créées dans ce but associant élus, consulaires et représentants professionnels et associatifs.

II. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Sur le soutien à la production agricole :

• **Un préalable : soutenir plus équitablement les filières animales**

Le dispositif proposé, qui semble recueillir l'assentiment du plus grand nombre, est le suivant :

- une **« prime à l'herbe », générale et simple**, par redéploiement au sein du « 1^{er} pilier » (article 69 du règlement de base),

- **un « DPU minimum » sur toutes les surfaces primables**, « dans l'optique d'une harmonisation du montant du DPU par actif à l'horizon 2013 »

- le **maintien couplé d'une part substantielle de la PMTVA et de la prime à la brebis.**

• **Compenser plus équitablement qu'aujourd'hui le handicap montagne**

- **Revaloriser l'ICHN** en portant la majoration de la tranche de 25 hectares à 50% comme annoncé en 2003 (contre 35% aujourd'hui)

- Dans le prochain débat sur la révision du **classement en zones défavorisées**, maintenir absolument les zones de **piémont** pour ne pas casser les solidarités actuelles dans les bassins de vie situés en bordure de massif

▪ **Accorder un soutien spécifique aux productions les plus en difficulté dans le contexte actuel :**

○ **Lait :** permettre un « atterrissage en douceur », avant la suppression des quotas laitiers, en agissant sans attendre sur tous les registres **d'assouplissement de la réglementation actuelle** (prêts de quotas, gestion régionalisée, etc.), et accorder une **aide spécifique à la collecte, sur la base de l'article 69.**

○ **Troupeau ovin allaitant :** accorder une **aide supplémentaire sur la base de l'article 69.**

Sur le maintien à niveau du « 2^{ème} pilier » et la mobilisation d'autres moyens financiers :

• **Dynamiser la filière forêt-bois**

Le diagnostic a été porté par les Assises de la forêt ; ses recommandations devraient être mises en œuvre en priorité en montagne, la priorité étant la mise en place de **moyens financiers nouveaux grâce au « fonds pour la mobilisation des bois » couplé au « fonds chaleur » préconisé par le Grenelle de l'environnement** pour le développement des énergies renouvelables.

Un **plan spécifique montagne**, destiné à lever les blocages à la mobilisation des bois, comporterait un volet exploitation forestière et un volet prévention des risques :

- amélioration de la desserte des massifs (sous réserve de l'élaboration des schémas de desserte concertés publics -privés) et des moyens d'exploitation (mécanisation et développement d'un « plan câble »), modernisation de la filière de 1^{ère} transformation (sciage)
- extension de la pratique des bois façonnés vendus bord de route, réalisation de ventes groupées de bois façonnés en forêt publique
- utilisation au mieux de tous les types de regroupement en association de propriétaires, ASL, ASA, GF, GFA : une animation spécifique est nécessaire pour aider à la création d'associations syndicales de gestion forestière
- augmentation du nombre de projets de développement des filières locales de bois-énergie en lien avec l'entretien « minimum » des forêts
- promotion du renouvellement des peuplements de protection.

Il s'agit aussi de favoriser l'échange d'expérience et de formation croisée entre forestiers des régions transfrontalières de montagne.

- **La question de la « modulation »**

A moins d'une bien plus forte réorientation en faveur des zones de montagne, **les enveloppes actuelles du PDRH ne permettront pas de faire face** à toutes les demandes. Il est par conséquent nécessaire, d'une part de **remplacer la PHAE** par une prime à l'herbe du « 1^{er} pilier », d'autre part **d'accepter, au moins en partie, la proposition de la Commission consistant à accroître la « modulation »** (transfert budgétaire du « 1^{er} » vers le « 2^{ème} pilier »).

Sur le renforcement des liens entre agriculteurs, forestiers et acteurs locaux du développement

- **Participer aux stratégies locales de développement**

Encourager les agriculteurs, les forestiers et leurs représentants à contribuer à l'élaboration des **stratégies locales de développement** et inciter à l'élaboration de « **chartes agricoles** », notamment en amont des documents d'urbanisme

- **Agir « collectif » pour promouvoir les filières de produits de qualité : mieux structurer l'organisation des producteurs et exploiter les signes officiels de qualité**

- Recourir à **l'organisation interprofessionnelle**
- Repenser l'animation et **l'appareil de développement**
- Savoir jouer **l'excellence en AOC**, appuyée sur un outil commercial et promotionnel efficace ; promouvoir les **IGP, en demandant à l'INAO une gestion plus souple et plus rapide de ces dossiers**, et utiliser pleinement le **qualificatif « montagne »**
- Encourager les **formes collectives de l'offre foncière**.

- **Encourager la diversification des activités chez les agriculteurs et la pluriactivité**

Dans le droit fil des rapports récents, **créer**, dans chaque département, **un chargé de mission dédié** à la diversification, **vérifier l'impact de chaque système d'aide** au regard de la pluriactivité et **évaluer les résultats des mesures** législatives récentes.

- **S'appuyer sur le commissariat de massif**

Donner plus de sens à la notion de commissariat de massif en favorisant la déconcentration des décisions et en jouant une carte plus interministérielle, contribuant à **l'émergence de politiques de massif plus claires et plus lisibles**.

INTRODUCTION

1. L'enjeu de l'agriculture et de la forêt de montagne : les territoires de 11 régions métropolitaines sur les 22 sont concernés

Comment évoquer la France sans ses montagnes, ses « cathédrales de la nature » qui culminent au point le plus haut d'Europe ?

La montagne pousse les esprits sportifs les plus aventureux vers ses sommets ; les foules contemporaines s'y bousculent en hiver et jusqu'au printemps ; les amoureux de la grande nature, toujours plus nombreux, profitent en été de son plus aimable visage.

La montagne est une chance pour notre pays. La montagne est vivante et, citadins ou ruraux, tous peuvent en profiter. Cette montagne est accueillante car elle est entretenue par l'agriculture qui s'y déploie jusqu'en haut des forêts, des alpages et des estives.

La montagne a été de tout temps habitée et cultivée par des populations industrieuses qui se sont naturellement adaptées à des conditions rudes aux forts contrastes saisonniers

La montagne française, aux confins occidentaux du continent européen, où convergent ses lignes de force géologiques et climatiques, est aussi un kaléidoscope de tous les types, imposant à l'agriculture de ses massifs des conditions et des caractères bien différenciés.

Dès la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, s'est imposée l'idée que les pouvoirs publics devaient intervenir pour sauvegarder le capital montagne, en contrecarrant les risques dus à l'érosion et à la sur-exploitation de la forêt ; plus tard, lorsque les politiques publiques agricoles se sont affirmées, l'attention s'est portée sur le maintien de l'agriculture et du pastoralisme mis en danger par la compétition d'une agriculture intensive appliquant des modèles que l'agriculture de montagne ne pouvait suivre.

Cette politique de sauvegarde de l'économie agricole de montagne, qui répond également à une demande de préservation des ressources et des équilibres de la nature, a pris une place éminente parmi les priorités de la politique agricole nationale et communautaire. Les évolutions profondes des pratiques et des systèmes agricoles et la baisse des prix réels de la plupart des denrées agricoles auraient mis en échec cette politique si des aides et des encouragements spécifiques n'étaient venus soutenir l'agriculture de montagne.

D'où vient, pourtant, ce sentiment que, depuis quelques années, l'agriculture et la forêt de montagne seraient moins prioritaires ? S'agirait-il d'un simple « effet d'optique » dû à l'extension des régimes d'aide directe ? Serait-ce dû au fait que l'agriculture de montagne a connu un rattrapage qui rendrait l'intervention des pouvoirs publics moins nécessaire ? Serait-ce la crainte que l'évolution actuelle, et rapide, de la politique agricole de l'Union européenne ne porte tort, en définitive, à l'agriculture de montagne en ne prenant plus suffisamment en compte ses contraintes et ses spécificités ?

Bien que peu atteinte par les effets physiques des tempêtes catastrophiques de décembre 1999 qui ont largement perturbé l'économie de la filière bois pour plusieurs années en France métropolitaine, la forêt de montagne a subi ce déséquilibre récent du marché national, qui s'est traduit par un frein indéniable dans la remontée des cours du bois sur pied et le non-remplacement des acteurs locaux disparus pendant cette période (scieurs, ETF). Ce constat d'une forêt de montagne en retard sur les autres composantes du massif forestier français pèse désormais sur son devenir !

La politique de la montagne fait toujours l'objet de rapports de la part des assemblées parlementaires et des diverses instances de l'exécutif.

Sans remonter trop loin et sans pouvoir être exhaustif, il faut citer le rapport complet et très documenté de l'instance d'évaluation qui a mobilisé les experts du plus haut niveau, publié en septembre 1999 (présidence de Pierre BLONDEL ; rapporteur Gilles BAZIN, INRA) ; l'agriculture et la forêt y tiennent une place de choix. Par la suite, un rapport du Sénat de 2002 a actualisé les réflexions au vu des évolutions intervenues, notamment, dans la politique agricole (« L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé », groupe d'étude présidé par Jacques BLANC ; rapporteur : Jean-Paul AMOUDRY). Le Sénat vient de publier un nouveau rapport, très complet, sur la production ovine qui est stratégique dans nombre de régions de montagne (« L'avenir de la filière ovine », Gérard BAILLY et François FORTASSIN, rapporteurs, janvier 2008). La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avait publié en juillet 2003 un rapport d'information sur les « améliorations à apporter dans le droit applicable dans les zones de montagne » (Yves COUSSAIN, rapporteur). Par ailleurs, les débats sur la loi de développement des territoires ruraux, promulguée le 23 février 2005, et sur la loi d'orientation agricole promulguée le 5 janvier 2006, ont été l'occasion de nombreux échanges sur les problématiques de la montagne.

Les travaux de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM, présidée par Martial SADDIER, député) sont également riches, témoignant des préoccupations majeures des populations et des élus des régions de montagne. Le dernier rapport présenté devant son congrès annuel (2007) aborde la question du changement climatique. Au plan européen, l'ONG « Euromontana » s'est emparée, avec l'appui de la Commission, de la question du pastoralisme et vient de publier en mars 2008 un premier rapport. Le rapport préparatoire de ses III^{èmes} Assises (Inverness, 2002) est à rappeler, ainsi que celui de la FAO de cette même année en prélude à l'Année internationale de la montagne (« Mieux comprendre la vulnérabilité des montagnes : une nouvelle perspective de la montagne »).

Dans la période la plus récente, plusieurs rapports ont été rédigés à la demande du ministre de l'agriculture et de la pêche et portant plus spécifiquement sur les volets agricoles et forestiers : sur le pastoralisme (« Le domaine pastoral : un espace de production agricole, de préservation de l'environnement et de récréation », Michel DANTIN, inspecteur général de l'agriculture, novembre 2005 ; Rapport interministériel sur les équipements pastoraux dans les Pyrénées, février 2007), sur la production ovine (« la production ovine allaitante : une vraie chance pour les territoires », Yves SIMON, député, janvier 2007), sur la cohabitation entre l'élevage et le loup (Rapport conjoint de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, qui actualise le rapport de 1999 sur le même sujet, avril 2008), sur la problématique de sous-exploitation de la forêt en France, qui concerne particulièrement la montagne (Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, 2007). Enfin, les travaux conduits sous l'égide du Conseil national de la montagne avec l'appui des services du ministère de l'agriculture et de la DIACT sont riches d'enseignements et de réflexions.

Après les réformes de la politique agricole de 1992, 2000 et 2003, qui l'ont profondément réorientée, et à la suite de la mise en œuvre du nouveau programme de développement rural marqué par une diminution de l'enveloppe totale des concours publics qui a obligé à effectuer un certain nombre de choix, il convenait que soit effectué le bilan des mesures de soutien à l'agriculture de montagne et au développement de ses filières spécifiques, ainsi que de la politique forestière et de ses résultats, un bilan qui détaillerait les mesures en même temps qu'il en apprécierait les résultats d'ensemble. Les rapports cités, notamment les plus récents, ont largement aidé à la préparation des auditions et contribué aux réflexions qui ont conduit à la rédaction du présent rapport qui n'hésite pas à en emprunter des conclusions et des propositions.

La liste des personnes et des organisations auditionnées est jointe au présent rapport. De très nombreuses contributions écrites ont été reçues. Le rapporteur a été impressionné par la spontanéité de ces apports et la mobilisation des représentants professionnels de tous les massifs concernés et celle des autorités administratives oeuvrant à leurs côtés. Il tient à remercier toutes ces personnes pour leur participation, en espérant qu'elles retrouvent, ne serait-ce que partiellement, la trace de leurs préoccupations et de leurs témoignages au fil des pages de ce rapport. Il tient, enfin, à remercier les membres du Conseil général et des services du ministère de l'agriculture et de la pêche qui lui ont apporté un appui précieux par leur expertise et leur bonne volonté.

2. La politique de la montagne en France en Europe

La loi de 1985 a fondé la politique d'aménagement du territoire de la montagne, introduisant un principe de discrimination positive en sa faveur.

Les raisons qui ont motivé cette politique demeurent : les revenus y sont plus faibles du fait de l'importance du secteur agricole, de la part de l'élevage et de la faible dimension des exploitations, de la part de l'industrie dans des secteurs en reconversion et du grand nombre de petites entreprises et d'artisans, ainsi que de la part relativement faible des services.

Cette vision est partagée par une grande partie des opinions publiques des pays de l'Union européenne, tel qu'en témoigne un projet de rapport sur la situation et les perspectives de l'agriculture dans les régions montagneuses, actuellement soumis à l'approbation de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen. Ce projet synthétise ainsi les handicaps de la montagne dans son exposé des motifs :

« Des conditions de production difficiles pour l'agriculture, des coûts de transport surélevés en raison du dénivelé et de l'altitude, des déficits structurels dans les réseaux de transport et de communication ainsi qu'une mobilité coûteuse en temps et en argent pour le transport des personnes et des marchandises [...] influencent tous les domaines de l'économie (commerce, tourisme, artisanat, agriculture, etc.) et déterminent la vie quotidienne des personnes ».

Cet exposé des motifs reconnaît ensuite que les zones de montagne « possèdent aussi des caractéristiques qui représentent des avantages potentiels ou qui font d'elles, dans certains domaines, des modèles pour d'autres régions. » En effet, dans toutes les régions de montagne où le tourisme a pris une importance déterminante et où les sociétés locales ont pu s'organiser pour en tirer avantage, le bilan des handicaps a été plus ou moins profondément modifié. Dans un certain nombre de régions, également, la croissance urbaine fondée sur des secteurs économiques nouveaux change fondamentalement la donne.

En mai 1999, l'Union européenne avait formalisé sa politique dans une approche globale de la « cohésion territoriale » avec l'adoption du « schéma de développement de l'espace communautaire » (SDEC). Celui-ci demandait, notamment, une politique adaptée pour les « zones souffrant de graves handicaps géographiques ou naturels ».

Cela étant dit, la montagne évolue par l'introduction des technologies nouvelles et les progrès de l'agriculture y sont sensibles comme ailleurs. Ainsi, depuis les années quatre vingt-dix, la montagne, comme le reste du territoire, connaît les mouvements profonds de la société et les nouvelles lignes de partage, au point que certains pouvaient considérer que la montagne perdait sa spécificité.

Le reclassement des zones rurales entre « campagnes des villes », « nouvelles campagnes » et « campagnes fragiles », selon la caractérisation adoptée par la DATAR au début des années 2000, s'applique, en effet, toutes choses égales, aux régions de montagne : appartiennent aux « campagnes des villes », ces régions prises dans le développement urbain où l'agriculture doit maintenant être protégée de l'étalement urbain (Alpes du nord), aux « nouvelles campagnes », ces territoires où le flux de résidences et l'apparition d'une économie tertiaire apporte une dynamique nouvelle (Alpes du sud, Pyrénées occidentales, Cévennes, Vosges centrales, centre du Jura), demeurent, enfin, « campagnes fragiles », ces régions restées à l'écart de ces évolutions, où le déclin rural est menaçant, les risques de déprise toujours présents, où les facteurs récessifs sont accentués par la crise des industries traditionnelles (une grande partie du Massif central, les Pyrénées centrales, la montagne Corse).

Ces phénomènes ne sont pas neutres pour l'agriculture qui peut bénéficier d'un environnement favorable ou, au contraire, se trouver un peu plus seule à « tenir » le territoire.

Pour autant, les rigueurs climatiques, les handicaps, les surcoûts, demeurent, malgré les efforts immenses d'investissement et d'adaptation des exploitants agricoles et forestiers et leurs filières.

Le maintien des activités agricoles et forestières en montagne est une nécessité

Il répond à des impératifs environnementaux :

- pour la conservation des milieux fragiles de haute montagne et de leur richesse de biodiversité, la stabilité des terrains, l'ouverture des espaces qui accueillent les sports d'hiver et d'été ;

- pour leur contribution à la biodiversité des immenses espaces herbagés de moyenne montagne, pour autant qu'ils continuent à être pâturés ;
- pour la contribution de la forêt aux grands équilibres écologiques.

Les conclusions du **Grenelle de l'environnement** ont mis sur le devant de la scène la relation agriculture/forêt /environnement en recherchant le dépassement d'un conflit qui n'aurait jamais dû avoir lieu. Si le Grenelle de l'environnement ne traite pas directement de la montagne, car tel n'était pas son objet, plusieurs de ses recommandations confortent la politique agricole et forestière de montagne, notamment :

- « Stopper partout la perte de biodiversité » (groupe 2 du Grenelle) par :
 - o la « trame verte » : « les grands espaces que constituent les montagnes, les grandes zones herbagères et forestières, [...] ne doivent pas rencontrer d'obstacles à leur continuité écologique »
 - o « la révolution doublement verte » qui demande « d'augmenter de façon significative les financements du développement rural et de l'agroenvironnement » et de « préserver la diversité génétique dans nos terroirs »
 - o « un effort accru de protection des patrimoines naturels les plus remarquables menacés. »
- « Lutter contre le changement climatique » (groupe 1 du Grenelle)
 - o « dynamiser la filière bois, en favorisant la filière bois-énergie tout en protégeant la biodiversité forestière ordinaire et remarquable »
 - o promouvoir un « urbanisme plus efficace et plus équitable », qui s'attache, notamment, à limiter l'impact de l'étalement urbain sur les équilibres agricoles et naturels.

Le maintien des activités agricoles et forestières est encore, bien évidemment, une nécessité économique et sociale, indispensable aux secteurs les plus ruraux ; sans elles, des communes ne pourraient survivre, entraînant la disparition des services à la population et l'exclusion de ces territoires.

Enfin, l'agriculture de montagne, avec un certain nombre de spécialités parmi les plus réputées, contribue au renom de la production agricole et alimentaire française et à la richesse nationale.

Nul ne conteste l'intervention de l'Etat, puis celle de l'Europe depuis plus de 30 ans. L'approfondissement de la politique de développement durable apporte une nouvelle légitimité aux aides à la montagne, qui « rémunèrent » les externalités positives de l'entretien de la nature, de la biodiversité et des paysages par l'agriculture et la forêt, dont la contribution aux équilibres sociaux, économiques et écologiques en montagne est tout à fait essentielle et dépasse le seul cadre géographique de la montagne.

