



**HAL**  
open science

## Les politiques publiques de soutien aux systèmes herbagers : bilan et évolutions possibles

Vincent Chatellier, Dominique Vollet, Laurent Dobremez, Etienne Josien

### ► To cite this version:

Vincent Chatellier, Dominique Vollet, Laurent Dobremez, Etienne Josien. Les politiques publiques de soutien aux systèmes herbagers : bilan et évolutions possibles. Séance de l'Académie d'Agriculture de France : Prairies, herbivores, territoires : quels enjeux ?, Académie d'Agriculture de France (AAF). FRA., Nov 2006, Paris, France. 24 p. hal-02816651

**HAL Id: hal-02816651**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02816651>**

Submitted on 6 Jun 2020

**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.

## Les politiques publiques de soutien aux systèmes herbagers : bilan et évolutions possibles

Vincent Chatellier <sup>a</sup>, Dominique Vollet <sup>b</sup>, Laurent Dobremez <sup>c</sup>, Etienne Josien <sup>b</sup>

a. INRA, UR LERECO, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes cedex 03

b. CEMAGREF, UMR Métafort, 24 avenue des Landais, BP 50085, 63172 Aubière cedex

c. CEMAGREF, UR Développement des territoires montagnards, Domaine Universitaire, BP 76, 38402 Saint-Martin d'Hères

### Résumé

Les soutiens publics à l'agriculture et au développement rural restent, en France et depuis près de dix ans, globalement stables (environ 0,8% du PIB national). Cette situation, qui résulte des choix adoptés au fil des réformes successives de la Politique Agricole Commune (PAC), ne doit cependant pas masquer le fait que la nature des soutiens a évolué. En effet, les soutiens directs aux agriculteurs ont fortement progressé alors que ceux relatifs à la régulation des marchés ont diminué. Dans ce cadre, les « systèmes herbagers », qui reposent essentiellement sur l'utilisation de prairies permanentes et d'espaces pastoraux par des herbivores, sont soutenus par deux mesures principales inscrites au titre du développement rural : les ICHN (Indemnités Compensatoires des Handicaps Naturels) et les MAE (Mesures Agro-Environnementales), au premier rang desquelles figure la PHAE (Prime Herbagère Agro-Environnementale) qui a pris le relais de la PMSEE (Prime au Maintien des Systèmes d'Élevage Extensifs, dite « prime à l'herbe »). En 2005, celles-ci représentaient respectivement 4,2% et 4,4% des concours publics à l'agriculture. Les surfaces nationales en herbe continuent cependant de diminuer, surtout dans les régions les plus intensives, mais la diminution est moindre dans les autres zones où les MAE ont un impact significatif.

Un traitement des données nationales Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 2004 montre l'importance économique des aides directes liées au développement rural dans la formation du revenu des systèmes herbagers. Ces systèmes, qui rassemblent 39% des exploitations professionnelles d'élevage d'herbivores sont pénalisés par une plus faible productivité du travail, mais parviennent à être aussi efficaces d'un point de vue économique, au sens du ratio « Excédent Brut d'Exploitation / Production agricole (y compris aides directes) ». A l'avenir, ils seront particulièrement sensibles aux arbitrages nationaux (application de la modulation optionnelle notamment) et européens relatifs à l'évolution des crédits destinés au développement rural. Afin d'analyser les effets possibles de la réforme de la PAC de 2003, une simulation de type comptable a été mise en œuvre. En raison de l'introduction du découplage partiel et des faibles opportunités de réorientation des systèmes d'élevage en zone de montagne, les exploitations herbagères, qui restent très dépendantes des MAE et des ICHN, ne devraient pas être incitées à modifier leurs systèmes productifs.

La mise en œuvre de mesures de soutien aux systèmes herbagers pourrait prendre plusieurs formes visant à rémunérer de façon contractuelle et durable les services environnementaux rendus, en application du principe fournisseur-payé bien connu en économie publique. Elle pourrait consister en l'articulation : (1) de mesures de portée générale destinées au plus grand nombre des agriculteurs se portant garants de l'utilisation extensive des surfaces en herbe ; (2) de procédures territorialisées limitées à certains espaces repérés pour leur sensibilité et richesse environnementale (où les agriculteurs sont prêts à s'engager au-delà des « bonnes pratiques habituelles » et où une gouvernance locale est assurée). Dans les deux cas, les démarches collectives devraient être encouragées pour une meilleure efficacité environnementale et les mesures devraient être mises en œuvre en veillant à la cohérence d'ensemble du système d'exploitation, que ce soit pour son fonctionnement technique et spatial ou en termes d'organisation du travail et de viabilité économique. Afin de limiter les coûts de gestion inhérents à toute procédure contractuelle, il est suggéré, pour les mesures à portée générale, des contrats pré-adaptés pour des configurations-types (associant types de fonctionnements d'exploitation et types d'espaces ou de milieux utilisés), auxquelles les exploitations candidates à la contractualisation pourraient être rapidement rapprochées. Les procédures territorialisées pourraient permettre aussi de prendre en compte les espaces sensibles aux statuts fonciers non stabilisés (locations verbales, autorisations tacites de pâturage).

La logique d'une rémunération d'un hypothétique surcoût ou manque à gagner semble conduire à une impasse. La rémunération des services environnementaux rendus par les systèmes herbagers et explicitement identifiés semble préférable.

**Mots-clés** : systèmes herbagers, politiques publiques, développement rural

## Public policies for sustaining grassland farming systems: assessment and possible evolutions

### Abstract

Public supports for agriculture and rural development remain, in France and since nearly ten years, roughly stable (approximately 0.8% of the national Gross Domestic Product). This situation, which results from the choices within the successive reforms of the Common agricultural policy (CAP), should not however mask the changes in the nature of the supports. Indeed, the direct supports for the farmers strongly progressed whereas those relating to the markets regulation decreased. Within this framework, the grassland farming systems, which remain primarily based on the use of permanent and alpine pasture by herbivores, are supported by two principal measurements registered under the rural development: the ICHN (Compensatory allowances of the Natural Handicaps) and the MAE (Agro-Environmental Measures), the main one being the PHAE (Agro-Environmental Grassland Premium) which replaced the PMSEE (Premium to the Maintenance of the Extensive Systems of Breeding, said "grass premium"). In 2005, those respectively accounted for 4.2% and 4.4% of the public support to agriculture. However National grass surfaces continue to decrease, especially in the most intensive areas, the reduction is less in the other zones where the MAE have a significant impact.

A processing of the 2004 national data from the Farm accountancy data Network (FADN) shows the economic importance of the direct support related to the rural development in the formation of the income of the grassland farming systems. These systems, which gather 39% of the professional herbivorous livestock farms are penalized by a lower labour productivity, but remain effective from an economic point of view, according to the ratio "Farm Added Value/agricultural Production (including direct subsidies)". In the future, they will be particularly sensitive to the national (specially; application of the optional modulation) and Europeans arbitrations relating to the evolution of the implementation of the rural development. In order to analyze the potential effects of the reform of the CAP of 2003, a simulation was done. Because of the introduction of partial decoupling and weak opportunities of reorientation of the cattle breeding systems in mountains region, the grassland farms remaining dependent on MAE and ICHN should not be encouraged to modify their productive systems.

The setting of support measures for the grassland farming systems could take several forms aiming at a remuneration, in a contractual and durable way, of the rendered environmental services, pursuant to the well-known principle supplier-paid in public economics. It could consist of the articulation: (1) of measurements of general interest intended for the largest number of the farmers going guaranteeing of the extensive use of grass surfaces; (2) of territorialized procedures limited to certain spaces located for their sensitivity and environmental richness (where the farmers are ready to engage beyond the "good usual practices" and where a local governorship is assured). In both cases, the collective organizations should be encouraged for a better environmental effectiveness. Measures should be realized by taking care of the coherence of the whole farm system, for its technical and land use management as well as in terms of work organization and economic viability. In order to limit the inherent costs of management in any contractual procedure, it is suggested, for measures with general range, to elaborate pre-adapted contracts related to configuration-types (associating types of farm functioning and types of farmlands or environment areas used), to which the farms, candidates with the contractualisation, could quickly and closely be brought closer. The territorialized procedures also could allow to take into account spaces sensitive to the not stabilized land statutes (verbal hiring, tacit authorizations of pasture).

The logic of a remuneration of a hypothetical overcost or loss of earnings seems to lead to a dead end. The remuneration of the environmental services rendered by the grassland farming systems and explicitly identified seems preferable.

**Key words:** grassland farming systems, public policies, rural development

## Introduction

Le mot « herbe », simple en apparence, recèle des réalités diverses. La distinction entre les prairies temporaires (au sein desquelles on différencie parfois les prairies artificielles à base de légumineuses) et les prairies « naturelles » ou permanentes (au sein desquelles on différencie parfois les parcours, estives et alpages) porte sur la durée : pour la définition administrative, une prairie est considérée comme « permanente », ou STH (Superficie Toujours en Herbe) à partir de 6 ans. D'un point de vue agronomique, la différence repose sur l'action de renouveler le couvert végétal (avec souvent une interruption par d'autres cultures) par un semis des espèces constituant la prairie. Nous nous intéressons ici, sous l'angle des effets des politiques publiques, aux systèmes herbagers qui reposent essentiellement sur des prairies permanentes, lesquelles fournissent la base de l'alimentation des herbivores qui les valorisent par leur production.

Les écologues et agronomes ont amplement démontré les effets bénéfiques des systèmes herbagers sur la gestion de la ressource en eau, la préservation de la biodiversité, la conservation des sols et des paysages<sup>1</sup>. Exprimé en termes économiques, les systèmes herbagers génèrent un certain nombre d'externalités positives<sup>2</sup> recherchées plus ou moins directement et explicitement par le citoyen. En parallèle, la part des surfaces toujours en herbe ne cesse de chuter depuis les années soixante-dix, certaines étant remplacées par des fourrages plus adaptés à l'élevage intensif et des cultures (avec le soutien du premier pilier de la PAC), les autres allant vers la friche ou des usages non agricoles. Une partie importante des systèmes herbagers se trouvant en zones de piémont ou de montagne, la profession agricole s'est appuyée sur ces arguments pour réclamer des compensations financières correspondant à l'indemnisation de « surcoûts » spécifiques à ces systèmes. Ainsi, se sont mis en place au titre du second pilier de la PAC, des systèmes d'aides contractuelles (les Mesures Agro-Environnementales -MAE-) ou généralistes (les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels -ICHN-).

A l'heure de la mise en œuvre d'une nouvelle politique de développement rural devant s'appliquer sur la période 2007-2013, il semble utile, d'une part d'établir un bilan de ces soutiens publics, d'autre part de dégager des évolutions et des marges de manœuvre possibles tant pour les agriculteurs que pour les décideurs nationaux voire européens. Les enjeux sont importants, notamment dans les zones de montagne et les zones intermédiaires où les réorientations productives risquent d'être limitées par les contraintes naturelles et les conditions imposées par les dispositifs agro-environnementaux (chargement notamment) (Dobremez *et al.*, 2006b). Ces zones sont aussi celles où la demande sociale en externalités positives produites par les systèmes herbagers s'exprime avec le plus de netteté et de force. Ces externalités se déclinent, avec une variabilité cependant importante selon les espaces considérés, en terme de paysage remarquable, de biodiversité, de qualité de la ressource en eau, etc.. Les aides publiques, appliquées ou envisagées, basées sur la rémunération des surcoûts sont-elles adaptées pour soutenir une production pérenne et différenciée d'externalités par les systèmes herbagers ?

