

EYCHENNE Corinne, 2014, « L'agriculture de montagne, de la marginalité au capital d'innovation », dans DUGOT Philippe et THUILLIER Guy (dir.), France : les mutations des systèmes productifs, PUM, pp. 383-397.

---

## **L'agriculture de montagne, de la marginalité au capital d'innovation**

### *Corinne Eychenne*

Dans le contexte du grand mouvement de modernisation de l'agriculture engagé dans les années 1960, la montagne s'est retrouvée en position marginale, du fait de la présence de handicaps naturels permanents limitant sa compétitivité face aux zones de plaine. Cependant, les effets de la déprise agricole sur les territoires de montagne, tant dans le domaine de l'environnement, des risques et des paysages, que dans celui des dynamiques sociales, ont conduit à une prise de conscience des enjeux liés au maintien de l'agriculture dans les massifs. La montagne est ainsi soutenue dès 1972 par des dispositifs publics fondés sur la reconnaissance des services rendus par l'agriculture, et la promotion de systèmes de production fortement territorialisés. Cette prise en charge publique a permis de juguler la disparition progressive de l'agriculture en montagne et de développer des modèles productifs diversifiés selon les massifs, mais principalement orientés vers la production de fromages de qualité d'une part, de bovins et d'ovins viande standard d'autre part. La montagne a donc elle aussi réalisé sa grande transformation, mais de façon atténuée, ce qui la place aujourd'hui aux avant-postes pour répondre aux injonctions agro-écologiques des politiques agricoles.

### **1. La révolution douce des systèmes montagnards**

#### **1.1. Le système agro-sylvo-pastoral traditionnel**

Le fonctionnement des systèmes agro-sylvo-pastoraux traditionnels a été très largement décrit dans les thèses de géographie classique : Arbos (1922) pour les Alpes, Cavaillès (1931) ou Chevalier (1956) pour les Pyrénées. Pour les sociétés traditionnelles, la montagne est une ressource multiple et complexe dont la valorisation collective permet seule la survie et la reproduction sociale. Chaque portion de territoire est soumise à des formes de valorisation individuelles ou collectives étroitement encadrées par la communauté : droits d'usage sur les pâturages d'altitude et les forêts, voire sur les mines, vaine pâture<sup>1</sup>, bans de moisson<sup>2</sup>, de vendange, assolements réglés<sup>3</sup>, etc. La pression du collectif sur les pratiques individuelles est très forte, y compris dans le domaine social pour contenir la démographie et maintenir l'équilibre de l'organisation communautaire. Elle trouve sa justification dans les caractéristiques du milieu et les modes d'exploitation fondés sur la mise en complémentarité des différents terroirs (altitude, pente, exposition, sols).

Les terres cultivables sont rares, situées en fonds de vallée ou sur les replats des soulans<sup>4</sup>. Elles sont strictement réservées à une agriculture de subsistance : il s'agit d'abord de nourrir la population. En revanche, forêts et alpages offrent une ressource quasi inépuisable pour le pâturage des troupeaux, indispensables pour assurer la fumure des champs cultivés et permettre les échanges monétarisés, notamment avec les régions de plaine. Subordonné à l'agriculture, cet élevage de montagne ne fournit généralement que des productions médiocres

---

<sup>1</sup> Vaine pâture : droit de faire pâturer ses animaux sur des terres après la récolte (moisson, fauche).

<sup>2</sup> Ban de moisson, de vendange : proclamation de la date de récolte commune (permettant ensuite la vaine pâture sur l'ensemble du territoire).

<sup>3</sup> Assolement réglé : organisation collective de l'assolement par secteurs comprenant plusieurs propriétaires, permettant ensuite les récoltes communes et la vaine pâture.

<sup>4</sup> Soulane ou adret : versant exposé au sud.

mais diversifiées. On trouve en montagne des chèvres, des brebis et des vaches, qui fournissent un peu partout fromages et jeunes animaux vendus en plaine à l'automne pour l'engraissement ou pour l'élevage de bêtes de travail. Production secondaire pour les sociétés traditionnelles centrées sur l'agriculture vivrière, le pastoralisme montagnard est cependant au cœur des pratiques collectives d'accès à la ressource, notamment par l'intermédiaire des droits d'usage concédés par les seigneurs aux communautés montagnardes, mais aussi des règles de conduite des troupeaux communs, fondées sur les déplacements saisonniers articulant les différents étages du territoire valléen.