3. Une définition de la montagne toujours fondée sur le classement agricole

Les communes situées en « zone de montagne » sont celles qui comportent une « zone de montagne » au sens de la réglementation agricole. La **Loi montagne de 1985** et ses textes d'application confirment ce classement issu des textes antérieurs et de la directive communautaire de 1975 :

« la zone de montagne comprend des communes ... caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important du coût des travaux dus ... soit à l'existence, en raison de l'altitude (minimum 700 m partout, sauf massif vosgien : 600m, et montagnes méditerranéennes : 800 m), de conditions climatiques très difficiles, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ; ... soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire (au moins 80%), de fortes pentes (supérieures à 20%), telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel très onéreux ; ...soit à la combinaison de ces deux facteurs. »

Cette définition de la montagne n'a jamais été mise en cause.

Au sein de la zone de montagne, la « **haute montagne** » est définie par un critère d'altitude (altitude moyenne pondérée supérieure à 1200 m), et un critère de densité de cheptel (moins de 0,2 UGB par

ha). Ce classement ne concerne que les massifs alpin et pyrénéen, pour 18% de la surface totale de la zone montagne et 7% de sa SAU.

Enfin, la zone de « **montagne sèche** » résulte de la superposition au classement « montagne » d'un classement « zone sèche » répondant à des critères de pluviométrie insuffisante et/ou de caractéristiques pédologiques défavorables (terrains très filtrants par exemple). La « zone sèche » couvre, sur les versants sud du Massif central et des Alpes, la moitié orientale des Pyrénées et la Corse, 10% du territoire métropolitain pour 4,3% de la SAU ; les trois quarts de la « zone sèche » sont situés en montagne. Les exploitations situées en « zone sèche » bénéficient de soutiens renforcés, étendus à des productions végétales autres que fourragères.

Au total, la montagne occupe 124 000 km² du territoire métropolitain, soit un peu plus d'un cinquième ; un peu plus de 4,3 millions d'habitants y vivent, soit 7% de la population.

Le Massif central (53 000 km²) est de loin le massif le plus important, suivi les Alpes (35 000 km²). Les Pyrénées couvrent 15 000 km², la montagne corse, 8 000 km², le Jura, 6 400 km², et les Vosges, 4 300 km².

Ces données se rapportent à la métropole seule. Certes, la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe relèvent également de la politique de la montagne et mériteraient des développements particuliers. Le présent rapport se limite volontairement à la montagne métropolitaine tout en souhaitant qu'un état des lieux soit également conduit au bénéfice des départements d'outre-mer.

Zones défavorisées et zones de piémont

Le territoire qui n'est pas classé « montagne » constitue la « plaine ». Dans ce périmètre de « plaine » est inclut la « **zone défavorisée** » (aussi bien désignée « zone défavorisée simple » pour la différencier de la zone de montagne, l'une comme l'autre faisant partie des territoires à handicaps spécifiques). Classée selon des critères économiques et sociaux : faible densité de population, importance de l'agriculture dans l'emploi, faiblesse des revenus, elle couvre 140 000 km² (25% du territoire métropolitain, un peu plus que la montagne), et concerne 6,6 M habitants.

La « **zone de piémont** » est une partie de la zone défavorisée ; elle ne porte que sur 23 000 km² mais concerne 900 000 habitants. Le classement en zone « piémont » correspond à un territoire agricole qui, s'il ne remplit pas les critères « montagne », mérite une attention particulière : les caractéristiques pédologiques peuvent y être voisines, les exploitations y vivent dans un environnement économique et social identique à celui de la zone de montagne voisine ; il serait par conséquent inéquitable de faire un sort radicalement différent aux exploitations situées de part et d'autre d'une ligne trop radicale, tandis que les logiques d'aménagement du territoire commandent d'étendre au piémont les politiques publiques appliquées à la montagne.

La notion de massif pour l'aménagement du territoire

La loi de 1985 a officialisé les « massifs » dont les limites englobent les bassins d'emplois situés en bordure de la zone de montagne, y inclut, donc, la zone de piémont ; les massifs répondent à une problématique d'aménagement du territoire. Les écarts de dimension entre les montagnes et les massifs sont significatifs, mais, surtout, très inégaux d'un massif à l'autre.

La superficie des massifs porte sur 162 000 km², soit un tiers de plus que la montagne, et 7,7 millions d'habitants y vivent, deux fois plus que dans la « montagne » proprement dite. C'est dire l'importance économique et sociale de la notion de massif.

Les massifs des Alpes, de Corse et des Pyrénées débordent peu du classement « montagne », alors que les massifs des Vosges, du Jura et, surtout, du Massif central dépassent de 50% les superficies des zones classées en montagne.

4. Importance et caractéristiques de l'agriculture de montagne

16% des exploitations du territoire métropolitain sont situées en zone montagne et exploitent 14% de la SAU ; elles représentent 12% de la production agricole. Bénéficiant de 16% des aides directes à l'agriculture, leur résultat courant représente 15% du total national.

Les surfaces agricoles montagnardes sont très majoritairement herbagères avec prédominance des surfaces toujours en herbe (70% de la SAU dans les 90% de surfaces herbagères), d'où cette image d'une montagne couverte d'herbe et d'arbres ; elles représentent un tiers de la STH nationale.

Cette observation permet de rappeler que les surfaces fourragères annuelles et les prairies artificielles ne sont pas absentes, loin de là, et qu'il faut pouvoir, à l'occasion, en tenir compte.

Deux types de montagne coexistent en terme de **dynamique globale de l'agriculture** :

- d'un côté le Jura (hors partie sud) et le Massif central (hors bordure sud est) possèdent une trame agricole solide, avec des pôles économiques forts (fromages, brouillards),
- d'un autre côté, plusieurs massifs présentent bien plus de fragilités et des risques de déprise : Massif vosgien, bordure sud-est du Massif central, vallées savoyardes, bordure sud des Alpes.

On peut noter des chargements particulièrement faibles sur tout le pourtour méditerranéen (0,43 UGB/ha dans les Alpes du sud, 0,48 en Corse), ainsi que dans les hautes vallées alpines. Seul, le cœur du Massif Central a connu une véritable intensification durant la décennie 90.

• **Des exploitations agricoles dans l'ensemble rajeunies**

Les tendances qui se dégageaient à la fin des années quatre vingt-dix perdurent :

- les exploitations sont de taille plus réduite en montagne, malgré les contraintes d'une extensification obligatoire, et ce décalage s'amplifie, que ce soit en terme de dimension physique ou de dimension économique car le nombre d'exploitants diminue, certes, mais un peu moins rapidement qu'en plaine
- La structure d'âge des exploitants est plus favorable en montagne ; le mouvement de rajeunissement des exploitants est particulièrement net dans le Jura, l'ouest des Pyrénées et la partie centrale et occidentale du Massif Central.
- La pluriactivité (de l'exploitant), légèrement plus élevée en montagne qu'en plaine, devient très importante en haute montagne (17% des exploitants, deux fois plus qu'en plaine) ; mais le taux de pluriactivité diminue globalement, tout en demeurant un élément d'équilibre indispensable dans certains massifs où les exploitations sont traditionnellement petites (du fait de ces modes de pluriactivité industrielle, etc.).

La pluriactivité est un phénomène concentré dans les Vosges et les Alpes du nord (haute montagne). A l'inverse, le Massif Central et le Jura se distinguent par un taux d'agriculteurs à temps complet (respectivement 62% et 69%) largement supérieur aux situations moyennes de plaine, et ce sont eux qui bénéficient des plus grandes tailles d'exploitations, avec ceux des Alpes du sud.

	Nombre d'exploitations	UTA	Taille moyenne (ha)	MBS/exploitation	Part des chefs <40 ans
Montagne	86503	117542	45,83	21,71	27,4%
Plaine	456844	718434	51,45	56,88	24,4%

Sources : enquête structure 2005 ; RA 2000 (structure d'âge)

• **Des systèmes de production basés sur l'élevage extensif**

L'agriculture de montagne reste vouée à l'élevage extensif sur pâturages :

- l'élevage est pratiqué par plus de 80% des exploitations et le cheptel augmente, à l'opposé de la tendance nationale,
- l'élevage ovin, dont les effectifs croissent également contrairement à la tendance des régions de plaine, devient une spécificité montagnarde (surtout ovin-lait avec 88% du total national),
- l'élevage bovin, par contre, n'est pas sur-représenté en montagne, mais ses caractéristiques évoluent, le nombre de vaches laitières régressant (à un rythme identique à la moyenne nationale) au profit des vaches allaitantes (+3% par an) ;
- les taux de chargement augmentent peu en montagne depuis une dizaine d'années, autour d'1 UGB/ha en moyenne contre 1,70 en plaine

- Les productions végétales (autres que pour l'alimentation animale) restent relativement marginales (moins de 20% des OTEX). Elles sont très majoritairement représentées par des productions pérennes, arboriculture et vigne.

Les systèmes de production sont de moins en moins diversifiés :

- hors production agricole, les activités d'hébergement touristique et de restauration se maintiennent, bien entendu, mais la vente directe régresse pour se rapprocher des standards nationaux (18% des exploitations la pratiquent) ;
- au sein des productions agricoles, les systèmes d'élevage se spécialisent jusque dans le Massif central, fief traditionnel de l'élevage mixte.

Une opposition forte peut être constatée entre trois massifs « bovins laitiers » (Jura, Alpes du nord, Vosges) et trois massifs voués à la production de viande (Corse, Pyrénées, Alpes du sud). Le Massif central est dans une position intermédiaire, ne se rapprochant du premier groupe que si l'on prend en compte la production de lait de brebis.

Si l'élevage ovin reste globalement stable, il se regroupe sur quelques territoires : sud du Massif central, sud des Alpes, ouest des Pyrénées. Ailleurs, sa disparition peut parfois être drastique (Limousin, Ain et Haute Savoie).

Le tourisme à la ferme est bien représenté dans les Pyrénées, les Alpes du sud, les Cévennes, la Corse et l'axe du Massif vosgien. A l'inverse, il reste marginal dans une grande partie du Massif Central et dans l'avant pays savoyard.

5. La forêt

La forêt est partout présente, mais relativement peu productive

La forêt de montagne occupe largement l'espace montagnard : environ 3, 5 M ha, soit 27% dans le Massif Central, 31 % dans les Pyrénées, 35 % dans les Alpes et jusqu'à 42 % dans le Jura et 52 % dans les Vosges, de la superficie totale de ces massifs. Elle regroupe environ 30 % de la ressource forestière potentielle disponible en métropole : c'est dire l'importance de cette forêt pour la France et les régions de montagne.

Alors que les massifs vosgiens, du Jura et du nord-Massif Central ont une forêt de production en général bien desservie et exploitée, il n'en est pas de même pour le sud du Massif Central, les Alpes et les Pyrénées où les récoltes sont même en diminution ! Par contre ces forêts sont reconnues pour leur intérêt majeur dans la préservation de la biodiversité forestière et les habitats d'un certain nombre d'espèces menacées ; pour s'en convaincre, il suffit de se référer au dispositif NATURA 2000 qui a fait appel de façon prédominante aux espaces forestiers en zone montagne.

La forêt de montagne connaît des difficultés récentes

Jusqu'en 2000, les choses allaient plutôt bien dans l'ensemble pour l'économie forestière en pays de montagne, basée sur un certain nombre d'acteurs et de débouchés locaux bien spécifiques (charpentes, chauffage, ...)

Le « trou d'air » de la tempête de 1999 a amplifié le décalage des cours avec le reste des forêts métropolitaines et la disparition de nombreux petits « opérateurs locaux » n'a pas permis une reprise satisfaisante ; cela s'est traduit par des cours du bois sur pied notablement inférieurs et un transfert de charges et de contraintes sur les propriétaires forestiers, communes et propriétaires privés, sur les gestionnaires comme l'ONF et les coopératives, sur les entreprises en charge de l'exploitation, de la transformation et du transport du bois, et donc par une diminution des investissements dans les programmes de sylviculture (notamment le renouvellement des peuplements) et d'infrastructures (desserte, 1^{ère} transformation, transport).

Le défi du changement climatique

La forêt est particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique : évolution des aires de certains ravageurs, modification des aires de répartition des essences forestières, phénomène déjà marqué dans les espaces méditerranéens de moyenne et haute montagne... Ces

effets négatifs viennent accentuer les difficultés de l'entretien et de l'exploitation de la forêt de montagne.

La convention alpine, qui date de 1992, constitue un terrain d'expérience pour une action communautaire en faveur d'un plan d'adaptation au changement climatique

6. Au terme de ce tableau, que retenir ?

- Le constat général est celui d'un succès de l'action de l'Etat en agriculture

L'action compensatrice du handicap « montagne » sous ses diverses formes, indemnités compensatoires, suppléments de DJA et aides à la modernisation des exploitations, aides à la collecte de lait (jusqu'à une date récente), politique spécifique des quotas laitiers, plans « loup » et « ours » qui ont remis sur le devant de la scène les problèmes du pastoralisme, a, de l'avis général, réussi le pari de sauver l'agriculture de montagne.

Ces actions ont permis de soutenir un rythme d'installation aussi fort, sinon plus, que dans le reste du territoire ; elles ont permis de relever le niveau des revenus des exploitations de montagne et d'améliorer leurs structures, mais **ce succès est relatif** car le retard initial n'est pas rattrapé : retard de structures, de productivité, d'équipement, se traduisant encore par un différentiel de revenu de 30 % à 40%.

Cette moyenne dissimule des écarts entre massifs et parties de massifs dus à de nombreux facteurs, notamment aux différents systèmes de production et à l'inégale efficacité des filières de commercialisation et de transformation.

- Mais ce constat est différent pour la forêt

En parallèle aux travaux du Grenelle de l'environnement, le ministre de l'agriculture et de la pêche a réuni les « Assises de la forêt » qui ont diagnostiqué les retards et les défauts de compétitivité de la filière bois française et fait le constat d'une insuffisance des moyens financiers qui permettraient de palier ces handicaps, plus graves pour les forêts des massifs montagneux que pour les autres.

- Les interrogations sur l'avenir sont nombreuses

Première inquiétude : la **réforme de la politique agricole commune** et l'accentuation du découplage.

La production de montagne trouvait sa place dans un espace clos et aux prix maintenus au-dessus du niveau des marchés mondiaux. L'accentuation de la concurrence due aux déséquilibres internes à l'Europe, puis la concurrence des importations de viandes bovines et ovines, ont obligé à revaloriser progressivement les aides compensatoires. La plus grande ouverture des marchés dans le cadre de l'OMC fait craindre de nouvelles baisses de prix des denrées animales qui ne manqueraient pas de provoquer le retour d'un mouvement de déprise.

Deuxième inquiétude : la difficulté à **poursuivre l'important effort budgétaire** accordé ces dernières années à travers les interventions dites du « 2^{ème} pilier », notamment en ce qui concerne la **forêt** alors que les besoins sont élevés et qu'une action résolue est urgente.

Les enveloppes financières du programme de développement rural hexagonal (PDRH, 2007-2013) sont globalement en baisse par rapport à la période précédente (cela ne touche évidemment pas les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) et chacun sait que l'Etat aurait quelque peine à s'engager au-delà des contreparties déjà prévues. Des questions sont immanquablement posées : l'Etat maintiendra-t-il la priorité en faveur de la montagne, outre l'ICHN ? Les collectivités territoriales vont-elles maintenir leur effort passé et pourraient-elles éventuellement aller au-delà ?

Troisième inquiétude : la **faiblesse de certaines filières**, les retards d'organisation des producteurs.

Alors que la qualité de leurs produits devrait les mettre à l'abri d'une concurrence acharnée, l'absence de stratégie collective pénalise certaines régions dans certains massifs. L'exploitation forestière et la transformation du bois souffrent également de l'inorganisation des débouchés. Autant de maux dont la correction prendra, si elle réussit, du temps ; or ce temps fait défaut tandis que les moyens de l'Etat et des collectivités risquent d'être strictement mesurés.

Cependant, la montagne française ne manque pas d'atouts ni de sens de la solidarité et de l'action collective.

Il s'agit de faire jouer ces forces en faveur d'une action résolue encouragée par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Europe.

Ce ***rapport*** tente :

- dans une ***première partie***, de ***dresser le bilan de la politique agricole et forestière*** en faveur de la montagne en mettant en perspective les menaces et les opportunités,
- dans une ***deuxième partie, de tracer des pistes d'action*** de nature à :
 - o conforter les productions agricoles,
 - o mieux exploiter la forêt en répondant aux enjeux environnementaux,
 - o maintenir le potentiel du « 2^{ème} pilier » afin de poursuivre les programmes environnementaux et les moyens accordés au pastoralisme,
 - o à renforcer les stratégies de développement, tant locales qu'au niveau des massifs, au bénéfice de l'agriculture et de la forêt, du maintien d'un tissu rural vivant et de l'équilibre des territoires, conditions de la réussite des efforts d'organisation des filières agricoles et forestières et d'amélioration de leur valeur ajoutée.

1^{ERE} PARTIE : BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET FORESTIERE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE

L'économie agricole de montagne a été maintenue grâce aux soutiens propres dont elle a bénéficié. Toutefois, même si ces dispositifs ne sont pas mis en cause, les menaces qui pèsent sur eux nécessitent d'être analysées et contrecarrées (chapitre I).

La forêt contribue insuffisamment à l'économie locale et répond inégalement aux enjeux environnementaux (chapitre II).

CHAPITRE I : BILAN DE LA POLITIQUE AGRICOLE, MENACES ET OPPORTUNITES

A. UN BILAN PLUTOT POSITIF

1. Un soutien aux productions globalement efficace : *mention « bien » pour l'ICHN qui joue un rôle déterminant, mention « passable » pour les autres formes de soutien dites du « 1^{er} pilier »*

1.1. *Plusieurs fois actualisée, l'ICHN a eu un impact déterminant*

Créée en 1972, la « prime à la vache tondeuse » a été consacrée au niveau communautaire en 1975. L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) est considérée depuis son origine comme la mesure essentielle de la politique de soutien à l'agriculture de montagne. Son principe est de compenser financièrement les surcoûts de production des exploitations liés aux handicaps naturels permanents qu'elles subissent par rapport aux régions de plaine.

Cette compensation consistait, jusqu'en 2001, en une prime versée en fonction du nombre d'UGB des espèces bovine, ovine, caprine et équine détenues en permanence par l'éleveur pendant l'hivernage, le nombre maximum d'UGB primées étant de 50 par exploitation. Progressivement étendu et différencié, le barème des ICHN distingue la « haute montagne » de la « montagne » stricto sensu, les zones de piémont et les zones défavorisées simples, ainsi que les « zones sèches. »

Depuis une vingtaine d'années, les agriculteurs situés en zone sèche bénéficient de soutiens renforcés : supplément d'aide pour les surfaces fourragères, aide à l'hectare des surfaces d'un certain nombre de cultures non fourragères (lavande et lavandin, certaines productions végétales et légumières, arboriculture, châtaigneraie, etc.).