---

<sup>1</sup> Voir les interventions au cours de cette Séance de l'Académie d'Agriculture de France de Huyghe, Granier, Ambroise et Deffontaines.

<sup>2</sup> Les externalités correspondent « à des situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction d'autres agents, sans que le marché évalue et fasse payer l'agent pour cette interaction » (Picard, 1998). Ces externalités sont positives si la satisfaction des autres agents est augmentée (ex : paysage apprécié pour ses qualités esthétiques) et négative dans le cas inverse (ex : pollution).

Dans l'objectif de fournir un éclairage sur ces questions, cette communication s'articule autour de trois sections : i) la première présente les dispositifs de soutien publics en faveur de « l'herbe » et des systèmes herbagers (ICHN, MAE), en insistant sur les sommes allouées à l'échelle nationale (et leur évolution), ainsi que sur le lien entre ces soutiens et l'évolution régionale des superficies en herbe ; ii) la seconde propose une analyse du poids économique de ces soutiens pour différentes catégories d'exploitations d'élevage d'herbivores, puis discute des effets supposés, pour ces systèmes, de la réforme de la PAC (estimation de l'équilibre entre le montant futur du paiement unique et des soutiens du développement rural) et des négociations de l'OMC ; iii) la troisième et dernière section ouvre la voie à une réflexion prospective sur les modalités de soutien aux systèmes herbagers et sur les conditions de leur mise en œuvre sur le terrain.

## **1 - Les dispositifs de soutien publics en faveur de l'herbe**

La PAC, qui repose depuis près de cinquante années sur trois grands principes (l'unicité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière), offre aux exploitations agricoles, y compris à celles privilégiant un système technique de type herbager, un cadre économique encore relativement protectionniste. Cette protection ne se limite pas aux seules dépenses budgétaires allouées (dépenses qui seront au cœur de l'analyse proposée ci-après), mais s'étend également à l'ensemble des mesures appliquées aux frontières pour limiter quantitativement l'arrivée sur notre marché domestique de produits étrangers plus compétitifs (les droits de douane, les contingents d'importation, les barrières sanitaires, etc.).

### **1-1- Les soutiens budgétaires accordés en France en faveur des systèmes herbagers**

#### *\* Evolution des ICHN et des MAE depuis 1992*

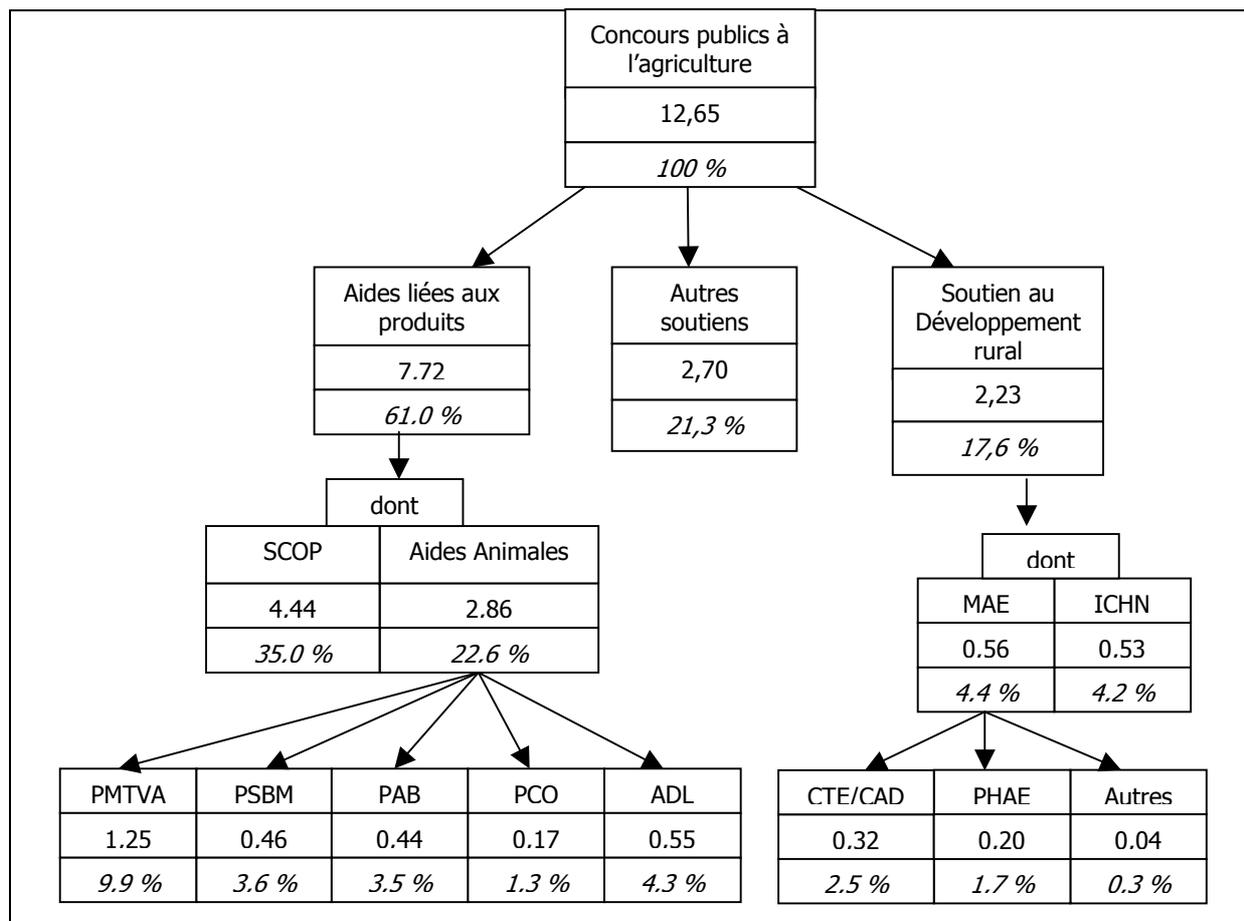
D'après les informations publiées par le Ministère chargé de l'agriculture, le montant total des soutiens budgétaires alloués à l'agriculture et aux territoires ruraux<sup>3</sup> représente, en France, 12,65 milliards d'euros en 2005 (soit environ 0,8% du PIB national). Les fonds communautaires représentent 82% de cette somme, les autres crédits provenant pour l'essentiel de l'Etat et, plus marginalement, des collectivités territoriales (Berriet-Sollic et al, 2006). Les dépenses budgétaires allouées à l'agriculture française sont globalement maîtrisées depuis environ une dizaine d'années (Muro et Desriers, 2004). Cette situation ne doit cependant pas masquer l'existence de mouvements importants dans les catégories de soutien. Les soutiens directs alloués aux agriculteurs ont fortement progressé (Blogowski et Chatellier, 2004), parallèlement à une diminution importante des soutiens indirects liés à la régulation des marchés. A partir de 2006, et suite à la mise en œuvre du régime de paiement unique, les modalités de versement des aides directes aux produits ont été profondément remaniées.

Les exploitations privilégiant un système technique de type « herbager » perçoivent, au même titre que les autres exploitations agricoles, des soutiens budgétaires alloués sur la base des facteurs de production (terre et cheptel). Ainsi, en fonction de leurs caractéristiques structurelles (assolement, taille et composition du cheptel), elles peuvent être bénéficiaires d'aides aux superficies de grandes cultures (cela est cependant rare du fait de leurs spécificités), de primes animales ou d'autres soutiens directs (figure 1). Pour certaines catégories de primes animales, les « systèmes herbagers extensifs » ont bénéficié d'un traitement plus favorable sous condition de respect de seuils de chargement.

---

<sup>3</sup> Ne sont pas inclus dans cet agrégat les soutiens budgétaires attribués en faveur de la protection sociale, de la forêt, des activités de recherche et d'enseignement et des services généraux.

**Figure 1.** Les concours publics à l'agriculture et à l'élevage en France en 2005 (milliards d'€)



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006.

SCOP : Superficie des céréales et oléo-protéagineux ; PMTVA : prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes ; PSBM : prime spéciale aux bovins mâles ; PAB : prime à l'abattage des bovins ; PCO : prime compensatrice ovine ; ADL : aide directe laitière.

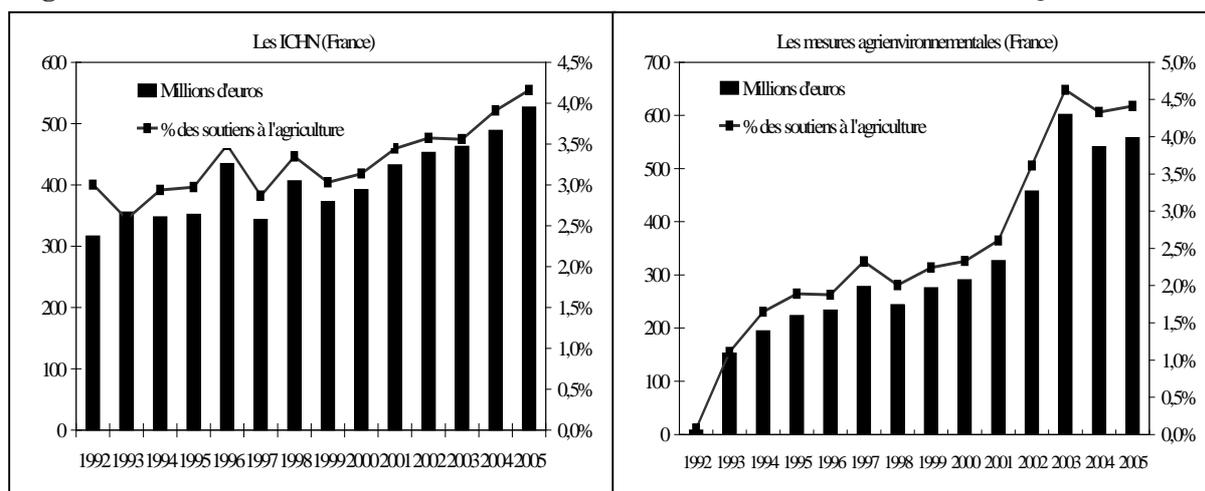
Outre les aides directes liées aux produits, les « systèmes herbagers » français localisés dans les zones défavorisées bénéficient d'une dotation aux jeunes agriculteurs plus élevée et d'une meilleure bonification des taux d'intérêt (par rapport aux exploitations de plaine). Ils sont surtout fortement soutenus par deux mesures principales : les ICHN et les MAE.

Les indemnités de handicaps naturels représentent, en 2005, 4,2% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture française (figure 1). Ce poids relatif a d'abord oscillé entre 2,6% et 3,5% au cours de la précédente décennie, puis il a augmenté légèrement au cours des cinq dernières années (figure 2). Les indemnités de handicaps naturels, dont le montant global est resté assez stable en termes réels au cours des dix dernières années, proviennent pour 97% des ICHN et pour 3% des aides attribuées en faveur de la modernisation des exploitations de montagne ou du pastoralisme.

