



HAL
open science

Elevage bovin : prospective 2020

J.C. Guesdon, J.C. Bontron, Laurie Bourgeois, Vincent Chatellier, C. Perrot,
G. You

► **To cite this version:**

J.C. Guesdon, J.C. Bontron, Laurie Bourgeois, Vincent Chatellier, C. Perrot, et al.. Elevage bovin : prospective 2020. Chambres d'Agriculture, 2001, 897, pp.11-38. hal-02673961

HAL Id: hal-02673961

<https://hal.inrae.fr/hal-02673961>

Submitted on 31 May 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.

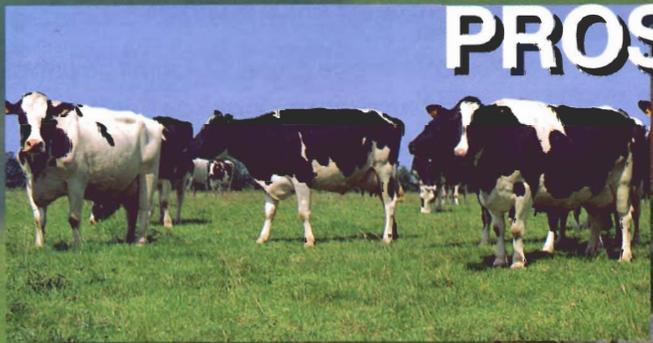
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ÉLEVAGE BOVIN

<i>Un travail partenarial</i>	12
<i>Un outil de réflexion</i>	12
Démarche et hypothèses	
Le rôle central de la demande européenne	13
Les marges de manœuvre en matière de production	21
Les scénarios DATAR "Prospective et territoires 2015"	23
Six scénarios pour l'élevage bovin en 2020	
Le modèle agricole européen renouvelé	25
La gestion publique des crises	27
Vive le marketing produit !	28
La défiance des consommateurs	30
Produire moins mais mieux	31
La vache multifonctionnelle	33
Synthèse des six scénarios élevage	35
<i>La recherche d'un juste équilibre</i>	38

PROSPECTIVE 2020



Ce travail a été conduit dans le cadre d'un groupe de travail animé par Jean-Claude GUESDON (Institut de l'Elevage - GEB) et composé de :

Jean-Claude BONTRON : SEGESA (Bureau d'études)

Lucien BOURGEOIS : APCA (Etudes économiques)

Vincent CHATELLIER : INRA Economie - Nantes

Christophe PERROT : Institut de l'Elevage - Systèmes

Gérard YOU : Institut de l'Elevage - GEB

Chaque participant est intervenu à titre personnel.

Les hypothèses retenues et les analyses développées n'engagent que les auteurs.

La rédaction du document est une œuvre collective.



Un travail partenarial

Ce travail de réflexion sur les productions bovines s'inscrit dans le cadre d'une sollicitation formulée par le groupe "Prospective génétique" de la Commission Nationale de l'Amélioration Génétique présidée par Christian Valin, Directeur scientifique à l'INRA.

Jean-Claude Guesdon, responsable du groupe "Économie bovine" à l'Institut de l'Élevage, a accepté de répondre à cette demande. Pour tenir compte des délais impartis, il a été décidé de constituer une équipe réduite d'experts qui pourrait tirer parti des travaux déjà réalisés :

- à l'Institut de l'Élevage sur les systèmes de production et les marchés,
- à l'INRA de Nantes sur la politique agricole appliquée au secteur de l'élevage,
- à la DATAR⁽¹⁾ pour le travail réalisé sur "Agriculture et territoires 2015" et animé par Philippe Lacombe.

Construit par étape successive, le travail de synthèse est le fruit du consensus entre auteurs pour décrire des scénarios possibles d'évolution du secteur. Il a fait l'objet, en octobre 2000, d'une première présentation dans un numéro spécial du dossier "Économie de l'Élevage"⁽²⁾. Celle-ci est ici profondément remaniée et complétée avec, notamment, l'ajout d'encarts permettant de préciser certains aspects utiles à la compréhension de l'ensemble.

(1) Une synthèse de ce travail a été publiée dans la revue *Chambres d'Agriculture*, n° 890 de juillet-août 2000. On peut consulter aussi une autre synthèse dans la revue de la DATAR n° 2, *Territoires 2020*, parue au 2^{ème} semestre 2000 "Entre marché, État et territoires : quels scénarios pour l'agriculture française ?" P. Lacombe et P.-Y. Guiheneuf.

(2) Numéro spécial octobre 2000 "Dossier économie de l'Élevage" : "Prospective 2020 dans le secteur de l'élevage bovin" - Institut de l'Élevage.



Un outil de réflexion

Ce document a pour objectif de présenter quelques éléments de réflexion sur l'évolution, à horizon 2020, des grands équilibres du secteur européen de l'élevage bovin. Outre les crises actuelles postérieures à ce travail (ESB, fièvre aphteuse) qui perturbent fortement le secteur, faire cet exercice est risqué et difficile.

C'est un exercice risqué. Qui aurait pu prévoir la chute aussi rapide du mur de Berlin ou la possibilité d'une crise comme celle de l'ESB ou la date des réformes de la PAC ou des accords OMC ?

C'est un exercice difficile car, du fait de l'adaptation régulière des consommateurs, des acteurs économiques et des décideurs publics, on ne peut se limiter à la seule reconduction des tendances passées.

Ce travail a pour vocation de contribuer aux réflexions en cours sur les choix de politique publique en agriculture. Il ne s'agit en aucun cas de rechercher à représenter ce que sera l'avenir. Il s'agit plutôt d'identifier les principaux facteurs clés qui orienteront le tracé du futur.

En partant de l'analyse de la demande et des scénarios "Agriculture et territoires 2015" de la DATAR, nous avons ainsi abouti à six scénarios que nous estimons cohérents. Ils permettent en quelque sorte de visualiser des images possibles de la réalité à un horizon de vingt ans. Cette réalité sera différente car les acteurs ont heureusement leurs mots à dire ! Ils ne manqueront pas de faire connaître leur choix et de le mettre en œuvre. Puisse ce travail les aider dans cette démarche.



DÉMARCHE ET HYPOTHÈSES

Le rôle central de la demande européenne

L'hypothèse centrale de notre réflexion est de considérer que la demande solvable de lait et de viande bovine qui émanera des consommateurs européens sera le principal facteur structurant (aux ajustements cycliques ou saisonniers près), l'offre étant ensuite supposée s'adapter aux volumes commercialisables. Quelles quantités de lait et de viande bovine le marché européen absorbera-t-il en 2020 devient, alors, la question essentielle. Si le problème des échanges extérieurs de l'Union européenne avec les pays tiers (solde des importations et des exportations) est considéré comme moins important, au moins quant à ses conséquences quantitatives, il doit néanmoins être analysé car il est techniquement et politiquement sensible.

Le terme de "demande" ne se limite pas uniquement à celle des consommateurs qui, de manière pas nécessairement organisée, peuvent exercer par leurs comportements collectifs un réel pouvoir d'orientation. Elle concerne également la demande issue des industriels (qui, notamment dans le secteur du lait, transforment, innove et captent une part importante de la valeur ajoutée) et celle provenant de la grande distribution ou de la restauration collective (qui dans ces secteurs assurent l'essentiel de l'interface avec les consommateurs).

Les politiques de qualité et de typicité seront, quant à elles, au centre de certains scénarios de politiques agricoles. Le fait qu'elles soient pilotées ou non par les pro-

ducteurs eux-mêmes sera déterminant dans les hypothèses concernant les façons de produire, la répartition des productions sur les territoires, etc. Autant d'aspects que nous serons amenés à aborder au travers des enjeux des politiques agricoles, rurales et territoriales.

Concernant le niveau de cette demande, plusieurs hypothèses ont été imaginées. Toutes reposent néanmoins sur l'idée forte que l'Union européenne, qu'elle comporte quinze ou vingt-six États-membres, sera pour l'essentiel autonome dans ses productions alimentaires, en particulier celles relevant des secteurs laitier et viande bovine. Cette recherche d'une relative autosuffisance au sein de l'Union (alignement de la production sur les possibilités de commercialisation en interne) sera également à prendre en compte ultérieurement quand il s'agira d'imaginer la répartition des productions de lait et de viande entre États-membres.

Ainsi, les perspectives de production de ces produits dans l'UE seront par grande zone, Nord, Sud, voire PECO, à rapprocher des besoins de consommation. Certes, dans le passé, les échanges intra-européens ont beaucoup progressé mais ce phénomène a connu un repli en viande bovine avec l'ESB et globalement ces échanges auraient atteint leur apogée.

La contrepartie de ce diagnostic d'un marché européen relativement captif pour les producteurs européens est que l'Europe n'a pas, dans ces secteurs, de véritable "vocation exportatrice". Les performances sur ce plan seront modestes en volume, si ce n'est pour des produits de qualité à forte valeur ajoutée (exemple: certains fromages). Pour le reste, les exportations pourraient bien, comme dans le passé, n'être qu'une obligation, ou une contrainte liée à la non maîtrise de l'offre et à la gestion des crises.

D'où vient la viande bovine ?

En l'an 2000, en France, environ 56 % des volumes de viande bovine produits étaient issus du cheptel allaitant spécialisé viande et 44 % du cheptel laitier dont elle est un coproduit (le rapport était inverse dans l'Union européenne).

Une autre caractéristique de la production française est la part importante de viande bovine issue des vaches de réforme (c'est-à-dire des vaches laitières ou allaitantes en fin de carrière). Les vaches de réforme représentent 44 % des viandes bovines produites en France, dont 50 % correspondent à des vaches laitières et 50 % à des vaches allaitantes.

La viande de jeune bovin, peu consommée dans l'Hexagone mais exportée vers le sud de l'Union (en particulier vers l'Italie), assure 31 % du tonnage total produit. Ces jeunes bovins relèvent pour les deux tiers du cheptel allaitant et un tiers du cheptel laitier.

La production de bœufs (c'est-à-dire de mâles castrés) ne représente plus que 9 % des tonnages de viande bovine. Cette production traditionnelle, mais en déclin depuis plusieurs décennies, repose sur une valorisation de l'herbe et des croissances lentes. Elle pourrait bien connaître un certain regain d'intérêt avec la deuxième crise ESB.

Au final, malgré une certaine renationalisation du marché de la viande bovine depuis la crise ESB de 1996, la consommation française a été, en 2000, assurée pour 20 % des tonnages par un approvisionnement extérieur, en provenance essentiellement des pays de l'Union, et 21 % de la production ont été exportés en dehors de nos frontières, essentiellement vers l'Union.

Les viandes en provenance de l'extérieur de l'Hexagone sont distribuées, notamment par le réseau de la restauration collective hors domicile (RHD).





Un marché européen captif

Nos hypothèses de production s'appuieront sur le potentiel de demande interne à l'Union européenne, corrigé du solde commercial avec les pays tiers. Nous faisons l'hypothèse d'une disparition progressive des restitutions et de toute aide "structurale" aux exportations, mais aussi d'une relative limitation des volumes importés du fait de la prise en compte croissante, par le consommateur européen, de facteurs autres que la seule compétitivité prix. En d'autres termes, la libéralisation des échanges (baisse des droits de douane, suppression des restitutions), pour aussi probable qu'elle soit à échéance de vingt ans⁽²⁾, n'entraînera pas de profonds bouleversements dans le niveau des importations européennes en provenance du marché mondial.

Les consommateurs européens de l'Ouest, avec leurs exigences qualitatives (sanitaires, respect de normes environnementales et du bien-être animal, etc...) seront durablement amenés à privilégier les approvisionnements "régionaux". Les ex-barrières tarifaires et monétaires entre États seront, de fait, remplacées par des barrières réglementaires nouvelles (environnementales, sanitaires, etc...) et surtout par les exigences et les comportements de consommateurs. Ceci jouera entre les produits de l'Union européenne et ceux des pays tiers mais également entre les États de l'UE.

Il est proposé de présenter ici nos principales hypothèses d'évolution de la demande de lait et de viande bovine dans l'Union européenne à horizon 2020. Nous appuyant à la fois sur quelques enseignements apportés par l'histoire des vingt dernières années et sur la nécessité d'imaginer des ruptures possibles issues de nouveaux comportements ou de nouvelles données techniques, scientifiques ou politiques, nous proposons, dans un premier temps, de mettre en évidence les facteurs qui influenceront cette demande. Nos différentes hypothèses chiffrées sont ensuite présentées avec une distinction entre le lait et la viande bovine.