A partir de 2001, le règlement de développement rural n° 1257/88 du Conseil a apporté des modifications substantielles pour l'attribution des ICHN. Le paiement s'effectue désormais en fonction du nombre d'hectares de surface fourragère et non plus en fonction du nombre de têtes de bétail. Le

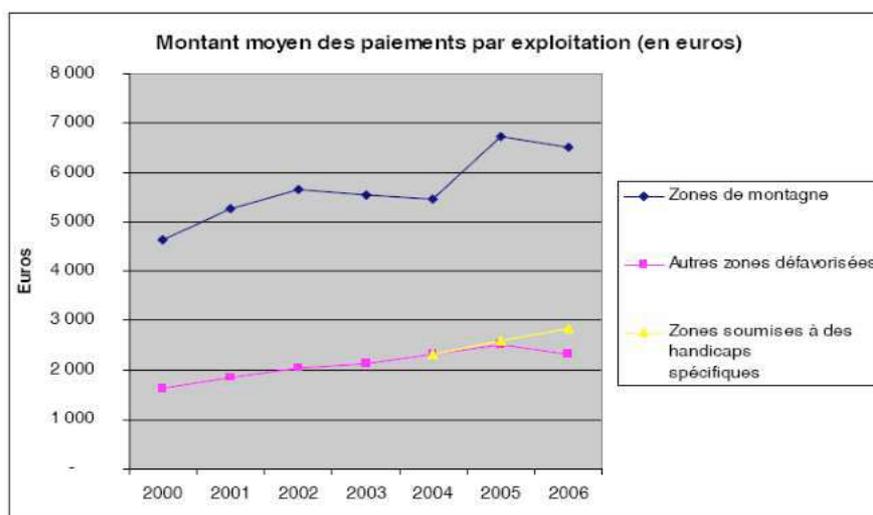
plafond d'hectares primables par exploitation a été maintenu à 50 par référence au plafond de 50 UGB.

Une décision de 2003 avait majoré de 30% la première tranche de 25 hectares ; cette majoration a été portée à 35% en 2007. L'assiette de l'aide a été en même temps accrue pour les exploitations inférieures à 50 ha par l'inclusion de toutes les surfaces consacrées à des productions auto-consommées sur l'exploitation. D'autres mesures d'application sont également intervenues (taux d'écrêtement, sanctions et pénalités...) consacrant le caractère adapté et sûr de l'ICHN.

La pluriactivité est prise en compte : tant que les revenus extérieurs à l'activité agricole ne dépassent pas 1 SMIC, l'ICHN est acquise dans son plafond de 50 ha ; lorsque les revenus extérieurs sont supérieurs au revenu tiré de l'agriculture mais inférieurs à 2 SMIC, l'ICHN est plafonnée à 25 ha ; au-delà, la condition générale que le revenu tiré de l'activité agricole soit majoritaire s'applique.

Les montants budgétaires consacrés à l'ICHN sont considérables et en augmentation constante : 350 millions d'euros il y a 10 ans, 520 millions en 2007, dont 232 de crédits de l'Etat pour la part nationale, le reste provenant du budget communautaire (les ICHN, inscrites dans le programme de développement rural, font partie du « 2^{ème} pilier »).

Près des trois-quarts de ces montants sont consacrés à la montagne et la haute montagne (le reste bénéficiant aux zones défavorisées hors montagne). Ils bénéficient à environ 60 000 exploitants. Le montant moyen par hectare primé en montagne est proche de 200 euros (le barème de référence s'échelonne de 136 à 223 euros ; la première tranche de 25 hectare fait l'objet d'un supplément de 35%). L'aide moyenne par exploitation de montagne est d'environ 6600 euros en 2007.



Source DGFAR

La réforme du régime de l'ICHN intervenue en 2001, qui en a fait une aide à l'hectare et non plus en nombre d'UGB, a accentué son effet favorable aux systèmes les plus extensifs et à l'utilisation des pâturages d'altitude. Par contre, la limitation de l'aide à 50 hectares par exploitation peut être moins favorable aux systèmes les plus extensifs des montagnes méridionales vouées aux troupeaux ovins allaitants.

1.2. L'impact des réformes de la PAC de 1992 et de 2003 est plus difficile à évaluer

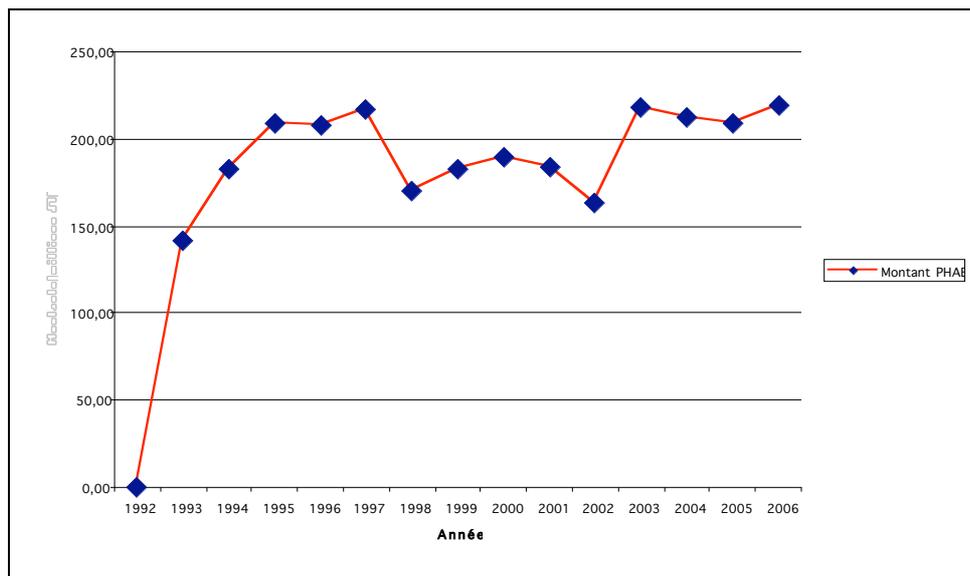
Dans la réforme fondamentale de la PAC de 1992, la baisse attendue des prix de marché de la viande bovine a voulu être compensée par l'augmentation de la prime au maintien du troupeau allaitant (PMTVA) et de la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), ainsi que par la création de la prime à l'abattage (PAB). Le compte n'y était pas car les régions de production intensive allaient bénéficier des nouvelles aides à la surface de céréales et d'oléagineux pour leur production de maïs ensilage. Aussi le Gouvernement de l'époque a-t-il instauré la « prime à l'herbe » dans l'intention de compenser ce différentiel de compétitivité. La « prime à l'herbe », devenue la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), a donc été la « roue de secours », depuis 1992, des systèmes extensifs des grandes zones herbagères du Massif central et des autres massifs de montagne.

La prime à l'herbe

En 2003, la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) a succédé à la PMSEE. La PHAE est un dispositif contractuel d'une durée de 5 ans au cours de laquelle l'exploitant s'engage à respecter un cahier des charges visant le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive ou la gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage en échange d'une rémunération proportionnelle à la surface qu'il engage. La PHAE n'est pas plafonnée mais elle est conditionnée par un plafond de chargement (1,4) et un fort degré de spécialisation grâce auxquels elle est, de facto, ciblée sur les zones défavorisées et de montagne.

60 % des surfaces primées en PHAE sont situées en zone de montagne pour un montant budgétaire de l'ordre de 130 millions d'euros.

Prime herbagère agro-environnementale (PMSEE puis PHAE) sur la période 1992-2006.



Source : DGFAR

La production ovine

Il s'agit d'un enjeu majeur pour la montagne, tant par la production laitière bien valorisée dans l'ensemble (80 % des brebis laitières sont en zone de montagne : versant sud du Massif central, Pyrénées occidentales et centrales) que par la production de viande des troupeaux allaitants (toute la partie méridionale et méditerranéenne des Alpes et du Massif central, et les Pyrénées). Il s'agit, dans ce cas, du système le mieux adapté et le plus répandu dans la montagne méditerranéenne.

Après le découplage entraîné par la réforme de 2003, l'aide directe à la brebis « re-couplée » s'élève à 10,5 euros pour l'orientation viande et 8,4 euros pour l'orientation lait. Les zones de montagne, ainsi que les zones défavorisées, bénéficient en outre de la prime spéciale de 3,5 euros ; cette prime est également accordée aux troupeaux de plaine transhumant en zones de montagne et défavorisées.

La prime à la brebis et l'instauration, après 1992, de la « prime à l'herbe » n'ont pu enrayer le déclin national de la production du fait de la baisse continue des prix de marché causée par la concurrence extra et intra européenne émanant de régions à moindres coûts de main d'œuvre ou à productivité meilleure. Cette situation est d'autant moins acceptable que les rapports parlementaires récents mettent en évidence que l'aide à « l'UGB ovine » est actuellement inférieure de 25 à 30 % à celle à « l'UGB bovine ».

Toutefois, grâce à ses soutiens spécifiques et à la mise en œuvre de plusieurs signes officiels de qualité (AOC et IGP) pour les productions de viande aussi bien que de lait, le troupeau ovin de montagne s'est, jusqu'à présent, maintenu.

Les DPU

Il semble que la réforme de 2003 n'ait pas modifié ces équilibres.

Dans l'assiette des DPU, ont été intégrés la plus grande partie des aides « surface » aux productions céréalières, oléagineuses et protéagineuses (SCOP), l'aide à la production laitière introduite en contrepartie de la baisse des prix d'intervention, la PSBM, une partie de la prime à l'abattage et de la prime à la brebis, ainsi que le « complément extensif » de la PMTVA.

Sont restées couplées, la PMTVA dans son entier (200 euros par UGB, plus la part nationale de 80 euros pour un taux de chargement inférieur à 1,4 UGB/ha), 40% de la prime à l'abattage et 50% de la prime à la brebis.

A la suite de cette réforme, les données du SCEES ne traduisent pas de mouvement particulier. Toutefois, les montants des DPU étant d'autant plus faibles que les systèmes herbagers extensifs sont dominants, les aides directes versées aux exploitants sont devenues aussi élevées en plaine qu'en montagne. Cet effet d'optique fait dire à certains que la montagne est devenue moins prioritaire.

1.3. La production laitière : les quotas imposés en 1984 ont, de l'avis général, sauvé les situations acquises

Le troupeau bovin laitier représente un enjeu majeur de l'économie montagnarde ; il concerne 20 000 producteurs et rassemble 13% de la collecte nationale. C'est essentiel pour ces régions, c'est beaucoup en terme de capacités de transformation et de pénétration des marchés, mais c'est relativement peu dans le contexte national et européen. Les filières laitières de montagne doivent se battre.

Les diminutions linéaires imposées par l'Europe pour réduire l'excédent structurel n'ont pas été appliquées en zone de montagne, sauvant ainsi le niveau des références de 1983 et le potentiel de production. Si, en partie grâce à cela, les revenus ont dans l'ensemble suivi des évolutions positives, on ne peut pas parler de rattrapage : comparés à ceux des régions de plaine, le niveau moyen des références individuelles est resté inférieur de 30 % et celui des revenus de 25 %.

Ces moyennes dissimulent une grande variété de situations : appellations de haut de gamme ou plus ordinaires, transformation par des fruitières ou collecte et transformation par des industriels pour des circuits de grande consommation, exploitations bénéficiant ou non de production de fourrages en fond de vallée, présence ou non de bassins de population à proximité favorisant les ventes directes, etc.

A cet égard, le Massif central, dans le sud du Puy-de-Dôme et dans le Cantal principalement, cumule ces handicaps : le revenu moyen des exploitations laitières de la Région Auvergne, un indicateur qui lisse en partie les écarts, est significativement inférieur de plus de 30% à la moyenne nationale.

1.4. Parmi les autres productions, la production porcine a fait l'objet d'un soutien particulier

Les autres productions, animales, arboricoles, viticoles, ne constituent, en général, que des niches sans véritables impacts macro-économiques au niveau régional.

Ce n'est pas pour autant qu'il faille se désintéresser des systèmes d'exploitation orientés sur les « petites productions », qui peuvent se révéler très bien adaptés à leur territoire. Il faut convenir qu'il est sans doute plus efficace de confier le soin aux régions et aux départements d'élaborer des interventions adaptées aux situations locales réelles. Les programmes successifs de développement rural ont toujours accordé une place à la « diversification » et c'est encore le cas dans le PDRH actuel.

Il convient d'accorder une mention particulière à la production porcine. Certains massifs sont réputés pour leurs spécialités, Corse, Jura ou Pyrénées, mais la concurrence sur le marché ne laisse une place à ces petites productions qu'à la condition d'une organisation locale extrêmement forte, exigeante et capable d'assurer un support promotionnel efficace.

Depuis 1992, les pouvoirs publics, via l'Office de l'élevage, accordent une aide à la qualité du porc selon un cahier des charges qui en garantit la qualité charcutière. Cette aide concerne 2 500 producteurs qui produisent 1 million de porcs. La Commission conteste le bien fondé de cette aide, l'estimant contraire aux règles de la concurrence.

2. Une politique d'installation et de modernisation indéniablement efficace

2.1 L'installation

La politique des structures de la PAC, devenue le « 2^{ème} pilier », a **efficacement accompagné l'effort général de modernisation et d'installation** grâce à des taux d'aide systématiquement supérieurs aux taux de droit commun et une répartition des enveloppes régionales de crédit favorable aux régions de montagne. Cette politique a pu accompagner la volonté commune des organisations professionnelles de la plupart des régions de montagne d'utiliser pleinement ces ressources.

« Laboratoire » de plusieurs innovations, selon la formule consacrée, c'est en zone de montagne qu'ont été accordées les premières aides à l'installation pour des pluriactifs. Les dossiers d'installation qui comportent des éléments de diversification sont de plus en plus nombreux, selon les gestionnaires, mais les DJA attribuées à des exploitants à titre secondaire (il s'agit vraiment de pluriactivité) demeurent très peu nombreuses (entre 130 et 140 par an au cours des dernières années).

Aides à l'installation :

		Zone de plaine	Zone défavorisée	Zone de montagne
Installation à titre principal	mini	8.000 €	10.300 €	16.500 €
	maxi	25.000 €	25.000 €	35.900 €

Prêts JA :

Caractéristiques des prêts	Zone de plaine	Zone défavorisée et de montagne
Taux	2,5 %	1 %
Durée maximale	15 ans	
Durée bonifiée	7 ans	9 ans
Plafond de subvention équivalente	11 800 €	22 000 €

En conséquence **le rythme d'installation en montagne a été, partout, aussi soutenu, parfois même davantage, qu'en zone de plaine** : le nombre de DJA en montagne représente le cinquième du total des DJA accordées, et leur montant représente le tiers du montant budgétaire total. La contrepartie en est, aujourd'hui, un relativement grand nombre de petites exploitations qui explique une part de l'écart de revenu malheureusement maintenu entre la zone de montagne et la zone de plaine.

2.2 L'aide aux bâtiments d'élevage

Jusqu'en 2005, les subventions en faveur de la modernisation des exploitations ont été réservées aux seules zones de montagne. Elles ont concerné essentiellement les investissements en bâtiments d'élevage (bovins, ovins, caprins) et d'exploitation, ainsi que l'acquisition de certains matériels spécifiques.

Les montants consacrés à la modernisation des bâtiments d'élevage et à la mécanisation sont élevés, l'intensité de l'aide, tous financeurs confondus, pouvant atteindre 50%, et 60% pour des JA : au cours du programme 2000/2006, un dossier sur quatre a concerné la zone de montagne, 40 % des crédits du ministère de l'agriculture y ont été consacrés.

L'instauration du **plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)** en 2005, d'application générale sur toute la France, a, certes, répondu à un réel besoin structurel en orientant l'aide sur les besoins environnementaux et le bien-être animal et en adaptant l'outil d'intervention : subvention en capital et fonds unique multi partenarial. Mais la montagne y a perdu l'exclusivité des subventions dont elle avait jusqu'alors bénéficié.

Plus de 510 M euros ont été mobilisés entre 2005 et 2007 au niveau national, dont un peu **plus de 200 millions d'euros pour la montagne**. Les majorations et le mode de calcul préférentiel des enveloppes régionales ont été maintenus en faveur de la montagne malgré l'ampleur des demandes. Grâce à une révision des enveloppes en cours d'année 2007, toutes les demandes ont été satisfaites.

Les **éleveurs des régions de montagne restent avantagés** : plafond d'aide majoré de 10 000 euros (par exemple : 90 000 euros pour la construction neuve d'un JA dans les 5 années qui suivent son installation, contre 80 000 euros en zone de plaine) ; taux de subvention (Etat + UE) majoré de 15% en zone de montagne et 20% en zone de haute montagne (ce qui donne, par exemple, 40 et 45% en montagne et haute montagne pour un JA).

Ainsi, entre 2005 et 2007 :

- **24% des dossiers en nombre et 42% des engagements financiers** concernent la montagne (la part des montagnards dans le nombre total des exploitations d'élevage étant de l'ordre de 20%, ce résultat est probant),
- pour un **montant moyen de l'aide (Etat + UE) de 32 400 euros en zone montagne et 33 700 en zone de haute montagne, contre une moyenne nationale de 19 400 euros** ; le niveau effectif de l'aide est de l'ordre du double en montagne par rapport à la plaine.

2.3 L'aide à la mécanisation

Les aides à l'acquisition de matériel agricole ont pour objectif de compenser les surcoûts liés à l'utilisation de matériels agricoles spécifiques aux zones de montagne. Elles visent à créer de meilleures conditions de travail pour les agriculteurs et à permettre l'entretien d'espaces naturels fragiles. L'évolution des besoins des exploitations en matière de mécanisation et du contexte réglementaire concernant les aides aux investissements dans les exploitations agricoles a conduit, en 2005, à l'actualisation de la liste des matériels de mécanisation éligibles au dispositif et l'élargissement des postes finançables.

Les taux de subvention (Etat + UE) sont de 20 et 30% selon la zone de montagne ou de haute montagne, majorés de 10 points pour les JA avec un plafond d'aide individuel uniforme de 16 000 euros par période de 3 ans. Les CUMA continuent à y avoir accès au taux uniforme de 35%.

Entre 2000 et 2006, le total des aides à la mécanisation a représenté près de 47 millions d'euros.

Cette aide se poursuit dans le cadre du nouveau PDRH.

3. Le pastoralisme pris en compte

3.1 Le pastoralisme et la politique de la montagne

Le pastoralisme fait l'objet d'un cadre législatif depuis la loi pastorale de 1972 qui a créé les associations foncières pastorales (les offreurs de foncier) et les groupements pastoraux (les éleveurs utilisateurs). La loi montagne de 1985 a introduit les conventions pluriannuelles de pâturage. La loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (LDTR) a élargi la notion d'espace pastoral et apporté de nouveaux aménagements à ces outils juridiques pour en étendre et faciliter l'application.

Les conditions d'accès et le mode de calcul de l'ICHN ont été adaptés au pastoralisme par la prise en compte des surfaces utilisées en transhumance selon un jeu de critères et de coefficients qui ne semblent pas être mis en cause par les professionnels. Le taux majoré de l'ICHN en zone de haute montagne ainsi qu'en « zone sèche » (pour les troupeaux ovins de la montagne méditerranéenne) constituent une réponse supplémentaire à la prise en compte du pastoralisme par le dispositif d'aide.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la prime à la brebis comporte un supplément pour les systèmes extensifs transhumants.