L'ICHN, qui est une mesure essentiellement destinée aux exploitations pratiquant l'élevage d'espèces herbivores, concerne environ 4,3 millions d'hectares de surfaces fourragères. Les exploitations localisées en montagne et en haute-montagne (donc essentiellement des systèmes à base de prairies permanentes) bénéficient de 79% de l'enveloppe totale des ICHN, les autres crédits étant répartis entre la zone de piémont et les zones défavorisées simples. Cette mesure n'est pas nouvelle. En effet, les exploitations d'élevage localisées en montagne bénéficient depuis 1972 de soutiens spécifiques ayant pour objet de soutenir leur activité agricole et leur revenu (Bazin, 1999) : l'indemnité spéciale montagne (surnommée initialement « l'aide à la vache tondeuse ») a été instaurée en raison du rôle de l'agriculture de

montagne dans l'aménagement du territoire, dans la prévention des risques naturels et dans l'entretien du paysage. Le règlement communautaire relatif au développement rural (n°1257/99), mis en œuvre dans le cadre de la réforme de la PAC de l'Agenda 2000, a modifié les objectifs et les règles d'octroi de ces indemnités. Il attache une importance moindre à la notion de compensation des surcoûts induits par les conditions naturelles de production et/ou à la réduction des écarts de revenus. Les objectifs assignés à l'ICHN sont désormais les suivants : a) assurer une exploitation continue des superficies agricoles, de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable ; b) préserver l'espace naturel ; c) maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte des exigences environnementales<sup>4</sup>. Depuis 2001, l'ICHN est attribuée à l'hectare et non plus, comme auparavant, à l'Unité de Gros Bétail (UGB). Le versement de l'aide est conditionné au respect de « bonnes pratiques agricoles habituelles » définies au niveau du Plan de Développement Rural National -PDRN - (Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 2006a). En France, le montant de l'ICHN par hectare varie selon la localisation de l'exploitation et le type de zone (sèche ou non). Le montant de l'ICHN est plafonné à 50 hectares par exploitation, les 25 premiers hectares bénéficiant d'un surplus de 20%. Le montant de l'ICHN est versé à hauteur de 100% quand l'exploitation dispose d'un chargement situé dans une plage optimale, définie par type de zone et par département. Il est minoré lorsqu'il s'éloigne de cette plage optimale.

**Figure 2.** Le coût total des MAE et des ICHN en France (Millions € et % des concours à l'agriculture)



Sources : Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2006

Les mesures agro-environnementales représentent, en 2005, 4,4% des concours publics à l'agriculture et aux territoires ruraux (figure 2). Contrairement aux ICHN, ces soutiens sont relativement récents dans la mesure où ils ont été initiés au titre des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 (règlement n°2078/92). Ils visent à encourager les exploitants agricoles à maintenir ou à réintroduire des méthodes de production respectueuses de l'environnement et à participer à l'entretien de l'espace rural. Les agriculteurs bénéficient, selon la nature du contrat agro-environnemental engagé, d'une prime annuelle versée à l'hectare ou à l'UGB ou d'aides à l'adaptation des pratiques. Ces aides, qui s'inscrivent dans le cadre d'un contrat pluriannuel, ont pour objectif de compenser les pertes de recettes et les surcoûts induits.

<sup>4</sup> Le règlement de développement rural acté lors du Conseil agricole des 20 et 21 juin 2005 ne modifie pas les objectifs assignés à l'ICHN pour la période 2007-2013, si ce n'est que les exigences minimales de bonnes pratiques agricoles correspondront à la conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC.

Le dispositif agro-environnemental français s'articulait, jusqu'en 2000, autour de deux axes : la Prime au Maintien des Systèmes d'Élevage Extensif -PMSEE- (CNASEA, 2004) ; les programmes agro-environnementaux établis dans les régions par les préfets, avec la participation des organisations professionnelles agricoles, des collectivités locales et des associations de protection de l'environnement. Depuis cette date, le dispositif respecte la réglementation communautaire sur le développement rural (règlement 1257/99) et s'inscrit dans le cadre du PDRN (2000-2006). Il s'articule autour des trois volets suivants :

- i) La Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) qui a remplacé, en 2003, la PMSEE.
- ii) Les actions retenues au titre du volet territorial et environnemental des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) remplacés, en 2003, par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD).
- iii) Les autres actions telles que la protection des races menacées ; l'indemnité de couverture des sols (mesure destinée à réduire la superficie en sols nus en période sensible par l'implantation d'un couvert végétal) ; la mesure de diversification des cultures dans l'assolement (« MAE rotationnelle ») ; la mesure spécifique au soja de qualité ; les mesures mises en œuvre dans les zones « Natura 2000 ».

Les « systèmes herbagers » bénéficient assez largement des différentes mesures inscrites au titre du dispositif agro-environnemental. Pour autant, seule la PHAE est une mesure exclusivement ciblée en leur faveur. Environ 57 000 éleveurs bénéficient de cette prime (plafonnée à 100 hectares par exploitation, avec une transparence pour les GAEC) dont le but est de préserver les prairies et de maintenir l'ouverture des espaces à gestion extensive (ONIC, 2004). Le nombre d'éleveurs bénéficiaires de la PHAE est inférieur à celui qui prévalait pour la PMSEE car le nombre d'exploitations a diminué et certains attributaires se sont reportés vers les CTE. Le montant moyen de l'aide à l'hectare est cependant nettement supérieur dans le cas de la PHAE (environ 67 € contre 46 €). Sur la période s'échelonnant de 1992 à 2002, les dépenses liées à la PMSEE ont représenté 1,1 milliard d'euros, soit environ 100 millions d'euros par an. Le montant 2005 de la PHAE est supérieur d'un quart au montant 2002 de la PMSEE.

Les conditions d'éligibilité à la PHAE sont fixées au niveau départemental en fonction des priorités environnementales locales. Dans chaque département, les actions ou les combinaisons d'actions susceptibles d'être souscrites dans le cadre de la PHAE ont été définies par un arrêté préfectoral. Dans certains départements, le demandeur doit respecter un taux de spécialisation minimum (ce taux correspond au rapport entre la surface en prairies et en estives individuelles et la surface agricole utilisée de l'exploitation). Pour chaque action, il peut être fixé une plage de chargement à respecter, comprise entre un taux de chargement minimum et maximum (le taux de chargement est le rapport entre le nombre d'animaux converti en UGB et la surface fourragère totale de l'exploitation). D'autres engagements sont prévus comme la limitation des traitements phytosanitaires, les pratiques d'entretien, le renouvellement limité des prairies.

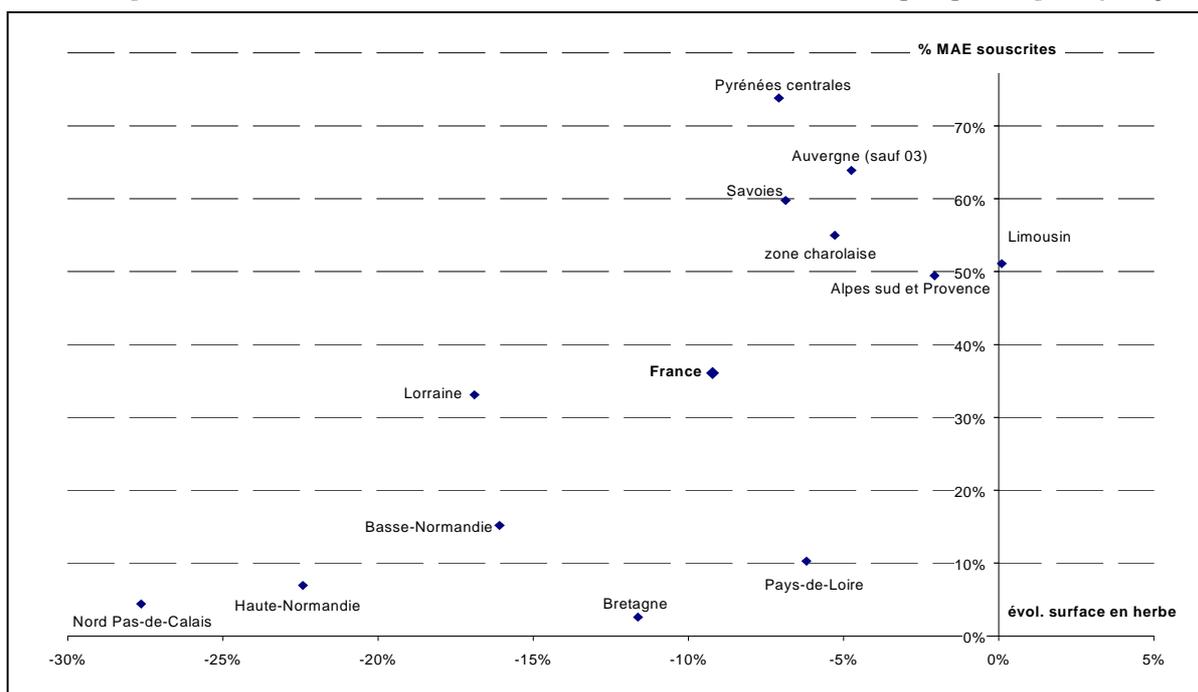
La question de l'efficacité de ces dispositifs pour le maintien des surfaces en herbe et, par conséquent, des externalités positives qui y sont associées peut être abordée par l'analyse de l'évolution des surfaces en herbe et du taux de contractualisation en MAE.

**\* Evolution des surfaces en herbe et des surfaces contractualisées en MAE**

Au plan national, il ressort un assez net ralentissement du rythme de diminution des surfaces en herbe<sup>5</sup> à partir de 1993, année qui correspond à la mise en place de la PMSEE (Véron *et al.*, 2001). Pour autant, celles-ci ont reculé de 1,5 millions d'hectares entre 1989 et 2005. Une étude des services du Ministère de l'agriculture (SCEES, 2005), réalisée sur la période 1992 à 2003 a permis d'identifier le devenir des 900 000 ha de prairies disparus : 15% sortent de l'agriculture (activités parfois urbanisées), 36% deviennent des broussailles boisées ou des surfaces boisées (rappelons que l'herbe ne peut se maintenir sans une pression de pâturage ou de fauche) et 49% sont l'objet de conversions en cultures.

Sur la figure 3, établie d'après les données des statistiques agricoles annuelles et du Cnasea, sont indiquées les évolutions des surfaces en herbe entre 1990 et 2005 pour la France et pour différentes régions, ainsi que l'importance des superficies engagées au titre des MAE 19 (gestion extensive des prairies) et 20 (ouverture des milieux), qui correspondent à la PHAE et aux mesures signées dans le cadre d'Opérations Locales Agro-Environnementales (OLAE), de CTE ou de CAD. Certaines régions ont été remodelées par rapport aux régions administratives de façon à obtenir des ensembles qui soient plus homogènes en termes de conditions pédoclimatiques et de systèmes de production dominants<sup>6</sup> et qui soient contrastés par rapport au degré d'intensification fourragère (Hentgen, 1990).

**Figure 3.** Evolution des superficies en herbe entre 1990 et 2005 et % de la superficie bénéficiant de mesures agri-environnementales (mesures 19 et 20) au 30 avril 2005 dans quelques régions françaises



Sources : SCEES et Cnasea

<sup>5</sup> Surfaces en herbe = surfaces des prairies artificielles et temporaires + superficie toujours en herbe des exploitations (prairies permanentes et "STH peu productive" : parcours, alpages, estives utilisés à titre privé) + STH "hors exploitations" (c'est-à-dire, en particulier, les alpages et estives à usage collectif).