Le système agro-sylvo-pastoral traditionnel repose donc sur une organisation collective puissante, seule à même de garantir le maintien d'un équilibre fragile entre le niveau de ressources et les besoins de la population, dans un milieu soumis à d'importantes contraintes. Cet équilibre sera totalement rompu au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, face à une poussée démographique sans précédent qui atteint dans la plupart des régions son maximum en 1846. Dans un premier temps, les Montagnards vont étendre jusqu'à ses extrêmes limites leur emprise sur l'espace en défrichant et faisant parfois remonter les cultures jusqu'aux franges des prairies d'altitude. Mais la conquête de nouvelles terres ne sera pas suffisante pour faire face aux besoins toujours croissants des communautés montagnardes, confrontées en parallèle aux atteintes aux usages et à la reprise en main par l'Etat de la gestion des territoires de montagne pour lutter contre les risques naturels. Un important exode rural vide les montagnes françaises et le système agro-sylvo-pastoral se décompose rapidement.

## **1.2. Déprise et modernisation**

Pendant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la déprise agricole a conduit à l'effilochement des disciplines collectives ainsi qu'à l'abandon des surfaces les moins productives et les plus difficiles. Les cultures vivrières disparaissent peu à peu grâce au recours croissant à l'approvisionnement extérieur et l'élevage tend à se sédentariser sur les surfaces libérées, proches des villages. Malgré cette tendance à la spécialisation, l'agriculture des régions de montagne reste peu modernisée et fragile face au modèle promu par les lois françaises d'orientation agricole de 1960-1962 et surtout la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC). Après la seconde guerre mondiale en effet, la politique agricole commune est mise en œuvre pour insérer l'agriculture dans l'économie globale et assurer l'autosuffisance alimentaire des Etats membres de la Communauté européenne : priorité est alors donnée à la modernisation de l'agriculture. Dans ce modèle, l'abandon des régions pauvres est inéluctable, notamment en montagne, en raison de leur manque de compétitivité face aux régions de plaine. Les responsables professionnels agricoles rejettent toute politique agricole qui ne serait pas sélective et aiderait des exploitations non rentables, voire des zones trop déshéritées. Les investissements doivent se faire dans les zones les plus favorables (GERBAUX, 1994).

En montagne cependant, le déclin agricole commence à porter préjudice au développement touristique et à certains équilibres écologiques. On considère alors que certaines exploitations doivent être maintenues pour leur action d'intérêt collectif (conservation des sols, protection des frontières, tourisme) mais elles doivent faire l'objet d'une politique « sociale » différenciée permettant de compenser l'existence de handicaps naturels qui entraînent des surcoûts d'équipement et des revenus plus bas. En 1972, la création de l'indemnité spéciale montagne permet de rémunérer les éleveurs pour les services rendus à la collectivité. Elle est appelée familièrement « prime à la vache tondeuse » et sera intégrée dans la PAC en 1975 sous le nom d'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). La fonction productive de l'agriculture de montagne devient secondaire, elle se trouve désormais chargée d'une mission d'entretien du milieu naturel et de sauvegarde du milieu social.

Fragile, l'agriculture de montagne doit également trouver sa place dans une économie montagnarde de plus en plus diversifiée, reposant sur des modèles de développement contradictoires opposant tourisme, protection et agriculture. Dans ce contexte, la loi montagne de 1985 est conçue pour proposer une réponse transversale aux problèmes de montée en puissance des conflits d'usage autour de l'espace montagnard. Elle propose une forme d'arbitrage en précisant que « *par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde* ». La loi montagne distingue donc l'agriculture parmi les activités se partageant l'espace montagnard, mais elle entérine dans le même temps une vision d'une agriculture multifonctionnelle nécessaire au développement des autres activités, notamment touristiques.

### **1.3. L'agriculture dans les sociétés montagnardes actuelles**

En France, deux définitions officielles de la montagne coexistent. La première est relative à la mise en œuvre des mesures de la politique agricole et s'appuie sur des critères de pente et d'altitude, en distinguant une zone de montagne et une zone de haute montagne aux contraintes accrues. La seconde est relative à la mise en œuvre de la loi montagne et adjoint à la zone de montagne précédemment définie les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale : le massif<sup>5</sup>. La France métropolitaine comprend six massifs : Alpes, Corse, Jura, Massif central, Pyrénées et Vosges.

La politique de la montagne en France reconnaît la diversité des massifs et leur fournit un cadre pour décliner localement les priorités de développement. Au niveau démographique, les situations sont très contrastées. En effet, les Alpes et le Jura apparaissent comme des massifs plutôt jeunes et attractifs, cumulant soldes naturel et migratoire positifs depuis plus de 40 ans, alors que le Massif central ou les Vosges peinent à attirer de nouvelles populations et que les Pyrénées, malgré leur attractivité ancienne, doivent composer avec un solde naturel largement négatif. Aujourd'hui cependant, le spectre d'une désertification des montagnes semble être définitivement relégué au passé. Entre 1999 et 2009, tous les massifs ont vu leur population augmenter, notamment du fait de l'accueil massif de nouveaux arrivants. A l'instar de l'ensemble des espaces ruraux, l'économie de montagne s'est diversifiée, notamment autour de l'économie résidentielle et du tourisme. Certains massifs comme le Jura, les Vosges et les Alpes du Nord conservent également un tissu industriel important. D'une façon générale, la part des agriculteurs dans la population a largement régressé. Alors que la population totale des massifs a augmenté de plus d'un million<sup>6</sup> depuis 1968 (+ 15 %), le nombre d'agriculteurs a chuté de près de 70 %. Ils sont aujourd'hui environ 120 000 et l'agriculture ne représente plus que 4.5 % des emplois en montagne.

