

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

Vincent Chatellier ¹, Dominique Vollet ², Laurent Dobremez ³, Etienne Josien ²

1. INRA UR LERECO Nantes
2. Cemagref UMR Métafort Clermont-Ferrand
3. Cemagref UR DTM Grenoble

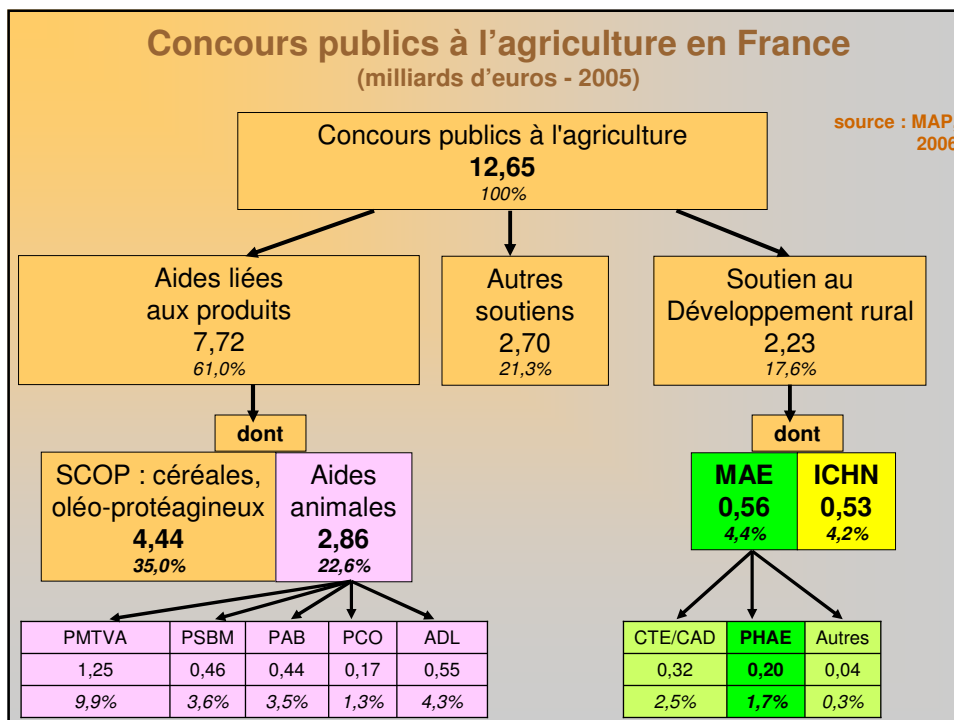
Introduction

- ★ « Systèmes herbagers » : utilisation de prairies et d'espaces pastoraux par des herbivores
- ★ Générateurs d'effets bénéfiques pour l'environnement, plus généralement « d'externalités positives », systèmes « multifonctionnels »
- ★ Mise en place d'aides financières destinées à compenser des « surcoûts » : ICHN, MAE
 - ↳ Quelle pertinence dans le cadre RDR 2007-2013 et face à des enjeux forts (réorientations productives limitées) ?
- ★ 3 sections :
 - 1) Présentation rapide des soutiens publics en faveur des systèmes herbagers
 - 2) Analyse du poids de ces soutiens dans les revenus des systèmes herbagers et simulation des effets de la réforme de la PAC
 - 3) Réflexion prospective sur les modalités de soutien et de mise en oeuvre

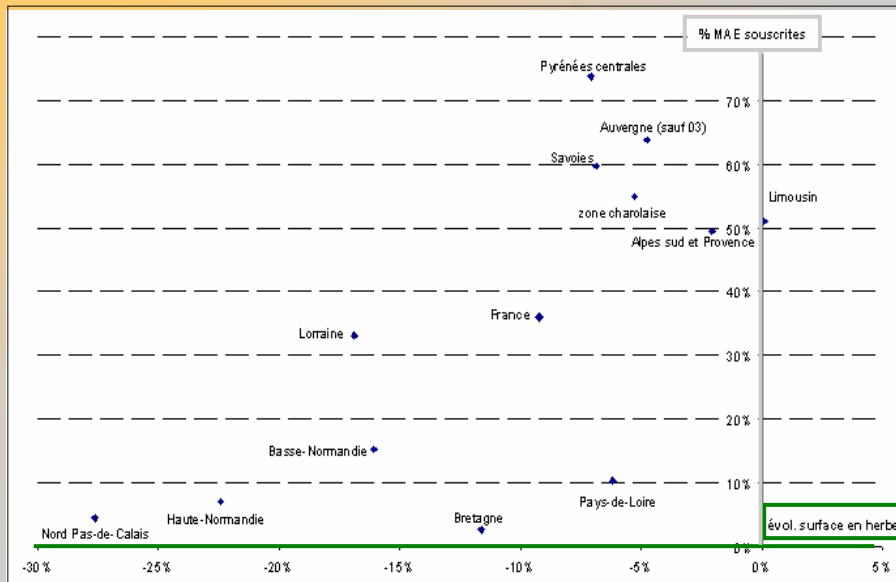
I- Les soutiens publics aux systèmes herbagers

