



HAL
open science

L'application de la PAC en France est-elle favorable au développement de l'intégration culture-élevage dans les territoires ?

Pauline Lécole, Marc Moraine, Fabien Stark

► To cite this version:

Pauline Lécole, Marc Moraine, Fabien Stark. L'application de la PAC en France est-elle favorable au développement de l'intégration culture-élevage dans les territoires ?. Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques, 2023, 2023/3 (247), pp.19-24. 10.3917/pour.247.0019 . hal-04474534

HAL Id: hal-04474534

<https://hal.inrae.fr/hal-04474534>

Submitted on 17 Jun 2024

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

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

L'application de la PAC en France est-elle favorable au développement de l'intégration culture-élevage dans les territoires ?

Lécole P., Moraine M., Stark F., Revue POUR

La Politique agricole commune a largement participé à la spécialisation des exploitations agricoles et des territoires. Les prix garantis entre 1962 et 1992 ont éliminé le risque prix en garantissant des prix élevés aux agriculteurs européens. Ceux-ci se sont spécialisés en grandes cultures dans les zones les plus fertiles conduisant à une dissociation de l'élevage et des cultures et à une concentration de l'élevage dans les zones moins fertiles (Schott et al., 2010).

Aujourd'hui et alors que le système de soutien a bien changé, et que les agriculteurs sont soumis au risque prix, le phénomène de spécialisation s'est poursuivi (jusqu'à récemment faiblesse des coûts de transport, des prix des engrais minéraux, compétences et coût d'organisation de systèmes très spécialisés, économies d'échelle au détriment des économies de gamme qui favorisent l'association des productions, concentration des industries de transformation) (Chatellier et Dupraz, 2011).

Pourtant et depuis quelques années, on observe la multiplication de projets participatifs pour la réintroduction de l'élevage dans les exploitations agricoles et dans des territoires où il a disparu (projet POSCIF de pâturage ovins en système céréalier en Ile-de-France, projet Sagiterre sur la réintroduction de l'élevage dans le Minervois, le projet Complémentarités cultures-élevage dans les Hauts-de-France,...).

La réintroduction de l'élevage repose en partie sur ce qu'on appelle l'intégration culture-élevage (ICE) construite sur les interactions entre des activités de production végétale et des activités d'élevage. Il peut s'agir par exemple d'échanges de paille, foin, fumier entre agriculteur et éleveur (complémentarités des ateliers) voire même de la mise en pâture directe du bétail de l'éleveur sur des parcelles cultivées de l'agriculteur (synergie des ateliers de production) (Martin et al., 2016).

Le développement de l'ICE répond à des motivations économiques (coûts des fertilisants, des carburants, coûts de l'aliment notamment) mais pas uniquement, les motivations peuvent être le plaisir de travailler avec des animaux, la sensibilité pour l'agroécologie notamment.

Les freins au développement de l'ICE sont cependant nombreux et concernent en grande partie les coûts liés à la coopération agriculteur-éleveur. On peut par exemple citer les coûts d'organisation associés à la crainte d'une perte d'autonomie dans la prise de décision (Martin et al., 2016), les coûts liés aux changements de pratiques (modification des couverts implantés) ou liés à la vigilance sur la synchronisation des traitements en cuivre avec le passage des animaux dans la vigne (Chatin et al., 2019).

La PAC vient d'être réformée et elle s'inscrit désormais dans le contexte de la stratégie européenne de la Ferme à la Fourchette qui vise à réduire l'usage des produits phytosanitaires, l'usage d'engrais chimiques et de renforcer le bien-être animal. Dans ce contexte, la déclinaison française de la nouvelle PAC 2023-2027 suit-elle le mouvement de l'intégration culture-élevage ?

Il n'existe pas de soutiens spécifiques à l'intégration culture-élevage dans le PSN français

La PAC 2023-2027 est appliquée depuis peu dans les Etats-membres de l'UE.

Comme dans la précédente programmation, les agriculteurs européens qui le demandent peuvent bénéficier des aides de la PAC sous réserve de respecter des conditions de base qu'on appelle la conditionnalité (bandes enherbées le long des cours d'eau, couverture minimale des sols,...).

Les aides de la PAC sont réparties dans deux piliers : le premier pilier dédié en grande partie aux aides au revenu et le second pilier, le pilier du développement rural.