La DATAR a publié en 2011 une typologie de la montagne qui fait ressortir trois grands types de territoires: une montagne de haute altitude résidentielle et touristique, une montagne urbanisée et une montagne agricole ou industrielle. Ce dernier type recouvre la plus grande partie du Massif central, le Jura, et quelques poches dans les Alpes du sud, la Corse et les Pyrénées. Il ne représente que le quart de la population de montagne en France, mais près de 60 % des surfaces. Marginalisée économiquement dans les Alpes et les Vosges où elle ne concerne plus que 2 à 3 % des actifs, l'agriculture reste donc l'un des socles de l'économie locale pour de vastes territoires de moyenne montagne. Elle représente respectivement 6 et

<sup>5</sup> Sauf mention contraire, nous retiendrons cette définition dans la suite de ce chapitre.

<sup>6</sup> La population totale des massifs métropolitains atteint environ 8 millions en 2009, dont 4 millions pour le Massif central et 2 millions pour les Alpes.

7,5 % des actifs dans le Massif central et les Pyrénées, et dépasse régulièrement 50 % des actifs à l'échelle communale dans des secteurs comme le Pays basque ou le Cantal<sup>7</sup>.

### **Cf carte cahier couleur : typologie des espaces montagnards**

Les montagnes françaises ont donc connu des évolutions diversifiées. Le système agro-sylvo-pastoral, principe organisateur des sociétés traditionnelles, a partout disparu, et la reconnaissance symbolique de l'agriculture comme activité de base de la vie montagnarde masque la grande diversité d'évolution des territoires de montagne entre développement touristique, déprise agricole et industrielle, développement de l'économie résidentielle, etc. En parallèle, l'agriculture de montagne a finalement rejoint le train de la modernisation impulsée par la Politique agricole commune. Ici comme ailleurs, elle s'est restructurée, spécialisée et modernisée. Les systèmes agricoles actuels n'ont plus grand-chose à voir avec le système agro-sylvo-pastoral traditionnel.

## **2. La montagne, terre d'élevage**

### **2.1 Des systèmes de production diversifiés**

La montagne, à l'instar de l'ensemble du pays, a perdu la moitié de ses exploitations depuis 1988 mais le rythme de diminution des exploitations n'y est pas plus prononcé que sur l'ensemble du territoire national. De plus, contrairement aux craintes exprimées dans les années 1970, cela ne s'est pas fait au prix d'une déprise agricole de grande ampleur, la surface agricole restant relativement stable. De manière générale, on peut considérer qu'après une longue période de déprise, conjuguant abandon et extensification des surfaces, les agriculteurs de montagne ont massivement repris le foncier libéré et remplacé le facteur travail par du capital. En montagne par contre, les contraintes liées au relief rendent difficiles le recours systématique à la mécanisation pour compenser la diminution de la main d'œuvre. Le doublement de la taille moyenne des exploitations s'est donc accompagné d'une spécialisation dans l'élevage.

#### **Encadré : L'agriculture des massifs métropolitains dans l'agriculture française**

- 23 % des exploitations
- 22 % de la surface agricole utile
- 40 % des surfaces fourragères
  
- 20 % des vaches laitières
- 41 % des vaches allaitantes
- 54 % des brebis nourrices
- 91 % des brebis laitières
  
- 50 % des exploitations sous AOP, IGP, Label rouge

70 % des aides du second pilier de la PAC

NB : le Massif central cumule à lui seul 60 % des exploitations de montagne, 70 % des surfaces, et les deux-tiers des animaux.

*Source : Agreste, RA 2010*

<sup>7</sup> Données disponibles sur l'observatoire des territoires de la DATAR (<http://www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/>).

Seules quelques régions restent spécialisées dans les cultures végétales comme la vigne notamment au nord-est du massif pyrénéen (Aude, Pyrénées orientales) ou les cultures aromatiques et les vergers aux franges des Alpes du sud (**Cf carte cahier couleur : les orientations technico-économiques des exploitations agricoles en France**). L'abandon des cultures vivrières a conduit à une extensification de l'usage des surfaces pastorales. Les prairies ont remplacé les cultures, les surfaces des zones intermédiaires, autrefois fauchées, ont le plus souvent évolué en parcours plus ou moins enfrichés. Reste cependant comme traces des anciens usages l'utilisation étagée des ressources et le recours estival aux prairies d'altitude. Les surfaces d'estive couvrent plus d'1,5 millions d'hectares en France (Enquête pastorale, 1999). Elles représentent un complément alimentaire indispensable pour les exploitations pastorales et un principe organisateur du système agraire, notamment à travers l'utilisation collective des ressources. Il s'agit encore aujourd'hui de la principale spécificité des systèmes productifs agricoles montagnards. Cependant, même dans les Pyrénées, grand massif pastoral, les exploitations pastorales ne représentent que 40 % des exploitations agricoles du massif. Pourtant, la présence de bergers et troupeaux en montagne demeure un élément central de l'imaginaire montagnard, largement mobilisé dans les stratégies marketing des produits et des territoires.