Enfin, les critères d'éligibilité et les modalités de calcul des aides aux bâtiments et à la mécanisation s'attachent à répondre à la problématique pastorale.

La politique de protection de la nature participe également à l'entretien des estives et alpages dans la mesure où les régions concernées sont en grande partie couvertes par des zones NATURA 2000 ouvrant l'accès à des mesures agro-environnementales aidant les éleveurs à l'entretien de ces sites « à haute valeur environnementale ».

L'usage des alpages et des estives a été maintenu avec succès ; en témoigne le maintien, voire l'augmentation en zone méditerranéenne, des surfaces d'estives et d'alpages, malgré l'émergence de facteurs limitant contraires : des conditions d'exploitation en décalage avec les mœurs d'aujourd'hui, plus d'exigences techniques pour atteindre un niveau suffisant de productivité.

3.2 Le pastoralisme dans la programmation du plan de développement rural

Dans le cadre du PDRN 2000-2006 et des DOCUP, l'Etat s'était engagé aux côtés des collectivités territoriales en faveur des activités pastorales. La mesure « j » du PDRN était consacrée au financement d'investissements collectifs d'amélioration pastorale (cabanes de bergers, clôtures, haies d'abris, parcs de contention et de tri pour le troupeau, points d'eau) et de débroussaillage, en co-financement avec l'Union européenne et les collectivités territoriales.

Dans le cadre de cette mesure « j », des aides ont été dédiées à la recherche et à l'expérimentation en vue de constituer un référentiel technique pour mettre en place des itinéraires adaptés à la problématique du pastoralisme.

Les soutiens publics ont représenté au total 19,54 millions d'euros sur la période 2000-2006.

En outre, plusieurs **conventions interrégionales de massif** ont inscrit des actions complémentaires à l'échelle du massif en faveur du pastoralisme depuis 2002 (CIADT du 13 décembre 2002), financées par le FNADT. Leur montant total a été supérieur à 4 millions d'euros (2002-2006), auxquels s'ajoutent les participations des collectivités locales.

La **programmation 2007/2013** prévoit une **mesure 323 C** dont l'ambition est de constituer l'outil intégré en faveur du pastoralisme, qui se substitue aux divers dispositifs existants, complexes et critiqués pour cette raison : accompagnement de l'activité pastorale prenant en compte les enjeux environnementaux (NATURA 2000) et les enjeux liés à la présence des prédateurs, dépenses destinées à maintenir les systèmes pastoraux (cabanes de berger, clôtures, parcs, points d'eau, gardiennage, etc.).

Dans le massif pyrénéen, un **plan de soutien à l'économie montagnarde** (PSEM) a été initié en 2005 en réponse, notamment, aux alarmes dues à l'introduction, pas toujours heureuse, de quelques ours. Ce plan est prolongé dans le cadre des mesures du PDRH.

Le pastoralisme et les grands prédateurs

Dans les zones à vocation pastorale, la présence des grands prédateurs (loup, ours et lynx), protégés par la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, a entraîné des dysfonctionnements dans la gestion des élevages par de **nouvelles contraintes d'exploitation et une modification des conditions de travail**.

La re-colonisation du massif alpin par le loup dont la population semble avoir atteint le seuil de pérennité et tend à se répandre bien au-delà de la zone d'origine, puis le renforcement de la population ursine dans les Pyrénées, sont, en effet, vécus par les éleveurs et de nombreux élus comme une agression qui va **mettre en péril l'équilibre fragile** qui, jusqu'à présent, a permis de maintenir l'activité pastorale.

Afin d'accompagner et de contrôler ce retour naturel du loup sur le territoire dans le cadre de deux programmes européens LIFE (1997-1999, 1999-2004), puis conformément au plan d'action sur le loup pour la période 2004-2008, l'État a mis en oeuvre une politique rigoureuse de suivi scientifique de l'espèce ainsi qu'un ensemble de mesures destinées à favoriser l'acceptation du loup, en particulier auprès des professionnels de l'élevage.

Dans le cadre du **Plan de développement rural national** (PDRN, 2000-2006), le Ministère de l'Agriculture et de la pêche a cofinancé avec l'Union européenne une mesure en faveur de la protection des troupeaux. Cette mesure « t » s'adressait aux éleveurs de troupeaux ovins et caprins qui pâturent dans des zones de prédation avérée ou probable. En fonction de la taille du troupeau et de la zone de pâturage, les éleveurs avaient accès à différentes options de protection : gardiennage renforcé / clôture, chiens, analyse de vulnérabilité.

Cette mesure a fait l'objet d'adaptations en 2005 et 2006 afin de mieux correspondre aux besoins des éleveurs et permettre une meilleure protection des petits troupeaux : les dépenses engagées au titre de la mesure « t » du PDRN sont passées de 1,35 million d'euros en 2004 à 3,41 millions en 2006 et 4,06 millions d'euros en 2007.

En plus des mesures de protection aux troupeaux, le ministère chargé de l'agriculture a accordé depuis 2004 des crédits d'urgence qui viennent compléter le dispositif. Ces crédits ont financé, notamment, l'emploi d'aides bergers ou des clôtures ; à ce titre, 60 000 euros ont été affectés en 2004, 80 000 euros en 2005 et 280 000 euros en 2006.

En complément de l'aide apportée aux éleveurs pour protéger leur troupeau, les montants engagés dans le cadre du système d'indemnisation des dégâts dus aux loups, mis en place dès 1993 et pris en charge par le ministère chargé de la protection de la nature, ont représenté environ 500 000 euros en 2002, 2003 et 2004, près de 1 million en 2005 et de 700 000 en 2006.

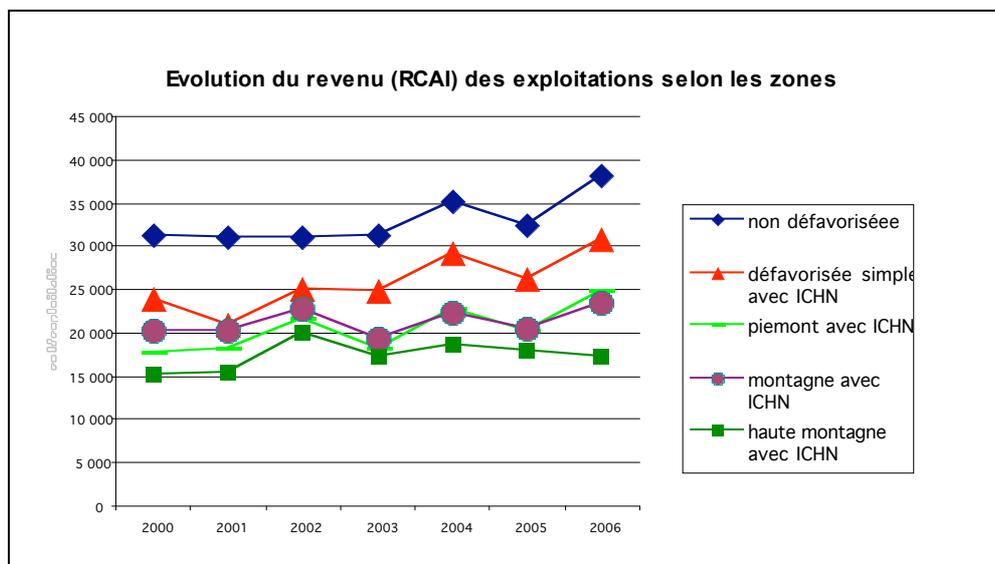
Enfin, chaque année, la DIREN Rhône-Alpes, chargée de la coordination dans le cadre du plan d'action sur le loup, prévoit 30 à 40 000 euros pour des actions de communication, animation ou formation sur le loup et sur les chiens de protection.

Un **effort de recherche développement et un meilleur accompagnement des éleveurs** sont également prévus car la cohabitation entre systèmes pastoraux et prédateurs ne sera pas possible sans l'apprentissage de pratiques adaptées de la part des éleveurs et des gardiens, et la garantie, de la part de l'Etat, que la régulation des prédateurs sera effectuée. Si les aides aux investissements sont très appréciées, celles qui ont pour objectif de faciliter la coexistence prédateurs/troupeaux font parfois l'objet d'une sorte de boycott de la part des instances professionnelles. La deuxième partie de ce rapport revient sur ce point.

4. Au total, le revenu s'est amélioré sur longue période, sans que l'écart se réduise significativement au cours des 10 dernières années

Le revenu des agriculteurs de montagne demeure, en effet, en décalage de 30 à 40 % par rapport à celui des agriculteurs de plaine.

Le tableau suivant compare les moyennes de revenu, toutes productions confondues ; il s'agit d'un indicateur bien trop globalisant, car les évolutions n'ont pas été parallèles selon les orientations technico-économiques ni selon les massifs, en fonction des dominantes de systèmes de production ; il n'en est pas moins significatif. A l'intérieur d'une même orientation et d'une même région, il est connu que les écarts sont importants et que tout porte à croire qu'ils s'accroissent du fait d'une exigence de technicité et de savoir-faire toujours plus grande.



*RCAI : revenu courant avant impôts par unité de travail non salarié
Source DGFAR/SCEES

Ce tableau appelle cependant un commentaire sur les résultats de l'année 2006, en général mieux orientés pour les productions végétales que les années précédentes et, de ce fait, accentuant les écarts entre producteurs de plaine et producteurs de montagne. Les chiffres 2007 marqueraient évidemment une divergence encore plus forte.

Les **principaux facteurs d'explication** de cette évolution, somme toute décevante, en sont :

- le poids des systèmes herbagers, structurellement défavorisés par rapport aux systèmes en grande culture : au niveau national, l'OTEX bovin lait est à l'indice 81 (moyenne triennale « 2006 », dernières statistiques disponibles), au même niveau qu'en « 1995 » ; l'OTEX bovin viande est à l'indice 87 (en amélioration sur longue période), et l'OTEX ovin (viande et lait) à seulement 53, en chute sévère par rapport à l'indice 72 en « 1991 » ;
- les structures de production plus petites : il est frappant de remarquer que l'écart avec la moyenne nationale perdure à travers les décennies ; cela a été souligné pour les systèmes laitiers (l'Auvergne, les Alpes du nord), et cela est également vrai, quoique dans une moindre mesure, pour les élevages à viande.

A titre d'exemple, le revenu courant après impôt (RCAI) par unité de travail des actifs agricoles non salariés (UTANS), indicateur de revenu couramment retenu, de l'OTEX bovin lait en Rhône-Alpes est inférieur de 12 points à la moyenne nationale, c'est à dire proche de la moyenne nationale grâce à la valorisation bien connue des fromages locaux. Le même indicateur, en Auvergne, est inférieur de 32 points à la moyenne nationale : l'effet structure se conjugue, dans cet exemple, à l'effet d'une médiocre valorisation des produits pour expliquer cet écart de revenu préoccupant.

Ces exploitations, trop petites, ne dégagent pas l'autofinancement nécessaire à leur modernisation, à la mise aux normes sanitaires, à l'acquisition des équipements de traite et de stockage assurant la qualité du lait, à l'achat des équipements mobiles spécialisés, etc. Totalement dépendantes des taux d'aides exceptionnels, ces exploitations se caractérisent par la précarité.

Le sort de l'agriculture de montagne est lié à celui des systèmes herbagers dont les productions ont rencontré à plusieurs reprises des crises aiguës, dont elles n'étaient pas responsables, depuis la crise de l'ESB jusqu'à celle de la fièvre catarrhale ovine (FCO). La poursuite d'une lente amélioration, en termes réels, au cours des dernières périodes est en réalité un succès qu'il faut saluer.

La conclusion à tirer est que **les aides structurelles**, (DJA, modernisation, PMBE, qui prennent largement en compte les handicaps liés à la montagne), associées aux aides permanentes spécifiques, **ICHN et prime à l'herbe, ne sauraient assurer à elles seules l'amélioration souhaitée** pour l'avenir.

L'Etat, appuyé par l'Union européenne et, de plus en plus, par les collectivités territoriales pour le volet structurel, a fait son possible pour soutenir la modernisation de l'agriculture de montagne et il y est parvenu.

C'est grâce à l'ICHN et, depuis 2002, la PHAE, que l'Etat a pu maintenir le revenu des éleveurs de montagne malgré les difficultés des filières animales. Les limites de cette politique sont atteintes et ***l'avenir des éleveurs, et de l'économie agricole de montagne, est subordonné à la revalorisation des productions animales en système extensif.***

Cette revalorisation dépend, certes, des dispositions de la politique agricole commune, c'est toute l'affaire du « ***bilan de santé*** », mais aussi, surtout peut-être, étant considérés les potentialités et les atouts de la montagne, de ***la capacité des agriculteurs à s'organiser et promouvoir une production de qualité que le marché saura mieux et plus justement rémunérer.***

B. DES MENACES SERIEUSES MAIS DES OPPORTUNITES A SAISIR

Trois menaces pèsent sur les perspectives d'avenir de l'agriculture de montagne :

- Le « bilan de santé » qui annonce la réforme de la PAC d'après 2013,
- la fin des quotas laitiers qui fragilise un peu plus les filières peu performantes,
- la baisse des aides structurelles dites du « 2^{ème} pilier » dans la programmation 2007-2013 et au-delà..

1.1. Le « bilan de santé »

Le « bilan de santé » a posé les termes du débat sur la réforme de la politique agricole commune. Les conclusions qui lui seront apportées au cours de cette année orienteront et anticiperont les discussions futures sur la PAC d'après 2013 :

- d'un côté, la Commission fait pression pour étendre le régime du paiement unique « découplé », qui devrait par conséquent se substituer à la PMTVA et aux parties encore couplées de la prime à l'abattage et de la prime à la brebis,
- de l'autre, des pays comme la France, soucieux de protéger certaines régions et un potentiel de production, argumentent sur la nécessité de maintenir le couplage des aides aux productions animales d'une façon ou d'une autre.

Tous les experts s'accordent sur les ***risques d'abandon de production, au moins partiel***, en cas de découplage total des aides du « 1^{er} pilier », malgré le maintien de l'ICHN. Ces abandons se produiraient d'abord, de façon logique, là où les productions sont les moins compétitives, c'est à dire chez les éleveurs de montagne, en particulier de montagne « sèche », où, d'ailleurs, les risques écologiques sont les plus élevés.

La Commission le reconnaît implicitement en proposant, dans sa communication du 20 novembre 2007, une aide spécifique et couplée dans le cadre de l'article 69 du Règlement 1782/2003 élargi dans ses objectifs, ses modalités et son ampleur, et destinée à maintenir la production laitière menacée par l'augmentation des quotas qui prélude à leur suppression.

La ***question du maintien de la PHAE*** (Prime herbagère agroenvironnementale) doit être mise en parallèle. La PHAE est l'héritière de la « prime à l'herbe » qui était simple dans ses critères et sa gestion et échappait au plafonnement à 50 ha de l'ICHN. La PHAE, succédané de la PMSEE, n'a été acceptée par la Commission qu'au prix d'un « verdissement » qui en a fait une aide aux conditions d'application complexes (diminution des intrants sur les parcelles engagées, non retournement des prairies, ...)

Les éleveurs ont été conduits à sélectionner les parcelles engagées, étant entendu que la diminution des surfaces a été compensée par l'augmentation du taux unitaire de la prime (passé à 76 euros). Les professionnels demandent que ces conditions soient levées au profit de l'application pure et simple de la conditionnalité du « 1^{er} pilier ». Il est difficile de ne pas leur donner raison.

La solution consiste alors à ***faire passer l'aide (l'actuelle PHAE) dans le « 1^{er} pilier »***, et à la gérer comme les autres aides de ce « 1^{er} pilier » ; la déclaration annuelle de surface comporte tous les renseignements utiles pour que les services des DDAF instruisent et calculent l'aide directement. Il

va sans dire que cette nouvelle « prime à l'herbe » serait ciblée sur les surfaces en herbe avec un plafond de chargement à l'hectare caractérisant les systèmes extensifs (plafond de 1,4 UGB/hectare), et, bien entendu, sous condition d'une production effective.

Dans l'hypothèse favorable où la France obtiendrait satisfaction, il resterait à vérifier que le couple ICHN-prime à l'herbe assure le maintien des niveaux de production. La prudence demande **que la PMTVA reste, au moins pour une grande part, « couplée »**, et **que la part de la prime à la brebis « recouplée » demeure ce qu'elle est.**

1.2. La question de l'avenir du troupeau bovin laitier

Dans la perspective de l'augmentation prévue des quantités de références laitières avant leur suppression, les experts s'accordent à prévoir une baisse du prix des produits industriels entraînant, probablement, l'ensemble de la gamme des produits laitiers. La question de la volatilité des cours se pose également dans un secteur jusqu'à présent très encadré. La conjoncture mondiale actuelle, très favorable aux producteurs laitiers, ne serait pas de nature à modifier ce jugement car l'offre devrait à moyen terme s'ajuster à la demande.

Les transformateurs industriels devraient, de leur côté, rechercher toutes les voies d'économie et délaisser en priorité les zones laitières les moins denses, où les coûts de collecte sont les plus élevés. Les producteurs sont de ce fait inquiets.

La Commission a déjà intégré cette difficulté et a proposé dans sa communication du 20 novembre une **aide couplée, réservée à la zone de montagne**, afin d'y maintenir la production, sur la base de l'article 69 du règlement 1782.

La question à régler est double :

- obtenir dans les débats sur le « bilan de santé » une disposition qui établisse un lien réel entre l'aide et la production ; le risque serait d'accorder l'aide et de laisser partir sans successeurs les producteurs âgés ;
- renforcer considérablement les structures de transformation et de commercialisation de la production laitière dans le Massif central où elles sont déficientes ; comme l'aide exceptionnelle n'a pas vocation à durer longtemps, il faudrait agir fort et vite.

1.3. Le risque de diminution des aides à la modernisation des exploitations et à l'organisation des filières dans l'avenir.

Faudrait-il cacher la situation budgétaire de l'Etat qui impose une discipline à laquelle le ministère de l'agriculture et de la pêche ne peut se soustraire ? Jusqu'à présent, tout le monde en convient, les exploitations de montagne ont été prioritaires et n'ont subi aucune restriction de crédits. En particulier, les maquettes régionales du FEADER sont conformes aux engagements pris par l'Etat dans les contrats de projet Etat-régions (CPER).

Le programme de développement rural (PDRH) 2007/2013 détermine les actions et les enveloppes : les volets agricole (axe 1) et environnemental (axe 2) ont bénéficié de la priorité au détriment du développement rural stricto sensu (axe 3), limité au seuil réglementaire de 10 % de l'enveloppe totale.

Les crédits affectés à la compétitivité des exploitations (axe 1) ont pu être fixés à un niveau satisfaisant, notamment grâce à la décision de financer la PHAE hors programmation du PDRH qui a permis de faire la place aux mesures de l'axe 2, ICHN et mesures agroenvironnementales, et de maintenir une dimension suffisante à l'axe 1 pour le financement de l'installation, de la modernisation des exploitations et de l'appui aux filières et à la forêt, dans des conditions que d'aucuns pressentaient irréalisables.