Viande bovine : une stagnation des échanges mondiaux

Avec la volaille, la viande bovine est un des produits carnés les plus échangés sur la scène internationale. En 1999, près de 10 % de la production mondiale (estimée à 58 millions de TEC) ont fait l'objet d'une transaction internationale. Les échanges se font principalement sous forme de viandes désossées congelées et de viandes transformées. A titre de comparaison, seule 6 % de la production ovine est destinée au marché international et moins de 4 % de la production de porc. Toutefois, à la différence des viandes de porc et de volailles, il y a stagnation des échanges.

Les échanges s'organisent en deux zones distinctes : l'une dite Atlantique (Europe, Moyen-Orient et Amérique du Sud) et l'autre Pacifique (Asie, Australie, Nouvelle-Zélande, Amérique du Nord), à l'origine pour des raisons sanitaires. Depuis longtemps, la zone Pacifique était considérée comme "zone propre", indemne de fièvre aphteuse, tandis que la zone Atlantique était considérée comme zone sale, étant entendu que la vaccination n'éradiquait pas cette maladie.

Le commerce international des viandes bovines est un commerce de pays riches dont le solde (en volume et en valeur) tourne à l'avantage des pays océaniques. Le club des exportateurs comme celui des importateurs y est très fermé. Huit pays (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, États-Unis, Union européenne, Argentine et Brésil et Uruguay) réalisent la quasi-totalité des exportations. Avec un marché intérieur important, l'Argentine et le Brésil vendent surtout des viandes de transformation vers l'Union européenne et l'Amérique du Nord. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les principaux opérateurs de la zone Pacifique. Ils exportent respectivement 63 % et 75 % de leur production finie dans deux directions : de la viande de jeunes bovins (bœufs et génisses) vers l'Asie du Sud-Est et le Japon, de la viande de vaches de réforme destinée à la transformation vers l'Amérique du Nord.

Les États-Unis et l'Union européenne occupent une position singulière, étant à la fois importateurs et exportateurs majeurs. Les premiers importent 10 % de leur demande intérieure surtout en viandes transformées ou destinées à la transformation tandis qu'ils exportent 10 % de leur production intérieure, sous forme de viandes de jeunes bovins destinées à la boucherie en direction du Sud-Est asiatique et du Japon. Les volumes étant contingentés, l'Union européenne a importé, en 1999, 390 000 TEC de viande bovine, sans droit de douane ni prélèvement, soit l'équivalent de 5 % de sa demande interne. Elle a exporté environ un million de tonnes mais cette situation s'est dégradée en 2000 avec la chute des disponibilités et la fermeture, en fin d'année, des frontières de nombreux pays partenaires.

⁽²⁾ Cela ne veut pas dire, pour autant, aux yeux des auteurs de cette prospective, que les États, avec leur politique agricole ou agroalimentaire, n'auront pas réinventé d'autres moyens pour "accompagner" les exportations, ni que les revendications syndicales pour le maintien de ces mesures de gestion des marchés dans les négociations internationales en cours, soient des combats anachroniques.



Les facteurs déterminants de l'évolution de la demande

Combien d'habitants dans l'Union européenne en 2020 ?

Qu'il y ait élargissement ou non, nous considérons qu'il y aura une logique d'équilibre offre/demande propre à l'Union européenne des quinze États-membres et c'est à elle que l'on s'intéressera d'abord⁽³⁾. La délimitation géographique de l'Union européenne étant faite, il convient désormais de réfléchir au nombre d'habitants que cette zone regroupera en 2020. Les études démographiques laissant entendre l'existence d'un relatif consensus sur l'évolution de la population d'ici là, nous avons fait le choix de ne retenir ici qu'une seule hypothèse, basée sur un rythme de croissance d'environ + 4 % sur la période. L'Union européenne

(3) L'élargissement progressif, pour très probable qu'il soit à cet horizon, sera, dans ces secteurs du lait et de la viande, plus déterminant pour les entreprises de transformation et de distribution qui étendent leur zone d'influence que pour la production et les producteurs. Ces productions ne devraient pas se délocaliser vers ces régions de l'Est, pas plus que la production de ces pays ne devrait envahir l'Europe de l'Ouest.

à quinze passera de 374,5 à 390 millions d'habitants et les onze PECO de 105 à 110 millions d'habitants (soit un total de 500 millions d'habitants pour l'Union à vingt-six).

Quels comportements des consommateurs en 2020 ?

Comment intégrer, en termes de perspective de niveau de consommation, la montée en charge des préoccupations sociales qui se traduisent par des exigences nouvelles en matière de qualité globale des produits : respect des règles environnementales et de bien-être animal, exigences sanitaires renforcées, etc... ? Ces nouvelles exigences, qui s'ajoutent à celles déjà connues (qualité organoleptique, etc...), seront-elles plus prégnantes pour les produits animaux que pour les produits végétaux ? On peut le penser, compte tenu de leur rapport à la vie et à la mort. Le seront-elles plus pour les bovins que pour les autres espèces animales ? Rien d'évident il nous semble.

Nous considérons que si ces exigences nouvelles deviennent massivement la nor-



me, elles seront "intégrées" par les producteurs et les filières. Toutes ces questions (à l'exception du principe même de mise à mort des animaux) peuvent très vraisemblablement bénéficier de réponses techniques, pour peu que le consommateur accepte d'en payer le surcoût induit.

Ces éléments, qui peuvent tirer à la baisse le niveau de consommation et à la hausse l'exigence du niveau ou de l'image de la qualité, ont été intégrés dans notre réflexion dans les différents scénarios de politique agricole : c'est ce qui justifie quantitativement des niveaux de consommation que l'on considérera comme hypothèse "basse". C'est aussi ce qui justifie des consommations de viande bovine et de produits laitiers qualitativement en hausse : plus de fromages de qualité et de produits frais, plus de viandes issues du troupeau allaitant.

Même dans l'hypothèse "haute" de consommation, nous intégrerons une forme de rupture de tendance par rapport au passé, puisque, alors même que nous nous situons dans un contexte de croissance du pouvoir d'achat dans nos pays riches de l'Europe, et contrairement à ce qui s'est toujours passé au XX^{ème} siècle, nous n'envisageons plus de véritable croissance de consommation par habitant dans les pays déjà les plus gros consommateurs (et donc notamment en France). Dans l'hypothèse de consommation forte, l'essentiel de la croissance est le fait du rattrapage de certains pays, c'est-à-dire de l'alignement au sein de l'Europe, des niveaux de consommation des pays faiblement consommateurs sur les pays plus gros consommateurs.

Quelques repères chiffrés

	Unités	Année	France	UE15
Consommation laitière/habitant	kg équivalent litre	1998	406	320
Référence laitière	milliers tonnes	1999	23 800	115 800
Consommation viande bovine/habitant	kg équivalent carcasse	1998	26	20
Effectifs de vaches laitières	milliers têtes	déc. 99	4 419	21 095
Effectifs de vaches allaitantes	milliers têtes	déc. 99	4 058	11 941
Rendement laitier/vache	kg lait/an	1999	5 622	5 700
Poids de carcasse des bovins finis	kg carcasse/tête	1999	281 ⁽¹⁾	276
Production viande/vache	kg vache présente	1999	218 ⁽²⁾	235
Production viande bovine	milliers TEC	1999	1 844	7 777
Nombre d'hectares de STH	milliers	1995	110 000	522 000
Pourcentage de STH de la SAU		1995	37	37

(1) France : fort effet de la production de veau de boucherie : les seuls gros bovins pèsent, en moyenne, 350 kg.

(2) France : fort effet de brouillards exportés maigres.



Quelles substitutions entre les formes de protéines ?

Notre réflexion ne porte que sur les productions des ruminants. Or, ces vingt dernières années ont correspondu, en Europe, à un relatif plafonnement quantitatif global du niveau de consommation des produits lait et viande. Au sein de l'univers produits carnés, il y a même eu reflux des produits bovins au profit des produits porcins et surtout des volailles. Ces dernières ont en effet bénéficié d'innovations techniques, apportant à la fois praticité et modernité, et de bons prix pour les consommateurs, ce qui les a rendues concurrentielles et compétitives.

La poursuite et même l'amplification de ces phénomènes est une hypothèse. Techniquement, les gains de productivité possibles dans le secteur des viandes blanches sont encore importants. L'arrêt de ce mouvement en est une autre tout aussi réaliste, au nom même des valeurs nouvelles privilégiées par les consommateurs, ceux des pays riches de l'Europe de l'Ouest tout au moins. L'idée force privilégiée est néanmoins que les compétitivités prix, pour réelles qu'elles aient été dans le passé et qu'elles seront au cours des années à venir, ne représenteront pas, pour les vingt prochaines années, un élément déterminant dans les niveaux de consommation. Le niveau de consommation de chacun de ces produits, dans les pays de l'Europe à haut niveau de vie - notamment s'il progresse - dépendra tout autant ou plus de la confiance et de l'image des produits que de leurs prix.

Montée en puissance des viandes blanches

Au sein de l'Union européenne, la consommation individuelle de produits carnés est très hétérogène d'un pays à l'autre. D'après les données Eurostat, les Espagnols seraient devenus les premiers consommateurs de produits carnés (avec 111 kg équivalent-carcasse par habitant et par an), suivis des Danois (102 kg), des Irlandais (98,5 kg). Suivent les Français (94 kg), les Portugais, les Belges, les Allemands et les Néerlandais. Plus loin derrière arrivent les Grecs (83 kg), les Italiens (81 kg), puis les Britanniques, et les pays scandinaves qui ferment la marche avec 70 kg par an.

Au cours des quinze dernières années, la consommation individuelle a progressé de 10 % en moyenne, avec toutefois des croissances beaucoup plus fortes dans les pays membres qui étaient les moins riches et initialement les plus faibles consommateurs. En quinze ans, la consommation individuelle a ainsi progressé de 20 % en Irlande, de 30 % en Espagne et de 40 % au Portugal. Cette croissance s'est surtout réalisée au profit de la volaille et du porc et, dans la plupart des pays, aux dépens de la viande bovine.

Outre le volume, on observe une grande diversité dans les types de viandes consommées. Les Allemands et les Espagnols achètent surtout de la viande de porc et de volailles, et relativement peu de bœuf, alors que les Français et les Italiens apprécient la viande bovine avec, respectivement, 27,6 et 25,7 kg en 1999. La plupart des pays membres consomment entre 18 kg (Royaume-Uni) et 2 kg (Belgique, Autriche, Danemark) de viande bovine. Les plus gros acheteurs de viande bovine consomment surtout la viande de boucherie, tandis que les plus faibles la consomment surtout sous forme de produits transformés et dans la charcuterie.

Dans l'Union européenne, la viande bovine consommée par habitant a baissé en deux temps, lentement de 23,2 kg en 1985 à 20,1 kg en 1995, puis brutalement lors de la première crise ESB. Tombant à 18,3 kg en 1996, elle avait ensuite retrouvé le niveau de 1995 trois ans plus tard, l'année précédant la nouvelle crise de confiance qui touche, depuis fin 2000, presque toute l'Union européenne.

Consommation individuelle de viande en France et dans l'UE

(en kg équivalent carcasse par habitant)	France		Union européenne	
	1985	1999	1985	1999
Viande bovine	31,7	27,6	23,2	20,4
Viande ovine	4,6	4,8	3,8	3,8
Viande de porc	35,3	38,5	37,0	41,7
Volaille	17,4	23,2	15,9	21,1
Toutes les viandes	89,0	94,1	79,9	87,0

OFFICIEL d'après EUROSTAT



La baisse observée dans le passé peut s'arrêter

Le niveau de consommation par habitant et par an est le facteur clé de la demande interne. Nous proposons de distinguer, de façon séparée entre le lait et la viande bovine, trois hypothèses de consommation.

La production annuelle de lait de l'UE à quinze est, actuellement, de 121 millions de tonnes. La consommation annuelle moyenne de produits semble plafonner depuis quelques années autour de 320 kg de lait par habitant. Ces équivalents lait ne sont pas consommés sous la même forme dans les différents États : beaucoup plus de fromages dans les pays riches du Nord-Ouest, plus de beurre en Irlande et, globalement, les niveaux de consommation, en équivalent lait, sont encore bien différents du Nord au Sud de l'Union, bien que les écarts se réduisent. Plusieurs scénarios peuvent être imaginés en termes de niveau global de consommation en 2020 mais, dans tous les cas de figure et partout, quelle que soit la politique de régulation retenue (quota ou non), l'évolution devrait se faire vers plus de produits à forte valeur ajoutée (fromages et produits frais aux dépens du beurre et du lait de consommation).

La production annuelle de viande bovine de l'UE à quinze, quant à elle, est de 7,8 millions de tonnes. Le déclin de consommation constaté depuis près de vingt ans a été stoppé au cours de ces dernières années. En début 2000, avant le deuxième choc ESB, et malgré ou grâce au choc médiatique ESB de 1996, le niveau de consommation de viande bovine était en effet remonté, dans l'Union européenne, à 20 kg par habitant et par an (soit le niveau de 1995).