Malgré la permanence de certains traits du système traditionnel liés aux spécificités du milieu, l'agriculture de montagne est définitivement sortie de sa logique autarcique et vivrière pour entrer dans une logique productive de filière. Les revenus des exploitations de montagne ont augmenté, mais la parité est toujours loin d'être atteinte. Le revenu par actif agricole en montagne est inférieur de près de 50 % par rapport à la plaine, de 30 % par rapport à la moyenne nationale (CHATELLIER, 2013). Le rajeunissement des chefs d'exploitation, qui a touché l'ensemble du territoire national, en lien avec la restructuration des exploitations et la diminution drastique des classes les plus âgées, est encore plus fort en montagne qu'ailleurs et les taux d'installation de jeunes agriculteurs sont plutôt plus élevés qu'en plaine. L'image d'une agriculture vieillie et archaïque, dominante dans les années 1970-80, semble donc largement dépassée. De même, la représentation d'une agriculture de montagne largement pluriactive n'a jamais correspondu à la réalité. La pluriactivité des chefs d'exploitations montagnards est comparable à la moyenne hors zone de montagne et relativement stable depuis 30 ans. Elle est cependant plus importante en haute montagne, en lien avec le tourisme d'hiver et les traditions ouvrières, notamment dans les Alpes du Nord et les Vosges.

Ces caractéristiques communes ne sauraient faire négliger la grande diversité des systèmes productifs agricoles des régions de montagne, faisant ressortir deux grands types d'orientation : la production de lait sous signe officiel de qualité et la production de viande insérée dans une logique de filière.

## **2.2 Production laitière et signes officiels de qualité**

Dans l'esprit du consommateur, la montagne, et surtout la montagne « à vaches », est d'abord pays de fromages. Cette représentation repose partiellement sur des éléments tangibles. En France en effet, les 28 Appellations d'origine contrôlée/protégée présentes en zone de montagne concentrent 70 % de la production de fromages sous appellation. En élevage bovin, cette production est particulièrement présente dans le Jura (Comté, Morbier, etc.), le Massif central (Cantal, Saint Nectaire, Bleu, etc.) et le Nord des Alpes (Reblochon, Beaufort, etc.). La production de fromage de brebis pour sa part ne comprend que 3 appellations, toutes situées en montagne : le Roquefort (Aveyron), l'Ossau-Iraty (Pyrénées-Atlantiques) et le Brocciu (Corse).

Les différentes AOC fromagères, associées à une politique volontariste de maintien des quotas laitiers en montagne, ont permis de soutenir un élevage laitier menacé par l'augmentation de compétitivité et de productivité des zones de plaine. L'appellation d'origine contrôlée permet en effet de distinguer un produit qui tire son authenticité et sa typicité de son origine géographique, et non de sa seule provenance<sup>8</sup>. La mention d'origine garantit un lien intime entre produit et terroir, entendu comme un ensemble de caractéristiques géologiques, agronomiques, climatiques, associé à des savoir-faire acquis par les hommes pour en tirer le meilleur parti. Faisant référence aux usages locaux, loyaux et constants, l'AOC comporte donc une dimension culturelle et patrimoniale importante.

Cependant, les modèles de développement soutenus par les différentes régions fromagères et, à l'intérieur de celles-ci, par les différentes appellations, relèvent de logiques très contrastées. Certaines AOC en effet, et notamment les grandes AOC auvergnates comme le Cantal ou le Saint-Nectaire, ont fait le choix d'un modèle plutôt industriel et assez peu territorialisé, par exemple en matière de choix des races ou des modes d'alimentation. On pourrait les apparenter à une forme de déclinaison « qualité » du référentiel moderniste, qui n'assure pas au final au producteur une valorisation plus élevée du litre de lait que les modèles de production « classiques ».

Dans le Jura en revanche, le Comté, première AOC française en volume avec près de 50 000 tonnes par an, reste majoritairement produit dans des fruitières. Ces petites coopératives communales ou intercommunales permettent une meilleure rémunération des producteurs et constituent un élément essentiel du maillage industriel de la région. Dans ce massif, la production de fromage sous AOC est un élément structurant de l'agriculture, avec plus de 60 % des exploitations engagées sous signe de qualité (hors vin).