Au total, si risque il y a, il concerne les mesures agroenvironnementales, hors ICHN et PHAE, ainsi que les aides à la **filière forestière** dont les crédits inscrits dans le PDRH font l'objet d'interrogations sérieuses.

Certes, la Commission a suggéré, dans sa communication du 20 novembre 2007, d'**augmenter la modulation** (un prélèvement sur les aides du « 1^{er} pilier », exprimé en pourcentage, au profit de la part communautaire du « 2^{ème} pilier »). A cet accroissement de crédits du FEADER devrait correspondre à due concurrence un accroissement des contreparties nationales, c'est à dire principalement de l'Etat. Cette proposition n'est pas nouvelle ; le Conseil des Ministres de l'agriculture

l'avait écartée il y a quelques années et renvoyée à plus tard. La France, comme de nombreux autres Etats-membres, estime toujours que son apport financier au financement de la PAC ne peut être accru et maintient donc son opposition à cette proposition.

Quelles conclusions tirer ?

- Conformément aux résolutions prises dans le cadre de la nouvelle programmation, il conviendra d'**agir effectivement de façon plus sélective pour ce qui concerne l'installation et la modernisation des exploitations**, en fonction des priorités et des critères préalablement définis au regard des enjeux des différents territoires, tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons d'équité et d'efficacité ; encore faudra-t-il que les CDOA en jouent le jeu.

- Les besoins financiers pour renforcer et moderniser les moyens d'organisation des filières et leurs outils de collecte, de transformation et de commercialisation sont immenses au vu des insuffisances constatées dans plusieurs régions. Il conviendrait donc d'**être également sélectif quant à la qualité des projets** et des hommes qui les portent, la durabilité des instruments juridiques mis en œuvre pour structurer les filières. Cette observation conduit à souligner l'importance de l'animation dans le pilotage de ces projets.

- Les moyens accordés à l'axe 2 demeurent, malgré tout, strictement encadrés, notamment en ce qui concerne les **mesures agroenvironnementales territoriales** (MAET) qui devraient rester, de fait, limitées aux zones NATURA 2000 et aux bassins versants prioritaires. Il sera difficile de répondre à d'autres initiatives adaptées aux situations locales, visant protection des milieux et maintien de l'activité agricole et forestière.

- La **question de l'animation n'est peut-être pas suffisamment prise en considération**, sauf quelques cas emblématiques comme dans le plan « loup » et le « PSEM ». Certes, on ne peut qu'être frappé par le foisonnement des organisations présentes dans les milieux de montagne et dont l'action, justement, mériterait d'être évaluée. N'y aurait-il pas moyen d'appuyer la mise en œuvre d'une action rationnelle et coordonnée, soit sur le PDRH, soit à travers le CASDAR, sachant que ce domaine est l'un de ceux où les collectivités territoriales, proches du terrain, peuvent avoir un rôle qui dépasse celui de simple apporteur de financement ?

- La politique locale d'aménagement du territoire appartient en premier lieu aux collectivités territoriales et il est parfaitement légitime d'attendre d'elles qu'elles ajustent leurs interventions à des besoins qui ne sont pas précisément prévus par la programmation définie pour la période 2007/2013 dans le cadre des contrats de projet Etat-régions et du PDRH. Elles seront mieux placées que l'Etat, par exemple, pour répondre aux sollicitations des organisations professionnelles à l'occasion des **efforts d'organisation et de promotion des productions de qualité** qui ne manqueront pas de s'amplifier dans l'avenir, car l'agriculture de montagne doit mieux valoriser ses atouts.

2. L'agriculture de montagne ne manque pas d'atouts, mais ils sont inégalement répartis et, plus encore, inégalement exploités

2.1 L'image de nombreux produits est extrêmement forte : roquefort, bruccio, comté, beaufort, etc.

Ces succès reposent sur un savoir-faire qui vient de loin, une discipline librement acceptée et un savoir vendre, qui différencient le produit du tout-venant et qui garantissent au consommateur la régularité et l'authenticité.

Les hommes y sont pour beaucoup, aidés par la proximité des consommateurs et des flux touristiques dont ils ont su plus ou moins tirer parti. Ces données objectives, tourisme, proximité urbaine, sont des facteurs favorables ou défavorables qui n'expliquent pas tous les écarts constatés : des régions souffrent du manque de discipline dans le respect des conditions de production, d'un médiocre appareil de transformation et d'une commercialisation qui ne se distingue pas du tout-venant.

Appellation d'origine (AOP) ou simple indication géographique (IGP), chaque filière doit s'interroger sur son produit, son marché, ses circuits de transformation et de commercialisation. L'appellation d'origine n'est pas une garantie de commercialisation ; elle en serait plutôt la consécration. L'étape

« IGP » ne serait-elle pas, avec la souplesse qu'elle autorise, une voie plus raisonnable pour des productions qui n'ont pas acquis la notoriété suffisante ?

Quel usage faire du qualificatif « montagne » ?

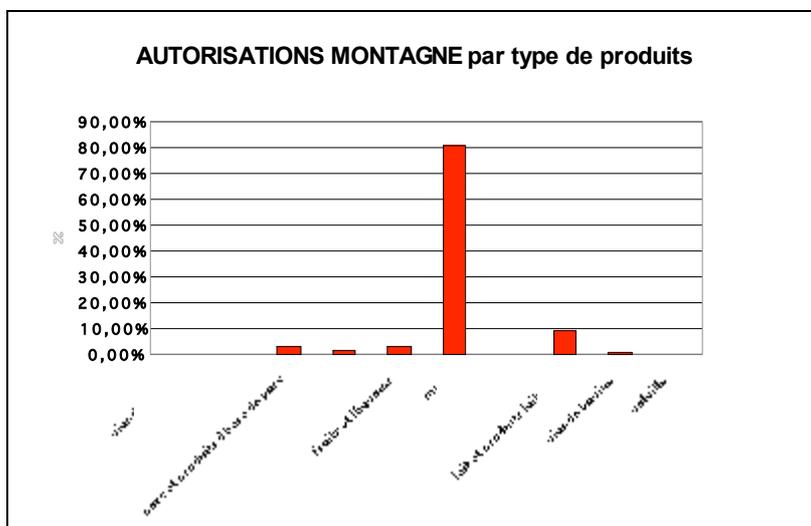
La loi montagne avait introduit en 1985 le qualificatif « montagne » qui permettrait au producteur situé dans la zone montagne de l'utiliser sans autre condition que celle d'avoir récolté, produit, transformé et conditionné en montagne. Les questions soulevées ensuite sont connues (compatibilité avec les AOC/IGP, compatibilité avec le droit communautaire de la concurrence) et sont la cause de la sortie tardive du décret d'application après des années de discussion et le vote d'un article modificatif dans la loi d'orientation de 1999 (décret du 15 décembre 2000).

La dénomination valorisante "montagne" vise à assurer que l'ensemble des étapes d'élaboration du produit, de la production jusqu'au conditionnement, y compris les matières premières utilisées et l'alimentation des animaux, sont bien situées en zone de montagne. La dénomination « montagne » peut porter sur les produits agricoles alimentaires (sauf le vin) et les produits agricoles non alimentaires et non transformés (herbes aromatiques par exemple). Des règlements techniques précisent les cahiers des charges que doivent respecter les producteurs pour chaque produit ou groupe de produit. Le bénéfice du qualificatif « montagne » fait, ensuite, l'objet d'une autorisation préfectorale.

Quatre règlements techniques nationaux ont été validés par les pouvoirs publics concernant le lait et les produits laitiers d'origine bovine, la viande porcine et les produits à base de viande porcine, la viande bovine et les produits à base de viande bovine et le miel.

Le tableau ci-dessous indique la part de la production des zones de montagne faisant l'objet d'autorisations de qualification « montagne ». Elle est effectivement élevée pour le miel, significative pour le lait et les produits laitiers du troupeau bovin, confidentielle pour le reste.

Il n'est plus lieu de s'interroger sur le bien-fondé de ce qualificatif « montagne » mais d'en faire le plus large usage possible et de mettre au point des stratégies communes.



Source DGFAR

2.2 Le tourisme

Le tourisme, sous toutes ses formes, d'été, d'hiver, de toutes saisons, individuel et collectif, représente une immense chance qui, malheureusement, ne concerne pas avec la même intensité les régions de montagne.

De fait, par exemple, la région administrative Auvergne vit sur un acquis et ne connaît pas le renouveau touristique et résidentiel de la partie sud du massif (et du Limousin à l'ouest), sans parler du développement résidentiel déjà ancien mais toujours très actif des autres massifs.

Encore faut-il savoir en tirer parti pour dynamiser l'économie locale : diversification des activités à la ferme, rénovation des bâtiments anciens et des villages, pluriactivité, élargissement de la gamme des équipements d'accueil, diversité de l'offre de manifestations et de loisirs.

Accepter et faciliter la pluriactivité

La pluriactivité est une chance lorsqu'elle peut être saisie, mais elle demeure une question lancinante jamais complètement réglée. Elle doit être analysée à plusieurs points de vue : celui de la réglementation, celui de l'accès aux aides agricoles, celui de la formation.

Les **avancées législatives** les plus récentes, notamment celles contenues dans la loi de développement des territoires ruraux (LDTR), ont entendu apporter des solutions à un certain nombre d'obstacles à la pluriactivité : rattachement à une caisse-pivot, calcul du revenu principal non plus à partir des revenus déclarés mais du temps passé aux différentes activités, etc. En pratique, les difficultés demeurent d'autant que les situations réelles sont extrêmement diverses. Il serait certainement utile qu'un nouvel examen de la portée de cet ensemble législatif et réglementaire soit effectué.

Cet examen des conditions réelles dans lesquelles se trouvent les exploitants agricoles pluriactifs pourrait porter également sur les **conditions d'accès aux aides**, en visant plus particulièrement l'ICHN et les aides aux productions animales. L'attribution de l'ICHN est réservée aux exploitants qui tirent au moins 50% de leur revenu de l'activité agricole et le montant de l'ICHN est dégressif en fonction du montant des revenus extérieurs. La pluriactivité est, moins qu'avant, une cause d'exclusion, mais son traitement renvoie aux dispositifs établis en CDOA et il est difficile d'en faire le bilan. Le **réexamen de la situation réelle** serait sans doute tout à fait utile.

Compter sur la formation pour faire évoluer les comportements

Enfin, **la formation, initiale et continue, est un vecteur d'ouverture et de diversification des activités**. Quelques lycées agricoles ont ouvert des classes de BTS qui associent formation agricole et formation à d'autres métiers : services à la personne, accueil touristique, par exemple. L'introduction d'une formation à l'entreprise dans les programmes de BTS agricoles, aussi bien que l'évolution vers des BTS moins spécialisés, sont des facteurs favorisant cette ouverture sur d'autres métiers ou des métiers complémentaires car la diversification des activités n'a de sens que si elle est pratiquée de la façon la plus professionnelle et accompagnée par un encadrement lui aussi professionnel.

2.3 La capacité des professionnels et des élus de la montagne à agir solidairement est aussi une chance.

Depuis longtemps, les professionnels et les élus de la montagne se rassemblent au sein de nombreuses organisations.

Des groupes se sont ainsi constitués au niveau européen, entraînés hier par les Italiens et les Français, puis les Autrichiens et les Espagnols, et enfin les nouveaux arrivants au sein de l'Europe.

L'Association des élus européens de montagne (AEM) a l'écoute de la Commission et influence les débats au sein du Comité des régions et du Comité économique et social européen, ainsi que **l'Association EUROMONTANA** avec laquelle la Commission entretient des liens étroits. Les représentants européens des régions de montagne agissent également, de longue date, au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE.

En retour, la Commission et ses services, en écho aux préoccupations exprimées, rappellent, s'il en était besoin, la problématique des zones de montagne à l'occasion de l'examen des différents dossiers : directives sur les questions d'environnement, programme de lutte contre l'effet de serre, programmation des fonds structurels, adaptation de la politique agricole commune.

La **Commission prépare actuellement un « livre vert » sur la cohésion territoriale** dans la perspective du débat sur les prochaines lignes directrices budgétaires, qui sera suivi de la discussion sur la politique agricole commune et de la programmation des fonds structurels après 2013 ; ce « livre vert » comportera évidemment un volet « montagne ».

Ce document, qui sera un « état des lieux » et proposera des « perspectives », fera l'objet d'une large consultation après sa publication prévue en automne. Il conviendra de **lui accorder l'importance qu'il mérite** et de faire en sorte que les réponses émanant des différentes institutions et organisations non gouvernementales françaises soient percutantes et convergentes. **La**

présidence française sera une alliée de poids pour donner à ces réponses le maximum d'audience.

CHAPITRE II : BILAN DE LA POLITIQUE FORESTIERE MENACES ET OPPORTUNITES

La forêt contribue donc insuffisamment à l'économie locale alors qu'elle répond fortement, mais parfois inégalement, aux enjeux environnementaux.

Les opportunités sont cependant réelles, à la condition de pouvoir mobiliser les moyens nécessaires.

1. Un bilan somme toute décevant

1.1 La récolte de bois ne progresse pas

La récolte de bois ne progresse pas alors que les plantations de la vague de reboisement des années 50 et 60, puissamment aidées par le FFN et les dispositions fiscales mises en place, viennent à maturité. Ainsi on prévoit un doublement de la production de bois résineux issus de ces reboisements dans le Massif Central d'ici 10 ans ! La forêt publique en montagne (forêts communales et domaniales), qui produit annuellement environ 1 800 000 m³, est aussi concernée.

En ayant jusqu'à ce jour plutôt prélevé les volumes dans les peuplements les plus faciles à exploiter et les plus accessibles car les mieux desservis, la forêt de montagne apparaît globalement sous-exploitée, avec un vieillissement prononcé et donc une tendance au stockage de très gros bois sur pied, ce qui peut compromettre par endroits le renouvellement, la fonction de protection et la pérennité des peuplements.

1.2 Les obstacles et les freins à une meilleure exploitation de la forêt

Les difficultés d'accès, le manque de main d'œuvre qualifiée, le manque de dynamisme de la filière aval régionale, le morcellement de la propriété en forêt privée, les difficultés à regrouper l'offre en forêt publique du fait des modes de vente sont autant de freins à une meilleure exploitation de la forêt de montagne. Par contre, le législateur a ouvert des perspectives pour la commercialisation des bois issus des forêts gérées par l'ONF.

1.3 Des moyens financiers publics insuffisants en général et en particulier dans les massifs de montagne

La prise en compte de la forêt de montagne et de ses problèmes apparaît, notamment, insuffisante dans les conventions interrégionales de massif malgré un effort constaté dans la préparation des conventions de massif 2007-2013 ; pour une commune propriétaire, les travaux en forêt constituent des investissements à « très long terme », souvent incompatibles avec les possibilités financières des budgets communaux ; les conventions de massif n'ont pas pris suffisamment en compte le long terme, en limitant, par exemple, leur intervention sur les premières années du renouvellement du peuplement.

1.4 La politique en matière de protection contre les risques naturels (forêts de protection, boisements et services RTM)

Le rôle des forêts de protection ne donne lieu à aucune compensation des pertes d'exploitation malgré le dispositif expérimental, reconduit en 2007 par le ministère de l'agriculture en faveur des propriétaires de ces forêts ; les crédits « Travaux RTM » (restauration des terrains en montagne) mis en place par le ministère ne sont pas suffisants pour aborder le difficile problème du renouvellement des boisements anciens RTM. De même, le dispositif de financement des services RTM fait appel à une contribution volontaire de l'ONF jusqu'en 2011 ; qu'en sera-t-il ensuite ? Le dispositif sera-t-il remis en cause ?

2. Menaces sur les perspectives, opportunités pour agir

2.1 Menaces

La forêt de l'UE ne rentre pratiquement pas dans l'application du protocole de Kyoto.

Le réchauffement climatique conduira à une augmentation probable des fréquences d'occurrence pour les risques extrêmes : tempêtes, chablis, incendies, inondations, embâcles, érosion, sécheresse, canicules, problèmes sanitaires.

L'insuffisance des moyens consacrés à la forêt de montagne est générale : au niveau des investissements forestiers pour les travaux de desserte, de renouvellement et d'amélioration des peuplements, des subventions pour les travaux de protection et de prévention contre les risques naturels, des moyens de lutte contre l'incendie en dehors des zones prioritaires de la sécurité civile.

La conclusion est donnée par cette phrase tirée du récent rapport du CGAAER : « L'attention est appelée sur l'accumulation de volumes non récoltés, le dépérissement et l'accumulation de bois secs et, en conséquence, sur le risque d'embrasement majeur, du type des incendies dans le Péloponnèse en été 2007, sur plus de 50 000 ha de Digne à Toulon. »

2.2 Opportunités

- La prise de conscience écologique s'impose de façon encore plus aiguë à la forêt de montagne : prévention des risques, piégeage du CO₂ (Grenelle de l'environnement et Assises de la forêt).

- L'augmentation des cours du bois dans un contexte général de déséquilibre offre-demande sur les matières premières. Le sauvetage pourra-t-il venir d'une demande forte obligeant l'amont, propriétaires forestiers et exploitants, à investir en matériel moderne pour mécaniser davantage l'exploitation et adopter une posture commerciale qui garantisse la livraison de bois sous forme de produits normalisés et sur des périodes longues (contrats d'approvisionnement) ?

- L'encouragement aux énergies renouvelables (plaquettes, etc.). Y a-t-il un avenir dans la recherche d'autonomie énergétique des exploitations et le développement de filières locales reliant la forêt à l'équipement public d'une même collectivité ?

- Des actions d'ensemble au niveau des massifs. Des initiatives sont prises par les communes forestières, l'ONF, les coopératives, les CRPF ; un tiers des chartes forestières concernent la zone de montagne et 2 schémas stratégiques forestiers de massif ont été engagés ; des projets ont été lancés sur le volet volontaire « crédit carbone », dans lesquels des entreprises achètent des forêts ou investissent dans leur exploitation pour « compenser », sur une base volontaire, les pollutions qu'elles émettent par ailleurs.

2^{ème} PARTIE : PROPOSITIONS

Les propositions sont regroupées autour de quatre chapitres :

- refonder les soutiens à la production agricole
- mieux exploiter la forêt, mieux répondre aux enjeux environnementaux
- maintenir les aides structurelles du « second pilier » de la PAC
- agriculteurs et forestiers, acteurs des territoires.

CHAPITRE I : REFONDER LE SOUTIEN A LA PRODUCTION AGRICOLE

1. Un préalable : soutenir plus équitablement les productions animales

Les avancées des organisations professionnelles

Avant de proposer des pistes de travail, il convient de saluer la réflexion conduite par les professionnels de la montagne en vue de préparer les Assises de l'agriculture et la réponse française à la communication de la Commission sur le « bilan de santé ».

La COPAMAC (Conférence des présidents du Massif Central) et le SIDAM (Service interdépartemental pour l'animation du Massif Central) ont publié le 20 novembre dernier un document intitulé « **Nourrir c'est produire** », qui aborde tous les aspects de la politique agricole de la montagne et qui appelle de ses vœux un soutien à la prairie de portée plus économique que l'actuelle PHAE.