La grande majorité des aides au revenu sont distribuées par hectare de surface quelle que soit la production (hors viticulture), elles sont dites découplées. Les autres aides au revenu distribuées spécifiquement pour des productions données sont dites couplées. Depuis plusieurs années, la France a fait le choix de soutenir largement l'élevage en octroyant une enveloppe importante aux aides couplées à l'élevage allaitant et laitier.

Parmi les aides du second pilier, on retrouve par exemple les mesures agro-environnementales et climatiques (contrats volontaire sur 5 ans), l'indemnité compensatoire de handicaps naturels ou encore les aides à la conversion à l'AB et à l'installation des jeunes agriculteurs.

Parmi les nouveautés de la PAC 2023-2027, on peut en retenir deux principales (voir l'article de Lesmale, 2022 pour plus de détails sur la structuration des aides de la PAC 2023-2027). (1) Le nouveau modèle de mise en œuvre qui donne encore plus de marges de manœuvre aux Etats-membres. Chacun est responsable de son Plan stratégique national rassemblant les choix de mise en œuvre, d'application et d'évaluation de la PAC à l'échelle nationale et régionale. (2) les éco-régimes qui sont des mesures volontaires du 1^{er} pilier et qui rémunèrent certaines pratiques agricoles ciblées comme ayant un impact positif sur l'environnement.

Dans le PSN français, il n'existe pas de subventions spécifiques à l'intégration culture-élevage. Et globalement, la distribution d'une très grande partie des aides à l'hectare continue de favoriser l'agrandissement et les économies d'échelle. Cependant une lecture poussée du PSN permet de mettre en lumière des opportunités possible de développement de l'ICE.

Soutenir l'autonomie fourragère et les contrats agriculteur-éleveur

La première opportunité est la volonté du PSN français d'assurer une plus grande autonomie fourragère de l'élevage français. L'introduction de légumineuses fourragères dans les itinéraires techniques est largement valorisée : d'une part dans les éco-régimes et plus spécifiquement dans la voie de la diversification des cultures¹ ; d'autre part dans une aide couplée spécifique.

L'aide couplée aux légumineuses fourragères peut être touchée selon deux options : (1) il y a des animaux sur l'exploitation, (2) il y a un contrat entre un agriculteur et un éleveur. Dans cette seconde option, la contractualisation agriculteur-éleveur est encadrée par la PAC. Pour faciliter

¹ La voie de la diversification des cultures valorise l'intégration de légumineuses fourragères dans l'assolement.

les partenariats, un contrat simplifié est disponible lors de la déclaration PAC. Il comporte cependant des conditions à respecter. Elles portent sur le bénéficiaire de l'aide qui est l'agriculteur (contrôle de l'éligibilité des espèces à cultiver) mais aussi sur l'éleveur (un unique contrat par éleveur, nécessité de déposer un dossier PAC même s'il ne demande pas d'aide à la surface et des contrôles sur les effectifs d'animaux). Dans ce cadre, l'éleveur assure un accès à l'aide couplée à l'agriculteur. Selon les arrangements contractuels, la compensation de l'éleveur peut se trouver dans le prix d'achat décidé avec l'agriculteur. Cependant, les échanges de légumineuses informels entre agriculteurs et éleveurs sont courants au sein d'un territoire proche (Agrosynergie, 2018), la formalisation d'un contrat et sa validation par la PAC peut générer de l'inquiétude quant à l'obtention de l'aide et aux contrôles associés.

S'assurer de la couverture des sols et ainsi favoriser le pâturage

La seconde opportunité porte la couverture des sols qui est un enjeu primordial de la PAC depuis plusieurs années (séquestration du carbone, amélioration de la structure des sols, limitation de l'érosion, réduction du lessivage, augmentation du taux de matière organique des sols notamment).