D'autres appellations, notamment dans les Alpes du Nord (Beaufort, Reblochon), mais également dans le Massif central (Laguiole, Salers) ont fait le choix de cahiers des charges très contraignants et fortement territorialisés. Le Beaufort par exemple défend un modèle agricole fondé sur les races locales (Abondance et Tarine), à productivité limitée (moins de 5000 litres/vache<sup>9</sup>), avec une alimentation uniquement à base d'herbe et de foin produits localement. Surtout, le « modèle Beaufort » vise à dynamiser une démarche plus globale de développement local.

Malgré l'existence de modèles différenciés, les démarches AOC ont globalement permis aux territoires concernés de développer des stratégies fondées sur la différenciation territoriale, notamment par rapport aux modèles de plaine. Elles ont ainsi permis de contourner une vision de la montagne en termes de handicaps pour mettre au jour des ressources spécifiques.

## **2.2 Production de viande extensive intégrée aux grandes filières internationales**

Le dynamisme des filières fromagères sous AOC ne doit pas masquer l'importance de l'élevage allaitant bovin et ovin sur de nombreux territoires de montagne : Massif central, Pyrénées centrales et orientales, sud des Alpes. Ces systèmes ne s'inscrivent que

---

<sup>8</sup> L'indication de provenance certifie uniquement la provenance géographique du produit. Le rapport à la qualité ne dépend que de l'a priori positif du consommateur pour une région géographique donnée. Par exemple, l'appellation Montagne indique qu'un produit de montagne est effectivement produit, transformé et conditionné en montagne, ce qui ne préjuge en rien de sa qualité mais présume qu'il contribue au fonctionnement de l'économie montagnarde.

A contrario, l'Appellation d'Origine Contrôlée désigne un produit qui tire son authenticité et sa typicité de son origine géographique, qui est l'expression d'un lien intime entre le produit et son terroir : une zone géographique et des savoir-faire locaux. Facteurs naturels et humains sont liés. Le produit qui en est issu ne peut être reproduit hors de son terroir ([www.inao.gouv.fr](http://www.inao.gouv.fr))

<sup>9</sup> En 2013, la production moyenne par vache en France dépasse 8000 litres (données contrôle laitier).

marginalement dans des filières de qualité. Dans les Pyrénées par exemple, on ne rencontre en viande bovine que des labels rouges raciaux (Gasconne, Limousine, Salers, etc.) ou « veaux sous la mère », non spécifiques du massif. Pour la viande ovine, l'unique IGP, « Agneau de lait des Pyrénées »<sup>10</sup>, est liée au système laitier des Pyrénées Atlantiques, et l'AOC Barèges-Gavarnie, seule véritable démarche de mise en valeur des systèmes de productions agropastorales traditionnelles, ne concerne qu'un territoire très restreint des Hautes-Pyrénées.

La très grande majorité des exploitations de montagne spécialisées dans la production de viande se trouve donc insérée dans des logiques de filières longues, verticales et déterritorialisées. Les veaux et les agneaux « broutards », sont principalement vendus pour l'engraissement, notamment à l'exportation (Italie et Espagne). Les veaux exportés en Italie sont « finis » dans des ateliers industriels pour la production de jeunes bovins. Il n'y a donc aucune valorisation des aménités liées à un mode de production spécifique et les éleveurs de montagne se retrouvent en situation de concurrence avec les productions de plaine plus compétitives (races bouchères, modes d'alimentation). Faute de pouvoir miser sur une plus-value liée à la qualité de leurs produits, les éleveurs de montagne ont donc suivi une logique d'agrandissement et d'extensification de la production. Ils sont très dépendants des aides publiques, principalement fondées sur la multifonctionnalité de l'agriculture de montagne, notamment en matière de gestion de l'espace.

La valorisation de la qualité de produits apparaît donc aujourd'hui comme un enjeu majeur, notamment pour la production de viande. Les différentes crises sanitaires (vache folle, fièvre aphteuse) et les dynamiques globales de développement des circuits courts et de re-territorialisation de l'agriculture de montagne (Rieutort, 2009) ont favorisé l'émergence de démarches locales de qualification de produits sous forme de signes officiels de qualité, de marques collectives territoriales, de circuits courts et de vente directe. A l'instar des filières de qualité développées en production fromagère, les initiatives se développent pour différencier les viandes de montagne notamment à travers la mise en place d'Indications géographiques protégées, mais les démarches sont complexes et peinent à impulser une véritable modification des pratiques d'élevage et des pratiques commerciales des éleveurs. En parallèle, les démarches de proximité semblent être une véritable opportunité d'innovation pour l'agriculture de montagne. Dans les Pyrénées par exemple, alors que seulement 15 % des exploitations sont engagées dans un signe officiel de qualité<sup>11</sup>, plus du quart pratiquent la vente en circuits courts. A l'échelle nationale, c'est la haute montagne qui s'est le plus largement saisie de cette opportunité avec près de 40 % des exploitations pratiquant la vente en circuits courts. Le développement des réseaux de vente de proximité est l'occasion de réinterroger les formes et les évolutions de l'agriculture de montagne. En effet, l'hyperspécialisation dans l'élevage allaitant de certaines vallées ne permet pas de satisfaire une demande variée de produits : légumes, de fruits, de volailles, etc. Le développement des circuits courts vient donc heurter le modèle dominant de l'élevage de montagne et offre peut-être une fenêtre d'opportunité pour la réinvention d'un modèle agricole diversifié, y compris en montagne.