<sup>6</sup> Exemples : Lorraine (= départements 52, 54, 55, 57, 88), Pyrénées centrales (départements 09 et 65), Savoies (départements 73 et 74), zone charolaise (départements 03, 58, 71), Auvergne (départements 15, 43, 63), Alpes sud et Provence (= départements 04, 05, 13 et 83).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette analyse :

- La disparition des surfaces en herbe est la plus accentuée dans les régions les plus intensives, à l'exception notable des Pays-de-Loire (en raison de l'essor des prairies artificielles et temporaires).
- La diminution des surfaces en herbe est moindre dans les régions herbagères et pastorales peu intensives (régions de montagne des Savoies, des Pyrénées et d'Auvergne, zones herbagères charolaise et du Limousin, zone pastorale méditerranéenne). Elle existe tout de même (-5% à 7% entre 1990 et 1995 selon les régions)<sup>7</sup> : cela s'explique surtout par le fait que toutes les surfaces en herbe ne sont pas reprises lors des arrêts d'activité des agriculteurs. Cette remarque est importante par rapport aux aides publiques. En effet, il ne suffit pas d'empêcher une reconversion des prairies en cultures, il faut aussi - dans les zones les moins intensives - se soucier des conditions de reprise des surfaces en herbe anciennement utilisées.
- Une corrélation négative forte entre le taux de disparition des surfaces en herbe et l'importance des superficies engagées au titre des MAE 19 et 20, qui imposent un engagement de conduite fourragère peu intensive. Il n'est donc pas étonnant que les régions les plus intensives aient les taux de contractualisation les plus faibles. A l'opposé, les régions les moins intensives ont de forts taux de contractualisation (de 50 à 75% des surfaces en herbe). En situation intermédiaire, la Lorraine présente un taux de contractualisation non négligeable (un tiers des surfaces en herbe) mais aussi un taux de disparition important lié à la concurrence des grandes cultures. Bien qu'il s'agisse ici de corrélations et pas forcément d'un lien de cause à effet, on peut penser que les MAE, en particulier la PMSEE relayée par la PHAE, ont joué un rôle significatif dans le ralentissement de la disparition des surfaces en herbe, au moins dans les régions les moins intensives.

## **1-2- L'internalisation des externalités : les dispositifs visant à la valorisation de l'herbe par le marché et leurs limites**

Hormis les soutiens directs aux systèmes herbagers, différents dispositifs ont été mis en place pour favoriser une meilleure valorisation sur le marché des produits qui en sont issus. Il s'agit alors de viser une rémunération des externalités positives par le prix du produit et donc de les « internaliser ». Les différents dispositifs n'ont pas véritablement réussi à amorcer sa valorisation *via* les signes de qualité et le tourisme principalement. Sur la période récente, le CTE a représenté l'une des tentatives pour lier qualité des produits et environnement. Plus de la moitié des CTE comportaient une mesure de gestion extensive des prairies. Les signataires de CTE ont été plus nombreux par rapport à la moyenne nationale dans les orientations « bovins lait », « bovins-viande » et « ovins-caprins ». Les volumes financiers des aides CTE aux investissements relatifs à la qualité des produits et à la diversification représentaient environ 30% du total des aides accordées. Le CTE a permis d'amorcer voire d'amplifier, dans certaines régions (Midi-Pyrénées et Champagne-Ardenne), les démarches de Signes Officiels de Qualité (SOQ). Il a également permis de mettre en place des démarches (Vallier, 2006). Mais, il est également reconnu que les contrats types liant qualité des produits et gestion extensive des prairies peuvent s'interpréter comme la mise en place d'une norme générale, qui

---

<sup>7</sup> Les régions Limousin et Alpes Sud et Provence semblent avoir une évolution plus favorable : cela peut être lié aux mesures d'ouverture de milieux embroussaillés (implantation de pâturages pare-feu en zone de défense de la forêt contre les incendies), mais aussi à un effet "déclarations administratives" (les PMSEE et PHAE collective et individuelle ont conduit à déclarer des superficies déjà utilisées mais auparavant non recensées).

ne correspond pas nécessairement à l'ouverture de nouvelles niches potentiellement riches en valeur ajoutée. De plus, les premiers bilans des CTE arrivés à terme en 2006 soulignent que la plupart des éleveurs ayant souscrit un label à travers les CTE ne vendent pas plus d'animaux sous label en raison de la saturation du marché (Vallier, 2006). Enfin, les possibilités offertes par l'introduction de nouvelles activités pouvant valoriser les fonctions non marchandes de l'herbe (telles que l'agritourisme) restent limitées du fait de la faiblesse de la demande dans un grand nombre de zones, de la nécessité d'un apprentissage long pour les agriculteurs, de l'existence de contraintes induites pour les exploitations en termes d'investissements et de réorganisation du travail (Marcelpoil et Macombe, 2006).

## **2 - Les aides directes aux exploitations « herbagères » : bilan et projection**

Cette seconde section, qui s'appuie sur une valorisation des données du RICA de l'exercice 2004<sup>8</sup>, poursuit deux objectifs : i) mettre en évidence les résultats économiques des systèmes herbagers et le poids des ICHN et des MAE dans la formation de leur revenu ; ii) évaluer, à l'horizon de 2007 et pour différentes catégories d'exploitations d'élevage d'herbivores, l'importance relative des soutiens directs issus du développement rural par rapport au futur paiement unique découplé. Enfin, elle propose une analyse succincte des principaux enjeux de la négociation de l'OMC pour les systèmes herbagers.

### **2-1- Le poids des MAE et des ICHN dans la formation du revenu des éleveurs**

Parmi les 379 600 exploitations agricoles professionnelles françaises, 224 100 unités ont plus de cinq UGB herbivores. Ces exploitations, qui seront qualifiées par la suite « d'exploitations d'herbivores », représentent 59% de l'ensemble des exploitations agricoles et regroupent la quasi intégralité du cheptel national d'herbivores. Cette définition assez large permet de considérer des exploitations diversifiées, incluant des unités pour lesquelles les activités herbivores sont réalisées de façon parallèle à d'autres productions agricoles (grandes cultures, porcs, volailles, etc.). Ainsi définies, et sur la base de l'outil RICA, ces exploitations perçoivent 68% des aides directes totales allouées à l'agriculture française, 98% des ICHN et 84% des MAE.

Les exploitations d'herbivores ont été, dans un premier temps, classées en trois groupes selon leur caractère herbager et le niveau d'intensification fourragère : les « exploitations herbagères » ont plus de 75% d'herbe<sup>9</sup> dans leur SAU et sont différenciées entre exploitations herbagères « extensives » (si le chargement animal est inférieur à 1,4 UGB herbivore par hectare de SFP<sup>10</sup>) et « intensives » (chargement  $\geq 1,4$ ) ; les autres exploitations herbivores (qui ont donc moins de 75% d'herbe dans la SAU) sont qualifiées de « peu herbagères ». Les exploitations d'herbivores de chacun de ces trois groupes ont ensuite été réparties en trois types de production en fonction de la composition de leur cheptel : les exploitations ayant plus de cinq vaches laitières sont regroupées au sein du type « bovins-lait », celles ayant plus de cinq UGB bovines, mais moins de cinq vaches laitières sont dites « bovins-viande » ; celles ayant plus de cinq UGB herbivores, mais moins de cinq vaches laitières et moins de cinq UGB bovines sont dites « ovins-caprins ».

<sup>8</sup> Le RICA est un outil statistique construit pour être représentatif des exploitations agricoles « professionnelles ». Sont considérées comme telles les unités ayant plus de 0,75 UTA et plus de 8 Unités de Dimension Economique de Marge Brute Standard. Les exploitations professionnelles assurent plus de 95% de la production agricole nationale et regroupent 88% de la STH.

<sup>9</sup> Superficie en herbe = superficies des prairies temporaires + prairies permanentes + parcours, landes et alpages productifs utilisés à titre privé.

Les exploitations herbagères regroupent 39% des exploitations herbivores professionnelles (tableau 1). Cette proportion est plus élevée dans les types « ovins-caprins » (56%), « bovins-viande » (54%) que dans le type « bovins-lait » (24%). Au sein des systèmes herbagers, les trois-quarts des exploitations peuvent être considérées comme « extensives » et celles-ci sont essentiellement situées en montagne et dans les zones défavorisées (82% bénéficient de l'ICHN).

**Tableau 1.** La répartition des exploitations professionnelles d'herbivores en France selon leur caractère herbage, le type de production et le positionnement à l'égard des ICHN et des MAE

Système herbage	Positionnement par rapport aux MAE et ICHN	Bovins-lait (BL)		Bovins-viande (BV)		Ovins-caprins (OC)		Total herbivores	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Herbagers extensifs	Avec MAE et avec ICHN	15 500	13,5%	21 300	23,7%	5 700	29,3%	42 500	19,0%
	Sans MAE et avec ICHN	1 900	1,6%	8 500	9,5%	700	3,7%	11 100	5,0%
	Avec MAE et sans ICHN	3 600	3,2%	2 400	2,7%	0	0,0%	6 000	2,7%
	Sans MAE et sans ICHN	1 600	1,4%	2 800	3,2%	1 000	5,3%	5 400	2,4%
	Ensemble	22 600	19,6%	35 000	39,1%	7 400	38,3%	65 100	29,0%
Herbagers intensifs	Avec MAE et avec ICHN	1 700	1,4%	4 300	4,7%	1 900	9,7%	7 800	3,5%
	Sans MAE et avec ICHN	600	0,6%	4 900	5,5%	800	4,4%	6 400	2,8%
	Avec MAE et sans ICHN	700	0,6%	500	0,6%	400	1,9%	1 600	0,7%
	Sans MAE et sans ICHN	2 000	1,8%	3 700	4,1%	400	2,0%	6 100	2,7%
	Ensemble	5 000	4,4%	13 400	14,9%	3 500	18,0%	21 900	9,8%
Autres (peu herbagers)	Avec MAE et avec ICHN	3 600	3,1%	4 600	5,1%	1 600	8,4%	9 800	4,4%
	Sans MAE et avec ICHN	5 800	5,0%	10 900	12,2%	2 400	12,2%	19 100	8,5%
	Avec MAE et sans ICHN	18 200	15,8%	4 300	4,8%	500	2,4%	22 900	10,2%
	Sans MAE et sans ICHN	59 800	52,0%	21 500	23,9%	4 000	20,8%	85 300	38,1%
	Ensemble	87 400	76,0%	41 300	46,0%	8 500	43,7%	137 100	61,2%
Ensemble	Avec MAE et avec ICHN	20 700	18,0%	30 200	33,6%	9 200	47,3%	60 100	26,8%
	Sans MAE et avec ICHN	8 300	7,2%	24 300	27,1%	3 900	20,3%	36 500	16,3%
	Avec MAE et sans ICHN	22 600	19,6%	7 200	8,0%	800	4,3%	30 600	13,6%
	Sans MAE et sans ICHN	63 400	55,2%	28 000	31,2%	5 500	28,1%	96 900	43,2%
	Ensemble	115 000	100,0%	89 700	100,0%	19 400	100,0%	224 100	100,0%

Source : RICA France 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

En France, 57% des exploitations d'herbivores perçoivent des MAE et/ou des ICHN (tableau 1). La quasi totalité (92%) des systèmes herbagers extensifs (au sens où nous l'avons défini) bénéficient de MAE et/ou d'ICHN, contre 72% des systèmes herbagers intensifs (qui, s'ils ne bénéficient pas de la PHAE, peuvent bénéficier d'autres MAE dans le cadre d'un CTE ou d'un CAD) et 38% des systèmes d'élevage « peu herbagers ». Les systèmes herbagers perçoivent 69% des crédits MAE et 80% des crédits ICHN versés aux exploitations herbivores professionnelles (pour les systèmes herbagers extensifs, ces proportions sont respectivement de 59% et de 63%).