Parmi les concours publics à l'agriculture, deux mesures d'aides ≈ spécifiques aux systèmes herbagers :

- les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)
- la prime herbagère agro-environnementale (PHAE)



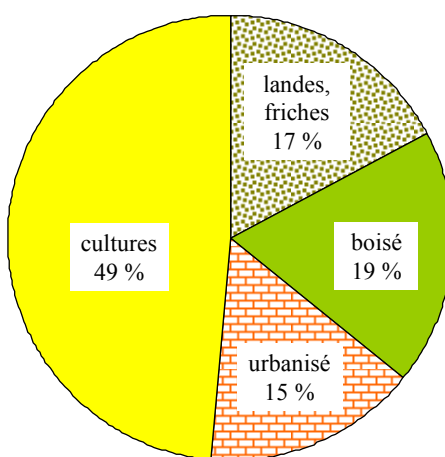
Évolutions des surfaces en herbe entre 1990 et 2005 et surfaces en MAE (mesures 19 et 20) en 2005 dans différentes régions



source : SCEES et CNASEA

Transformations des surfaces en herbe

Entre 1992 et 2003 :
disparition de
900 000 ha
de prairies



source : SCEES, 2005

*des problématiques différentes
à prendre en compte dans les politiques publiques*

II- Les soutiens publics et les revenus des systèmes herbagers

2.1. Situation actuelle

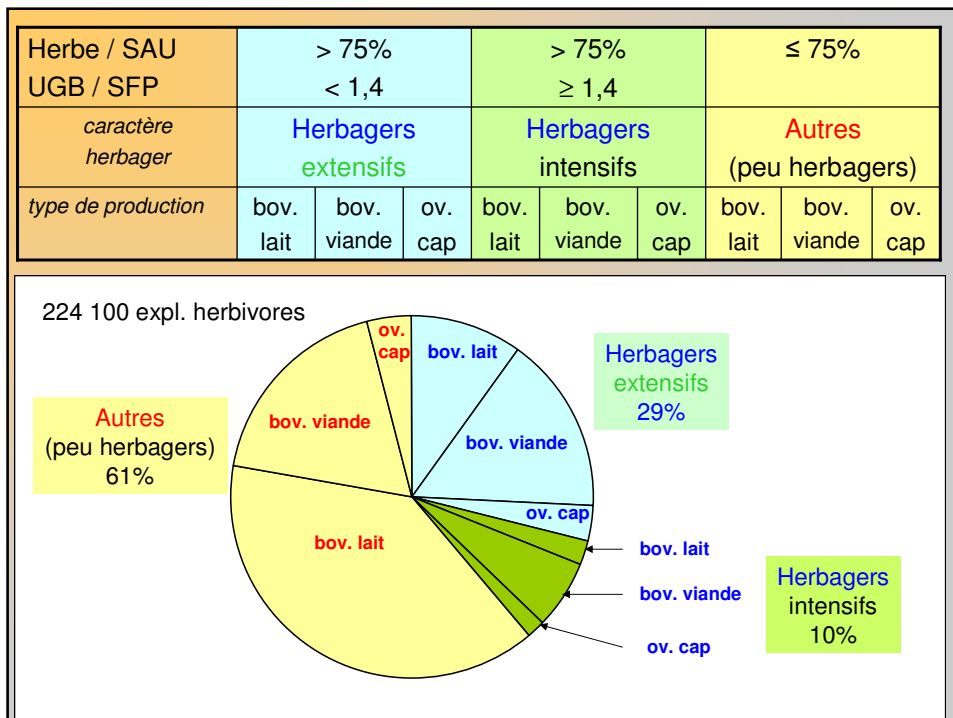
Analyse à partir du RICA (année 2004)
 outil statistique représentatif des exploitations "professionnelles"
 (> 0,75 UTA et dimension économique > 12 équivalent-hectares de blé)

Base d'analyse de la population du RICA :
 exploitations > 5 UGB herbivores

↳ puis stratification en fonction :

- superficie en herbe / SAU
- niveau de chargement animal

↳ puis stratification selon le type de production



des caractéristiques techniques bien différenciées selon les groupes...