Une hypothèse de consommation haute

Nous envisageons un niveau élevé de consommation se situant en lait comme en viande bovine à +20 % par rapport au niveau 2000. Il est justifié par une confiance renforcée du consommateur dans des produits accessibles à des prix "raisonnables". Il repose essentiellement sur un certain alignement des niveaux de consommation des pays du sud de l'Union (actuellement faibles consommateurs) sur ceux du nord, plus forts consommateurs.



Pays riches : vers une diminution de la consommation de viande bovine ?

Les observations réalisées à l'échelle mondiale montrent que la consommation individuelle des viandes progresse, le plus souvent, avec la prospérité économique des habitants. Dans les pays les plus développés, où la consommation de viande bovine est déjà importante, certains observateurs considèrent que nous devrions prochainement connaître un recul de son niveau. Celui-ci serait justifié par la conjonction de différents facteurs : le vieillissement de la population et la tertiarisation des activités qui se traduisent par une réduction des besoins énergétiques ; la demande renforcée "d'aliments services" (produits alimentaires nécessitant un temps limité de préparation) ; l'image parfois peu valorisante de la viande bovine véhiculée par quelques instances médicales. Consommée de façon excessive, la viande bovine est, selon elles, susceptible d'accroître les risques de maladies cardio-vasculaires par une élévation du taux de cholestérol et de l'obésité. La prise de conscience des citoyens à l'égard du bien-être animal et le développement croissant chez certains consommateurs de modes alimentaires alternatifs (végétarien et végétalien) pourraient également influencer dans ce sens.

Une hypothèse de consommation basse

Nous envisageons aussi un niveau bas, en distinguant cette fois le lait et la viande.

En lait, ce scénario bas est imaginé en maintenant le niveau atteint en 2000. Le niveau de consommation pourrait baisser dans certains pays à forte consommation mais ce repli sera compensé par le rattrapage des pays du sud de l'UE.

En viande bovine, une hypothèse à -20 % serait justifiée par le prolongement des tendances à la baisse de consommation de viandes enregistrées au cours des années 1980 à 1995. Sans s'inspirer d'une hypothèse "catastrophe" au sens d'une



crise de confiance du type ESB exacerbée, ce scénario repose sur des besoins réduits par la baisse d'activité physique des citoyens et par leur vieillissement moyen. Il s'explique aussi par la forte concurrence des autres protéines animales et par l'image parfois négative du produit, du fait des nouvelles préoccupations (santé, bien-être animal, rapport au vivant et à la mort, etc...).

Les hypothèses de consommation, haute et basse, ont été raisonnées globalement pour l'ensemble des viandes bovines. Le partage viande de veaux/viande de gros bovins est désormais impossible (statistiquement et réellement). Des niches commerciales importantes permettront cependant d'échapper à cette logique globale.

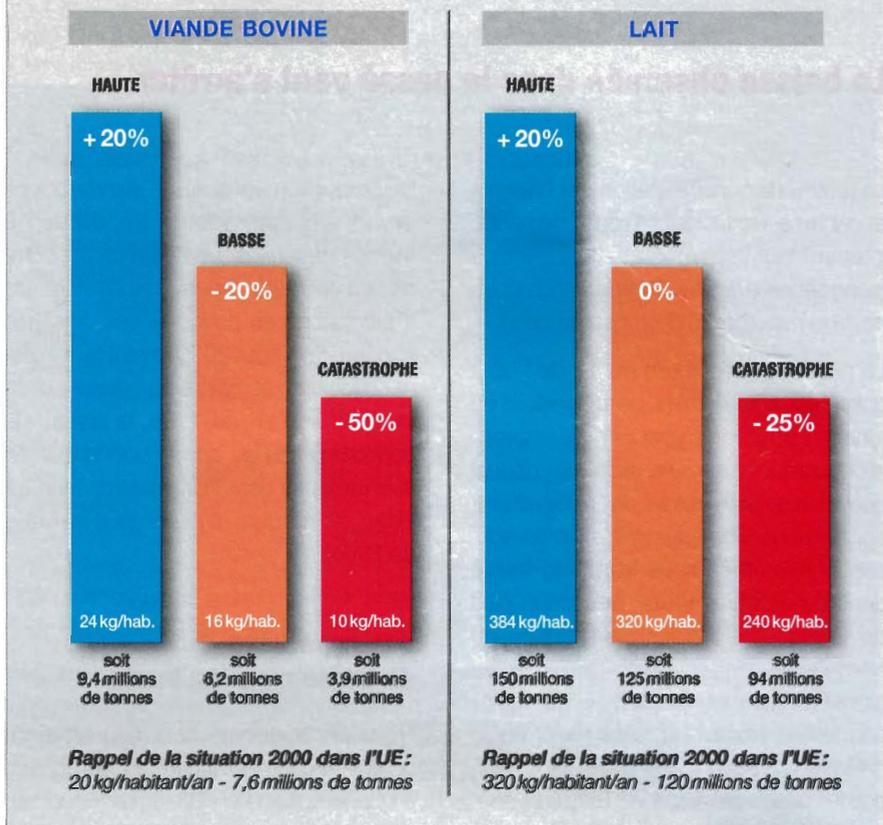
Vers un niveau de consommation catastrophique ?

Un scénario "catastrophe" est bien évidemment envisageable s'il s'avérait, avec l'amélioration des connaissances scientifiques sur la transmissibilité de l'ESB, qu'elle est toujours aussi peu maîtrisable et, surtout, que la transmission de la maladie à l'homme est massive, malgré toutes les précautions prises en matière d'élimination des matériaux à risques et des cheptels atteints.

Dans ce scénario catastrophe, nous envisageons une consommation de viande bovine réduite de moitié et celle des produits laitiers comme celle des ovins, secteurs vraisemblablement plus protégés de cette menace, pourraient elles-mêmes chuter de 25%. A l'opposé de ce qui s'est passé en 1996-1997, l'hypothèse "de crise ESB" ne correspondrait pas à une relance de la consommation ovine. Cette fois l'angoisse et le détournement des consommateurs toucheraient à la fois aux viandes bovine et ovine.

Après une période de crainte exacerbée et d'effondrement de consommation pendant quelques mois, le consommateur européen pourrait néanmoins être progressivement rassuré par les produits laitiers et par un certain type de viande correspondant à des animaux et à des conduites

Trois hypothèses de consommation en 2020 dans l'UE



d'élevage bien précises ou à des tests généralisés de détection de la maladie. En définitive, les produits laitiers et les produits viande du troupeau allaitant pourraient être moins touchés par cette crise que les coproduits viande du troupeau laitier.

Dans cette hypothèse, l'excédent de la seule production actuelle, par rapport à la demande solvable de l'Union, serait de l'ordre de 45% en viande bovine et 20% en produits laitiers.



Cette hypothèse, imaginée par le groupe bien avant le choc ESB de l'hiver 2000/2001, n'a pas été autant explorée que les deux hypothèses précédentes. Elle ne sera pas reprise dans les développements qui suivent, tant il nous semble que les remises en cause qu'elle implique seraient alors d'une toute autre ampleur et d'une toute autre nature. Ce qui s'est produit depuis lors la rend bien évidemment plus concrète et plus d'actualité. Malgré tout, nous ne l'avons pas retenue comme un scénario durable et donc vraisemblable à l'horizon 2020. C'est pourtant à ce genre de crise à répétition que l'on pourrait assister dans les scénarios 2 et 4 décrits ci-après.

Une suppression probable des restitutions en 2020

La suppression des restitutions et des droits de douane représente, pour nous, à cette échéance 2020, un postulat. Plusieurs hypothèses peuvent néanmoins être envisagées concernant le niveau des importations et des exportations de l'Union européenne avec les pays tiers.

Secteur laitier

Exportations

Dans l'hypothèse de consommation haute, l'Union européenne continue d'exporter, malgré la suppression des restitutions,

l'équivalent de 10 % du lait collecté actuellement (soit environ 12 millions de tonnes). Il s'agit alors principalement de produits à forte valeur ajoutée comme, par exemple, le fromage.

Dans l'hypothèse basse, l'Union européenne exporte seulement la moitié de ses volumes actuels, soit 6 millions de tonnes.

Importations

Nous excluons une importation massive de produits laitiers en provenance du marché mondial. Il subsiste néanmoins, dans l'hypothèse basse de consommation, un main-



Lait: l'Union européenne perd du terrain

D'après la FAO, les échanges internationaux de produits laitiers ont porté, en 1999, sur un peu moins de 7 % de la production mondiale. Ils ont fortement progressé (+40 %) aux cours des dix dernières années. Les produits les plus échangés sont les fromages (1,2 million de tonnes, soit 8 % de la production mondiale), le beurre (0,670 million de tonnes, soit 10 % de la production mondiale) et les poudres de lait grasse et écrémé (respectivement 1,2 et 1 million de tonnes). Tous produits confondus, l'Asie est la principale zone importatrice, avec près du tiers des volumes achetés, suivie par l'Amérique latine (20 %) et l'ensemble des pays africains (14 % des volumes au sein desquels l'Algérie représente 40 % de la demande).

L'Union européenne importe près de 10 % des volumes échangés. Elle demeure le premier exportateur (35 % du marché mondial en 1998) mais sa part ne cesse de reculer depuis la mise en place des quotas laitiers. Sa contribution est plus forte pour les fromages (40 % du marché mondial) que pour la poudre de lait écrémé (17 %). La Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les deux principaux bénéficiaires de la libéralisation des échanges et de la croissance de la demande mondiale. Leur part atteint respectivement 21 % et 12 % en 1998. Ils arrivent largement devant les États-Unis (5 %), la Pologne (3 %), l'Argentine (2 %) et le Canada (2 %).

Besoins solvables en lait		(millions de tonnes et pourcentage - UE à 15)		
Consommation	- Importations	+ Exportations	= Besoins	
Hypothèse basse	125	- 6	+ 6	125 (+ 4%)
	125	- 6	+ 12	131 (+ 9%)
Hypothèse haute	150	- 12	+ 6	146 (+ 21%)
	150	- 12	+ 12	150 (+ 25%)
Importations actuelles = 6 millions de tonnes				
Exportations actuelles = 12 millions de tonnes		Variation/Production 2000 ▲		

tien du niveau actuel des importations et dans l'hypothèse haute de consommation, une progression des achats extérieurs de l'Union. L'hypothèse basse d'importations correspond à 6,2 millions de tonnes d'équivalent lait pour l'UE à quinze (5 % de 125 millions de tonnes). L'hypothèse haute d'importations correspond à 12 millions de tonnes d'équivalent lait pour l'UE à quinze (8 % de 150 millions de tonnes).

Le cas de figure le moins favorable laisse donc place à une production intérieure potentiellement commercialisable (corrigée

du solde commercial) de 125 millions de tonnes contre 150 millions de tonnes dans le cas le plus optimiste. La production actuelle de lait étant de 121 millions de tonnes dans l'UE à quinze, les besoins en 2020 s'échelonnent ainsi d'après nos hypothèses de demande (consommation par habitant et commerce extérieur) de + 3 % à + 24 %.

Secteur de la viande bovine

Exportations

Dans l'hypothèse de consommation haute, les exportations sont légèrement supérieures aux importations en provenance du marché mondial, soit 500 000 tonnes (100 000 tonnes de "niches commerciales" haut de gamme au-delà de l'équivalent des importations). Les exportations sont quasi inexistantes dans l'hypothèse basse (200 000 tonnes).

Importations

Dans l'hypothèse d'un niveau faible de consommation, les importations en provenance du marché mondial continueront de satisfaire environ 5 % de la demande de l'Union européenne. Dans l'hypothèse d'un



niveau élevé de consommation, les achats extérieurs couvrent 10 % de la demande intérieure.

Dans le cas le moins favorable, la production de viande bovine potentiellement commercialisable s'élève à 6 millions de tonnes contre 8,9 millions de tonnes dans le cas le plus optimiste. Les besoins solvables de l'UE en 2020 s'échelonnent ainsi, d'après nos hypothèses, de - 23 % à + 14 % par rapport à la production actuelle de 7,8 millions de tonnes.

Besoins solvables en viande bovine				(millions de tonnes et pourcentage - UE à 15)
Consommation	- Importations	+ Exportations	= Besoins	
Hypothèse basse	6,2	- 0,4	+ 0,2	6,0 (- 22%)
	6,2	- 0,4	+ 0,5	6,3 (- 18%)
Hypothèse haute	9,4	- 1	+ 0,2	8,6 (+ 13%)
	9,4	- 1	+ 0,5	8,9 (+ 17%)
Importations actuelles	= 0,4 million de tonnes			Variation/Production 2000 ▲
Exportations actuelles	= 0,8 million de tonnes			

Au terme de cette analyse, l'évolution potentielle de la demande apparaît, d'après nos hypothèses, plus favorable pour le secteur laitier que pour celui de la viande bovine.