Les exploitations d'herbivores des trois systèmes identifiés (herbagers extensifs, herbagers intensifs et autres peu herbagers) présentent des caractéristiques techniques bien contrastées, notamment en termes de part des prairies permanentes (y compris de parcours) dans la surface agricole, de part de maïs fourrage dans la SFP et de niveau moyen du chargement animal (tableau 2).

Les exploitations herbagères sont économiquement fortement dépendantes des MAE et des ICHN. Ces soutiens représentent en moyenne 41% du Résultat Courant Avant Impôt (RCAI) des systèmes extensifs, 30% des systèmes intensifs et 6% pour les systèmes peu herbagers (répandus en plaine).

<sup>10</sup> En incluant dans la SFP, les espaces pastoraux utilisés à titre privé.

**Tableau 2.** Les caractéristiques moyennes des exploitations d'herbivores (France) selon le caractère herbager et le type de production

(résultats moyens par exploitation)	Herbagers extensifs				Herbagers intensifs				Autres (peu herbagers)			
	BL	BV	OC	Total	BL	BV	OC	Total	BL	BV	OC	Total
Nombre d'exploitations	22 600	35 000	7 400	65 100	5 000	13 400	3 500	21 900	87 400	41 300	8 500	137 100
Caractéristiques structurelles												
Unités de travail agricole (UTA)	1,49	1,33	1,49	1,40	1,54	1,35	1,29	1,38	1,83	1,56	1,55	1,73
Superficie agricole utilisée (ha)	69	81	80	77	50	55	44	52	80	89	76	83
Surfaces fourragères / SAU (%)	93%	93%	92%	93%	93%	91%	88%	91%	61%	46%	35%	55%
Prairies permanentes / SFP (%)	73%	71%	69%	72%	55%	50%	53%	52%	40%	51%	35%	42%
Maïs fourrage / SFP (%)	4%	1%	0%	2%	9%	4%	0%	5%	29%	10%	3%	23%
UGB herbivores	62	74	54	68	75	87	79	83	77	64	43	71
UGB herbivores / ha de SFP	0,97	0,99	0,74	0,95	1,61	1,72	2,03	1,74	1,58	1,55	1,57	1,57
Quota laitier (kg/an)	159800				178300				242300			
Résultats économiques et situation financière (euros et %)												
Production + Aides Directes	93 400	82 300	70 700	84 900	108400	84 900	75 600	88 800	162800	132 100	106400	150 100
EBE / (Production + Aides)	44%	46%	43%	45%	39%	42%	38%	40%	38%	37%	36%	38%
EBE / UTA Familiale	28 400	30 000	22 500	28 500	28 900	27 200	23 100	27 000	37 200	36 100	27 400	36 300
RCAI / UTA Familiale	15 900	18 400	11 200	16 600	15 500	14 800	12 800	14 700	19 200	18 700	14 300	18 800
Taux d'endettement (%)	28%	24%	27%	25%	30%	27%	28%	28%	41%	34%	38%	39%
Montant des aides directes par exploitation (euros)												
Aides directes totales (€)	19 800	32 900	23 700	27 300	17 400	29 800	25 100	26 200	26 200	37 000	28 100	29 600
- Aides aux superficies COP (€)	2 200	1 900	1 800	2 000	2 400	2 200	1 500	2 100	15 500	17 600	16 900	16 200
- Primes animales (€)	5 500	19 100	7 000	13 000	7 400	19 200	9 200	14 900	7 400	14 400	4 400	9 300
- MAE (€)	4 300	4 300	4 800	4 400	2 300	1 800	4 100	2 300	1 000	1 200	1 900	1 100
- ICHN (€)	5 200	4 200	5 800	4 700	2 700	3 400	5 800	3 600	500	1 000	1 800	700
- Autres aides directes (€)	2 600	3 500	4 300	3 300	2 600	3 200	4 500	3 200	1 800	2 800	3 100	2 200
Poids des aides directes (euros et %)												
MAE+ ICHN / Aides directes	48%	26%	45%	33%	28%	18%	39%	23%	5%	6%	13%	6%
MAE+ ICHN / Résultat C. (%)	42%	36%	71%	41%	22%	27%	63%	30%	4%	9%	19%	6%
Aides directes / UTA (€)	13 300	24 700	15 900	19 500	11 300	22 100	19 400	19 000	14 300	23 700	18 100	17 100
Aides directes / ha de SAU (€)	287	407	296	356	350	538	569	501	326	414	368	357
Aides directes / RCAI (%)	86%	141%	158%	123%	77%	154%	160%	134%	82%	144%	142%	100%

Source : RICA France 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Dans le secteur « bovins-lait », les aides MAE et ICHN perçues par les exploitations herbagères ne suffisent pas à compenser un volume de production de lait nettement plus faible<sup>11</sup> que dans les systèmes peu herbagers. Le résultat courant par UTA familiale est inférieur de l'ordre de 20% par rapport aux systèmes reposant le plus souvent sur le maïs fourrage. On notera cependant que l'efficacité économique, appréciée par le ratio Excédent brut d'exploitation (EBE) ramené à la valeur de la production agricole (y compris aides directes) est comparable. Cette situation s'explique aussi par le fait que ces exploitations ont un plus faible taux d'endettement, un moindre niveau d'intrants et, pour certaines d'entre elles, un prix du lait plus rémunérateur grâce à une meilleure valorisation commerciale du lait (filières fromagères sous AOC).

Dans le secteur « bovins-viande », les systèmes herbagers extensifs dégagent un résultat courant par UTA familiale analogue aux exploitations peu herbagères, malgré un produit brut (aides directes incluses) nettement inférieur. Les aides MAE et ICHN ne suffisent pourtant pas à compenser l'écart par rapport aux aides aux cultures perçues par les systèmes peu herbagers mais l'efficacité économique est supérieure.

Dans le secteur « ovins-caprins », où les revenus moyens sont les plus faibles, les MAE et les ICHN jouent un rôle prépondérant par rapport au revenu dégagé par les systèmes herbagers

<sup>11</sup> L'écart moyen entre herbagers extensifs et les systèmes peu herbagers est de 82 000 litres de lait par exploitation et par an (soit -34%).

(en moyenne, respectivement 71% et 63% du résultat courant entre extensifs et intensifs). Là encore, l'efficacité économique reste comparable entre les différents systèmes.

Cette analyse démontre l'importance économique des aides directes liées au développement rural dans la formation du revenu des exploitations herbagères (tandis que les systèmes peu herbagers bénéficient plutôt d'aides liées à la production, notamment des aides aux cultures). Ces exploitations sont moins endettées que les systèmes peu herbagers et aussi efficaces économiquement (au sens du ratio « EBE / Production agricole + Aides directes »). Elles souffrent cependant d'une plus faible productivité du travail. Les MAE et les ICHN représentant en moyenne le tiers de l'ensemble des aides directes perçues par les exploitations herbagères extensives, celles-ci seront potentiellement sensibles à l'évolution des crédits issus du développement rural (pour la période 2007-2013) ainsi qu'à la manière dont les autorités nationales entendent faire évoluer, dans les années à venir, l'équilibre des soutiens entre le premier et le second pilier de la PAC.

## **2-2- Les systèmes herbagers face à la réforme de la PAC et au découplage**

La réforme de la PAC, décidée par le Conseil européen en juin 2003, marque une nouvelle étape importante dans le mode d'intervention des pouvoirs publics en agriculture (Conseil européen, 2003). Cette réforme se révèle particulièrement innovante. Elle prévoit une baisse des prix institutionnels du beurre et de la poudre de lait, compensée par l'octroi de paiements directs attribués à la tonne de quota laitier ; la mise en oeuvre d'un découplage des mesures de soutien des revenus agricoles ; le renforcement de la conditionnalité des soutiens directs en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux ; l'instauration d'un dispositif de modulation, avec une ré-orientation des crédits prélevés vers le développement rural (dont le champ d'application est élargi). Face à cette nouvelle inflexion de la PAC, la position des différentes catégories d'exploitations françaises d'herbivores n'est pas identique, et ce pour plusieurs raisons :

- Seules les exploitations productrices de lait doivent faire face à une baisse programmée des prix et à une croissance des aides directes (entre 2004 et 2007). Les unités relevant des systèmes herbagers pourraient être potentiellement moins directement affectées par la baisse du prix des produits industriels (beurre et poudre de lait) dans la mesure où elles sont moins fréquemment localisées dans des zones où le lait est valorisé sous cette forme (la part du lait transformée en produits industriels est de 34% en Bretagne, 14% en Auvergne et 2% en Rhône-Alpes). Une telle hypothèse suppose néanmoins que les entreprises de transformation de ces zones soient capables, malgré des coûts de collecte souvent plus importants, de maintenir un bon niveau de valorisation des produits finis.
- Le principe de la conditionnalité (dont la directive « nitrates »), qui s'applique à l'ensemble des exploitations agricoles, risque d'être plus contraignant dans les zones de production où la densité animale est déjà forte. Les systèmes herbagers extensifs devraient, sur ce plan, être mieux positionnés que les systèmes intensifs à base de maïs fourrage.
- La modulation des paiements directs (5% en 2007) devrait permettre de redistribuer les fonds prélevés vers des actions relevant du développement rural. Les exploitations traditionnellement éligibles aux MAE et aux ICHN pourraient ainsi être plus favorisées que les autres.
- Le montant futur du Droit à Paiement Unique (DPU) est calculé, pour chaque exploitation, sur la base des paiements compensatoires historiquement perçus au titre

des années de référence 2000-2002. Les systèmes herbagers, qui ont plus rarement que les autres systèmes techniques des productions agricoles associées (céréales, maïs fourrage, jeunes bovins), devraient bénéficier de droits plus faibles.

- Les pouvoirs publics français ont décidé de recourir au principe d'un découplage partiel<sup>12</sup>. Ce choix a été pris par crainte que le découplage total ne s'accompagne d'un recul de la production agricole dans les zones agricoles défavorisées. En présence du découplage partiel, et compte tenu des différentiels de spécialisation et d'intensification, le montant du DPU par hectare sera différent suivant les catégories d'exploitations considérées.

Pour discuter des effets de la réforme de la PAC, une simulation a été appliquée aux données individuelles du RICA de 2004. Cette simulation, de type comptable, vise à évaluer le montant futur (à l'horizon de 2007) du paiement unique et des aides directes pour les différentes catégories d'exploitations d'herbivores étudiées (Chatellier, 2006)<sup>13</sup>. Elle prend en compte les aspects suivants : la réforme du secteur laitier (baisse du prix du lait, augmentation des aides directes et du quota laitier) ; l'instauration du paiement unique (avec l'option d'un découplage partiel, mais aussi avec le cas fictif d'un découplage total) ; la modulation des aides directes (avec une revalorisation du montant unitaire des différentes MAE suite au transfert des crédits prélevés<sup>14</sup>) ; un accroissement de la taille moyenne des exploitations de 12% en trois ans (avec une évolution des produits, des aides directes et des charges). L'estimation du poids des aides directes dans la formation du revenu en 2007 doit être considérée avec prudence en raison de la forte variabilité constatée du prix des produits agricoles entre 2004 et 2006. L'estimation du montant du paiement unique par hectare ou en proportion des autres directes est, en revanche, moins sensible aux effets de conjoncture.