Herbe / SAU UGB / SFP	> 75% < 1,4			> 75% ≥ 1,4			≤ 75%		
<i>résultats moyens par exploitation</i>	Herbagers extensifs			Herbagers intensifs			Autres (peu herbagers)		
	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap
SFP / SAU	93%	93%	92%	93%	91%	88%	61%	46%	35%
STH / SFP	73%	71%	69%	55%	50%	53%	40%	51%	35%
maïs fourr./ SFP	4%	1%	-	9%	4%	-	29%	10%	3%
UGB / SFP	0,97	0,99	0,74	1,61	1,72	2,03	1,58	1,55	1,57

source RICA 2004 / traitement INRA SAE2 Nantes


des caractéristiques structurelles différenciées également...

Herbe / SAU UGB / SFP	> 75% < 1,4			> 75% ≥ 1,4			≤ 75%		
<i>résultats moyens par exploitation</i>	Herbagers extensifs			Herbagers intensifs			Autres (peu herbagers)		
	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap
UTA	1,5	1,3	1,5	1,5	1,4	1,3	1,8	1,6	1,6
SAU (ha)	69	81	80	50	55	44	80	89	76
UGB	62	74	54	75	87	79	77	64	43
quota laitier (1000 kg)	160			178			242		

source RICA 2004 / traitement INRA SAE2 Nantes

**des aides de nature différente selon les groupes,
en moyenne, moins d'aides directes dans les systèmes herbagers...**

résultats moyens par exploitation	Herbagers extensifs			Herbagers intensifs			Autres (peu herbagers)		
	en milliers €	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande
Aides directes	19,8	32,9	23,7	17,4	29,8	25,1	26,2	37,0	28,1
primes SCOP	2,2	1,9	1,8	2,4	2,2	1,5	15,5	17,6	16,9
primes animales	5,5	19,1	7,0	7,4	19,2	9,2	7,4	14,4	4,4
MAE	4,3	4,3	4,8	2,3	1,8	4,1	1,0	1,2	1,9
ICHN	5,2	4,2	5,8	2,7	3,4	5,8	0,5	1,0	1,8
autres aides	2,6	3,5	4,3	2,6	3,2	4,5	1,8	2,8	3,1
(MAE+ICHN)/aides	48%	26%	45%	28%	18%	39%	5%	6%	13%

 importance des MAE + ICHN dans les aides reçues par les systèmes herbagers

source RICA 2004 / traitement INRA SAE2 Nantes

des revenus inférieurs en systèmes herbagers...

résultats moyens par exploitation	Herbagers extensifs			Herbagers intensifs			Autres (peu herbagers)		
	en milliers €	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande
revenu / UTAF (*)	15,9	18,4	11,2	15,5	14,8	12,8	19,2	18,7	14,3
aides / UTA	13,3	24,7	15,9	11,3	22,1	19,4	14,3	23,7	18,1
aides / revenu (%)	86	141	158	77	154	160	82	144	142

(*) résultat courant avant impôt / UTA familiale

source RICA 2004 / traitement INRA SAE2 Nantes

des revenus inférieurs en systèmes herbagers...

résultats moyens par exploitation	Herbagers extensifs			Herbagers intensifs			Autres (peu herbagers)		
	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap
en milliers €									
revenu / UTAF (*)	15,9	18,4	11,2	15,5	14,8	12,8	19,2	18,7	14,3
aides / UTA	13,3	24,7	15,9	11,3	22,1	19,4	14,3	23,7	18,1
aides / revenu (%)	86	141	158	77	154	160	82	144	142
E.B.E. (**) / (production+aides)	44%	46%	43%	39%	42%	38%	38%	37%	36%

↳ mais (comparativement) une bonne efficacité économique des systèmes herbagers

(*) résultat courant avant impôt / UTA familiale

(**) E.B.E. excédent brut d'exploitation

source RICA 2004 / traitement INRA SAE2 Nantes

2.2. Simulation des effets de la réforme de la PAC (juin 2003)


Rappel des principales mesures introduites :