Les montagnes françaises accueillent donc une grande diversité de systèmes, qui trouve ses sources non seulement dans les spécificités territoriales, parfois valléennes, des systèmes agraires traditionnels, mais également dans les stratégies de développement mises en œuvre

<sup>10</sup> L'Indication géographique protégée distingue un produit dont toutes les phases d'élaboration ne sont pas nécessairement issues de la zone géographique éponyme mais qui bénéficie d'un lien à un territoire et d'une notoriété. [www.inao.gouv.fr](http://www.inao.gouv.fr).

Pour l'agneau des Pyrénées, l'élargissement du cahier des charges en une IGP prenant en compte l'ensemble du massif est en cours de finalisation.

<sup>11</sup> Hors vin et agriculture biologique (Recensement agricole 2010)

depuis cinquante ans. La montagne ne se tient pas en marge des questions vives posées par l'évolution des systèmes productifs agricoles à l'échelle nationale (voir Chapitre 10) : valorisation des ressources territoriales vs production de masse, intégration aux filières longues vs reterritorialisation de l'agriculture, priorité à la fonction productive vs reconnaissance de la multifonctionnalité. En revanche, l'antériorité des pratiques en matière de filières de qualité ou de reconnaissance publique des services rendus par l'activité agricole en font potentiellement un laboratoire d'expérimentation et d'innovation dans un contexte d'incertitude.

### 3. Agriculture de montagne et action publique

#### 3.1. Les aides à l'agriculture de montagne

A l'instar de l'ensemble de l'agriculture européenne, l'évolution des systèmes de production agricoles en montagne est intimement liée aux orientations de la politique agricole commune. Le niveau moyen des soutiens aux exploitations de montagne n'est pas plus important que celui des exploitations de plaine<sup>12</sup> mais leur impact sur le revenu y est encore plus élevé : pour les exploitations d'élevage, les aides PAC représentent 150 %<sup>13</sup> du revenu des exploitations de montagne contre 90 % en plaine (CHATELLIER, 2013). Cette dépendance aux soutiens publics est également fortement corrélée à l'orientation technico-économique des exploitations, puisque les aides perçues par les éleveurs de bovins viande en montagne représente plus de 200 % du revenu.

Depuis 1999, la PAC repose sur deux piliers. Le premier pilier regroupe principalement :

- les droits à paiement unique (DPU) : montant forfaitaire par hectare lié à l'historique de la production sur l'exploitation ;
- des aides dites couplées, liées au type de production actuel, notamment dans le domaine de l'élevage (primes à la vache allaitante, à la brebis, etc.).

De façon simplifiée, on peut considérer que le montant des DPU est étroitement lié aux orientations historiques de la PAC, les exploitations de grandes cultures et/ou les exploitations les plus intensives bénéficiant des montants les plus élevés.

Le second pilier représente aujourd'hui la politique de développement rural de l'Union européenne, envisagée selon une logique globale, non réductible à l'agriculture. Cependant, ses modalités de mise en œuvre en France privilégient :

- les mesures agro-environnementales en faveur des exploitations agricoles, au premier rang desquelles la prime herbagère agro-environnementale en faveur des systèmes d'élevage extensifs instaurée en 1992 (la PHAE concentre 20 % des paiements nationaux en 2012, l'ensemble des MAE 35 %) ;
- la compensation des handicaps, à travers l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels instaurée en 1975 (45 % des paiements en 2012).

Il est donc fondé sur une logique de rééquilibrage partiel des aides en faveur des régions défavorisées pratiquant un élevage extensif. Les exploitations des zones de montagne perçoivent plus de 70 % des aides du second pilier alors qu'elles ne représentent que 23 % des exploitations à l'échelle nationale. Ainsi, bien que le second pilier ne représente en 2012 que 12 % des 9 milliards d'aides perçus au titre de la PAC par les agriculteurs français, il est

<sup>12</sup>Pour les exploitations d'élevage en 2011, 23 000 euros par actif en plaine et 25 000 en montagne et piémont (CHATELLIER, 2013)

<sup>13</sup> Ceci signifie que la vente des produits de l'exploitation ne permet même pas de couvrir les charges d'exploitation, qui sont payées par la moitié des aides PAC. C'est-à-dire que sans les aides PAC le revenu des agriculteurs serait largement négatif. Il s'agit donc bien de systèmes de production agricole qui dépendent totalement des soutiens de la PAC pour survivre.



d'une importance capitale pour les éleveurs de montagne, pour lesquels il représente 30 % des aides perçues (6 % en plaine).