En février, les responsables des trois organisations de développement, du Jura (ARDAR), du Massif Central (SIDAM) et des Alpes du nord (SUACI), ont publié, avec l'accord des OPA des 28 départements représentés, un « **Manifeste pour une adaptation de la PAC** » qui « refonde les enjeux économiques et territoriaux de l'agriculture ». Ce document est intéressant par la convergence des positions défendues par des territoires de montagne très différents les uns des autres, et par sa proposition de créer un « DPU minimum » à côté des soutiens spécifiques à l'élevage et à la montagne.

Propositions

Un dispositif pérenne favorable aux élevages bovins, ovins et caprins extensifs, sur l'ensemble du territoire, fondé sur :

- **une « prime à l'herbe », générale et simple**
- **un « DPU minimum »**
- **le maintien couplé d'une part substantielle de la PMTVA et de la prime à la brebis**

Un dispositif pérenne favorable aux élevages bovins, ovins et caprins extensifs, sur l'ensemble du territoire, pourrait s'articuler ainsi :

- **une « prime à l'herbe », générale et simple**, assise sur les hectares de prairies (rotation d'au moins 5 années), sous les seules conditions d'un taux de chargement inférieur à 1,4 UGB/hectare et d'une spécialisation herbagère ; décidée en application de l'article 69 révisé et étendu, il faudrait qu'elle se substitue immédiatement à la PHAE, y compris pour les contrats en cours (à moins que le bénéfice du contrat PHAE ne soit supérieur au produit de la nouvelle aide) ;
- **un « DPU minimum »**, s'ajoutant aux DPU actuels (éventuellement diminués du prélèvement « article 69 » selon les modalités qui seraient fixées), « dans l'optique d'une harmonisation du montant du DPU par actif à l'horizon 2013 » selon les termes du « Manifeste » ;
- **le maintien couplé d'une part substantielle de la PMTVA et de la prime à la brebis** (déjà partiellement découplée).

Les niveaux respectifs de ces aides dépendront du déroulement de la négociation, du degré d'acceptabilité des différentes mesures par la Commission et le Conseil des ministres, des contraintes réglementaires et financières : l'essentiel est que les éleveurs de montagne, producteurs de lait ou de viande, retrouvent au moins l'équivalent de ce qu'ils recevaient jusqu'à présent du 1^{er} pilier, additionné de la PHAE.

Accentuant le rééquilibrage vers l'extensif, ce dispositif est favorable à la montagne, à la condition absolue que le couplage demeure suffisant pour maintenir la production au meilleur niveau.

2. Améliorer la compensation du handicap montagne

2.1 l'ICHN

Avant de conduire à son terme la revalorisation de l'ICHN annoncée en 2003, plusieurs préalables budgétaires doivent être levés : que la France obtienne de la négociation sur le « bilan de santé » l'extension de l'article 69 qu'elle demande ; que la nouvelle prime à l'herbe se substitue rapidement à la PHAE actuelle pour dégager des marges de manœuvre au sein du « 2^{ème} pilier » ; que les grandes masses du « 2^{ème} pilier » puissent être, en conséquence, re-calibrées pour déterminer ce qui pourrait être affecté, et quand, à l'ICHN.

La profession demande l'augmentation, à 50%, de la majoration de l'aide sur la tranche de 25 hectares ; elle demande également la prise en compte des UTA non salariées, tant il est vrai que les GAEC en bénéficient au titre de la transparence.

Passer la majoration sur la première tranche de 25 hectares, de 35 à 50%

Il est proposé, tout bien pesé, d'exécuter purement et simplement et dès que possible l'engagement pris en 2003. Le passage de la majoration de 35 à 50% sur la tranche de 25 hectares représenterait à peine 10% du montant total des ICHN, soit moins de 40 millions d'euros pour la zone de montagne. Compte tenu des revalorisations déjà intervenues et des conséquences attendues des autres réformes du « 1^{er} pilier », il n'est pas proposé d'autres aménagements à l'ICHN.

En effet, certains émettent l'idée de pouvoir moduler l'ICHN en fonction de critères faisant apparaître des coûts d'exploitation particulièrement élevés pour assurer la gestion des espaces les plus précieux, espaces à « haute valeur naturelle ». Comme le dispositif de l'ICHN offre, à l'intérieur des limites départementales, une grande souplesse de gestion et permet de moduler les montants selon un zonage propre à chaque département, avec l'accord de la CDOA, **il n'est pas proposé d'introduire d'autres modulations** que celles qui résultent du barème actuel (haute montagne, zones sèches, ovins, etc.).

La révision communautaire des zones défavorisées

Une question demeure toutefois quant aux conséquences de la **révision des critères de délimitation des zones défavorisées**, les critères physiques devant redevenir la règle générale de la délimitation des zones de montagne et défavorisées selon le règlement de base de la programmation 2007/2013, applicable en principe en 2010.

Maintenir en zone défavorisée les zones classées en piémont

Ce rapport entend soulever le problème des **zones périphériques de la zone de montagne, zones classées en piémont, voire éventuellement en zone défavorisée simple**, où se sont développés les villes et les bourgs qui font vivre la montagne voisine. A cheval sur la montagne et le piémont, ces territoires sont économiquement et sociologiquement homogènes ; bien souvent, les conditions agronomiques et climatiques y sont voisines, de telle sorte qu'il serait inéquitable d'y tracer une limite absolue entre la partie « montagne » et la partie de piémont ou de plaine.

Au niveau d'un ensemble montagneux, la zone de montagne et ces parties périphériques constituent une entité que la politique d'aménagement du territoire a retenu pour la notion de « massif ». Cette notion devrait s'appliquer en la circonstance afin de maintenir une appartenance « montagne » à ces zones proches, de façon à ne pas risquer de les écarter des programmes structurels européens et nationaux appliqués à la montagne, à commencer, évidemment, par le bénéfice des indemnités compensatoires « montagne » selon un barème à définir.

2.2 Le lait

Sortie des quotas : accorder une aide supplémentaire proportionnelle à la production effective de lait

Le **principe d'une aide supplémentaire**, dans le cadre de l'article 69, accordée aux producteurs de montagne pour combattre les effets de la disparition progressive des quotas, est déjà retenu, mais ses modalités ne le sont pas.

Les professionnels avancent des montants variant de 20 à 40 euros par 1000 litres, plafonnés ou non. Il conviendrait de retenir le principe d'une **proportionnalité de l'aide à la production effective** car c'est bien cette production qui importe.

Cette aide rappellerait l'ancienne aide à la collecte qui a permis longtemps de compenser le surcoût supporté par les ramasseurs de lait, que la Commission a condamnée. La question, en effet, est celle de la collecte et de la transformation : si une aide supplémentaire pouvait être accordée, elle **devrait être essentiellement consacrée à la restructuration de la filière aval**.

Ne conviendrait-il pas que, dans les bassins en difficulté, un **plan d'ensemble** soit établi avec l'objectif de bâtir un système de production et de transformation ambitieux et cohérent : restructuration économique (création de coopératives, par exemple), définition du produit (AOP/IGP ?), outils de transformation, contrôle qualité sur toute la chaîne, démarches commerciales et promotionnelles, etc. ? Ce plan serait financé par les producteurs eux-mêmes (éventuellement par un prélèvement volontaire obligatoire sur l'aide supplémentaire), par les fonds interprofessionnels (notamment le fonds laitier géré par SOFIPROTEOL), ainsi que par les collectivités territoriales et l'Etat dans le cadre du PDRH.

2.3 L'élevage allaitant

Dans le même esprit, la profession demande qu'une **aide supplémentaire** soit accordée aux éleveurs de brebis allaitantes, toujours dans le cadre de l'article 69, et que les élevages ovins mixtes se voient appliquer une règle semblable à celle bénéficiant aux élevages bovins mixtes. La France en défend le principe dans la négociation sur le bilan de santé.

La question de la filière se pose également, pour encourager des IGP, voire des AOC, dans certains bassins de production (adaptées à des bassins importants), ou de profiter d'un marché de proximité en établissant un circuit commercial solide appuyé sur le qualificatif « montagne » qui garantit la traçabilité aux consommateurs.

CHAPITRE II : MIEUX EXPLOITER LA FORET, MIEUX REpondre AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Les propositions d'actions présentées ci-dessous sont volontairement limitées en nombre afin d'éviter la dispersion des moyens disponibles et rester en phase avec le **plan d'actions issu du Grenelle de l'Environnement et des Assises de la Forêt (COMOP 16, « Forêt »)**, dont un des axes forts est le **plan de mobilisation en forêt de montagne**.

La préoccupation majeure reste celle de l'insuffisance des moyens financiers actuels si l'on veut renverser les tendances et lever les blocages constatés. La proposition principale est donc de renforcer globalement les moyens consacrés à la forêt de montagne.

1. Mettre en place des moyens financiers nouveaux

Dans le cadre de la mise en place du fonds pour la mobilisation des bois, couplé au « fonds chaleur » pour le développement des énergies renouvelables, élaborer un plan spécifique montagne comportant un volet exploitation des forêts et un volet protection contre les risques naturels.

Mettre en place des moyens financiers nouveaux, grâce au **fonds pour la mobilisation des bois, couplé au « fonds chaleur »** préconisé par les travaux du Grenelle **pour le développement des énergies renouvelables**.

Un plan spécifique montagne comporterait un volet exploitation des forêts et un volet protection contre les risques naturels. Il consisterait à :

- Soutenir les **investissements dans la desserte des massifs**, priorité reconnue par tous les interlocuteurs, sous réserve que ces investissements s'inscrivent dans des schémas concertés entre le public et le privé.

L'insuffisance de pistes de desserte est un vrai handicap pour près de 1 million d'hectares de forêt de montagne, soit presque un tiers du total !

- Soutenir les investissements dans les **équipements d'exploitation** (mécanisation et câble, bien plus utilisé par les pays voisins qui en ont modernisé les technologies), seules façons de faire baisser les coûts d'exploitation (actuellement 25 euros/m³ contre 12 euros/m³ pour le reste de la France).

Un **plan câble**, s'inscrivant dans le prolongement des initiatives déjà prises dans les massifs alpin et pyrénéen, est ainsi préconisé, en souhaitant l'émergence, dans les territoires, d'entreprises spécialisées dans ce mode d'exploitation et implantées localement.

- Développer le système des **bois façonnés vendus bord de route** (tri, optimisation de la qualité).
- Soutenir **l'exploitation et les ventes groupées de bois façonnés en forêt publique**.

La LOA de 2006 a prévu la possibilité pour l'ONF de regrouper l'offre de bois de collectivités publiques différentes (communes, forêt domaniale, ...) Il est proposé, pour compléter le dispositif et le rendre plus opératoire, que, lors de ventes groupées de bois façonnés, l'ONF puisse avoir **la possibilité de regrouper l'exploitation des différents lots** et éventuellement faire l'avance de trésorerie pour le compte des communes, lui permettant ainsi de **rémunérer en « net » les communes** de la valeur actualisée du bois sur pied.

Ce sont autant de mesures qui débloqueraient nombre de coupes invendues et permettraient de développer des moyens d'exploitation modernes au sein des ETF, de l'ONF (câble), des coopératives (partenariat privé-public).

Un complément législatif serait nécessaire pour permettre à l'ONF de regrouper et réaliser ces travaux d'exploitation en cas de ventes groupées.

En forêt privée, les coopératives doivent aussi pouvoir étendre ce type d'intervention en **utilisant au mieux tous les types de regroupement en association de propriétaires**, associations syndicales libres (ASL), associations syndicales autorisées (ASA), groupements fonciers (GF), groupements fonciers agricoles (GFA).

- Soutenir les investissements dans la **modernisation de la filière de 1^{ère} transformation** (sciage) en privilégiant les bois qui ont fait l'objet d'une normalisation des produits pour le hêtre et les résineux blancs.
- Soutenir les **filiales locales de bois-énergie** en lien avec « l'entretien minimum » des forêts de montagne, surtout là où ce développement impliquerait un circuit court entre les produits extraits de la forêt du territoire et un service de chauffage collectif, en permettant à ces projets de devenir éligibles au « **fonds chaleur** » pour l'investissement et le fonctionnement d'unités produisant de la chaleur renouvelable.

Au plus près des gisements de bois, l'utilisation du bois-énergie pourrait être encouragée au travers des aides aux installations de fabrication, de séchage et de stockage des plaquettes, à la condition formelle que la gestion forestière d'amont prenne en compte l'amélioration et le bon renouvellement des peuplements (plan de gestion – aménagements à établir et contrôler).

- Dégager les moyens budgétaires et techniques (guides, zonages) pour le **renouvellement des peuplements de protection** des forêts publiques (notamment les périmètres RTM) et privées (ce qui pose le problème de la compensation financière pour la gestion de ce type de forêt en regard des enjeux environnementaux dont elles assurent totalement ou partiellement la protection).

Si une action d'envergure n'est pas rapidement entreprise, ces forêts, venues à maturité, vont vieillir et perdre leur intérêt pour le maintien des terrains.

2. Agir de façon coordonnée et cohérente au sein des massifs

On doit s'appuyer sur deux outils existants qu'il conviendrait de mieux utiliser et développer, les **schémas stratégiques forestiers de massif** et les **chartes forestières de territoire** (dont les études sont aidées par le programme de développement rural).

De l'aveu général, les chartes forestières de territoire sont encore peu nombreuses et très inégalement entreprises selon les massifs. Une forte mobilisation autour du schéma stratégique de massif est évidemment le préalable à la mobilisation des acteurs locaux, forestiers et collectivités territoriales, autour des enjeux forestiers de leur territoire.

Dans les zones de montagne sous-exploitées, ce partenariat public-privé doit permettre aux acteurs de mieux comprendre et accepter les enjeux économiques et écologiques pour eux et pour la collectivité.

Des opérations « pilote » de regroupement des propriétaires (en testant peut-être les dispositifs d'Association syndicale, ASA et ASL), qui impliqueraient largement les collectivités territoriales (intercommunalités, pays, départements et régions), pourraient concentrer les efforts dans le domaine du foncier, dans un massif donné, afin de servir de référence.

3. Maintenir les moyens humains d'animation et de coordination de ces politiques (territorialité de l'ONF, animation du CRPF et des coopératives, outils techniques, services de RTM)

De par la multiplicité et la technicité des besoins en termes de gestion et de protection, la forêt de montagne doit bénéficier d'une animation suffisante du territoire par les techniciens de l'ONF, des CRPF et des coopératives. Les élus sont parties prenantes des décisions à travers les Chartes Forestières de Territoire, les offres groupées de bois, le développement des filiales locales de bois-énergie. Il faut donc veiller à préserver, sinon à développer, les moyens humains mis au service de cette nécessaire animation.

Il convient aussi de promouvoir des outils communs de la forêt publique et privée (observatoire des forêts de montagne, guides de sylviculture en montagne) en s'appuyant sur les initiatives déjà prises dans ces domaines.

En outre la composante transfrontalière apparaît essentielle dans le partage des techniques et des expériences entre gestionnaires ; elle mérite d'être encouragée et soutenue, notamment au niveau de l'Arc alpin et des Pyrénées.

Enfin le financement des services RTM de l'ONF, pour la part de leur activité relevant des missions de service public qui lui sont confiées, qui a fait l'objet d'arbitrage de la part du gouvernement pour la période 2007-2011, doit absolument être pérennisé au-delà de cette période avec une implication plus forte du MEEDDAT.

CHAPITRE III : MAINTENIR LES AIDES STRUCTURELLES DU « SECOND PILIER »

Le maintien du niveau des aides structurelles du « 2^{ème} pilier » conditionne la réussite de la politique de la montagne : renouvellement et modernisation des exploitations, qualité des produits et modernisation des filières et industries agroalimentaires, maintien des systèmes agricoles et pastoraux par les mesures agroenvironnementales.

1. L'installation et la modernisation des exploitations

S'interroger sur les plafonds d'aide édictés pour l'installation et la modernisation des bâtiments d'élevage

Ce rapport voudrait se limiter à la reprise de deux propositions qu'il considère légitimes et susceptibles d'améliorer un dispositif général qui répond globalement aux objectifs :

- le **plafond d'aide à l'installation** pourrait être relevé pour tenir compte de situations où les coûts d'équipement sont particulièrement élevés, notamment pour les exploitations qui pratiquent la transhumance et qui nécessitent des installations en alpage ou estive (par exemple en production laitière).

- les **plafonds de subvention du PMBE** ne prennent pas non plus en compte les écarts réels de coûts entre la montagne et la plaine ; la majoration de 10 000 euros apportée à des montants qui s'échelonnent de 40 à 80 000 euros paraît, effectivement, modeste. Il est vrai, toutefois, que l'intensité de l'aide est doublée en zone de montagne par rapport à la plaine (30% au lieu de 15% et même 35% en zone de haute-montagne). En outre, les JA bénéficient de la majoration de 10%.

Malgré tout, s'il ne convenait pas de pousser à la dépense des exploitations qui restent de taille modeste dans l'ensemble, il faudrait pouvoir dépasser dans certains cas les plafonds et accompagner des investissements de dimension et de qualité environnementale comparables à ceux des exploitations modernes des autres régions. D'une certaine façon, ces plafonds restrictifs envoient un signal négatif aux exploitants dynamiques, notamment parmi les jeunes.

2. Le pastoralisme

Maintenir le niveau d'équipement dans les alpages

Le soutien en faveur des équipements liés à la pratique du pastoralisme, mais destinés aussi à **aider les exploitants à revoir leurs pratiques face aux prédateurs**, à mieux protéger les troupeaux, à renforcer le gardiennage, etc., s'est traduit par la création de la mesure **323 c du PDRH** et représente un effort que chacun reconnaît ; il semble répondre aux besoins sous réserve d'en apprécier les résultats plus tard.

Préserver les activités pastorales en zone de présence de grands prédateurs

Toutefois, la cohabitation avec les grands prédateurs s'ajoute aux difficultés permanentes de systèmes d'exploitation que l'évolution des mentalités rend de plus en plus précaires, faute de pouvoir rémunérer les bergers et de leur offrir des conditions matérielles au-delà de l'économiquement possible.

Comment concilier ce qui, pour beaucoup, est inconciliable ?

S'agissant des Alpes et de la progression du loup, il est à craindre que, si on laisse faire, les prédatons soient de plus en plus nombreuses et que les indemnités explosent (elles ont crû de 50 % entre 2006 et 2007).

S'attacher à fixer le loup et l'ours dans les parties du territoire déjà colonisées et adapter les interventions en conséquence

Dans le respect de la convention de Berne, il devrait être possible de chercher à **fixer le loup dans certaines parties du territoire** où les aides aux équipements et au gardiennage du « plan loup » seraient appliquées sans restrictions et les indemnités établies forfaitairement selon des modalités simplifiées. Dans le reste du territoire, il s'agirait d'empêcher la population du loup de se développer afin de permettre aux éleveurs de retrouver la quiétude.

Pour le massif pyrénéen, il serait souhaitable de tenir un raisonnement analogue : **limiter la présence de l'ours** dans les vallées d'habitat « historique » où les systèmes de production laitiers sont mieux adaptés à cette cohabitation.