Dans le cas des terres arables, il existe dans la conditionnalité une obligation de couverture des sols pendant les périodes sensibles². Il ne s'agit donc pas d'une subvention spécifique mais d'une condition à respecter. Le pâturage devient alors une option possible de destruction du couvert végétal. Certains céréaliers déjà sensibilisés à l'élevage peuvent alors passer le pas et réintroduire des animaux sur leur exploitation, d'autres pourront s'organiser avec un éleveur. Les coûts d'organisation sont alors partagés et élevés et concernent les choix de composition du couvert, la détermination d'une période adéquate pour la venue des animaux, les choix d'organisation de l'espace de pâture (clôture et abreuvoirs), la flexibilité compte tenu des aléas climatiques. Les coûts de l'aliment peuvent être réduits pour l'éleveur, et l'agriculteur en plus d'éviter les coûts de destruction profite de la fertilisation de ces parcelles par les animaux. Aujourd'hui, on observe le développement du pâturage de couverts hivernaux dans le nord de la France où les références techniques se multiplient³ et la mise en relation agriculteur-éleveur s'organise⁴.

C'est différent dans le cas des cultures pérennes, car depuis 2023, les viticulteurs (détenant des droits à paiement de base de la PAC) et les arboriculteurs volontaires peuvent bénéficier d'un écorégime par la voie de la couverture de l'inter-rang. Le montant de l'écorégime vise à récompenser un taux de couverture par enherbement ou avec du mulch végétal d'une partie de l'inter-rang. L'effort pour atteindre l'écorégime réside dans la proportion de l'inter-rang couvert (75% pour le niveau inférieur d'environ 60€/ha et 95% pour le niveau supérieur d'environ

² Depuis 2023, l'obligation concerne toutes les zones et non plus uniquement les zones sensibles aux nitrates comme c'était le cas avant 2023.

³ Projet Poscif – pâturage ovin en système céréalier en Ile-de-France (Agrofîle association Agroforesterie et sols vivants en Ile-de-France), Projet Inter-AGIT Interactions entre agriculteurs pour gérer les intercultures à l'échelle territoriale pour des activités agricoles durables (Idele), mais aussi des projets portés par les CIVAM comme le CIVAM Pays de la Loire.

⁴ plateforme céréalier-éleveur : <https://www.echange-cerealien-eleveur.fr/>

80€/ha). Le pâturage des vignes peut également être indirectement soutenu via l'aide la conversion en agriculture biologique (pas de produits phytosanitaires pour gérer l'enherbement) ou encore la mesure agro-environnementale et climatique de maintien des milieux ouverts.

Ces subventions ne sont pas orientées vers l'ICE mais peuvent éventuellement en couvrir une partie des coûts, car ils sont nombreux avec l'introduction des animaux sur ces parcelles (clôtures, points d'eau mais aussi coûts d'apprentissage de déplacement des animaux, surveillance des animaux, petites parcelles nécessitant des déplacements,...). Bien souvent le pâturage représente une infime part de l'alimentation des ovins, malgré tout ces surfaces permettent de sécuriser l'alimentation des troupeaux sur certaines périodes de l'année. Ce sont souvent les éleveurs pastoraux qui sont mobilisés pour le pâturage des vignes (mobilité des troupeaux, diversité des ressources fourragères, valorisation de végétations spontanées, culture du vitipastoralisme) et plutôt dans le sud de la France.

A l'échelle du partenariat agriculteur-éleveur, la PAC propose un cadre réglementaire et des incitations monétaires plutôt favorables à l'ICE, mais son rôle reste encore très largement marginal.

Financer des projets d'échanges d'expériences pour la diffusion de l'ICE

Une dernière option existe et concerne le financement de groupements d'agriculteurs notamment les GIEE (groupements d'intérêt économique et environnemental) (Lécole et Moraine, 2021), dont certains s'orientent vers de l'expérimentation et des investissements pour la réintroduction de l'élevage sur une exploitation et/ou vers l'ICE (Ryschawy et al., 2018). On peut citer par exemple le GIEE FRICATO sur les friches péri-urbaines pour l'alimentation des brebis dans les Pyrénées Orientales, et le GIEE de l'Esparcet de réhabilitation de friches viticoles dans le Minervois pour l'alimentation d'ovins et de caprins. Dans ce cas, la PAC participe à la construction d'un réseau et à la diffusion de l'ICE. Pour le moment, cette dernière se réalise largement grâce à la proximité entre agriculteurs. En effet, spontanément des céréaliers voisins à du pâturage en synergie ou des viticulteurs voyant un berger pâturer l'inter-rang chez leur voisin, proposent bien souvent à l'éleveur de venir sur leurs parcelles (Daniaux et al., 2021). La diffusion de cette pratique s'apparente alors à ce que Burton (2004) qualifie de « roadside » ou « hedgerow » farming : l'observation par les agriculteurs par-dessus la haie de leurs pratiques agricoles respectives. On peut citer comme exemple les vignes de Châteauneuf-du-Pape⁵ où le vitipastoralisme s'est développé dans une volonté de diminuer le bilan carbone de la production et où grâce au bouche-à-oreille la pratique se développe sur la zone.