**Tableau 3.** Le montant des aides directes et du paiement unique en 2007 dans les exploitations d'herbivores en fonction du caractère herbager, du type de production et de deux hypothèses de découplage (France)

(résultats moyens par exploitation)	Herbagers extensifs				Herbagers intensifs				Autres (peu herbagers)			
	BL	BV	OC	Total	BL	BV	OC	Total	BL	BV	OC	Total
Caractéristiques structurelles												
Aides directes 2007	28 700	38 600	29 200	34 100	25 100	33 600	30 300	31 100	35 100	40 700	31 800	36 600
Aides directes 2007 / SAU	372	427	326	398	451	542	614	532	390	407	371	394
Aides directes 2007 / RCAI	98%	130%	138%	119%	90%	141%	140%	127%	92%	130%	126%	104%
Découplage partiel (H1)												
PU 2007 par exploitation (€)	12 300	10 500	7 600	10 800	12 900	8 700	8 100	9 600	24 500	18 900	16 400	22 300
PU 2007 / Aides directes (€)	43%	27%	26%	32%	51%	26%	27%	31%	70%	46%	51%	61%
PU 2007 par ha éligible (€)	160	116	85	126	232	141	164	164	275	195	197	245
Découplage total (H2)												
PU 2007 par exploitation (€)	14 800	24 200	12 300	19 600	16 200	23 100	13 800	20 000	30 200	33 700	23 200	30 800
PU 2007 / Aides directes (€)	52%	63%	42%	57%	64%	69%	46%	64%	86%	83%	73%	84%
PU 2007 par ha éligible (€)	192	269	137	229	290	373	280	342	340	347	279	339

PU = Paiement unique ; Ha éligible hors parcours

Source : RICA France 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

<sup>12</sup> En France, le taux de couplage reste notamment à 100% pour la PMTVA et pour la prime à l'abattage des veaux, à 50% pour la prime à la brebis, à 40% pour la prime à l'abattage des gros bovins et à 25% pour les paiements aux superficies de grandes cultures (Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 2005)

<sup>13</sup> Afin de tenir compte de l'impact de la restructuration devant intervenir d'ici 2007, cette simulation prend en considération une hypothèse de gains de productivité du travail.

<sup>14</sup> Actuellement, il s'agit d'une option non validée par une décision nationale française.

Quelle que soit l'hypothèse de découplage, la part du paiement unique dans les aides directes est plus faible dans les systèmes herbagers, qui restent donc très dépendants des MAE et de l'ICHN (tableau 3). Ainsi, pour les exploitations herbagères extensives, cette simulation montre que le montant du paiement unique sera limité (il est compris, en moyenne, entre 7 600 € et 12 300 € selon les types d'élevage) et sera proportionnellement faible par rapport aux autres catégories d'aides directes. Dans le cas du découplage partiel, le paiement unique découplé représenterait 43% des aides directes pour les types « bovins-lait », 27% pour les « bovins-viande » et 26% pour les « ovins-caprins ». Ces exploitations extensives, qui resteront fortement tributaires des conditions d'octroi de la PHAE et des ICHN, ne devraient pas être incitées à réorienter leurs systèmes productifs suite à l'introduction du découplage. Cela est d'autant plus prévisible que les opportunités de réorientation des productions sont généralement plus faibles dans les zones de montagne (Chatellier et Delattre, 2006).

Entre la situation de découplage partiel qui s'appliquera en France et celle de découplage total qui aurait pu être appliquée (comme en Irlande ou au Royaume-Uni), le décalage des résultats est particulièrement important dans le cas des exploitations bovins-viande (et ce pour les trois groupes étudiés). Dans le cas d'un découplage total, certaines exploitations d'herbivores auraient pu être économiquement incitées à abandonner leur production agricole, tout en continuant à respecter les normes et les Bonnes Conduites Agricoles et Environnementales (BCAE). Cela concernait principalement les exploitations détenues par des agriculteurs en fin de carrière, pour lesquelles les emprunts résiduels sont limités et l'efficacité économique est faible (autrement dit, les unités pour lesquelles la valeur totale des ventes est inférieure au montant total des consommations intermédiaires).

Compte tenu d'un plus faible montant de DPU par hectare (par rapport à d'autres catégories d'exploitations agricoles, dont les unités de grandes cultures), les systèmes herbagers seraient économiquement favorisés par l'application en France (comme ce sera le cas en Allemagne) d'une mutualisation/régionalisation (partielle ou totale) des DPU. Ce principe (articles n°58 et n°59 du règlement n°1782) permet aux Etats membres de faire progressivement converger, entre les différentes exploitations agricoles (de France, de chaque région ou de chaque département), le montant du DPU par hectare. Les systèmes herbagers sortiraient d'autant plus gagnants de cette mutualisation/régionalisation que celle-ci s'opèrerait à l'échelle nationale et non pas régionale. Une mutualisation partielle à l'échelle du pays permettrait, en effet, de transférer des fonds des zones de grandes cultures vers les régions d'élevage. Une mutualisation intra-régionale semble plus délicate à opérer, surtout en situation de découplage partiel. Elle conduirait, dans les régions herbagères (notamment dans le Massif Central où co-existent plusieurs productions), à pénaliser les exploitations laitières au profit des exploitations bovins-viande. Or, ces dernières bénéficient déjà de revenus souvent supérieurs en raison de l'amélioration des cours de la viande bovine.

Par ailleurs, les systèmes herbagers pourraient être économiquement favorisés, demain, par l'application d'une modulation optionnelle. Suite aux décisions prises lors de la fixation des perspectives de l'UE pour la période 2007-2013, les Etats membres de l'UE ont, en effet, la possibilité (au titre de la subsidiarité) de transférer jusqu'à 20% des crédits du premier pilier de la PAC vers le développement rural. Actuellement, le gouvernement français n'a pas souhaité se saisir de cette possibilité.

### 2-3- Le soutien aux systèmes herbagers et les négociations de l'OMC

Pour l'avenir, les soutiens à l'agriculture en général et aux systèmes herbagers en particulier, sont sous la dépendance des accords de l'OMC. Les négociations multilatérales, validées par l'Accord Agricole du Cycle de l'Uruguay en 1994, font actuellement l'objet d'un débat controversé dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Ces accords, qui influent sur la dynamique des réformes engagées dans le secteur agricole communautaire, conduisent à un encadrement renforcé des différentes formes de soutien de l'agriculture. Au-delà de la situation actuelle de blocage des négociations (depuis juillet 2006), il se pourrait qu'un futur accord multilatéral intervienne au cours des prochaines années. Sur la base des propositions formulées à ce stade, il est fort vraisemblable que celui-ci s'articulera autour des trois évolutions suivantes :

- i) Une baisse des soutiens internes ayant des effets de distorsion sur les échanges. Cet engagement de réduction ne devrait pas concerner les soutiens budgétaires alloués au titre des MAE, des ICHN, des CAD et du paiement unique découplé (celui-ci ayant même été mis en œuvre pour éviter le risque que les paiements directs alloués à l'hectare et à la tête de bétail ne soient passibles de ces réductions). Grâce à la mise en œuvre du découplage, l'UE devrait pouvoir accepter, au titre du prochain accord, une baisse conséquente de sa Mesure Globale de Soutien (ou plafond des soutiens jugés « distorsifs ») sans que cela ne se traduise par une nécessité d'appliquer, en interne, une diminution des soutiens directs aux exploitations (Butault et Guyomard, 2004). Les systèmes herbagers qui bénéficient d'une part importante de soutiens jugés « non distorsifs » ne devraient donc pas être trop inquiétés, à moyen terme, par ce volet.
- ii) Une suppression à l'horizon de 2015 des restitutions aux exportations. En France, le montant des restitutions aux exportations a été divisé par trois depuis la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1992 (Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 2006b). Cela s'explique essentiellement par l'alignement du prix domestique des céréales sur le prix mondial, par le renforcement des conditions d'accès aux restitutions et par la baisse des exportations de viande bovine sur les marchés tiers. Le montant des restitutions aux exportations représente environ 4% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture française et relève pour plus de 80% des secteurs du sucre, du lait et des volailles. Ainsi, compte tenu du montant alloué, des productions concernées et de leur localisation géographique (dans le secteur laitier, les entreprises percevant le plus des restitutions sont localisées surtout dans l'Ouest et le Nord de France), les systèmes herbagers ne seront que faiblement et indirectement concernés par l'éventuelle suppression des restitutions aux exportations.
- iii) Un renforcement de l'accès au marché communautaire par une baisse des droits de douane et/ou par l'ouverture de nouveaux contingents d'importation. A ce stade, il apparaît que les Etats membres de l'OMC se sont entendus sur l'idée que la baisse des droits de douane d'un produit donné pourrait être d'autant plus intense que sa protection historique était élevée. Orientés vers les productions de viandes (bovine et ovine) et de lait, les élevages d'herbivores sont potentiellement plus fragiles sur ce point que d'autres systèmes de production (porcs, céréales, horticulture, etc.).

### 3 - Perspectives

Les effets de l'application de la PAC (plus ou moins découplée) combinée aux MAE / ICHN et les évolutions pressenties des accords de l'OMC posent d'une manière plus générale la question de la justification et de l'efficacité des modalités de l'action publique en faveur du maintien des externalités positives produites par les systèmes herbagers. Cette troisième partie ouvre quelques pistes de réflexion sur les aides à ces systèmes et à leur mise en œuvre.

#### 3-1- Pour une action publique efficace intégrant l'ensemble des productions jointes

Du point de vue de l'économie, une aide publique se justifie en présence de défaillances de marché (ici non rémunération pour la fourniture d'externalités positives, paysagères ou liées à la biodiversité). Elle peut se justifier également pour préserver un accès équitable à certains biens, jugés collectivement et de façon partagée, comme vitaux (santé, éducation, climat, environnement, etc.). Selon la logique économique de vérité des prix, en application du principe fournisseur-payé, symétrique du pollueur-payeur, seuls les services positifs produits par l'agriculture devraient être rémunérés directement par des soutiens publics (Le Goffe et al., 1999 ; OCDE, 2001).

Une action publique efficace en matière de gestion des surfaces herbagères se doit donc d'intégrer les caractéristiques de production jointe de produits de qualité et d'externalités positives réclamées par un nombre croissant de citoyens mais, également, dans le cadre d'une vision stratégique d'un Etat soucieux de prospective à long terme, d'anticiper les besoins futurs en biens publics. D'un strict point de vue économique, elle passe par l'articulation de systèmes d'aides à même de favoriser le maintien des systèmes d'élevage d'herbivores :

- des aides conditionnelles « généralistes » destinées à tous les agriculteurs en fonction de leur production de services joints. Le niveau de rémunération (et donc leur légitimité) étant fixé par ajustement progressif entre, d'une part, « offre » de services par les agriculteurs ou d'autres agents économiques et, d'autre part, « demande » dont l'évaluation reste toujours problématique. Celle-ci gagne à combiner approches qualitatives et quantitatives (économiques et techniques). Des médiations, des débats citoyens, des forums organisés au service de ce type de question sociale peuvent contribuer utilement à forger un consensus en la matière.
- des aides plus ponctuelles, sans doute sur les territoires les plus préservés du point de vue environnemental et les plus structurés du point de vue de la gouvernance locale.