Dans le secteur laitier, une croissance de la production devrait être enregistrée dans les deux prochaines décennies mais il reste encore difficile de déterminer avec précision son rythme.

En viande bovine, en revanche, les incertitudes sont beaucoup plus grandes.

De quels cheptels laitiers et allaitants, l'Union européenne aura-t-elle besoin pour assurer ces volumes de production potentiellement commercialisables ? Cette question ne peut être abordée sans tenir compte des choix qui se feront en matière de politique agricole.



Les marges de manœuvre en matière de production

Dans cette réflexion prospective, le nombre d'agriculteurs et la capacité des systèmes à se reproduire ou non ne sont plus des facteurs limitants comme ils ont pu l'être à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. En revanche, ils structurent la nature de l'offre et déterminent les paysages, l'environnement, la densité de population en milieu rural, etc... Malgré l'importance actuelle des problèmes liés à la charge de travail et aux difficultés de reprise des exploitations, nous partons, en effet, du principe que le travail et l'évolution des exploitations et des structures s'adapteront à la demande. La production, en tant que telle, ne représente plus et ne représentera plus le facteur limitant : pour l'essentiel la production suivra la demande, ou plus exactement la demande pilotera l'offre, même si les caractéristiques de celle-ci, les logiques de diversification/segmentation, peuvent influencer, de façon secondaire, sur la demande.

Actuellement, dans l'Union européenne à quinze, les 21,1 millions de vaches laitières produisent 121 millions de tonnes de lait. Au cheptel de vaches laitières s'ajoutent 12 millions de vaches allaitantes pour une production globale de 7,8 millions de tonnes de viande bovine.

Le rendement laitier annuel moyen, qui est proche de 5 700 kg par vache, varie fortement selon les États-membres, les pays du Nord affichant un rendement moyen supérieur à 6 500 kg. Ces rendements ont augmenté régulièrement de 50 à 100 kg/an et peuvent encore fortement progresser. Les limites pour les deux prochaines décennies

Les productions bovines françaises : intensives ou extensives ?

Il ne peut y avoir de réponse simple à cette question tant le contraste est grand entre les différents types d'éleveurs. Globalement, la production de la ferme France bovine réunissant 226 000 exploitations professionnelles en 1999 est :

- largement basée sur l'herbe puisque les prairies occupent plus de 80 % des surfaces fourragères (contre 15 % pour le maïs ensilage) ;
- conduite avec un niveau d'intensification modéré (chargement technique 1,47 UGB/ha) et des apports limités d'aliments complémentaires aux fourrages (800 kg/an à comparer aux 5 tonnes de matière sèche à fournir à chaque UGB). Les 2/3 de ces aliments, soit 500 kg, sont néanmoins achetés (tourteaux de soja, aliments du commerce), le reste est constitué de céréales autoconsommées.

Le contraste est grand entre :

- les exploitations conduisant un troupeau allaitant sur des surfaces où la part de l'herbe est plus grande (près de 95 %), conduites de façon plus extensive (1,37 UGB/ha) avec une plus grande autonomie alimentaire (environ la moitié des 500 kg d'aliments concentrés utilisés viennent de l'exploitation). Cette moyenne correspond bien à l'orientation "naiseur" dominante pour le cheptel allaitant français qui produit des carcasses de vaches très prisées sur le marché français et des jeunes animaux maigres massivement exportés vers l'Europe du Sud ;
- et les exploitations laitières. Notamment les 49 000 d'entre elles qui produisent la moitié du lait français et 20 % de la viande (vaches laitières de réforme et taurillons) avec des systèmes de production incontestablement intensifs (41 % de maïs dans les surfaces fourragères, chargement de 1,9 UGB/ha, 700 kg d'aliments concentrés achetés par UGB parmi lesquels beaucoup de soja). Certains naisseurs-engraisseurs de taurillons et engraisseurs spécialisés sont également intensifs mais sont nettement moins nombreux.

	Nombre d'exploitations	% maïs ensilage/SFP	Chargement UGB/ha SFP	Aliments concentrés achetés kg/UGB
Exploitations bovines	226 000	15	1,47	500
Exploitations allaitantes	87 000	5	1,37	300
Naisseur	56 500	4	1,30	250
Naisseur-engraisseur de taurillons	13 500	8	1,60	350
Naisseur-engraisseur de bœufs	4 000	7	1,40	250
Exploitations laitières	132 000	22	1,52	550
Montagne-Piémont herbager	21 000	1	1,10	500
Montagne-Piémont maïs	9 000	16	1,30	500
Plaine herbager	10 500	4	1,30	450
Plaine maïs limité	42 500	21	1,50	450
Plaine maïs non limité	49 000	41	1,90	700

Institut de l'élevage - INRA Nantes d'après FICA France 1999





nies étant plus d'ordre socioculturel et politique que technique, nous imaginerons des rendements moyens et des types raciaux différents selon les scénarios de politique agricole.

Dans une moindre mesure, la production annuelle de viande par vache est, elle aussi, fonction de choix politiques tels que ceux qui pourraient, par exemple, être envisagés pour encourager ou décourager la filière du veau de boucherie. Les 5,9 millions de veaux abattus pourraient produire potentiellement 200 kg de viande de plus chacun s'ils étaient élevés pour devenir des gros bovins, ce qui représenterait globalement près de 1,2 million de tonnes de viande supplémentaire.

L'analyse du secteur de la viande bovine est plus complexe à conduire que celle du secteur laitier. L'importance du cheptel laitier et le poids relatif des différents types d'animaux détermineront, pour une grande part, la production globale de viande bovine, tant sur les plans quantitatif que qualitatif. Avant d'envisager un possible développement du cheptel allaitant, il convient donc de cerner, en termes quantitatifs, la place que ces "coproduits" viande du cheptel laitier laisseraient aux produits du troupeau allaitant. Derrière ces mouvements de cheptel, se pose alors le problème de l'adéquation qualitative de l'offre à la demande des consommateurs et de la possible substitution entre les produits du troupeau laitier et ceux du troupeau allaitant.

En d'autres termes, plus les vaches laitières sont nombreuses, sous l'effet ou d'une demande forte en production laitière et/ou d'une production moins intensive à l'animal plus la viande coproduit du lait sera importante et moins la place laissée au troupeau allaitant pour satisfaire quantitativement les besoins en viande bovine sera grande.

Dans le passé, en particulier au cours de la décennie 1980-1990, l'intensification animale et fourragère était largement à l'origine de la production excédentaire de viande bovine. La logique intensive laitière, en



termes de surfaces, conduisait en effet, dans le cadre de productions soutenues mais non contingentées, à la mise en place d'ateliers complémentaires (vaches allaitantes ou jeunes bovins) sur la base des surfaces libérées par le cheptel laitier.

Demain, le contexte sera différent et l'on peut penser qu'une politique qui consisterait à modifier profondément l'orientation intensive des systèmes laitiers ne serait pas synonyme d'avenir radieux pour le troupeau viande spécialisé, car les volumes de viande de conformation moyenne issus du troupeau laitier progresseraient, tout comme l'image de la qualité de ces viandes.

Actuellement, en moyenne, chaque vache présente dans l'Union européenne à quinze, qu'elle soit laitière ou allaitante, produit 235 kg de viande bovine par an (en équivalent carcasse). Dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), chaque vache n'en produit, en moyenne, que 150 kg. Cette situation peut-elle changer rapidement et de façon conséquente ?

La réserve de productivité est effectivement importante et cela semble techniquement possible au sein de l'Union européenne à quinze. Pour ce faire, certains leviers existent comme, par exemple, le vieillissement et l'alourdissement de certains animaux, le recul de la production de veaux de boucherie au profit du jeune bovin ou du bœuf. Un changement racial important lié aux politiques agricoles pourrait lui aussi modifier les caractéristiques bouchères des veaux et donc les rendements en viande (développement des races laitières mixtes par exemple).

Un trop fort alourdissement des carcasses lié au vieillissement des animaux serait toutefois incompatible avec les hypothèses hautes de consommation : les habitudes de consommation de viandes bovines en provenance d'animaux abattus jeunes et légers sont une donnée sociologique durable des consommateurs de l'Europe du Sud. Un trop fort alourdissement des animaux entraînerait alors un désintérêt des consommateurs. Une importante réserve de production existe aussi au Royaume-Uni. Elle correspond au retour, plus que probable dans l'espace de temps couvert ici, des veaux anglais abattus dans le cadre de la mesure "Hérodé" et des animaux de plus de trente mois sortis de la consommation humaine depuis 1996 (au total c'est environ 500 000 tonnes de viande anglaise qu'il faudra réintroduire dans tous ces bilans de l'horizon 2020).

Dans les scénarios qui suivent, notre estimation du nombre de vaches allaitantes nécessaires pour parvenir à un équilibre entre l'offre et la demande de viande bovine dans l'Union européenne est réalisée à partir d'une production théorique de 350 kg de viande (équivalent carcasse) par vache allaitante et par an, et sachant que prioritairement à chaque vache laitière présente est "accrochée" une production de viande de 270 kilos.



Les scénarios DATAR "Prospective et Territoires 2015"

Les six scénarios sur l'élevage bovin européen à l'horizon 2020 résultent d'un croisement entre les hypothèses de demande décrites précédemment et les quatre scénarios relevés dans la prospective DATAR 2015.

1 Scénario "Adaptation du protectionnisme européen"

Le premier scénario repose sur l'idée d'un maintien d'une politique agricole forte, tant aux niveaux national que communautaire, comme c'est le cas depuis près de quarante ans. La politique agricole évoluera certes comme cela est observé depuis une quinzaine d'années dans le sens d'une plus grande libéralisation des échanges, mais elle maintiendra une différenciation des prix par rapport aux cours mondiaux grâce à la préférence communautaire. Elle continuera à encourager une certaine maîtrise de l'offre (régulation quantitative) pour maintenir le niveau des prix à la production et mieux contrôler les dépenses budgétaires engagées dans le cadre des politiques de soutien.

Mis en place sur l'initiative de la DATAR en 1997, le groupe de prospective "Agriculture et territoire en France et en Europe à l'horizon 2015", animé par Philippe LACOMBE (INRA), regroupe

Jean-Claude BONTRON (SEGESA),
Lucien BOURGEOIS (APCA),
François COLSON (INRA),
Pierre-Yves GUIHENEUF (GEYSER),
Bertrand HERVIEU (INRA),
Pascale LAUTREGAZE (DATAR),
Roger LE GUEN (ESA),
et Egidio VALSESCHINI (INRA-SAD).

60 % des exploitations ont des herbivores

L'enquête de structure de 1997 réalisée par le SCEES identifie, en France, 680 000 exploitations agricoles dont 46 % détiennent des bovins. Parmi l'ensemble des exploitations agricoles, 405 000 sont considérées comme "professionnelles" dans le sens où elles ont plus de 0,75 actif agricole et un équivalent chiffre d'affaires supérieur à 250 000 francs. Les unités non professionnelles sont nombreuses dans les systèmes ovins viande et bovins viande, mais très peu fréquentes dans les systèmes laitiers.

Les exploitations agricoles "professionnelles" couvrent plus de 90 % de la superficie agricole nationale et assurent près de 95 % de la production agricole finale. Près de 60 % d'entre elles ont une activité d'élevage herbivore (sont considérées comme telles, les unités de plus de cinq UGB herbivores). Celles-ci regroupent, au niveau national, les deux tiers de la superficie agricole et un peu plus de la moitié des emplois. La place des exploitations d'élevage herbivore est particulièrement forte en Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté, Limousin, Lorraine et Pays-de-la-Loire.

Parmi les 243 000 exploitations d'élevage herbivore répertoriées dans le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 1999, 132 000 sont dites "laitières" (unités ayant plus de 5 UGB bovines et plus de 5 vaches laitières), 87 000 sont dites "bovins viande" (unités ayant plus de 5 UGB bovines et moins de 5 vaches laitières) et 24 000 sont dites "autres herbivores" dont une grande majorité d'élevages ovins. Les exploitations laitières françaises ont, en moyenne, une superficie agricole utile de 67 ha, un cheptel de 67 UGB herbivores (dont 34 vaches laitières) et un quota laitier de 193 000 kg. Les exploitations bovins viande regroupent 68 UGB herbivores (dont 38 vaches allaitantes) pour 76 ha. Avec un montant d'aides directes supérieur à celui des unités laitières (153 200 francs contre 94 400 francs), elles dégagent un résultat courant inférieur (135 800 francs contre 176 200 francs). Seules 45 000 exploitations bovins viande ont une production agricole provenant pour plus des deux tiers de l'activité viande bovine. Les céréales et les productions hors sol sont parmi les diversifications les plus fréquentes.