Dans le cadre de la réforme de la PAC pour la période 2014-2020, la France a annoncé sa volonté de renforcer le soutien à l'élevage d'une part, et aux zones fragiles d'autre part<sup>14</sup>. Pour ce faire, il est envisagé de maintenir les aides couplées aux productions animales, d'amorcer la convergence des montants de DPU entre agriculteurs et donc entre productions, de renforcer l'ICHN par intégration de la PHAE, etc. Ces propositions devraient avoir un impact non négligeable sur le revenu des agriculteurs de montagne. Les premières simulations réalisées sur la réorientation des aides du premier pilier font apparaître une augmentation moyenne du montant d'aides perçues par les agriculteurs de montagne de 30 % et du revenu de 20 % d'ici 2020, alors que les exploitations de plaine subiraient une baisse de 10 % des aides et de 5 % du revenu (CHATELLIER, 2013). Il s'agit donc potentiellement pour la première fois d'une véritable politique de rééquilibrage entre régions et entre productions.

### **3.2 L'agriculture de montagne, une agriculture de services ?**

La montagne bénéficie donc de dispositifs de soutiens spécifiques, principalement consacrés à compenser les désavantages comparatifs de son agriculture face aux régions de plaine, dans un contexte de modernisation et de compétitivité agricole. On l'a vu, les dispositifs historiques en faveur de l'agriculture de montagne et du pastoralisme, mis en œuvre en France à partir de 1972, reposaient sur la reconnaissance des services rendus par l'agriculture de montagne en matière de « protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale ». Aujourd'hui encore, les principaux arguments mobilisés en faveur d'une prise en charge différenciée relèvent clairement d'une rhétorique que l'on peut qualifier de multifonctionnelle et qui mobilise conjointement les notions de services écosystémiques, services environnementaux, externalités ou fourniture de biens publics (EYCHENNE, 2012). La liste des effets positifs de l'agriculture de montagne, et plus encore du pastoralisme, s'élargit ainsi sur la période récente à la gestion et au développement de la biodiversité faunistique et floristique, à la prévention des risques naturels, au renforcement de l'attractivité territoriale pour l'activité touristique, au maintien des paysages, etc.

Il s'agit donc principalement de maintenir l'agriculture en montagne pour les externalités qu'elle produit, dans un contexte de montée en puissance des usages récréatifs et environnementaux des territoires d'altitude. Alors que les exploitations de montagne ont pourtant adopté elles aussi, quoique de façon atténuée, le référentiel moderniste, tout se passe comme si leur prise en charge publique relevait d'un référentiel de maintenance (voir Chapitre 10) plutôt que du référentiel productif dominant depuis 50 ans. Plus étonnant encore, les représentants de la profession agricole, pourtant fervents défenseurs de la dimension productive de leur activité, se sont très largement approprié depuis une dizaine d'années la rhétorique des services pour légitimer la reconduction voire le renforcement de dispositifs spécifiques.

Cette position est à mettre en lien avec la puissance des dispositifs anciens de soutien à l'agriculture de montagne. Les différentes évaluations font ressortir la permanence comme l'une des forces principales de l'ICHN, dispositif ayant traversé sans remise en question de fond toutes les réformes de la PAC. Il s'agit donc d'un mode efficace de prise en compte des spécificités montagnardes, qui a permis de maintenir des exploitations en montagne et qui est facilement justifiable auprès des décideurs et des citoyens car fondé d'une part sur la notion de handicaps aisément compréhensible et d'autre part sur les services rendus par une agriculture bénéficiant d'une image très positive.

---

<sup>14</sup> Voir le discours de Cournon du Président François Hollande le 2 octobre 2013.

Par ailleurs, les débats récurrents autour de la légitimation de la PAC, de la nécessité de la rendre plus lisible et plus acceptable auprès des citoyens européens, mais également plus verte, ont contribué à mettre au cœur du débat public les questions de services environnementaux ou de biens publics produits et/ou dégradés par les systèmes de production agricole. Dans ce contexte, la montagne fait figure de précurseur. Les négociations actuelles lui offrent l'opportunité de rompre avec une vision « sociale » et condescendante des mesures de compensation de handicaps, pour se réclamer d'une antériorité dans la prise en charge innovante des interactions agriculture/environnement.

### 3.3 Les enjeux pour la montagne

En matière d'action publique, la réforme de la PAC pour la période 2014-2020 s'annonce donc comme plutôt favorable pour les exploitations de montagne<sup>15</sup>. Cependant, les efforts de rééquilibrage des aides du premier pilier ne sauraient masquer les inégalités toujours présentes entre régions et entre productions : le revenu par actif agricole en montagne resterait en 2020 inférieur de 30 % par rapport aux agriculteurs de plaine et, à l'échelle nationale, le revenu par actif en exploitations de grandes cultures resterait supérieur de moitié à celui des agriculteurs de bovins ou ovins allaitants (CHATELLIER, 2013).