Promouvoir l'emploi et la qualification des bergers et vachers salariés

Il est important d'encourager la formation, la qualification et l'insertion professionnelles des femmes et des hommes qui optent pour les métiers du pastoralisme et dont les compétences maintenant requises associent celles de l'élevage et du gardiennage avec celles de la gestion des milieux naturels par le pâturage. La profession de berger saisonnier est l'une des voies de préparation à l'installation en élevage.

Dans ce cadre, il serait utile que la politique de massif puisse apporter sa contribution à la mise en place de formes innovantes de groupements d'employeurs, comme à l'emploi et à la qualification des bergers-vachers.

Conforter les outils d'organisation et de gestion collective des espaces pastoraux

Il apparaît nécessaire de sécuriser les dispositions réglementaires concernant les groupements pastoraux et d'encourager la création des **associations foncières pastorales** car elles jouent un rôle majeur dans l'utilisation et l'organisation collective des alpages (gestion collective du troupeau et des moyens de production, acquisition en commun de matériel adapté, embauche de main d'œuvre partagée, meilleure adéquation entre surface de pâture disponible et taille du troupeau), répondant à la nécessité économique et écologique de l'entretien des estives.

3. Les investissements dans les filières

Les montants financiers prévus dans le PDRH (axe 1) auront besoin d'être réévalués dans la mesure où les projets futurs seraient plus nombreux et ambitieux qu'auparavant, ce qu'il faut souhaiter.

La question est d'abord celle de l'adaptation des filières et des industries agroalimentaires aux exigences commerciales actuelles et à la conquête de marchés nouveaux, y compris à l'international.

C'est donc **dans l'hypothèse d'un succès de ces démarches que des moyens d'accompagnement** devront être trouvés.

4. Les aides agroenvironnementales de l'axe 2

Ce rapport a déjà évoqué le recours aux mesures agroenvironnementales territoriales pour répondre aux problématiques environnementales et productives particulières, en complément du dispositif général appliqué en montagne au bénéfice de l'élevage extensif.

Dans ce cas, ***il est à craindre que la programmation prévue peine à satisfaire ces demandes nouvelles***. Les enveloppes du PDRH permettraient, en effet, de répondre aux besoins des zones NATURA 2000 et des problèmes devraient apparaître si la demande allait au-delà.

Il faut, enfin, rappeler ici que, les ICHN étant co-financées sur le « 2^{ème} pilier », toute augmentation de leur niveau, comme cela a été dit plus haut, nécessitera de dégager des ressources nouvelles.

5. les crédits affectés à l'axe 3

Il convient seulement, ici, de rappeler comment les crédits affectés à l'axe 3 du PDRH ont été, d'un commun accord de l'Etat et des collectivités régionales, strictement limités à 10% du budget total du « 2^{ème} pilier », seuil imposé par le règlement communautaire. A peu de choses près, on peut en dire autant de l'axe 4, LEADER.

Cela signifie que ***les équipements publics et le développement des services à la population seront moins aidés par le PDRH que par le passé***. Les besoins en montagne étant particulièrement élevés du fait du relief et du climat, et plus encore en valeur relative dans les zones à faible densité de population, le poids de ces investissements reposera un peu plus sur les collectivités territoriales et les populations locales, posant la question de la répartition des charges publiques entre les collectivités et entre elles et l'Etat.

Il est clair que les collectivités régionales seront plus sollicitées que par le passé.

6. Répondre à l'addition de ces besoins

Trop d'inconnues ne permettent pas de faire le chiffrage arithmétique de ces besoins qui dépendent de nombreux facteurs, à commencer par la capacité des entreprises, exploitations, coopératives et industriels, pour ne parler que de la filière agroalimentaire, et des collectivités locales, communes, conseils généraux et régionaux, à conduire et réaliser des programmes ambitieux, ce qui dépendra de la conjoncture, de leurs capacités financières, et, enfin, de leur aptitude à bâtir des projets collectifs soutenus par les populations.

Comme toutes les ambitions de la politique de la montagne ne pourront être réalisées à l'intérieur du cadre tracé par le PDRH, accepter une réévaluation des montants budgétaires communautaires et nationaux du 2^{ème} pilier et, par conséquent, des points supplémentaires de « modulation »

Malgré tout, il faut avoir le courage d'affirmer que ***toutes les ambitions de la politique de la montagne ne pourront être réalisées à l'intérieur du cadre tracé par le PDRH***, pour les raisons suivantes, déjà exposées :

- Les besoins de la ***forêt*** étaient déjà sous-dimensionnés par le passé et le demeurent, d'autant qu'il faut placer plus haut les ambitions : la voie d'une nouvelle ressource et d'un nouveau fonds peut être le substitut à cette insuffisance, à la condition d'être rapidement mis en œuvre ;
- Les besoins au titre de l'axe 2, et en particulier des ***mesures agroenvironnementales***, sont probablement sous-dimensionnés, d'autant que l'augmentation de l'ICHN qui émerge sur cette enveloppe, est très souhaitée ;
- Un « coup de pouce » sur l'axe 3, ***mesures de développement rural, hors agriculture et forêt***, et l'axe 4, ***LEADER***, manifesterait le souci du ministère de l'agriculture, que les organisations professionnelles agricoles devraient comprendre et soutenir, d'appuyer les collectivités territoriales dans leurs politiques globales de développement dont les agriculteurs, en tant que citoyens et producteurs, profiteraient à tous points de vue en définitive.

Il importe donc, comme ce rapport l'a déjà exprimé :

- que la **PHAE soit rapidement remplacée** par une prime à l'herbe financée en totalité par les fonds communautaires du « 1^{er} pilier » (en souhaitant, même, que cette substitution intervienne en cours d'application des contrats PHAE) ;
- que les fonds communautaires affectés au « 2^{ème} pilier » soient, au moins partiellement, abondés par des **points supplémentaires de « modulation »** ; la Commission, dans le cadre du « bilan de santé », a proposé aux Etats-membres de porter la part obligatoire de la « modulation » de 5%, taux actuel, à 13%, ce que refuse le Gouvernement français et bien d'autres avec lui ; toutefois, ce rapport tient à rappeler que la satisfaction des besoins de financement des mesures structurelles demande que soit trouvé un **compromis satisfaisant**, permettant de répondre aux besoins exprimés, notamment ceux de la montagne, sans exagérément solliciter les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales.

CHAPITRE IV : AGRICULTEURS ET FORESTIERS, ACTEURS DES TERRITOIRES

1. Gérer ensemble le développement des territoires

Participer aux instances de développement local, signer des « chartes agricoles »

Encourager la participation des agriculteurs, des forestiers et de leurs représentants à l'élaboration des stratégies locales de développement et à la signature de « chartes agricoles » de territoire

En zone très rurale où l'agriculture tient le territoire mais où elle risquerait pourtant d'être mal comprise et ses besoins mal pris en compte, comme en région suburbaine où les conflits d'usage du foncier se font aigus et où l'agriculture risquerait d'être laissée de côté, **la participation des agriculteurs, des forestiers et de leurs représentants à l'élaboration des stratégies locales de développement** devient une nécessité, car c'est leur intérêt bien compris, et une exigence citoyenne : en territoire de montagne, bien plus que partout ailleurs, les enjeux agricoles et environnementaux sont trop importants pour tous pour que les seuls agriculteurs et forestiers puissent prétendre les régler eux-mêmes, appuyés sur leurs propres institutions et les soutiens publics qui leurs sont réservés.

A chaque niveau, local, départemental, régional où s'élaborent des stratégies de développement, les représentants de l'agriculture et de la forêt doivent savoir être présents, participer et comprendre les autres points de vue afin de jouer « gagnant gagnant ». Le monde agricole sait agir aux niveaux départemental et régional ; il lui faut aussi apprendre à jouer à l'échelle des pays et des agglomérations, nouveaux lieux où s'élabore un développement intégré à l'échelle du petit territoire.

Les **expériences de « chartes agricoles »** sont de plus en plus nombreuses, dans le massif alpin notamment, mais elles restent au stade des expériences qui mériteraient d'être multipliées avec l'appui des pouvoirs publics locaux. Le plus fréquemment, les chambres départementales d'agriculture en ont pris l'initiative et le Conseil général en a été le co-signataire avec, parfois, d'autres organisations professionnelles agricoles. D'autres ont été conclues au niveau d'un pays ou d'une agglomération, notamment en parallèle à l'élaboration d'un SCOT. Il n'y a pas de norme, l'essentiel est dans le dialogue et l'énoncé de principes qui ont valeur d'exemple et d'orientations auxquels les élus sont enclins à se référer.

D'autres régions ont expérimenté des « chartes paysagères », lieux de rencontre idéale pour traiter du devenir de l'agriculture avec l'ensemble de la société à travers ses représentants politiques et associatifs.

S'appliquant encore plus directement à l'agriculture, des « **plans de gestion des espaces** » ont été élaborés de façon expérimentale dans les Alpes (avec un suivi par le commissariat de massif et le SUACI sur 10 sites pilotes), les Pyrénées (Luchon) et encore les Vosges.

Tel est également le sens des « **chartes forestières de territoire** » ; à bien des égards, elles peuvent mobiliser acteurs publics et acteurs privés sur l'entretien et l'exploitation de la forêt, sur la création de nouvelles filières bois-énergie, etc.

Dans le même état d'esprit, les agriculteurs, directement et par l'intermédiaire de leurs représentants, doivent **participer à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT)**, pièces maîtresse de l'aménagement territorial local où doivent se traiter les relations ville-campagne ; aux SCOT de définir les espaces où l'agriculture doit être préservée tant pour sa contribution à l'économie locale que pour des raisons écologiques, de protection de l'environnement et de prévention des risques. Si les représentants agricoles et forestiers doivent y participer, c'est non seulement pour y défendre leur point de vue mais aussi pour les faire valoir auprès de l'opinion publique et les faire prévaloir, ensuite, dans l'action.

Toutes ces expériences sont à mettre en commun, à exploiter et à diffuser. Ce pourrait faire l'objet d'une prochaine mission technique des ministères de l'agriculture et de l'écologie.

2. Elaborer avec les instances locales de développement les stratégies de filières

2.1 Mieux structurer l'organisation des producteurs

Un signe officiel de qualité n'assure pas à lui seul la valorisation économique du produit. L'organisme de gestion de l'AOP ou de l'IGP, qui veille au respect du cahier des charges par les producteurs, n'a pas, en tant que tel, vocation à intervenir dans la gestion économique du produit. Il faut, par conséquent, créer l'outil qui rassemble les producteurs autour de la problématique de la filière et de son organisation technique et commerciale. Peu importe ce qu'il y a lieu de faire, l'essentiel est d'agir ensemble.

Ce sera encore plus vrai pour un groupe de producteurs misant sur le qualificatif « montagne » pour développer un marché.

Cette organisation de base est encore plus impérieuse en l'absence de signe de qualité, lorsque les producteurs sont aux prises avec un vaste marché où la qualité n'assure pas à elle seule la valorisation du produit.

Il est clair que les acteurs publics locaux, avec leurs partenaires naturels que sont les chambres consulaires et les organisations professionnelles et commerciales locales, peuvent être des aiguillons et des appuis pour réussir de telles démarches. C'est d'autant plus vrai que les bassins de production et les entreprises concernées sont de faible dimension et requièrent un souci d'adaptation au terrain à tous les stades de la chaîne.

2.2 Recourir à l'organisation interprofessionnelle

Dans l'esprit du mémorandum français et dans le but de conforter l'appropriation par les agriculteurs des conditions de mise en marché et de transformation de leur production, l'interprofession apporte un moyen d'action pouvant être largement plus utilisé qu'aujourd'hui.

Dans la législation actuelle, les interprofessions reconnues au niveau national peuvent créer des instances régionales ou spécifiques à des produits sous signe de qualité, à l'exemple du CNIEL, afin de concourir à l'amélioration technique des productions, à la recherche technique et l'expérimentation, éventuellement à leur vulgarisation, à la fixation de disciplines de production et de mise en marché, à la promotion des produits ; ces actions peuvent faire l'objet de fonds professionnels financés par les cotisations volontaires rendues obligatoires par l'Etat.

Dans le cadre réglementaire actuel, de tels projets induiraient des progrès significatifs dans le sens d'une meilleure valorisation de la production.

2.3 Encourager la diversification de l'activité des agriculteurs

Les programmes de développement rural ont de longue date encouragé la diversification mais la lenteur des évolutions démontre l'importance des blocages de tous ordres, y compris, trop souvent, le défaut de mobilisation des organisations professionnelles de l'agriculture. La diversification ne saurait se concevoir sans l'intégrer dans une stratégie locale admise par tous.

De l'étude récemment remise au ministre de l'agriculture sur la diversification, qui comporte un grand nombre de propositions qui n'entrent pas dans le cadre de ce rapport, il est proposé de retenir l'idée de créer, dans chaque département, par accord entre les trois chambres consulaires, un chargé de mission sur la diversification, qui répondrait aux questions, diffuserait les expériences utiles et assurerait l'information des élus et des autres acteurs du territoire.

2.4 Repenser l'animation et l'appareil de développement

L'agriculture de montagne ne peut se passer de moyens d'animation qui conditionnent l'émergence des projets que ce rapport appelle de ses vœux : disciplines de production, organisation économique des producteurs, respect des exigences sanitaires, pastoralisme, etc.

Chacune des organisations sectorielles concernées tend à développer son propre outil de communication et d'accompagnement, parfois en concurrence avec les organismes publics ou semi-publics oeuvrant dans le champ du développement (chambres d'agriculture et SUAD, ADASEA, GDS, etc.), ainsi qu'avec les parcs naturels nationaux ou régionaux.

Le temps ne serait-il pas venu de « mettre à plat » l'ensemble des moyens mis en œuvre, ou potentiellement disponibles, en distinguant ce qui ressort de la technique agricole et des questions environnementales, de ce qui touche à la mise en marché et aux filières économiques, et d'élaborer, par massif ou partie de massif, des règles du jeu afin d'assurer un meilleur service aux agriculteurs ?

Il faut également penser à la bonne information sur les questions foncières des différentes collectivités et partenaires concernés et à l'animation des groupements constitués dont l'action ne répond pas forcément aux attentes. Le problème de l'animation du territoire doit également intégrer cette dimension.

3. Gérer ensemble les questions foncières

3.1 Activer les gestions collectives du foncier

A la montagne s'attachent des modes de gestion collective du foncier qu'il faut certainement conserver et valoriser.

Les formules juridiques sont nombreuses et ont fait l'objet de plusieurs aménagements jusque récemment dans les lois de 2005 et 2006, toutefois leur complexité de mise en œuvre est fréquemment dénoncée.

Trois questions mériteraient d'être approfondies.

- La **possibilité d'imposer l'appartenance** à une structure de gestion si une majorité de propriétaires se prononce en sa faveur, selon des procédures plus simples et plus rapides que celles qui sont fixées par la législation (ASA, association foncière pastorale, ...) ; c'est faire jouer, en quelque sorte, le principe de « l'extension des règles » ;
- La possibilité, également prévue, de **passer outre l'absence de propriétaire connu**, notamment par le jeu de cette « extension des règles », selon des modalités pratiques et réalistes ;
- La **simplification des procédures** avec une supervision du juge qui ne soit pas prétexte à des lenteurs anormales, et la **transparence** du fonctionnement de ces groupements,

garantie par un contrôle externe (administration, officiers ministériels, obligation de publicité, etc.).

Aux yeux de l'administration, l'association foncière pastorale (AFP) reste l'outil le plus solide et le plus élaboré pour la mise en valeur des territoires pastoraux, même si sa mise en œuvre représente des opérations relativement lourdes pour les élus locaux. Il y a donc une question de formation et d'animation qu'il faudrait pouvoir traiter.

Le régime des biens sectionnaux est-il à remettre en cause ?

Dans certaines régions de montagne, le Massif central en particulier, le ***régime des biens sectionnaux*** est fréquemment mis en avant pour expliquer, par des incertitudes juridiques, un mauvais entretien et une sous utilisation des pâturages collectifs appartenant à une section de commune. Les lois de 2005 et 2006 ont entendu clarifier les conditions de location des terres et faciliter leur mise en valeur, avec la possibilité, notamment, d'en confier la gestion à la SAFER, elle-même chargée de les louer à des éleveurs par des baux de trois ans non soumis au statut du fermage. Ce dispositif est complètement nouveau et dérogoire.

La question est sans doute plus d'améliorer l'information des élus locaux, puisque c'est au conseil municipal qu'il appartient d'en décider l'attribution par des baux ou des conventions pluriannuelles de pâturage, que de chercher une nouvelle adaptation législative. Cela dit, il pourrait être utile ***d'effectuer une enquête*** sur la façon dont la législation en vigueur est connue et appliquée, afin, éventuellement, d'en tirer les conséquences législatives et réglementaires.

Faire usage de la réglementation des boisements

La réglementation des boisements permet d'organiser le territoire entre pâturages et espaces boisés, propriétaires et exploitants devant respecter le schéma accepté par tous. De cette façon, l'administration acquiert un devoir de contrôle de l'entretien des pâturages. D'un autre côté, l'administration y trouve le moyen d'organiser de façon plus rationnelle le boisement des terres lorsque celui-ci est demandé par un propriétaire.

3.2 Organiser la préservation des terres agricoles dans les documents d'urbanisme

La question se pose de façon aiguë dans les zones où l'urbanisation se développe autour des pôles industriels et commerciaux des vallées ou par l'expansion des résidences touristiques. Rien ne peut se faire sans passer par l'élaboration de plans d'urbanisme qui doivent prendre en compte les besoins de l'agriculture, par exemple en protégeant les pâtures à proximité des bâtiments d'exploitation et les pâtures de demi-saison, à l'encontre des propriétaires, mêmes s'ils sont exploitants en faire-valoir direct, prêts à céder leurs terrains si les prix atteignent des valeurs urbaines ou bien si l'âge les rapproche de la retraite... Pour autant, c'est dans les zones de montagne que l'on observe le plus grand nombre de communes dépourvues de documents d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme répondent rarement à la problématique agricole et les outils juridiques destinés à protéger les terres agricoles sont peu utilisés. Reprenant des conclusions aujourd'hui largement partagées entre les experts de l'urbanisme et les représentants de l'agriculture de montagne, ce rapport voudrait énoncer quelques recommandations :

- les agriculteurs, directement et par l'intermédiaire de leurs représentants, doivent ***participer à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT)***, pièces maîtresses qui s'imposent, en principe, aux autres documents d'urbanisme ;
- les plans locaux d'urbanisme (PLU) devraient traduire les orientations et directives des SCOT avec plus de rigueur qu'aujourd'hui ; dans ce but, il appartient aux agriculteurs et à leurs représentants ***d'être présents à tous les stades de ces procédures*** ; c'est à cette occasion que les collectivités et les agriculteurs peuvent mettre en œuvre des ***zones agricoles protégées (ZAP)*** qui vont rendre plus difficiles les changements d'affectation ; il est clair qu'une ***maîtrise d'ouvrage intercommunale des PLU***, fort rare à l'heure actuelle, permet de mieux appréhender la problématique agricole et de promouvoir, en particulier, les zones agricoles protégées ;

- ***l'action concertée entre les agriculteurs et les collectivités territoriales, en amont*** des plans d'urbanisme et à une échelle géographique plus large, soutenue par les services de l'Etat, peut avoir un effet mobilisateur en éclairant l'opinion publique et en plaçant, de ce fait, les responsables de l'urbanisme devant leurs responsabilités ; l'exemple des départements et des communautés d'agglomérations qui signent de telles « chartes agricoles » avec les OPA locales (Alpes du nord) mérite d'être soutenu et recommandé par les pouvoirs publics.