Le premier système d'aide pourrait s'adresser à tous les agriculteurs dans le cadre de l'axe 2 du FEADER (*via* MAE et ICHN) : les exploitations agricoles tireraient alors leur efficacité économique de leurs productions (et des aides associées au titre du premier pilier) et de la réalisation d'un service environnemental reconnu comme allant au delà des seules exigences de la réglementation ou de l'éco-conditionnalité). L'attribution de la moitié de l'enveloppe déconcentrée sur des critères de qualité environnementale constitue indubitablement un pas vers la rémunération des services produits par les systèmes herbagers (encadré 1). Toutefois, le signal adressé aux agriculteurs reste indirect puisqu'il ne concerne pas l'attribution des aides individuelles. Dans une moindre mesure, l'ICHN relève également de ce système d'aides, bien que la relation entre les conditions relatives au chargement et l'existence de services environnementaux rendus par l'ensemble de l'exploitation ne soit pas forcément évidente. Sans maîtrise technique, une exploitation extensive de montagne peut se révéler peu efficace en matière de préservation de la qualité de l'eau, du paysage, etc.

### **Encadré 1 : Le Feader : principes, financement et contenu**

Le Fonds Européen agricole pour le développement rural (FEADER) mis en place par le règlement 1290/2005 du 21 Juin 2005 prend la suite du FEOGA pour le financement du second pilier de la PAC sur la période 2007-2013. En parallèle, le FEAGA (fonds européen agricole de garantie) prend en charge le financement du premier pilier de la PAC. Dans un contexte budgétaire globalement difficile, l'enveloppe attribuée à la France se situe à environ 5,8 milliards d'euros (soit en moyenne 16 % de moins que pour l'actuelle programmation sur l'ensemble de la période et 30 % de moins pour la seule année 2007). Le nouveau Règlement Développement Rural français (en application du second pilier de la PAC) se structure en quatre axes : axe 1 (amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture), axe 2 (amélioration de l'environnement et de l'espace rural), axe 3 (qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale), axe 4 (axe transversal LEADER). Dans ce cadre, la PHAE n'est plus co-financée par l'Union Européenne. Au-delà de 2008, son financement dépend donc uniquement de fonds nationaux français. La déconcentration est plus marquée que pour le programme précédent puisque 50 % des crédits sont mis à disposition des Préfets de région. La répartition de cette somme sera réalisée pour moitié sur base historique et pour moitié liés à des critères régionaux (dont le chargement, l'état des eaux de surface, l'importance des espaces naturels sensibles, etc.).

Le second système d'aide relèverait d'un dispositif plus innovant impliquant à la fois l'axe 1 du FEADER (compétitivité) et l'axe 4 (gestion territorialisée des procédures et amélioration de la gouvernance locale, dans le cadre de Leader mais sans doute aussi d'autres dispositifs tels que les Pays, les parcs naturels régionaux, etc.). Ces procédures territorialisées, souvent coûteuses dans leur application, pourraient être mises en œuvre de façon privilégiée dans certains contextes particuliers, se justifiant : (i) par la possibilité de valoriser par le marché, dans le cadre d'une organisation collective, de façon pérenne, les externalités agricoles et plus largement les biens publics ruraux (grâce à des cahiers des charges exigeants et rémunérateurs pour les éleveurs et/ou à l'existence de liens complémentaires dans le cadre de paniers de biens et de services) (Mollard *et al.*, 2006); (ii) par le caractère exceptionnel de certains milieux à haut intérêt écologique (autorisant des coûts de transaction élevés *via* des démarches contractuelles) ou pour des raisons d'aménagement du territoire (le soutien aux systèmes pastoraux dans certaines zones et aux équipements pastoraux permettant, par exemple, d'améliorer les conditions de travail).

### **3-2- Réflexions pour la mise en œuvre de mesures de soutien aux systèmes herbagers**

#### *\* Favoriser les démarches contractuelles et collectives*

La notion de service environnemental implique une démarche contractuelle entre agriculteurs et d'autres partenaires pour la définition de ce service : finalités, contenu technique, localisation, indicateurs d'évaluation, rémunération (Aznar et Perriet-Cornet, 2004). Par ailleurs, il semble essentiel de respecter la légitimité des savoirs et des points de vue de chaque acteur (gestionnaires d'espaces protégés, naturalistes, mais aussi agriculteurs) dans la conception et la mise en œuvre des opérations locales agri-environnementales (Larrère et Fleury, 2004). En effet, l'appropriation par les agriculteurs des finalités environnementales des mesures et des opérations locales associées est une garantie pour un engagement durable de leur part.

Les enjeux environnementaux et paysagers concernent, en général, des espaces vastes, utilisés par plusieurs exploitations agricoles. L'efficacité des mesures est donc fortement dépendante du taux de contractualisation sur un site. Plus qu'un bonus de prime, tel qu'il avait été institué dans les CTE collectifs avec des résultats modestes (Léger *et al.*, 2006), c'est sans doute sur le terrain de la reconnaissance de l'action collective du groupe d'agriculteurs qu'il convient de travailler : la rémunération de services environnementaux assurés par les éleveurs rend ces services explicites vis-à-vis de la société ; elle est une forme de reconnaissance et peut en faire une composante valorisante du métier d'éleveur.

***\* Veiller à la cohérence des mesures contractualisées avec la durabilité du système d'exploitation***

L'observation du fonctionnement d'un élevage d'herbivores montre que les modes d'exploitation des différentes surfaces sont interdépendants. La répartition spatiale et temporelle des pratiques d'utilisation de l'espace, en relation avec le calendrier des besoins du troupeau, forme un ensemble cohérent : le système fourrager (Duru *et al.*, 1988). Plusieurs auteurs ont ainsi proposé une analyse des différentes surfaces en termes de fonctions pour rendre compte de l'organisation du système fourrager et des objectifs assignés par l'éleveur à ces surfaces (Guérin et Bellon, 1990 ; Fleury *et al.*, 1995 ; Soulard *et al.*, 2002). Le niveau de perturbation lié aux contraintes acceptées par l'éleveur sur des surfaces sous contrat à finalité environnementale dépend donc de la part de la SFP concernée, mais aussi de leurs fonctions dans le système. De même, l'organisation du travail doit tout particulièrement être prise en considération en raison de ses liens avec les modes d'utilisation de l'espace et des charges de travail des éleveurs (Madelrieux *et al.*, 2006). Ainsi les exigences concernant les modes d'exploitation sur les parcelles sous contrat ont une influence sur le choix des pratiques sur le reste de l'exploitation. Par exemple, l'extensification du pâturage sur une partie de la surface peut se traduire ailleurs par une intensification préjudiciable à l'environnement. Ce constat plaide pour un contrat qui vise les parcelles à enjeux environnementaux tout en prenant en compte les effets induits sur l'ensemble de l'exploitation (Véron et Dobremez, 2004 ; Havet *et al.*, 2004). On rejoint ici, sinon les modalités d'application, du moins les principes à la base de la conception des plans de développement durable et des CTE qui visaient à prendre en compte la cohérence d'ensemble de l'exploitation et son insertion dans le territoire.

***\* Concevoir des démarches spécifiques pour les procédures territorialisées et pour des mesures à portée plus générale***

Compte tenu des coûts de gestion de mise en œuvre d'une politique de contrats « sur mesure », une analyse détaillée du fonctionnement de l'exploitation lors de l'établissement du contrat semble devoir être réservée aux situations caractérisées par des enjeux importants (cas des procédures territorialisées pour des situations locales à haute valeur environnementale).

Pour les situations plus « ordinaires », l'analyse de la cohérence entre les mesures contractualisées et la durabilité de l'ensemble du système d'exploitation pourrait être envisagée au travers de l'élaboration de typologies de fonctionnement d'exploitations (à l'échelle des petites régions agricoles). Cette démarche permettrait d'élaborer des contrats pré-adaptés à des configurations-types (associant types de fonctionnements d'exploitation et types d'espaces ou de milieux utilisés) auxquelles les exploitations candidates à la contractualisation pourraient être rapidement rapprochées. Ceci suppose un réel investissement en amont (mise au point d'une méthode d'élaboration des typologies - incluant des dimensions d'analyse spatiale et d'organisation du travail -, formations à la méthode et à son adaptation locale), mais permet d'envisager un gain de temps ensuite (simplification de l'instruction des dossiers).

Le souci de simplification du dispositif d'action ne doit pas occulter l'importance du temps long sur les phénomènes en jeu. D'une part, sur l'état de l'environnement, surtout en ce qui concerne la biodiversité et le paysage, d'autre part, sur le système fourrager, car la variabilité inter-annuelle du climat amène à construire chaque année une nouvelle cohérence, souvent au travers de régulations qui affectent les surfaces. Ainsi dans un élevage d'herbivores se trouvent généralement des surfaces qui sont tous les ans traitées de la même manière (mêmes pratiques) avec uniquement de légers décalages au sein de la saison, et des surfaces dont l'utilisation change selon les conditions climatiques de l'année (Dobremez *et al.*, 2006a). Deux réflexions peuvent être tirées de cette dimension pluriannuelle des phénomènes : (i) les pratiques spécifiées dans les contrats pourraient être basées, dans certains cas, sur un schéma autre que celui de la répétition tous les ans des mêmes actions et laisser la place à une certaine variabilité, compatible avec les objectifs environnementaux : cette observation revêt une importance particulière face aux conditions d'application des contrôles sur le terrain ; (ii) dans la prise en compte du fonctionnement global de l'exploitation, il convient d'intégrer une approche pluriannuelle (proportion et nature des parcelles qui sont toujours exploitées de la même manière et de celles qui sont susceptibles de changer d'utilisation).

### ***Prendre en compte les espaces aux statuts fonciers non stabilisés***

Les travaux réalisés sur les mesures antérieures (OLAE, PMSEE) ont soulevé la question de bon nombre d'espaces (parcours extensifs notamment) supports d'enjeux environnementaux reconnus mais utilisés avec un statut foncier précaire (locations verbales ou simples autorisations tacites de pâturage). Dans la première année de mise en place de la PMSEE, il avait été parfois toléré localement qu'une attestation du maire et le constat sur le terrain d'un entretien effectif de l'espace suffisent lors des contrôles, mais ces dispositions ne sont plus admises. Il s'agit certes d'une situation délicate, mais le risque est grand de voir ces espaces abandonnés (puis s'enfricher) s'ils ne peuvent entrer dans l'assiette primable. Dans une optique d'efficacité environnementale des mesures, il est nécessaire de trouver un moyen juridique et administratif de résoudre ces situations, qui aboutissent trop souvent à des incompréhensions lors des contrôles et à des déclarations administratives qui ne reflètent pas la réalité des situations sur le terrain (omission des surfaces utilisées dont l'agriculteur n'est pas assuré de la maîtrise foncière ou dont l'entretien annuel systématique n'est pas garanti).

## **Conclusion**

Pour soutenir les systèmes herbagers « extensifs » garants du maintien d'un certain nombre de milieux (parcours, estives, alpages), dont l'intérêt environnemental a été démontré, il nous paraît nécessaire de sortir d'une logique d'évaluation et de rémunération d'un hypothétique surcoût (ou manque à gagner) à l'hectare. La justification d'un prétendu « surcoût » rémunéré par les MAE est intenable d'un point de vue théorique comme pratique. Rappelons que le principe pollueur-payeur, par ailleurs adopté dans l'acte unique européen, le traité de Maastricht et la déclaration de Rio (OCDE, 2001) apporte les bases théoriques utiles pour mettre en évidence le sentiment communément partagé par bon nombre de praticiens du développement agricole et rural que le soutien public ne peut être destiné à apporter des compensations durables pour le renoncement à des pratiques génératrices d'externalités négatives jusque là tolérées. Dans le cas inverse, elle ne sert qu'à faire perdurer des compensations de rentes, de situation dues à des soutiens ayant perdu à la fois leur justification économique (l'augmentation de la productivité pour assurer l'autosuffisance alimentaire et des exportations) et sociale. L'intervention publique peut se justifier également pour préserver un accès équitable à certains biens, jugés collectivement et de façon partagée, comme vitaux (santé, éducation, climat, environnement, etc.) (Vollet, 2006 ; Hodge et Midmore, 2006).