- baisse des prix institutionnels pour le beurre et la poudre de lait
- instauration d'une aide directe laitière
- découplage des mesures de soutien des revenus agricoles
- renforcement de la conditionnalité des aides
- dispositif de modulation des aides (ré-orienté vers le développement rural)

Simulation (de type comptable) 2004 → 2007 sur les bases suivantes :

- baisse du prix du lait et introduction aide directe laitière
- accroissement de la taille des exploitations de +12% en trois ans
- revalorisation des MAE suite à la modulation (*option non retenue par la France*)
- deux hypothèses testées : H1 découplage partiel
H2 découplage total (*non retenu par la France*)

résultats moyens par expl. en 2007	Herbagers extensifs			Herbagers intensifs			Autres (peu herbagers)		
	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap	bov. lait	bov. viande	ov. cap
en milliers €									
caractéristiques structurelles (+12% en 3 ans)									
aides directes	28,7	38,6	29,2	25,1	33,6	30,3	35,1	40,7	31,8
aides / revenu (%)	98	130	138	90	141	140	92	130	126
hypothèse 1 : découplage partiel									
PU 2007 par expl.	12,3	10,5	7,6	12,9	8,7	8,1	24,5	18,9	16,4
PU / aides (%)	43	27	26	51	26	27	70	46	51
hypothèse 2 : découplage total									
PU 2007 par expl.	14,8	24,2	12,3	16,2	23,1	13,8	30,2	33,7	23,2
PU / aides (%)	52	63	42	64	69	46	86	83	73

 *le paiement unique et sa part dans les aides seront plus faibles en systèmes herbagers qui restent donc très dépendants des ICHN et des MAE*

(*) revenu : résultat courant avant impôt
(**) PU paiement unique

source RICA 2004 / traitement INRA SAE2 Nantes

III- Perspectives

3.1. Pour une action publique efficace intégrant l'ensemble des productions jointes

- ★ Justification de l'aide publique en présence de défaillances de marché (principe pollueur-payeur) ou pour préserver un accès équitable à certains biens jugés collectivement comme vitaux
- ★ Vers une articulation de 2 systèmes d'aides :
 - A) Des aides conditionnelles « généralistes » en fonction du niveau de services joints
 - B) Des aides plus ponctuelles sur les zones à enjeux forts et/ou organisées

Essai de déclinaison au RDR 2007-2013...

- ★ Aides généralistes : Axe 2 du Feader, attribution de la moitié de l'enveloppe déconcentrée en fonction de critères de qualité environnementale mais signal indirect ;
ICHN : lien pas forcément évident, logique d'équité
- ★ Dispositif innovant à concevoir à la convergence des axes 1 et 4 ? Procédures territorialisées dans contextes particuliers (milieux à haut intérêt écologique justifiant coûts de gestion élevés, possibilité de valorisation par le marché)

3.2. Réflexions pour la mise en œuvre des soutiens aux systèmes herbagers

A) Favoriser les démarches contractuelles collectives

- ★ considérer les services environnementaux → une démarche contractuelle paraît plus adaptée
- ★ efficacité dépendante du taux de contractualisation : soutenir les actions collectives dans le cadre d'opérations concertées

B) Veiller à la cohérence des mesures contractualisées avec la durabilité du système d'exploitation

- ★ interdépendance des modes d'exploitation : nécessité d'une prise en compte des effets induits sur l'ensemble de l'exploitation (organisation du travail, interactions spatiales : extensification pâturage / intensification autres parcelles)

C) Concevoir des démarches spécifiques

★ **pour les aides "généralistes" :**

dans les petites régions, élaboration de typologies de fonctionnement d'exploitations (incluant dimension spatiale et organisation du travail)

↳ contrats pré-adaptés à des configurations-types (types de fonctionnement x types d'espaces et de milieux)

(= un investissement en amont (typologies) mais un gain de temps ensuite)

★ **pour les procédures territorialisées :**

- des contrats discutés (finalités explicitées), négociés et appropriés par les agriculteurs ;

- raisonner sur le pluriannuel : nécessité de tolérer des ajustements inter-annuels aux variations du climat (compatibles avec objectifs environnementaux) ;

- prendre en compte les espaces aux statuts fonciers non stabilisés (locations verbales, autorisations tacites)

Conclusion (1)

★ Nécessité de prendre en compte les services joints (lié à l'acte de production) et d'un accès équitable à certains biens