Dans ce scénario, "le pilotage", c'est-à-dire le pouvoir, est largement coexercé par les Pouvoirs publics et les organisations professionnelles entendues au sens large (syndicalisme agricole, organismes de développement et de conseil, offices interprofessionnels).

Y correspondront les sous-scénarios bovins 1 et 2 que nous avons intitulés "Modèle agricole européen renouvelé" et "Gestion publique des crises".

2 Scénario "L'affirmation de l'ordre des IAA"

Dans ce scénario, le pilotage de l'agriculture est le fait des industries agro-alimentaires. Il se développe dans le contexte d'une plus grande libéralisation et d'un plus fort courant d'importations.

Dans ce cas, les éleveurs bénéficient d'un statut social qui s'apparente plus à celui des éleveurs dits intégrés, du type de ceux rencontrés depuis le début des années 80, dans le secteur de la volaille, qu'au statut de l'éleveur traditionnel de bovins présent sur les champs de foire. Puissantes, les IAA

et les GMS contrôlent les processus de production, imposant des cahiers des charges qui correspondent à des produits de qualité, au sens de la qualité sanitaire et de la régularité des caractéristiques (composition et goût).

Ces produits standards aux qualités "industrielles" normées sont valorisés au travers de marques commerciales, permettant aux entreprises de pratiquer ce que les auteurs du groupe DATAR 2015 appellent la différenciation retardée : la plus-value apparaît au dernier moment et reste captée par ce maillon de la filière. Les prix à la production sont plus faibles que dans les trois autres scénarios étudiés et peuvent être ou ne pas être élevés à la consommation selon le degré de concurrence.

Ce scénario sera lui-même développé en deux sous-scénarios élevage (3 et 4) intitulés "Vive le marketing produit" et "Défiance des consommateurs".

3 Scénario "La qualité d'origine"

Dans un troisième scénario, le producteur reconquiert son pouvoir perdu dans la phase de développement massif de la production agricole et du début de l'industrialisation agro-alimentaire, c'est-à-dire des années 1950 à l'an 2000. Les normes constitutives de la qualité sont alors plus largement établies par les producteurs eux-mêmes et reposent plus sur les labels, les AOC, etc... La différenciation des produits se fait à la production et la plus-value est, pour l'essentiel, conservée à ce stade.

Le pouvoir se situe alors davantage dans l'organisation collective des producteurs et les prix des produits à la production sont renchérissés par rapport aux scénarios précédents. Ce schéma laisse plus de place à une fonction plus diversifiée de l'éleveur qui peut redevenir aussi artisan/commerçant, pour l'élaboration et la vente de produits plus élaborés, voire finis (exemples : les producteurs de produits laitiers fermiers en vente directe, les éleveurs de viande bovine ou ovine en vente directe, etc...).

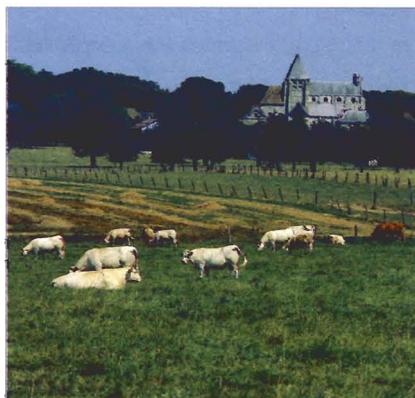
Ce sera le sous-scénario élevage "Produire moins mais mieux".

4 Scénario "L'agriculture de services"

Dans le 4^{ème} et dernier scénario, le pilotage conduit à des modèles de production et d'organisation de la société rurale qui accordent plus de place à la multifonctionnalité de l'agriculteur, à la complémentarité entre une fonction productive "de produit de qualité terroir" proche du précédent scénario et une fonction d'entretien de l'espace. L'exploitant agricole, d'une manière généralisée, assurera aussi un certain nombre de travaux et de fonctions délégués par les collectivités locales.

La différence essentielle avec le précédent scénario ne réside pas dans le type du produit, ni même dans les systèmes de production, et leurs localisations (encore qu'il y a plus de diversité rurale dans le 4^{ème} scénario), mais dans le caractère agricole ou rural du pilotage. Ce sont plus les collectivités territoriales qui pilotent et déclinent à leur échelle la mise en œuvre d'une politique rurale.

Nous l'avons décliné en lait et en viande sous l'appellation "La vache multifonctionnelle".



Comment mesurer la qualité ?

Pour la majorité des produits agricoles, on mesure la production ou la consommation en tonnes. Cela permet une première approximation de la réalité grâce à une mesure considérée comme objective, le poids. L'exercice devient beaucoup plus difficile dès que la structure de la consommation se modifie à partir de produits différents. Si on remplace des pommes de terre par de la viande dans les habitudes alimentaires, il est possible que, mesurée en kilos, on assiste à une baisse, alors qu'en valeur cela se traduira par une hausse importante.

Dans ces conditions, on peut mesurer les évolutions dans le temps en comparant les valeurs. Mais il se peut très bien que cette évolution en valeur soit uniquement la conséquence d'une hausse des prix des produits. Dans ce cas, la consommation réelle n'aurait pas augmenté. Pour mieux comprendre les évolutions observées, il est indispensable de faire le partage entre ce qui relève de l'inflation ou de la déflation et ce qui relève de ce que les statisticiens appellent le volume, c'est-à-dire l'augmentation ou la diminution de la valeur ajoutée "réelle" ou de la consommation "réelle".

En nombre de kilos, la consommation de pain des Français ne cesse de régresser. Ce n'est pas, pour autant, que la situation des boulangers s'est détériorée car ils ont développé une offre de produits beaucoup plus segmentée qui permet d'obtenir plus de valeur ajoutée et donc plus de volume avec moins de quantité. Il en est de même de la consommation de vin en France. Mesurée en litres, on assiste à une baisse mais, grâce à la montée en gamme de la production, la consommation a pu augmenter en volume. Si la production de viande bovine fait l'objet d'une politique de segmentation, on peut espérer bénéficier du même effet qualité permettant de dégager plus de valeur ajoutée avec un nombre d'animaux en stagnation, voire en baisse.

SIX SCÉNARIOS POUR L'ÉLEVAGE BOVIN EN 2020

A partir des quatre scénarios mis en avant par le travail fait pour la DATAR et des hypothèses de demande retenues (haute et basse), cela aurait pu conduire à huit scénarios. Le groupe n'en a retenu que six en faisant l'hypothèse que les deux scénarios plus volontaristes de qualité et de ruralité s'accommodent davantage d'une demande quantitativement plus faible. En revanche, cela suppose une montée en gamme qualitative qui permettra une progression importante de valeur ajoutée au niveau des exploitations.

Scénario 1 : Le modèle agricole européen renouvelé

Ce scénario part de l'hypothèse que la PAC déjà souvent réformée connaîtra d'autres modifications mais qu'elle gardera l'essentiel de ses principes. Cela suppose, bien évidemment, qu'au niveau extérieur, l'UE ait été capable de négocier à l'OMC de façon à maintenir, de manière efficace, la préférence communautaire, quitte à renoncer à exporter les produits qui nécessitent des restitutions. Parallèlement, cela suppose à l'intérieur de l'UE que les dépenses budgétaires pour la PAC aient pu être limitées grâce à des mesures de régulation de la production agricole dans les secteurs où il y a un risque de surproduction. Cela suppose aussi que les aides directes versées aux agriculteurs fassent l'objet de conditions environnementales.

Pour le secteur bovin, cela a pour conséquence de favoriser la production de produits homogènes à un prix d'autant plus compétitif que les exploitants agricoles concernés bénéficient d'aides directes. Dans ce scénario, les consommateurs ont confiance et la demande de produits s'accroît : on se situe dans l'hypothèse d'un niveau élevé de consommation par habitant.

Secteur laitier

Dans ce scénario, le système de quotas (ou de maîtrise de l'offre) est conservé et la liaison de la production laitière avec le territoire reste assez forte. Tout en progressant, la productivité du travail des éleveurs et surtout la productivité des cheptels est contenue par rapport au potentiel technique et génétique. Dans un contexte où la race Holstein affirmerait progressivement sa domination sur le cheptel laitier euro-



péen, nous situerons les rendements moyens à 7000 kg par vache et par an à horizon 2020.

Avec un solde commercial équilibré, les besoins globaux en lait se situeraient à environ 150 millions de tonnes pour l'Union européenne à quinze (soit + 24 % par rapport à la production actuelle). Compte tenu de la hausse des rendements de 5700 à 7000 kg, une augmentation du cheptel laitier de seulement 2 % s'avère suffisante pour permettre de couvrir ces besoins solvables.

Dans ce scénario, les rééquilibrages de production entre les États-membres de l'Union sont faibles, les affectations supplémentaires de quota étant, le cas échéant, réservées aux pays de l'Europe du Sud (et éventuellement aux nouveaux entrants des

PECO). La France ayant peu de chance de bénéficier de nouveaux droits à produire, son poids relatif dans la collecte européenne devrait se réduire légèrement (19 % au lieu de 20,6 % aujourd'hui dans l'UE à quinze).

Avec un rendement proche de la moyenne européenne, le nombre de vaches laitières nécessaires se situerait, en France, à environ 4,1 millions de têtes (soit - 5 % par rapport à la situation de référence actuelle). Avec une restructuration laitière du type de celle que nous avons connue depuis dix ans, le nombre d'éleveurs serait, dans notre pays, de l'ordre de 60 000 (prolongement des 75 000 du scénario de l'ONILAIT en 2010). Ils auraient, en moyenne, un cheptel de 68 vaches pour une référence laitière de 480 000 kg par exploitation.

Sur le plan des systèmes de production et des types d'animaux, ce scénario conduirait, en France comme en Europe, à un écart croissant entre les différents modèles techniques existants. L'opposition classique entre les systèmes intensifs (zones de plaine, zones du Sud de l'Europe, voire des PECO) et extensifs (zones herbagères de France et de certaines régions de l'Europe du Nord) subsisterait.

Secteur viande bovine

Dans cette hypothèse haute de consommation de viande bovine, qui s'accompagne d'un solde nul entre les exportations et les importations, les besoins solvables de l'Union européenne (à quinze) s'élèvent à 9,4 millions de tonnes (soit + 22 % par rapport à la situation de référence 2000). Couplée avec l'hypothèse retenue ci-dessus dans le secteur laitier, la production de viande bovine potentiellement permise par le secteur allaitant est revalorisée de 1 million de tonnes par rapport à la situation de référence 2000 (la production de viande bovine assurée par le secteur laitier est, dans ce cas, très peu influente puisque le cheptel de vaches laitières progresse de seulement 300 000 têtes). Avec une production moyenne de viande bovine (en équivalent carcasse) de 350 kg par vache allaitante, cela autoriserait une croissance du cheptel de vaches allaitantes de l'ordre de 3 millions de têtes.

Ce scénario qui permet le renforcement de la race Holstein dans le cheptel laitier européen et la croissance des rendements par vache laitière n'est, de fait, pas le plus pénalisant pour l'avenir de la production de viande bovine issue du cheptel allaitant. Ce scénario conduit à une augmentation de + 3,3 millions de vaches (relevant quasiment toutes du secteur allaitant).



Spécialisation des cheptels et suprématie de quelques races

Au cours des dernières décennies, le mouvement de spécialisation des exploitations d'élevage s'est accompagné du développement de quelques grandes races bovines. La diversité a cependant été maintenue grâce, en particulier, aux programmes spécifiques de préservation des races à petits ou faibles effectifs.

Dans les troupeaux laitiers, la race Prim'Holstein représente près de 75 % des vaches laitières. Avec les vaches Montbéliardes (13 %) et Normandes (11 %), aux caractéristiques plus mixtes lait-viande, les trois premières races représentent environ 90 % du cheptel laitier français. Une vingtaine d'autres races, dites rustiques ou issues d'un terroir donné, se partagent les 10 % restants.

Dans les troupeaux allaitants destinés à la production de viande, on retrouve ce mouvement de concentration du cheptel reproducteur autour de quelques races à fort effectif et sa dispersion en nombreuses races locales à faible effectif dites rustiques ou à plus forte connotation terroir, sans oublier les nombreux croisements. La race Charolaise représente près de 50 % des effectifs avec environ 2 millions de vaches allaitantes. La race Limousine arrive en deuxième position (17 %) devant la race Blonde d'Aquitaine (9 %) puis, loin derrière, la Salers, la Maine Anjou et l'Aubrac.