Conclusion

L'intégration culture-élevage participe à l'entretien du paysage, offre une alternative à la spécialisation des exploitations, engage le territoire dans des dynamiques agroécologiques (Moraine et al., 2020) sans pour autant limiter l'agriculteur à un rôle de gestionnaire d'espace (Burton, 2004). Même si la réintroduction des animaux dans des zones où il n'y en avait plus, peut rencontrer l'hostilité de certains (odeurs, mouches, bruits,...) (de Roince et al., 2020), des

⁵ <https://www.chateauneuf.com/eco-paturage-des-moutons-dans-les-vignes>

citoyens (et des agriculteurs) apprécient les animaux dans les vignes ou sur les parcelles de céréalières, offrant une image écologique (Chatin et al., 2022). Les agriculteurs et éleveurs impliqués dans l'ICE peuvent alors profiter d'une réputation positive de « good farmer » (Burton, 2004) favorisant sa diffusion dans les territoires. Pourtant à ce stade le PSN français ne soutient pas directement l'ICE alors qu'elle pourrait être le fer de lance du projet agroécologique français. C'est certainement plus, le contexte économique actuel d'inflation des prix du pétrole, du gaz et donc des intrants chimiques et de l'aliment qui jouera un rôle de levier pour le développement de l'intégration culture-élevage.

Bibliographie

Agrosynergie, 2018, Market developments and policy evaluation aspects of the plant protein sector in the EU, Final Report European Commission, 178p.

Burton R.J.F., 2004, Seeing Through the 'Good Farmer's' Eyes: Towards Developing an Understanding of the Social Symbolic Value of 'Productivist' Behaviour, *Sociologia Ruralis* 44(2), 195-215.

Chatin et al., 2019, Des ovins dans les vignes : tradition ou innovation ? *POUR* 237-238 (1-2), 309-317.

Chatellier V., Dupraz P., 2011, Politiques et dynamique des systèmes de production : Comment concilier défi alimentaire, compétitivité et environnement ? 6^{ème} édition des Entretiens du Pradel, 15 et 16 septembre 2011, 22p.

Daniaux C., Regibeau C., Jamart D., Herremans S., Delmon X., 2021, Pâturage des intercultures par les ovins, Carnet du Réseau wallon de Développement rural 9, 60p.

de Roince C., Seegers J., Bette M., 2020, Prospective du pastoralisme français, Notes et études socio-économiques 48, 41-72

Lécole P., Moraine M., 2021, La PAC au service des collectifs agricoles : enseignements de projets agroécologiques innovants ? Numéro spécial Agronomie et politique agricole commune, *Revue Agronomie, environnement et sociétés* 11 (1), 1-14.

Lemasle G., PAC 2023-2027 : Des aides préservées sous conditions, *POUR* 2022(2), 81-86.

Martin G., Moraine M., Ryschawy J., Magne M.A., Asai M., Sarthou J.P., Duru M., Therond O., 2016, Crop-livestock integration beyond the farm level: a review, *Agronomy for Sustainable Development* 36(53), 21p. DOI 10.1007/s13593-016-0390-x

Moraine M., Ryschawy J., Napoléone M., Ramonteu S., Choisis J.P., 2020, Complémentarités culture-élevage à l'échelle territoire : facteurs de déverrouillage et de pérennisation des projets collectifs, *Innovations Agronomiques* 80, 99-112.

Ryschawy J., Pequignot M., Moraine M., Martin G., 2018. Trade-offs among individual and collective performances related to crop-livestock integration among farms: a case study in southwestern France. *Organic Agriculture* 9, 399-416. <https://doi.org/10.1007/s13165-018-0237-7>

Schott C., Mignolet C., Meynard J.M., 2010, Les oléagineux dans les systèmes de culture : évolution des assolements et des successions culturales depuis les années 1970 dans le bassin de la Seine, Dossier es complémentarités oléagineux/protéagineux (agronomie, nutrition), Oléagineux, Corps gras, Lipides, 17(5), 276-291.