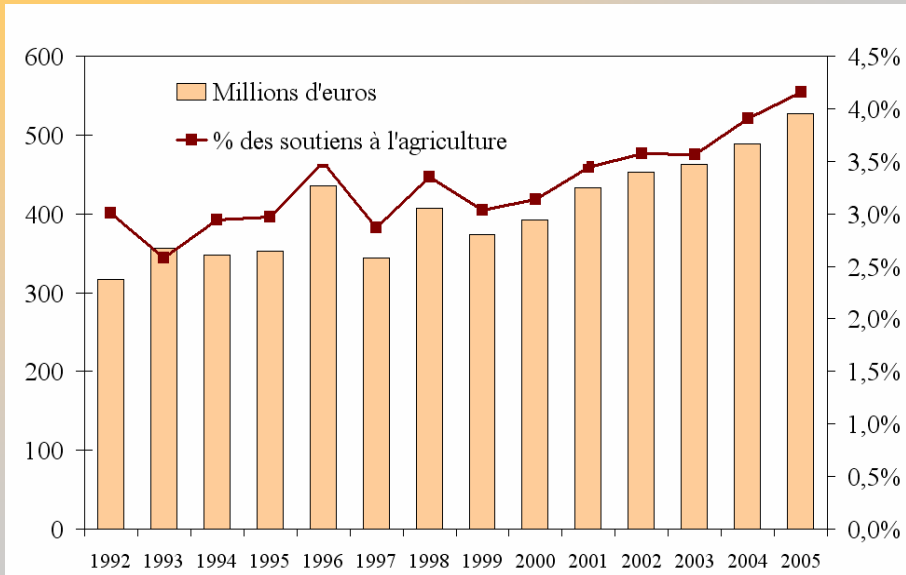
★ Rôle déterminant des aides dans l'équilibre d'une grande partie des exploitations herbivores (pour les « herbagers extensifs » : aides MAE + ICHN = 40 % du revenu)

★ Une seule mesure explicitement centrée sur « herbe + extensif » = PHAE à financement bientôt exclusivement national...

Conclusion (2)

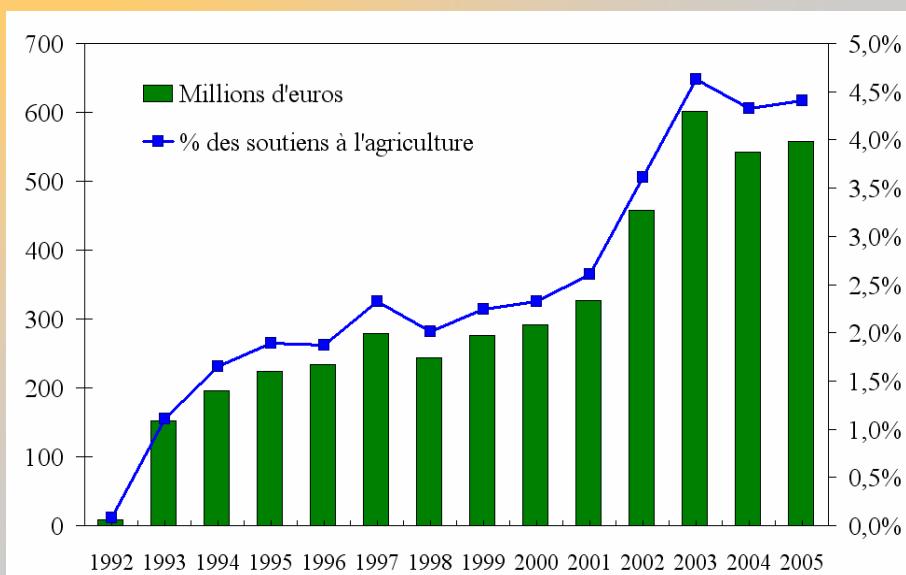
- ★ Raisonnement global à l'échelle de l'exploitation (revenu « correct », charge de travail acceptable) : démarche de contrat global ?
- ★ Sensibilité différente des exploitations sur prochaine période (baisse des prix uniquement sur exploitations laitières, couplage 100 % PMTVA, 50 % prime brebis)
- ★ Marges de manœuvre au niveau national : mutualisation DPU, modulation optionnelle, niveau PHAE

Le montant de l'ICHN en France (millions d'euros et %)



MAP, 2006

Le montant des MAE en France (millions d'euros et %)



MAP, 2006