Par ailleurs, les réorientations de la PAC favorables à l'agriculture de montagne ne le sont généralement que par incidence, il ne s'agit pas, pour la plupart, de dispositifs spécifiques, hors ICHN. Les acteurs pastoraux, pour leur part, militent pour un renforcement de la reconnaissance des spécificités des modes de gestion collectifs, marginaux tant à l'échelle nationale qu'euro-péenne (EYCHENNE, 2012). En 1972 en effet, la force de la loi pastorale avait été de reconnaître l'exception des modes d'organisation pastoraux, fondés sur le collectif, et articulant groupes d'éleveurs et collectivités propriétaires. Véritable loi de modernisation, elle avait permis de dépasser une vision patrimoniale de l'activité pastorale et d'impulser un véritable renouveau des pratiques d'altitude. Aujourd'hui, la plupart des mesures de soutien au pastoralisme dans le cadre de la PAC sont intimement liées à la présence de grands prédateurs, ours, lynx et loups. Il s'agit donc d'une situation paradoxale dans laquelle les dispositifs les mieux adaptés pour maintenir une activité structurante des territoires montagnards apparaissent comme le corollaire de son principal élément de fragilisation.

Enfin, la question de la prise en charge publique de l'agriculture de montagne n'est pas réductible à la PAC, bien qu'elle soit le principal levier d'orientation des systèmes productifs agricoles par les volumes financiers qu'elle génère. Les questions émergentes sur la qualité des produits et leur lien au territoire, le développement des circuits de proximité ou la fourniture des services environnementaux font écho aux réflexions stratégiques des territoires de projet (Pays, Parcs naturels régionaux, intercommunalités rurales). En montagne, comme ailleurs, les collectivités territoriales sont donc de plus en plus nombreuses à se saisir des questions agricoles dans leurs démarches de développement local. Dans un système d'acteurs toujours dominé par les organisations sectorielles, les territoires impulsent des actions plus ou moins innovantes et alternatives au modèle dominant, en particulier dans le champ des circuits courts ou de la gestion foncière (MILIAN et al., 2012).

#### **Conclusion :**

La grande transformation de l'agriculture française a donc également touché les zones de montagne. En effet, la permanence de certains traits du système agro-sylvo-pastoral traditionnel, notamment autour de l'activité pastorale, ne saurait masquer les profondes évolutions qui ont affecté l'agriculture de montagne : spécialisation dans l'élevage,

---

<sup>15</sup> Sous réserve des modalités précises de mise en œuvre de la réforme en France, non encore connue lors de la mise sous presse.

agrandissement, professionnalisation, etc. La grande diversité des trajectoires de développement des massifs métropolitains, ainsi que des modèles agricoles privilégiés, entre production fromagère de qualité et production de viande standard, rendent difficile l'esquisse d'un portrait général de l'agriculture de montagne en France. De grands enjeux se posent cependant, en matière de prise en charge publique des spécificités de la montagne au sein de la PAC mais aussi de valorisation de la qualité et de la proximité au sein des territoires. En effet, la montagne dans sa grande majorité ne peut être compétitive dans une logique libérale et mondialisée. Dans ce contexte, les acteurs de la montagne pourraient remobiliser le droit à l'expérimentation offert par la loi montagne pour renouveler le projet agricole dans leurs territoires, en associant élus, citoyens, producteurs et consommateurs autour de projets agricoles potentiellement innovants et fortement territorialisés.

### **Bibliographie :**

CHATELLIER Vincent, 2013, « Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post-2015 », *Présentation à l'Académie d'agriculture de France*, <http://www.academie-agriculture.fr/seances/future-pac-et-loi-davenir-agricole-enjeux-et-perspectives-pour-la-france?061113>

CLOYE Guillaume (coord.), 2010, « Agriculture et montagne : une relation à haute valeur ajoutée », *Chambres d'agriculture*, n°990, pp. 11-38.

DELFOSSÉ Claire, 2013, « Produits de terroir et territoire. Des riches heures du développement rural à la gouvernance métropolitaine », *Sud-Ouest Européen*, n°35, pp. 17-29.

EYCHENNE Corinne, 2012, « Quelles incursions du territoire dans l'évolution d'une politique sectorielle ? Discours et représentations autour de l'agriculture de montagne », *Sud-Ouest Européen*, n°34, pp.9-20.

GERBAUX Françoise, 1994, *La montagne en politique*, Paris, Ed. L'Harmattan, 168 p., coll. Logiques politiques.

MILIAN Johan, EYCHENNE Corinne et BARTHE Laurence, 2012, « Du symbole à l'action : agriculture et pastoralisme dans la politique du Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises », *Sud-Ouest Européen*, n°34, pp.51-64.