L'analyse des données du RICA de 2004 a clairement montré le rôle déterminant des aides directes liées au développement rural dans l'équilibre économique d'une partie importante des exploitations d'herbivores. C'est surtout le cas des exploitations « extensives », dont plus de 40 % du résultat courant avant impôt provient des MAE et ICHN et dans une moindre mesure des exploitations herbagères « intensives » (30 %). En termes d'efficacité économique, les systèmes herbagers s'avèrent aussi performants que les autres systèmes d'élevage herbivores.

Qu'ils soient intensifs ou extensifs, les systèmes herbagers apparaissent donc fortement dépendants des dispositifs d'aides, parmi lesquels un seul à vocation générale est explicitement ciblé sur l'herbe : la PHAE dont le financement exclusivement national sur la prochaine période peut à la fois nourrir des inquiétudes et des perspectives. Leur avenir et le maintien des externalités positives qu'ils produisent sont très liés à la capacité des pouvoirs publics à les soutenir soit par des aides directes, soit en facilitant une organisation des filières permettant une meilleure valorisation de leurs produits (tout en notant que les situations offrant cette opportunité semblent assez peu fréquentes).

Seul un raisonnement global à l'échelle des systèmes d'exploitation peut permettre d'apprécier le revenu « correct » et le niveau de charge de travail acceptable pour que ces systèmes se maintiennent et que les agriculteurs acceptent, en contrepartie, de s'engager sur des services environnementaux explicites et localisés. Cela nous a conduit à proposer une démarche de contrat global qui vise à prendre en considération la cohérence d'ensemble du système d'exploitation, pour des exploitations viables économiquement et vivables, associant produits de qualité et qualité de l'environnement (Mahé et Ortalo-Magné, 2001). Il paraît essentiel, en effet, de ne pas déconnecter les services environnementaux de l'acte de production, même si la rémunération de ces services *via* le marché reste encore restreinte à quelques configurations particulières.

Sur la période à venir de la prochaine programmation du Règlement Développement Rural (2007-2013), les exploitations herbagères (surtout extensives) seront très sensibles à l'évolution des crédits et à l'équilibre des soutiens entre les premier et deuxième piliers. Toutefois, cette sensibilité s'exprimera de façon très différente selon les systèmes d'exploitations (baisse programmée des prix uniquement dans les exploitations laitières, taux de couplage maintenu à 100 % pour la PMTVA, mais à 50 % pour la prime à la brebis). Le montant des DPU par hectare des exploitations herbivores étant plus faible (notamment par rapport aux grandes cultures), une mutualisation des DPU et/ou l'application d'une modulation optionnelle pourraient répondre, pour partie, à la relative fragilité des systèmes herbagers. Il s'agit de choix nationaux qui risquent de revenir sur le devant de la scène dans un contexte où la PHAE sera exclusivement financée sur des fonds nationaux.

## Références bibliographiques

- Aznar O., Perrier-Cornet P., 2004. The production of environmental services in rural areas: Institutional sectors and proximities, *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 3, p. 257-272.
- Bazin G., 1999. L'évaluation de la politique de la montagne. Commissariat général du plan. Editions La Documentation Française, Paris, 815 p.
- Berriet-Sollicec M., Delorme H., Laurent C., Mundler P., Perraud D. 2006. Regulation of agriculture: the Regions as a new locus for working towards territorial coherence between agricultural policies? The Rhône-Alpes region in the European context. *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 29, n°1.
- Blogowski A., Chatellier V., 2004. Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de 1992. In *Les soutiens à l'agriculture*. INRA Editions Paris, pp. 223-275.
- Butault J.P., Guyomard H., 2004. La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles multilatérales à l'OMC : compatibles ? *INRA Sciences Sociales*, 4-5, 6 p.
- Chatellier V., 2006. Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°78, pp. 53-80.
- Chatellier V., Delattre F., 2006. Le régime du paiement unique et l'agriculture de montagne en France. *Notes et Etudes Economiques*, n°25, pp. 79-107.
- Cnasea, 2004. Les aides des premier et second piliers de la PAC et les résultats d'exploitations départementaux en France. *Cahiers du CNASEA*, n°4, 44 p.
- Conseil européen, 2003. Règlement n°1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC. Bruxelles, 69 p.
- Dobremez L., Josien E., Camacho O., Andrieu N., 2006a. Elevages et modes d'utilisation de l'espace en montagne : entre sécurisation du système fourrager et enjeux collectifs. In : *Flexibilité et changements dans les exploitations d'élevage*, Dedieu B., Chia E., Moulin C.H., Tichit M., INRA éd., Paris (à paraître).
- Dobremez L., Josien E., Véron F., Vollet D., Saudubray F., 2006b. Les enjeux environnementaux et économiques d'une gestion durable des systèmes herbagers : quelles perspectives pour le FEADER ? *Ingénieries-EAT n° spécial FEADER (Politiques de développement rural : enjeux, modalités, stratégies)*, pp. 63-78.
- Duru M., Noquet J., Bourgeois A., 1988. Le système fourrager, un concept opératoire ? *Fourrages*, n°115, pp. 251-272.
- Fleury P., Dubeuf B., Jeannin B., 1995. Un concept pour le conseil en exploitation laitière : le fonctionnement fourrager. *Fourrages*, n°141, pp. 3-18.
- Guérin G., Bellon S., 1990. Analyse des fonctions des surfaces pastorales dans les systèmes de pâturage méditerranéens. *Etudes Recherches Systèmes Agraires Développement*, n°17, pp. 147-158.
- Havet A., Pons Y., Kernéis E., 2004. Evaluer les contraintes spatiales à l'utilisation des prairies et les marges de manoeuvre des exploitations face à des demandes environnementales. Un exemple d'OLAE en Vendée. *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, n°5, pp. 43-55.
- Hentgen A., 1990. Les ressources fourragères en France: diversités régionales. *Etudes Recherches Systèmes Agraires Développement*, n° 17, pp. 17-28.
- Hodge I., Midmore P., 2006. Evaluations approaches to rural development, Colloque SFER-AES Nouvelles frontières entre les politiques agricoles et rurales en Europe, INA PG Paris, 29 mars 2006.
- Larrère R., Fleury P., 2004. Malentendus, incompréhensions et accords dans la gestion de la biodiversité. *Fourrages*, n°179, pp. 307-318.
- Leger F., Urbano G., Vollet D. 2006. The difficult match between a territorial policy instrument and the industry-centred tradition of French agricultural policies: the case of "CTE" (Contrat Territorial d'Exploitation"). *International Review of Administrative Science*, 72 (3), pp 377-394.
- Le Goffe, P.; Mahé, L.-P.; Daucé, P., 1999. Incitations à la multifonctionnalité de l'agriculture, *Pour*, n°164, pp. 99-112.
- Mahé L. P., Ortalo-Magné, 2001. *Politique agricole, un modèle européen*. Presses de Sciences Po, Paris, 235 p
- Madelrieux S., Dedieu B., Dobremez L., 2006. La zootechnie et l'organisation du travail : modéliser les interactions entre conduite technique et main-d'œuvre. *Fourrages*, n°185, pp. 35-52.

- Marcelpoil E., Macombe C., 2006. Comment le FEADER peut-il favoriser l'agritourisme ? *Ingénieries-EAT n° spécial FEADER (Politiques de développement rural : enjeux, modalités, stratégies)*, pp. 107-119.
- Mollard A., Rambonilaza T., Vollet D., 2006, Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés : le cas du marché des gîtes ruraux labellisés, *Revue d'Economie Politique*, n°2, pp. 252-275.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2005. La gestion des droits à paiement unique, déclinaison nationale. Paris, 21 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006a. Le plan de développement rural national. Paris, 343 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006b. Les concours publics à l'agriculture en 2005. Paris, 73 p.
- Muro J., Desriers M., 2004. Les concours publics à l'agriculture en France et dans l'Union européenne. In *Les soutiens à l'agriculture*. INRA Editions Paris, pp. 173-221.
- OCDE, 2001. Cadre analytique de la multifonctionnalité, Paris, 212 p.
- ONIC, 2004. La prime herbagère agro-environnementale en 2003. Note de synthèse, 4 p.
- Picard P. 1998. *Eléments de micro-économie, Théorie et application*, Paris, Montchrestien, 587 p.
- SCEES, 2005. Les prairies alimentent les changements fonciers. *Agreste Primeur*, n°168, pp. 1-4.
- Soulard C.T., Morlon P., Chevignard N., 2002. Le schéma d'organisation territoriale de l'exploitation agricole. Un outil dans l'étude des relations agriculture-environnement. Communication aux Journées Olivier de Serres, Les Entretiens du Pradel "Agronomes et territoires", 12-13 septembre 2002, 15 p.
- Vallier B., 2006. Bilan des CTE en élevage bovin et ovin allaitant du Massif central, choix des mesures, impacts techniques et économiques à l'échelle de l'exploitation, Mémoire de fin d'études de l'ENESAD, INRA Clermont-Ferrand-Theix, 33 p.
- Véron F., Dobremez L., 2004. Impact des Opérations Locales Agri-Environnementales et de la "prime à l'herbe" sur les prairies des zones de montagne. *Fourrages*, n°177, pp. 25-48.
- Véron F., Thiébaud F., Cozic P., Dobremez L., Ernoult C., 2001. Evolution des surfaces fourragères en France de 1988 à 1997. Analyse de l'impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs. *Fourrages*, n°168, pp. 435-448.
- Vollet D., 2006. The contribution of agriculture to rural development in France, What role for public action in supporting joint production of public goods required for the development of rural areas, In: *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Edited by Dimitris Diaskosavvas, OCDE Publishing, pp. 121-140.

## Liste des sigles utilisés

ADL : aide directe laitière  
AOC : appellation d'origine contrôlée  
CAD : contrat d'agriculture durable  
CNASEA : centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles  
CTE : contrat territorial d'exploitation  
DPU : droit à paiement unique  
EBE : excédent brut d'exploitation  
FEADER : fonds européen pour l'aménagement et le développement des espaces ruraux  
FEAGA : fonds européen agricole de garantie  
FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricoles  
GAEC : groupement agricole d'exploitation en commun  
ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel  
Leader : Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale  
MAE : mesure agro-environnementale  
MGS : Mesure Globale de Soutien  
OLAE : opération locale agro-environnementale  
OMC : organisation mondiale du commerce  
ONIC : office national interprofessionnel des céréales  
OTEX : orientation technico-économique des exploitations  
PAB : prime à l'abattage des bovins  
PAC : politique agricole commune  
PCO : prime compensatrice ovine  
PDRN : plan de développement rural national  
PHAE : prime herbagère agro-environnementale  
PIB : produit intérieur brut  
PU : Paiement Unique  
PMSEE : prime au maintien des systèmes d'élevage extensif  
PMTVA : prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes  
PSBM : prime spéciale bovin mâle  
PT : prairie temporaire  
RCAI : résultat courant avant impôt  
RICA : réseau d'information comptable agricole  
SAU : surface agricole utilisée  
SCEES : service central d'études économiques et statistiques  
SCOP : surface en céréales, oléagineux, protéagineux  
SFP : surface fourragère principale  
STH : surface toujours en herbe  
UE : Union Européenne  
UGB : unité de gros bétail  
UTA : unité de travail agricole  
UTAF : unité de travail agricole familial