Ces spécialisations raciales se sont traduites par une forte hausse des rendements laitiers moyens (de 3 600 à 5 600 kg par vache et par an de 1980 à 2000) et, en viande par des animaux plus lourds, bien conformés et à croissance rapide. Ce mouvement de spécialisation des races a été permis par le mouvement de spécialisation des systèmes de production, en même temps qu'il en constituait un des moteurs.

Les produits du troupeau allaitant (broutards et jeunes bovins finis), largement tournés vers la satisfaction des besoins des pays du Sud de l'Union, ont renforcé leur place dans la consommation des ménages français avec les crises successives ESB de 1996 et 2000. Ces crises ont, en effet, conduit à un recentrage des consommateurs sur l'approvisionnement national et le segment haute qualité/conformation.

Le maintien, voire le développement, du poids du troupeau allaitant français dans le troupeau européen apparaît possible du fait des structures existantes, des possibi-

lités de croissance de ce cheptel et du type d'animaux produits (leur qualité et leur conformation séduisent les acheteurs des pays de l'Europe du Sud).



Scénario 2 : La gestion publique des crises

Le deuxième scénario, comme le premier, se situe aussi dans l'hypothèse de poursuite de la PAC. Cela signifie donc une capacité de l'UE à trouver des consensus politiques capables de satisfaire la majorité des quinze pays. Cela suppose une volonté des États de garder la haute main sur la politique agricole alors que l'on assiste pourtant à de nombreuses crises. Ces crises peuvent concerner l'économie générale (baisse du pouvoir d'achat des consommateurs, problèmes monétaires entre l'euro et le dollar ...) ou, plus spécifiquement, le secteur agricole.

Ceci étant, on fait le pari dans ce scénario que les crises sont gérées par les gouvernements et qu'elles n'entraînent pas une fuite en avant par la libéralisation des marchés agricoles ou la renationalisation des politiques communes.

Comme dans la situation qu'on observe au début des années 2000, l'opinion qui prévaut est que les pays qui disposent encore des outils d'intervention sont mieux armés que les autres pour faire face aux épidémies. La leçon a été tirée et la PAC n'est pas démantelée. Néanmoins,

cela n'empêche pas l'UE de voir se succéder une série de crises qui font perdre confiance aux consommateurs, même si elles n'effraient pas le citoyen. A chaque fois, la consommation alimentaire européenne baisse et peut mettre plusieurs années avant de se rétablir. Dans ce scénario, les États parviennent à gérer les crises, mais la demande faiblit : c'est le scénario de demande faible décrit précédemment.

Secteur laitier

Compte tenu d'une évolution raciale et de rendements par vache identiques au premier scénario, le cheptel européen de vaches laitières diminuerait de 15 % pendant que la production progresserait de 3 %. L'intensification est, en effet, stimulée par la politique de soutien des prix et par les aides directes.

Dans ce cas, le nombre de vaches pourrait tomber en France, à 3,4 millions, soit 23 % de moins que la situation actuelle. Dans l'hypothèse où l'on voudrait maintenir 60 000 éleveurs, cela supposerait des élevages de 56 vaches en moyenne avec 400 000 kg de lait.



Secteur viande bovine

Cette hypothèse basse de consommation de viande bovine s'accompagne d'un solde commercial négatif de 200 000 tonnes, et les besoins solvables de l'Union européenne sont de seulement 6 millions de tonnes, soit -22 % par rapport à la situation de référence 2000. Une liaison avec le niveau bas de besoins dans le secteur laitier conduit à ce que la production de viande bovine, potentiellement permise par le secteur allaitant, soit réduite de 1,4 million de tonnes par rapport à la situation actuelle (la production de viande bovine assurée par le secteur laitier diminue pourtant, dans ce cas, de 0,9 million de tonnes). La réduction potentielle du cheptel allaitant serait alors proche de 4 millions de têtes (soit une réduction équivalente au tiers du cheptel actuel).

Dans ce scénario, on pourrait observer une réduction globale de 7,5 millions de vaches dont près de 4 millions de vaches allaitantes. Les superficies fourragères libérées par la réduction drastique du cheptel sont donc potentiellement très importantes, d'où certaines interrogations quant à leur mode d'utilisation (production de céréales ?).





Scénario 3 : Vive le marketing produit !

Dans ce scénario, le libéralisme triomphe. La PAC est abandonnée au profit d'une gestion des marchés moins interventionniste, c'est-à-dire moins réglementée par les puissances publiques nationale et communautaire. La régulation est assurée cependant par un petit nombre d'entreprises multinationales, à capitaux européens pour une part. L'action des gouvernements consiste à soutenir les entreprises que l'on considère comme "les champions natio-

Dans le secteur bovin, c'est la stratégie qui est actuellement utilisée pour les produits laitiers frais. Innovations de produits mais surtout un marketing adapté ont pour effet d'augmenter continuellement la demande des consommateurs. Cela permet de supprimer les quotas laitiers et de réduire les primes bovines sans que cela ne crée de crises graves.

Ce scénario correspond donc en lait et viande à l'hypothèse de demande forte.



naux" pour qu'elles soient en mesure de poursuivre leur croissance sur les marchés mondiaux. En revanche, les soutiens publics aux producteurs agricoles sont en forte réduction.

Les entreprises ainsi constituées font preuve d'un dynamisme important. Sur le plan intérieur, elles mettent en œuvre une stratégie marketing efficace en segmentant les marchés et en offrant aux consommateurs des marques renommées pour les produits de qualité. Sur le plan extérieur, elles sont aussi très offensives et imposent des standards de consommation favorables à notre appareil de production.

Secteur laitier

À l'opposé des deux scénarios précédents, il implique une suppression des quotas laitiers individuels. Ils sont remplacés par des contrats sélectifs. Cela permet l'accélération de la restructuration des exploitations agricoles et l'intensification de la production par animal. Le rendement laitier moyen par vache progresse à une vitesse comparable à celle observée avant l'application du régime des quotas (plus de 100 kg/vache et par an ou + 1,5 %) et se rapproche du potentiel génétique des animaux (8 000 kg de lait par vache et par an en France

comme dans l'Union européenne). Le cheptel spécialisé de race Holstein se développe au détriment des races mixtes.

Ce scénario correspond à des prix bas à la production (de l'ordre de 1,50 F/litre) et à la consommation. Les consommateurs sont séduits par l'image positive du produit divulguée par la communication des groupes agroalimentaires.

Concernant les importations, nous privilégierons l'hypothèse haute, tant les IAA chercheront des approvisionnements bon marché au moins pour certaines valorisations (10 % de la consommation). Quant à l'export, nous retiendrons l'hypothèse d'IAA performantes sur certains segments, en particulier sur les produits "haut de gamme" et nous privilégierons le scénario haut des exportations. Pour une production en hausse de 24 %, le cheptel laitier en Europe se réduit de 11 %.

Compte tenu de la compétitivité relative des différents bassins de production en Europe, des contraintes environnementales, de la proximité des marchés de produits frais ou à forte valeur ajoutée, ce scénario entraînerait certains déplacements de la production. Pour toutes ces raisons, nous envisageons ainsi une stabilisation du poids relatif des Pays-Bas, du Danemark, de la Belgique et des Îles anglo-saxonnes. En revanche, nous escomptons une légère augmentation du poids relatif de l'Allemagne et de la France, notamment dans le Grand-Ouest (les Pays de la Loire et la Normandie, moins soumis que la Bretagne aux contraintes environnementales) ou le Sud-Ouest. Si globalement la France peut tirer son épingle du jeu d'un tel système, il n'en est pas ainsi des zones plus difficiles à fortes contraintes herbagères et à petites structures (type bordure Est du Massif Central). L'augmentation sera encore plus significative dans les pays de l'Europe du Sud.

La libéralisation des droits à produire aura de fait consisté en un contrôle de l'offre par les entreprises laitières, lesquelles auront contribué au succès d'un modèle de production de type familial nou-





velle formule : l'entreprise familiale avec 1 million de litres de lait, avec des vaches nourries, selon les zones, avec plus ou moins de maïs ensilage et de fourrages cultivés ou, au contraire, en particulier en Europe du Sud, de céréales et de coproduits des grandes cultures ou de l'agroalimentaire.

En imaginant que la part de la production communautaire de lait détenue par la France passe de 20,6 à 21,5 %, le cheptel pourrait se stabiliser autour de 4 millions de vaches laitières.

En France, environ 30 000 à 40 000 exploitations disposant chacune de 100 à 125 vaches pourraient permettre de satisfaire ces volumes de production (actuellement, le cheptel moyen est de 220 vaches par exploitation en Nouvelle-Zélande). Le nombre d'exploitations en 2020 sera néanmoins dépendant du niveau d'accompagnement des Pouvoirs publics (éventuelles mesures de compensation, instaurées par des paiements compensatoires, suite à la suppression des quotas laitiers et à la baisse des prix à la production). L'évolution naturelle de la pyramide des âges, la rigidité des reconversions et les préoccupations

territoriales devraient néanmoins conduire à ce que le nombre d'exploitations soit plus proche de la fourchette haute présentée ci-dessus.

Une restructuration plus rapide apparaît, quant à elle, difficilement envisageable d'ici vingt ans. Elle supposerait une situation de crise sans précédent caractérisée par un grand nombre de non reprises à la cessation normale d'activité et par des cessations en pleine activité (comme l'ont fait ou laissé faire à certaines époques des pays comme la Nouvelle-Zélande et les États-Unis mais aussi la France).

Sur le plan de la génétique et des techniques, l'attente des producteurs serait globalement assez proche de celle actuellement exprimée dans les GAEC laitiers et les grandes structures : composition et qualité du lait, résistance aux maladies, qualités d'élevage, etc...

Secteur viande bovine

Dans ce scénario, nous retenons l'hypothèse d'une plus grande ouverture internationale de l'Union européenne : les importations en viande bovine sont de 1 million

de tonnes contre 400 000 actuellement. Les exportations sont estimées à 500 000 tonnes. Le solde commercial devient déficitaire.

Les besoins solvables en viande bovine de l'Union européenne peuvent augmenter de + 15% par rapport à l'offre de référence 2000 et permettent une production supplémentaire de viande bovine issue du troupeau allaitant de 1,2 million de tonnes, soit une progression du cheptel de 3,6 millions de têtes.

Le cheptel laitier s'étant réduit, selon ce scénario, de 2,3 millions de têtes, le cheptel de vaches allaitantes pourrait augmenter de + 30%. En d'autres termes, la substitution possible vaches laitières/vaches allaitantes peut être totale.



En permettant une croissance du troupeau allaitant européen, ce scénario serait favorable à la France qui dispose des surfaces et des structures susceptibles d'y faire face.



Scénario 4 : La défiance des consommateurs

Dans ce scénario, les firmes d'aval jouent un rôle moteur dans un contexte difficile caractérisé par une défiance des consommateurs. Crise ESB pour la viande ou listéria pour les fromages, tout se conjugue pour les inquiéter. Mais comme cela se situe dans un environnement politique peu favorable à une prise en charge par l'État, la crise se prolonge à cause des "mauvais joueurs" qui rechignent à engager les programmes sanitaires nécessaires. Les accords internationaux de l'OMC ont démantelé progressivement les protections communautaires. Les courants d'exportation ont faibli et ne concernent plus que quelques produits transformés à haute valeur ajoutée et les importations ont fortement augmenté, l'UE restant le plus grand marché solvable du monde avec ses 390 millions de personnes dans l'UE à quinze et, à terme, presque 500 millions avec les pays d'Europe de l'Est.

L'Union européenne adopte une stratégie à l'anglaise. Les crises sont fréquentes mais les consommateurs semblent s'en accommoder en réduisant leur consommation. Ils abandonnent leurs exigences d'une sécurité alimentaire maximum. Ils se laissent plus volontiers séduire par des modes alimentaires sans cesse renouvelées en provenance de tous les pays du monde.

Secteur laitier

Dans ce scénario, la consommation interne de lait en 2020 ne serait plus que de 125 millions de tonnes. Délocalisation oblige, le commerce extérieur deviendrait déficitaire avec des importations de 12 millions de tonnes deux fois plus importantes que les exportations (6 millions). Les besoins solvables seraient donc en diminution de 2 % par rapport à la situation actuelle ce qui pourrait entraîner, à cause de l'augmentation prévisible de productivité



(idem scénario précédent), une réduction du cheptel de vaches laitières en Europe de 30 %. Pour la France, la réduction pourrait être légèrement plus faible (- 27 %).

Secteur viande bovine

Dans ce scénario, la consommation de viande bovine de l'UE pourrait se réduire à 6,2 millions de tonnes équivalent carcasse (tec). Le commerce extérieur serait déficitaire d'environ 800 000 tonnes avec des exportations réduites à 200 000 tonnes seulement mais des importations de 1 million de tonnes. Les besoins seraient donc réduits de 30 % par rapport à la situation actuelle. On assisterait alors à une réduction drastique du nombre des vaches allaitantes (- 6,4 millions de têtes).