3.3 Diffuser les expériences de développement intégrant la dimension agricole et forestière et élaborées de façon partenariale avec tous les acteurs du territoire

De telles expériences existent, entreprises parfois de longue date grâce à une dynamique locale fondée sur une tradition d'action collective et d'esprit d'entreprise. Elles ne diffusent que lentement vers d'autres régions du massif et vers les autres massifs qui ne partagent pas cette culture et ne bénéficient pas des mêmes facteurs favorables en terme de dynamique économique et sociale.

Aussi, est-il proposé, parce qu'il est du devoir de l'Etat de dynamiser l'action qu'il conduit en faveur des régions et de l'agriculture de montagne, de ***travailler à un appel à projet*** qui serait spécifique dans son champ d'application, la montagne, et son objet, une ***démarche intégrée de développement, entreprise à l'échelle du pays***, comprenant des projets propres à l'agriculture et à la forêt, dans tous leurs aspects, production, filières, foncier, etc.

Ces projets seraient sélectionnés sur leur approche multi-partenariale et durable, associant les collectivités territoriales et les autres acteurs du territoire. Les thématiques agricoles et forestières devraient intégrer les questions de prévention des risques, de biodiversité, de ressource en eau, d'étalement urbain, de gestion des alpages et des estives, etc.

4. La lisibilité de la politique en faveur de la montagne : le massif

Le massif est l'instrument d'une action globale de l'Etat en faveur de la montagne. Il donne de la visibilité à cette politique et les ministères doivent donc y participer avec en vue un objectif partagé de développement intégré. Une telle affirmation n'est pas sans conséquence sur les pratiques du ministère chargé de l'agriculture.

4.1 Le rôle des commissariats de massif

Le commissariat de massif assure une animation inter régionale en vue d'élaborer un certain nombre d'actions spécifiques en faveur du massif **et il coordonne leur mise en œuvre**. Ce faisant, **il agit, de facto, pour le compte des collectivités régionales** autant que pour le compte du préfet coordonnateur et des préfets de région.

Le commissariat de massif recherche les synergies entre l'action de l'Etat et les orientations propres des collectivités régionales et les traduit dans le **schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif** qu'il propose au comité de massif et aux régions. Ces schémas de massifs ont été rendus obligatoires par la LDTR.

Le **comité de massif**, « conseil économique et social » à l'échelle du massif, joue un rôle utile de dialogue, d'innovation et d'impulsion.

Les politiques élaborées sont transcrites dans les **conventions interrégionales de massif (CIM)**. Leur contenu est variable au point que certaines ignorent quasiment l'agriculture, estimant avoir peu à dire en dehors du rappel des dispositions nationales ; par contre, toutes sont impliquées dans la forêt.

Le commissariat s'investit dans des actions transnationales et, dans les trois massifs frontaliers, anime une politique transfrontalière.

Les actions transfrontalières sont maintenant bien établies ; les commissariats y ont fortement contribué et continuent d'y jouer un rôle d'animation. En outre, ils s'investissent dans des actions transnationales, y compris le Massif-central. La convention alpine est l'exemple de relations établies et déjà anciennes au sein d'un massif européen, l'Arc alpin.

De telles actions pourraient être développées avec l'avantage d'étendre le champ de vision des acteurs et d'attirer davantage de **financements européens** (INTERREG). N'y aurait-il pas intérêt, par exemple, à évoquer le sujet des prédateurs et de l'application de la convention de Berne à l'échelle, cette fois transnationale, des Alpes tout entières ?

Ces relations transfrontalières, voire transnationales, ont aussi certainement pour résultat d'améliorer la **visibilité de la montagne** dans les enceintes européennes.

Le commissariat de massif est un référent au niveau du massif.

Le commissariat de massif n'est pas que le porteur du message de l'Etat à l'échelle du massif, avec le préfet de région coordonnateur et sous son autorité.

Il est un référent qui doit être reconnu par les collectivités et les organisations associatives, sociales et professionnelles. Pour ce faire, il doit être bien plus qu'un simple agent de l'Etat placé auprès du préfet de région coordonnateur. Son rattachement direct à la DIACT doit l'y aider, autant que ses qualités propres de dialogue, de médiation et d'innovation.

4.2 Politique agricole et forestière et politique de massif

Les **questions agricoles communes au massif ne manquent pas** : filières et signes de qualité, organisation économique des producteurs, pastoralisme, animation et développement (au sens agricole). Il est clair qu'une action spécifique au massif sera mieux comprise et acceptée si elle répond de façon équitable et générale à une problématique commune à l'ensemble du massif ou à une partie significative de celui-ci.

Toutes les conventions inter-régionales de massif sont déjà **impliquées dans la forêt**, d'autant que les dernières lois forestières ont particulièrement et très justement développé l'approche par massif (schémas stratégiques de massif).

A partir d'un diagnostic partagé, **les CIM doivent sélectionner celles des mesures qui leur sont propres**, sans chercher à superposer des procédures spécifiques aux procédures de droit commun. Les commissaires doivent « inciter à faire » plutôt que « faire » ; des secrétariats « a minima », ce qui est le cas, doivent éviter les complexités administratives.

Cependant, le partage entre affaires de massif et affaires sectorielles n'est pas simple et les pratiques diffèrent d'un massif à l'autre et d'une génération de CIM à une autre.

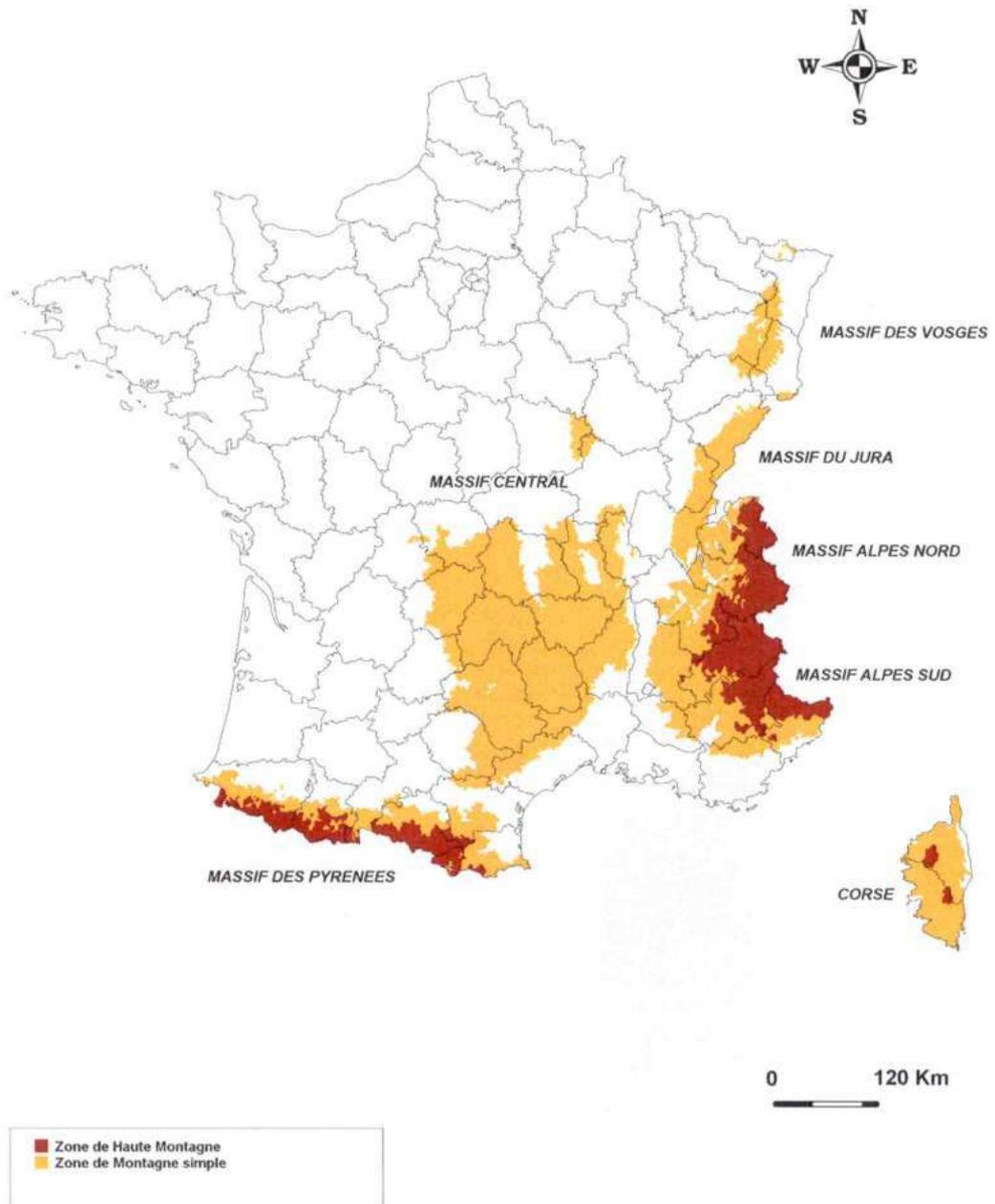
Il convient donc que les acteurs des massifs, notamment les Comités de massif et leurs commissions qui se réunissent entre les sessions, aient une **vision d'ensemble de l'action de l'Etat, par ministère et tous ministères confondus**. Les commissariats de massif sont responsables d'une action interministérielle, mais ils ne peuvent la conduire utilement et efficacement que dans la mesure où **les responsables ministériels adoptent une attitude positive vis-à-vis de ce rôle interministériel** et évitent de cloisonner leur action.

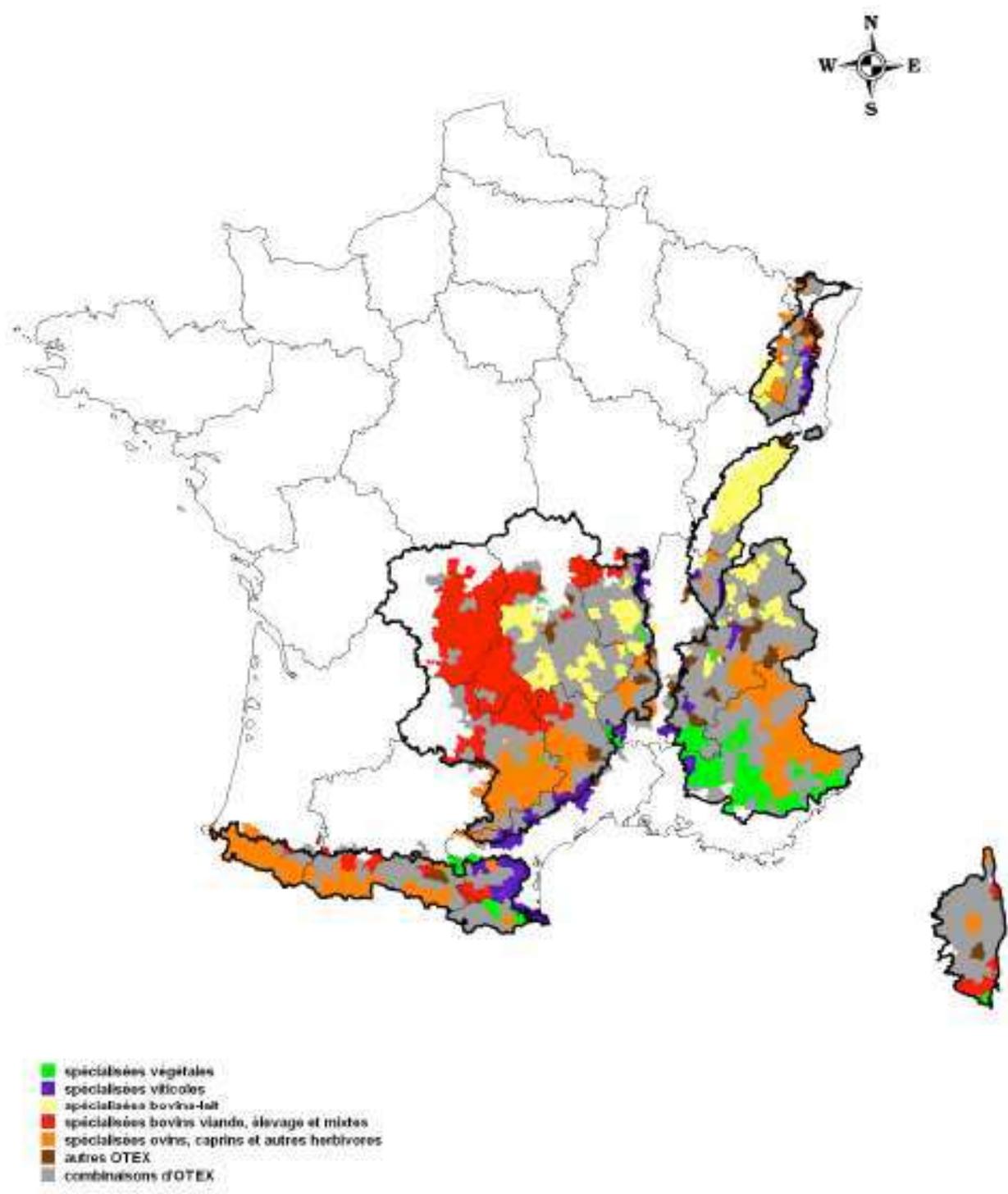
La notion de massif est en réalité une richesse en terme d'ouverture et de participation à une œuvre commune qui recherche les effets de synergie entre les différents moyens d'action de l'Etat. Dans cette action commune, le ministère de l'agriculture détient une grande part, tant par le volume de ses apports financiers et leur impact, que par la force de la représentation professionnelle agricole et forestière, pour autant qu'elle agisse en partenaire.

Il est donc de l'intérêt de tous que l'action en faveur des massifs soit conduite d'une façon qui **accorde à l'échelon déconcentré le maximum de délégation et de responsabilité**.

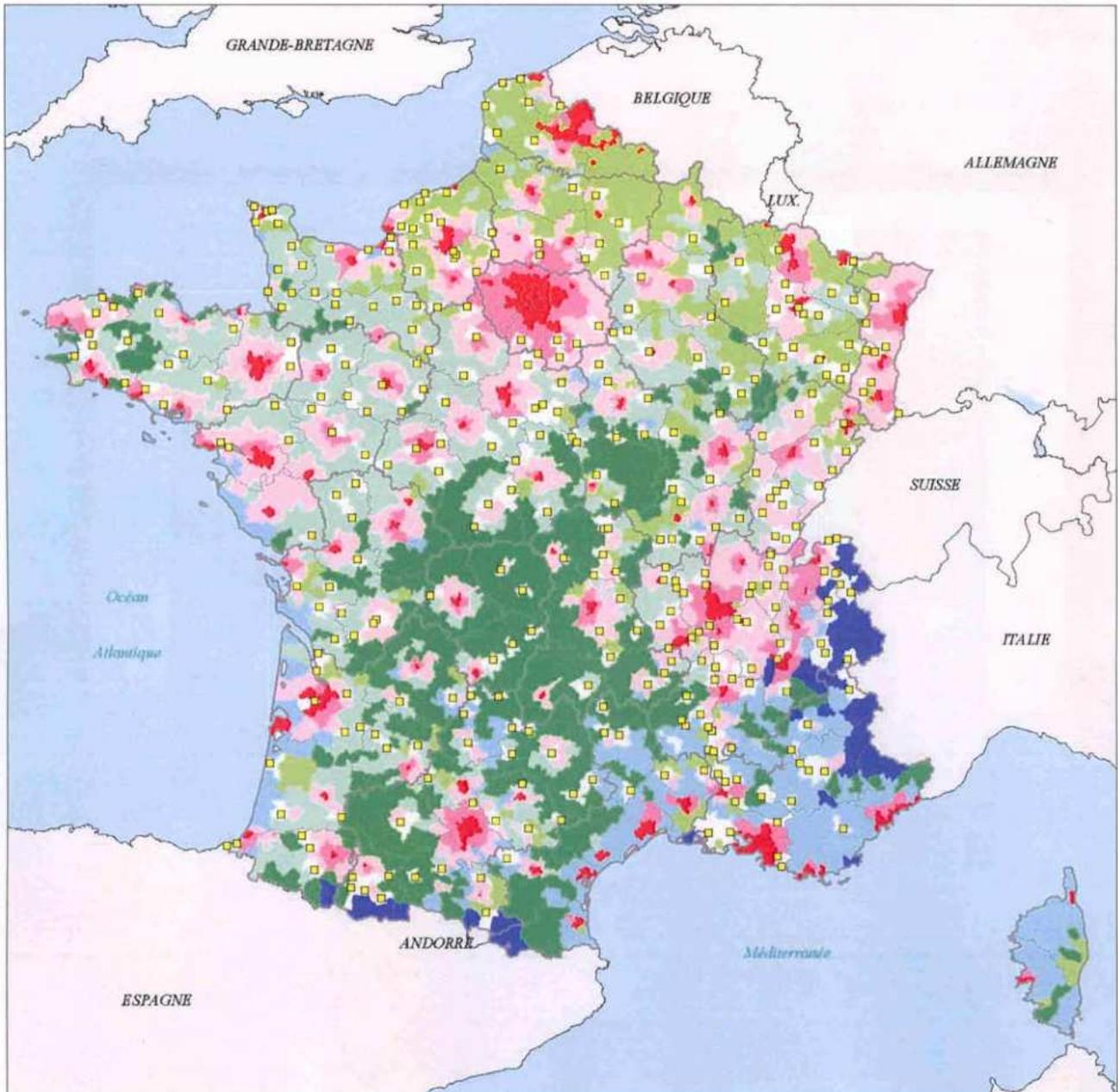
Sur le terrain pratique, sans empiéter sur le rôle de la DIACT, il conviendrait que les **commissaires de massif soient mieux et plus directement associés aux travaux du ministère** sur la montagne et la politique de massif, incitant à une meilleure collaboration entre les services déconcentrés du ministère et les commissaires de massif. Geste symbolique et somme toute naturel, ils pourraient être invités à participer aux deux séminaires annuels des directeurs départementaux et régionaux, d'autant que la création des DDEA en ouvre définitivement les portes à d'autres qu'aux seuls agents du ministère de l'agriculture.

Pierre MOREL-A-L'HUISSIER





source: Agreste , RA 2000



■ Cantons urbanisés (exclus de la typologie)

Campagne des villes

- Périurbain de proximité
- Rural en voie de périurbanisation

Campagnes fragiles

- Rural agricole vieilli et peu dense
- Rural ouvrier

Nouvelles campagnes

- Rural à économie touristique
- Rural à attractivité touristique résidentielle
- Rural en transition

■ Petites villes rurales