Scénario 5 : Produire moins mais mieux

Dans ce scénario, apparaît un volontarisme politique important, en particulier de la part des agriculteurs traumatisés par une série de crises, toutes plus sévères les unes que les autres. Alors que les agriculteurs avaient privilégié la stratégie de l'agrandissement des structures, ils s'orientent, de plus en plus fréquemment, en faveur de politiques de certification ou de labélisation de produits.

Les associations de consommateurs ont permis une prise de conscience que la politique des prix les plus bas avait atteint des limites. Les gouvernements se sont aperçus que la gestion fréquente de crises sanitaires avait un coût social important et qu'il était temps d'y substituer une politique de prévention, s'appuyant davantage sur la responsabilisation des acteurs.

De ce fait, une partie des soutiens publics est délibérément orientée vers l'incitation aux démarches collectives de qualité. Bref, les éleveurs saisissent ces opportunités "sociétales" et se lancent dans une diversification de la production sur des critères de traçabilité terroir et de qualité "globale". A l'image des crus de la politique viticole, tout est mis en œuvre pour valoriser les herbages et leur flore différente à partir de races adaptées dont l'effort de sélection est orienté vers la différenciation et la valeur intrinsèque des produits.

Ce scénario n'existe que par l'adhésion et la volonté des producteurs. Il s'appuie sur une politique agricole qui apportera un soutien particulier aux productions et aux produits identifiés de qualité (biologique, labels, produits du terroir, etc...). Un tel scénario repose d'abord sur le pouvoir technique et économique des producteurs et suppose qu'ils s'organisent pour le conquérir et surtout l'exercer. Faute de quoi, le thème de la qualité, qui sera inévitablement un phénomène majeur, sera piloté par les IAA.

Il ne s'agirait alors que d'une variante du scénario précédent : les prix hauts permettraient aux entreprises de transformation ou de distribution d'augmenter leur plus value.

Ce choix de politique agricole qui va dans le sens d'une généralisation des produits de qualité s'accommoderait plus vraisemblablement, du fait de prix globalement plus élevés à la production et à la consommation, d'un niveau de consommation plutôt faible. C'est la raison pour laquelle nous le qualifions de "moins mais mieux". De plus, très largement tourné vers la satisfaction des besoins internes, ce scénario correspondrait également plutôt à des échanges limités.

Secteur laitier

Ce choix de politique agricole provoque un retournement de la tendance observée ces vingt dernières années en termes de diversité des races, de rendements et de condui-



tes des animaux. Les vaches de races Normande, Montbéliarde, Abondance et autres races laitières ou mixtes, très minoritaires aujourd'hui, pourraient proportionnellement reprendre des places aux dépens des Holsteins. Le rendement moyen européen des vaches laitières plafonnerait à l'horizon 2020 par rapport à ce qu'il est aujourd'hui.



Une forte contribution à l'occupation du territoire

Le SCEES réalise tous les ans une enquête (TERUTI) sur le mode d'occupation du territoire français. Au regard des données de 1999, le territoire national (55 millions d'hectares) comporte 53% de superficies agricoles, 29% de bois et forêts et 18% d'autres modes d'utilisation (routes, sols bâtis, zones humides, sol à roche affleurante, etc...). Plus de la moitié de la surface de l'Hexagone est utilisée et valorisée par des activités agricoles. Les superficies fourragères (14,3 millions d'hectares dont 1,5 de maïs fourrage et 0,7 d'alpages et d'estives) sont plus développées que les superficies de céréales et d'oléoprotéagineux (11,6 millions d'hectares hors maïs fourrage).

Les exploitations d'élevage bovin et ovin détiennent la totalité des superficies fourragères et valorisent, directement ou indirectement, une proportion importante des autres cultures. Elles jouent un rôle essentiel dans les trois régions du Grand-Ouest (Bretagne, Normandie, Pays de la Loire) où la culture du maïs fourrage est développée et dans les régions de montagne (Alpes, Massif Central, Pyrénées, Jura) où les cultures céréalières sont absentes. Parmi les 680 000 exploitations agricoles françaises (en 1997), 90 500 sont classées en zone de montagne, 7 500 en zone de haute montagne et 28 200 en zone de piémont. Près de 90% des exploitations agricoles de ces zones ont des superficies fourragères et près des deux tiers d'entre elles développent une activité bovine.



Ce scénario conduit à une augmentation du cheptel de vaches laitières de 7 % malgré une hausse limitée des besoins solvables en lait (+ 3 %). Leur nombre s'établirait ainsi à 22,7 millions de têtes dans l'Union européenne dont 4,7 millions en France.

Du point de vue des systèmes de production, ce scénario privilégie une plus grande extensification (plus de surface par vache) par le développement des superficies en herbe au détriment de la culture de maïs fourrage. La production laitière pourrait reconquérir des surfaces agricoles par rapport à celles qu'elle occupe actuellement, alors que, ces vingt dernières années, elle en a libérées pour les cultures de vente et les vaches allaitantes.

L'importance de la valeur ajoutée dégagée par unité produite et la moindre capitalisation exigée à l'installation devraient permettre de maintenir un plus grand nombre de producteurs que dans les deux scénarios précédents. L'exploitation laitière française pourrait alors disposer d'une production annuelle de 330 000 litres de lait pour un troupeau de 60 têtes (le rendement étant limité à 5 500 kg). Il y aurait donc place, en France, pour 75 000 éleveurs. Cette fois, c'est une politique plus volontariste d'installation qu'il faudrait mettre en œuvre pour bénéficier de ce nombre d'éleveurs à cette échéance.

La localisation des productions pourrait se réaliser de manière bien différente de celle imaginée dans les quatre scénarios précédents. Les bénéficiaires pourraient être les zones herbagères regroupant des cheptels mixtes et développant, déjà aujourd'hui, des stratégies sur le plan de la qualité des produits ; (la bordure Est et Sud du Massif Central, la Franche Comté et toutes les zones herbagères, y compris celles de l'Ouest de la France). Certaines de ces zones disposent, dans cette concurrence européenne, d'atouts non négligeables sur les produits de qualité (AOC, agriculture biologique, etc...).

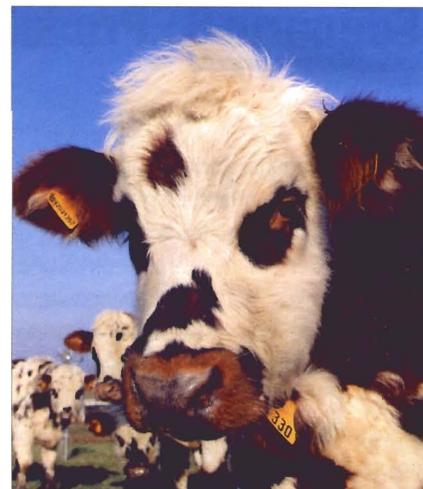
Secteur viande bovine

Dans ce scénario, le cheptel allaitant européen pourrait se contracter fortement (- 7,8 millions de vaches allaitantes par rapport à la situation actuelle, soit - 60 %). Cela tient à l'effet cumulé d'un faible niveau de consommation en viande bovine et de la présence d'un cheptel important de vaches laitières, qui plus est, bien conformées.

Il conviendrait alors, d'un point de vue purement quantitatif, de revenir au cheptel allaitant d'il y a vingt ans.

En ce qui concerne la France, les vaches laitières supplémentaires évoquées ci-dessus pourraient reprendre la place qu'elles ont cédé aux vaches allaitantes dans les zones laitières de façon importante durant cette période (Grand Ouest, zones de polyculture-élevage du Nord et de l'Est).

Dans les zones allaitantes traditionnelles, ce sont les exigences qualitatives des consommateurs (demande accrue de viande de qualité) qui pourraient favoriser un recul du nombre de vaches allaitantes à la faveur d'une réorientation de ce cheptel aujourd'hui



d'hui naisseur vers davantage d'engraissement à l'herbe (boeufs, génisses). L'augmentation de la place des races mixtes au sein du cheptel laitier permettrait également de répondre à ces exigences qualitatives renforcées en matière de viande bovine.



Scénario 6 : La vache multifonctionnelle

Dans ce scénario, la politique agricole française est délibérément régionalisée. La France faisait cavalier seul au début des années 2000 en conservant une politique centralisée alors que dix des quinze pays de l'UE avaient une taille économique inférieure à certaines régions françaises et que les quatre autres grands pays avaient mis en place une politique agricole très régionalisée. Ce scénario part aussi de l'idée que la politique agricole et rurale reste une priorité importante pour nos concitoyens qui acceptent que des moyens budgétaires conséquents permettent à la fois de maintenir une production agricole de qualité et d'assurer, en même temps, d'autres fonctions indispensables résumées par le concept de "multifonctionnalité".

A la différence cependant du scénario précédent qui supposait une forte mobilisation des éleveurs, l'initiative principale, dans ce cas de figure, revient davantage aux collectivités territoriales. Les édiles locaux et régionaux voient dans l'agriculture un moyen d'assurer une structuration de l'espace rural et un des piliers de l'animation économique qu'il convient de préserver. Mais dans la mesure où les centres de décision sont régionalisés, la logique de la politique agricole se modifie. Les objectifs deviennent plus ruraux qu'agricoles et d'une logique de production on passe rapidement à une logique de services.

On pense bien sûr à un développement de la vente directe pour toutes les petites régions agricoles proches des grands centres urbains, les régions touristiques ou sur les axes de communication. Mais de façon plus nette encore, on assiste à un développement des activités touristiques dans les exploitations, avec une offre de services innovants, encouragés par les collectivités locales. La vache n'est plus seulement un "facteur de production", elle permet d'assurer un service de maintien de l'ouverture

du paysage. Elle assure un rôle dans le maintien d'un type de paysage. Certaines races rustiques bien adaptées à la valorisation de milieux difficiles représentent un facteur d'identité culturelle locale (Aubrac, Salers, Gasconne, Vosgienne...)

Ce scénario présente de nombreuses similitudes avec le scénario 5, tout au moins pour ce qui est de la logique privilégiée en termes de produits (renforcement des démarcations de qualité). Le statut des éleveurs et le mode de pilotage de l'agriculture sont, en revanche, très différents. La place laissée aux collectivités territoriales (régions, départements, communes) devient importante, alors que la nécessité d'une forte organisation collective des producteurs est, ici, moins déterminante. La collectivité prendrait, d'une certaine manière, en charge le "virage qualité" et le "virage environnemental" que les agriculteurs et les IAA n'auraient pas pris en compte. L'agriculture, tout au moins dans les zones difficiles à faible densité de population, deviendrait alors, pour partie, une forme de service public.

En termes de système de production, en même temps que l'éleveur sera encouragé à produire des "produits terroirs" (AOC, label, agriculture biologique, qualité terroir, etc...), le producteur rural sera rémunéré pour d'autres fonctions aux enjeux territoriaux et sociétaux (entretien du territoire,



production paysagère, etc...). Des aides à la multifonctionnalité transformeront ainsi la politique agricole en politique rurale. Les collectivités territoriales rémunérant les agriculteurs pour certaines de leurs fonctions non marchandes, les prix payés à la production pourraient, éventuellement, être plus faibles que dans le scénario précédent. Nous considérons néanmoins que ce scénario correspond à un niveau bas de la demande et qu'il entraînera un volume limité d'échanges.

Secteur laitier

Ce scénario entraîne une progression du cheptel laitier européen de 8 %, alors que la production n'augmente que de 3 %. Il entraîne aussi un retour vers des animaux de races mixtes, rustiques et traditionnelles aux dépens des animaux de la race Holstein. Il occasionne ainsi une stagnation des rendements moyens par vache et le retour à des systèmes privilégiant davantage le pâturage et la culture de l'her-





be. Cet encouragement à la valorisation extensive des territoires et à la mobilisation accrue des races locales se retrouvera également dans le secteur des bovins viande.

La dimension moyenne de l'atelier de vaches laitières est alors réduite du fait du caractère multifonctionnel de l'agriculture. L'exploitation de référence dans les zones herbagères pourrait ainsi comporter 40 à 50 vaches pour un rendement moyen de 5 500 litres. Cette référence moyenne laisserait place à des structures encore plus modestes (25-30 vaches pour 150 000 kg de lait) disposant d'un véritable équilibre entre travail rural et travail agricole.

En termes de nombre d'éleveurs, nombre et type de vaches, le résultat est assez semblable à ceux du scénario "Moins mais mieux".

Secteur viande bovine

Là encore, étant donné l'importance de la viande coproduit du lait, le scénario implique une réduction importante de l'offre de viande bovine en provenance du cheptel allaitant. Le nombre de vaches allaitantes doit être réduit de 7,8 millions de têtes (soit une diminution de cheptel de l'ordre de 70 %).

Ce scénario conduirait, comme le précédent, à une impasse en termes de débouchés des produits du troupeau allaitant et à une situation particulièrement délicate pour le cheptel allaitant français, au moins dans le cas où la production de viande issue du cheptel laitier satisferait le consommateur au niveau qualitatif. Si la demande s'exerçait spécifiquement, pour des raisons qualitatives, sur le cheptel allaitant (un

exclue, il n'y aurait guère qu'une forte relance de la filière veaux de boucherie ou l'allongement de la durée des lactations qui puisse contribuer à l'équilibre.

La mise en œuvre, complète ou partielle, de ce scénario dépendra principalement de l'intérêt porté par la collectivité publique à l'égard des fonctions accomplies, jusqu'alors à titre gratuit, par l'agriculture. Elle dépendra également des moyens financiers dégagés au niveau des collectivités territoriales et de la détermination des responsables politiques locaux.



peu comme dans cette deuxième crise actuelle de l'ESB), la situation ne serait pas plus simple car il faudrait imaginer une diminution importante de l'offre de viande par vache laitière. Si l'élimination permanente d'une partie des veaux laitiers était

Synthèse des six scénarios élevage

Il est proposé de mettre en évidence, de façon synthétique, les principales tendances de ces scénarios, ceci étant réalisé en distinguant le lait puis la viande bovine.

Secteur laitier

Dans le secteur laitier tout d'abord, on voit combien l'évolution de la demande va agir sur l'évolution quantitative de l'offre. Ce travail souligne, par ailleurs, le poids déterminant du type de politique agricole dans l'orientation qualitative de la production, dans l'évolution des systèmes techniques (races, rendements, part de maïs fourrage, etc...), des rythmes de restructuration des exploitations et de leur localisation.

Entre 2000 et 2020, en fonction des scénarios, le cheptel laitier évolue de - 30 % à + 8 %. En France, le nombre de producteurs laitiers pourrait varier du simple au double. Le type racial peut également être sujet à d'importantes variations : d'un renforcement de la race Holstein, dans les quatre premiers scénarios élevage, à un rééquilibrage vers les races mixtes et locales, dans les deux derniers scénarios. De même, la localisation des productions peut se caractériser par une plus forte présence des vaches laitières dans les zones intensives ou au contraire par une production mieux répartie sur l'ensemble du territoire (voire à une présence renforcée dans les zones à "tradition herbagère" ou à fortes contraintes herbagères).

Pour cet exercice de prospective, il a été fait référence à l'application de scénarios à "l'état pur". Force cependant est de reconnaître qu'appliqués au secteur laitier, ces scénarios rencontreraient des contraintes qui les rendraient plus ou moins facilement envisageables de manière exclusive.

Si les quatre premiers scénarios élevage ne posent pas de problèmes de globalisation, il n'en va pas de même du scénario 5. Ce modèle est certes parfaitement applicable aux produits de type fromager (lesquels représentent le tiers de l'utilisation de



Quelle vache laitière en 2020 ?

Comment évoluera à l'horizon 2020 la vache laitière "moyenne" française et européenne qui, actuellement, produit 5 700 kg de lait par an ? Sans entrer dans un débat futuriste intégrant les progrès du génie génétique, le potentiel des races laitières spécialisées se situe bien au-dessus de cette moyenne. Cela est particulièrement vrai pour les vaches laitières, particulièrement nombreuses, de la race Prim'Holstein. Les animaux et même les étables à plus de 10 000 kg de lait par vache et par an sont d'ailleurs déjà bien représentés dans certains pays du Nord de l'Union. Les seules techniques de sélection mises en œuvre aujourd'hui dans les Centres de sélection et les élevages permettent une progression moyenne du rendement de l'ordre de 100 kg par an. Dès aujourd'hui en Europe, les vaches à 12 000 kg/an existent tout comme celles à 2 500 kg subsistent !

Il faut certes s'attendre à une croissance du rendement moyen mais des doutes subsistent encore sur son rythme futur d'évolution. La combinaison des "potentiels génétiques" et des savoir-faire techniques, en termes d'alimentation et de conduite animale, permet des gains rapides mais ne correspondant pas nécessairement à une opportunité économique. En d'autres termes, le modèle le plus productif à l'animal n'est pas obligatoirement le plus rentable. Il suppose notamment de recourir à des aliments riches en énergie et coûteux, aux dépens de la consommation de fourrages grossiers produits à meilleur marché sur l'exploitation. Les pays où les coûts de production par litre de lait sont faibles (comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie) développent des systèmes laitiers basés sur une alimentation herbagère et des rendements modestes.

Par ailleurs, indépendamment des coûts de production mais pour des raisons de positionnement qualité -type AOC Beaufort- certaines formes d'organisation des producteurs et des filières peuvent pratiquer des politiques de plafonnement réglementaire des rendements. A l'opposé dans une autre logique, avec d'autres priorités de type contraintes de chargement de bétail à l'hectare (mode Pays-Bas), des choix peuvent être faits du rendement maximal par animal.



la matière sèche du lait) mais il l'est peu aux produits frais. Du fait de leurs contraintes technologiques (chaîne du froid notamment) et des contraintes marketing, ces produits sont d'abord issus et portés par les IAA et les GMS. En revanche, si les scénarios 3 et 4 pouvaient, en théorie, satisfaire la plupart des attentes des consommateurs, ils entraîneraient avec eux des phénomènes de recherche de circuits plus courts pour des produits plus authentiques, même si ces filières savent aussi donner une certaine image de la qualité. A l'évidence, la réalité économique du secteur laitier sera, en 2020, plus complexe et plus imbriquée que celle présentée ici de façon compartimentée.

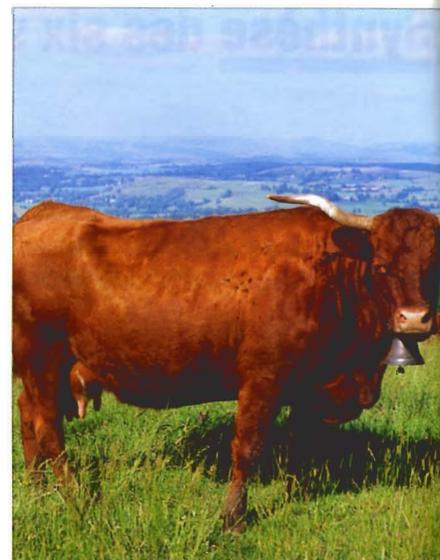
Secteur viande bovine

En viande bovine, l'exploration des scénarios de politique agricole et des hypothèses de demande conduit à un champ du possible encore plus large que dans le secteur laitier. Ainsi, le nombre de vaches allaitantes connaît une progression de 30 % dans le scénario "IAA" avec un niveau élevé de consommation, mais une diminution des deux tiers dans les scénarios 5 et 6 de la qualité et des terroirs qui correspondent à un niveau faible de consommation.

En définitive, seuls les scénarios reposant sur une hypothèse de consommation élevée de viande bovine par habitant, (scénarios élevage 1 et 3), et correspondant à des politiques laitières relativement intensives, permettent d'envisager le maintien ou le développement du troupeau allaitant actuel. Croissance qui alors pourrait être tout à fait, en nombre de têtes, comparable à la réduction du cheptel laitier.

Les scénarios de politique agricole privilégiant les démarches de qualité, appliqués dans un contexte de consommation basse, condamnent, au contraire, une bonne partie du cheptel allaitant actuel. Ils nous interrogent sur le devenir de l'occupation du territoire dans les zones herbagères où la production laitière est peu présente et posent la question de la satisfaction qualitative de la demande de viande bovine en Europe. L'hypothèse d'un maintien de la production allaitante pour des raisons qualitatives poserait alors le problème du débouché de la viande issue du cheptel laitier et, par là même, le risque d'une baisse généralisée du prix à la production de la viande bovine.

Sur le plan de l'occupation du territoire, les quatre premiers scénarios conduisent, du fait du renforcement des systèmes inten-



sifs, à une libération plus ou moins conséquente de superficies fourragères. Les scénarios 5 et 6 permettent, au contraire, une plus forte exploitation de l'espace agricole par les ruminants.

Sur le plan des techniques de production, les attentes des producteurs et des filières qui correspondront aux deux derniers scénarios seront nouvelles. Elles correspondront à des systèmes plus inscrits dans les territoires, à plus fortes contraintes herbagères et à structures plus modestes ou à systèmes plus diversifiés. Elles correspondront à des animaux aux caractéristiques plus mixtes lait et viande et aux aptitudes plus propres à utiliser les fourrages.





Comparaison des scénarios : Lait (UE à 15)

	Scénario de politique agricole					
	Agricole		IAA / GMS		AOC	Agri. Service
	Forte 1	Faible 2	Forte 3	Faible 4	Faible 5	Faible 6
Hypothèse de consommation sous scénario élevage						
Besoins solvables en lait en 2020 (millions de tonnes)	150	125	150	119	125	125
Besoins solvables 2020/production 2000 (%)	+24	+3	+24	-2	+3	+3
Variation du nombre de vaches laitières (%)	+2	-15	-11	-30	+7	+8
Nombre de vaches laitières en 2020 (millions de têtes)	21,4	17,8	18,8	14,9	22,6	22,8

Comparaison des scénarios : Lait (France)

	Scénario de politique agricole					
	Agricole		IAA / GMS		AOC	Agri. Service
	Forte 1	Faible 2	Forte 3	Faible 4	Faible 5	Faible 6
Hypothèse de consommation sous scénario élevage						
Vaches laitières 2020 (millions de têtes)	4,1	3,4	4	3,2	4,7	4,7
Nombre d'éleveurs	60 000		30 à 40 000		75 000	80 000
Production de lait par exploitation (tonnes)	450 à 500		600 à 800		350	300 à 350
Prix moyen du litre de lait en 2020 (francs)	2,00		1,50		2,75	2,25
Types de races en développement	Holstein +		Holstein +++		Mixtes	Mixtes + Rustiques

Comparaison des scénarios : Viande bovine (UE à 15)

	Scénario de politique agricole					
	Agricole		IAA / GMS		AOC	Agri. Service
	Forte 1	Faible 2	Forte 3	Faible 4	Faible 5	Faible 6
Hypothèse de consommation sous scénario élevage						
Besoins solvables en viande bovine 2020 (millions de tonnes)	9,4	6,0	8,9	5,4	6,0	6,0
Variation de production "laissée" aux VA (millions de tonnes)	+1,0	-1,4	+1,2	-2,3	-2,7	-2,7
Variation du nombre de vaches allaitantes (%)	+25	-33	+30	-53	-65	-65
Variation du nombre de vaches allaitantes (millions de têtes)	+3,0	-4,0	+3,6	-6,4	-7,8	-7,8
Nombre de vaches allaitantes en 2020 (millions de têtes)	14,9	7,9	15,5	5,5	4,1	4,1

1 Le modèle agricole européen renouvelé

2 Le modèle agricole en crise

3 Vive le marketing produit !

4 Défiance des consommateurs

5 Produire moins mais mieux

6 La vache multifonctionnelle



La recherche d'un juste équilibre

Ce travail de prospective n'a d'intérêt que par la discussion qu'il est susceptible d'engager tant au sein des organisations professionnelles agricoles que des Pouvoirs publics.

L'orientation qui sera décidée pour le secteur laitier semble rester un élément déterminant pour l'ensemble de l'élevage et des territoires. Cela fait apparaître un paradoxe tout à fait intéressant. Plus il y aura de Holstein, plus il y aura besoin de Charolais. Autrement dit, le développement du troupeau allaitant spécialisé semble être la contrepartie du développement de la production laitière intensive. Celle-ci en effet conduirait non seulement à mieux différencier les races allaitantes sur le plan de la qualité mais également à réduire les volumes de viande issus du cheptel laitier. Ceci étant, il est possible que les crises successives que nous venons de vivre aient pour conséquence de permettre aux éleveurs spécialisés de troupeaux allaitants de différencier nettement leur production par des marques ou labels sur un autre marché que celui de la viande en provenance du troupeau laitier.

Ce travail de prospective sur les ruminants rappelle que le champ du possible reste encore largement ouvert. Il souligne la nécessaire adaptation des produits aux attentes, sans cesse renouvelées, des consommateurs et met en évidence, une fois encore, le rôle déterminant du décideur politique. Il pose la question, difficile, de l'équilibre à rechercher entre le lait et la viande, et entre compétitivité des filières, qualité des produits, respect de l'environnement et développement rural. La rénovation des outils du développement agricole appliqués au secteur des productions animales sera d'autant plus facile à conduire que ces choix auront été clairement exprimés et partagés. ■

