



HAL
open science

Prospective 2020 dans le secteur européen de l'élevage bovin : lait-viande

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.. Prospective 2020 dans le secteur européen de l'élevage bovin : lait-viande. Dossier Economie de l'Elevage, 2000, sp, pp.1-42. hal-02697776

HAL Id: hal-02697776

<https://hal.inrae.fr/hal-02697776>

Submitted on 1 Jun 2020

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

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

NUMERO SPECIAL

“PROSPECTIVE 2020”
dans le secteur européen de l'élevage bovin
-lait et viande-

Réflexion conduite par un groupe de travail animé par :

- Jean-Claude Guesdon : Institut de l'Élevage-GEB

et composé de :

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

- Lucien Bourgeois : APCA (Études économiques)

- Vincent Chatellier : INRA (Économie Nantes)

- Christophe Perrot : Institut de l'Élevage - Systèmes

- Gérard You : Institut de l'Élevage - GEB

Chaque participant est intervenu à titre personnel. Les hypothèses retenues et les analyses développées n'engagent évidemment que les auteurs. Conçu comme un outil pour la réflexion sur l'avenir de l'élevage et des éleveurs, l'Institut de l'Élevage a pensé utile de le diffuser dans le cadre de sa publication “Dossier Économie de l'Élevage”

Octobre 2000



SCENARIOS ELEVAGE BOVIN 2020

“On disait jadis : tel sera sans doute le prochain siècle ! Qui aujourd’hui oserait formuler une aussi audacieuse conjecture ? Le siècle ? Diable ! L’année prochaine, à la rigueur, ou le semestre à venir... La marche du monde s’est accélérée, son cours s’accélère, et parfois même, s’affole. ”

Jean-Claude GUILLEBAUD
La refondation du monde – Le Seuil

“Nous travaillons sans recul. Pour un canon c’est un progrès. Pas pour un cerveau”.

Jean-Louis SERVAN SCHREIBER
Le nouvel Art du Temps

AVANT-PROPOS

Ce travail de réflexion prospective sur les productions bovines (lait et viande) s'inscrit dans le cadre d'une sollicitation formulée par le groupe "Prospective génétique" de la Commission Nationale et Amélioration Génétique (CNAG) animé par Monsieur Christian VALIN.

Il a été conduit au cours du printemps-été 2000 dans le cadre d'un groupe de travail animé par Jean-Claude GUESDON (Institut de l'Élevage - GEB) et composé de :

- | | |
|-----------------------|------------------------------------|
| - Jean-Claude BONTRON | : SEGESA (Bureau et études) |
| - Lucien BOURGEOIS | : APCA (Etudes économiques) |
| - Vincent CHATELLIER | : INRA (Economie - Nantes) |
| - Christophe PERROT | : Institut de l'Élevage - Systèmes |
| - Gérard YOU | : Institut de l'Élevage - GEB |

Chaque participant est intervenu à titre personnel. Les hypothèses retenues et les analyses développées n'engagent évidemment que les auteurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
NOTRE DEMARCHE ET NOS HYPOTHESES CENTRALES	4
Le rôle central de la demande européenne	4
Le poids déterminant des politiques agricoles	7
Evolution de la demande dans l'UE et hypothèses chiffrées	8
- Les facteurs explicatifs de l'évolution de la demande dans l'UE	8
- Nos hypothèses en matière d'évolution de la demande interne d'ici 2020	11
- Nos hypothèses en matière d'évolution des échanges et de production commercialisable	14
RESULTATS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DE SCENARIOS QUI INTEGRENT DES CHOIX POSSIBLES DE POLITIQUE AGRICOLE	17
Quelques caractéristiques des scénarios des politiques agricoles envisagés par le groupe prospective 2015 DATAR	17
- Le scénario " Agricole "	17
- Le scénario " IAA-GMS "	17
- Le scénario " AOC "	18
- Le scénario " Agriculture de services "	19
Leur déclinaison dans le secteur bovin	19
- L'élevage bovin et le scénario " Agricole "	22
- L'élevage bovin et le scénario " IAA-GMS "	26
- L'élevage bovin et le scénario " AOC "	30
- L'élevage bovin et le scénario " Agriculture de service "	33
Synthèse comparée des quatre scénarios de politique agricole	36
- Le secteur laitier	36
- Le secteur viande bovine	38
CONCLUSION	40

INTRODUCTION

Le passage à l'an 2000 et l'entrée prochaine dans un nouveau millénaire constituent deux étapes psychologiques importantes qui invitent de nombreux analystes à dresser un bilan des périodes passées et, dans certains cas, à tracer des perspectives à plus ou moins longue échéance. Souhaitant s'inscrire dans cette dynamique qui couvre tous les secteurs économiques et profitant de la sollicitation faite par Monsieur Christian VALIN, animateur d'un thème intitulé " Prospective génétique ", il est proposé de présenter ici quelques éléments de réflexion d'un groupe de travail ayant traité le cas de l'évolution, à horizon 2020, des grands équilibres du secteur européen de l'élevage bovin.

Faire de la prospective est un exercice risqué, difficile et nécessairement sujet à controverses. C'est un exercice risqué du fait de l'impossibilité d'anticiper sur l'ensemble des facteurs qui, demain, pèseront dans l'orientation du secteur étudié. Ainsi, au début des années quatre-vingt, aurait-il fallu être particulièrement bien inspiré pour prévoir avec finesse les élargissements successifs de l'Union européenne, l'instauration des quotas laitiers en 1984, la chute du mur de Berlin en 1989, la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) en 1992, les accords multilatéraux de l'Organisation Mondial du Commerce (OMC) sur l'agriculture en 1995, la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) en 1996 et les décisions de l'Agenda 2000 lors du sommet de Berlin. Ces différentes étapes, qui ont fortement influencé la structure actuelle du secteur européen de l'élevage bovin, étaient en effet difficilement envisageables à l'époque, soulignant ainsi la fragilité des anticipations de long terme.

La prospective est une démarche difficile car, du fait de l'adaptation régulière des consommateurs, des acteurs économiques et des décideurs publics, elle ne peut se limiter à la seule reconduction des tendances passées. Elle implique donc de hiérarchiser parmi les facteurs actuellement identifiés, ceux qui sont les plus susceptibles d'infléchir les orientations à venir du secteur. La difficulté tient également au mode d'organisation de la réflexion lui-même, notamment en ce qui concerne le choix des participants (travail entre spécialistes ou approche pluridisciplinaire rassemblant des économistes, des juristes, des géographes, des sociologues, des techniciens, etc...) et des méthodes (modélisation, dire d'experts, etc...). La prospective est immanquablement source de discussions et de controverses, nul ne pouvant prétendre détenir toute la vérité. Ce sont précisément ces débats qui rendent cette analyse stimulante et riche, les résultats méritent quant à eux d'être considérés avec prudence, à la seule lumière des hypothèses formulées.

Conscient de la nature délicate de l'exercice de prospective mais de son intérêt pédagogique, le travail engagé ici sur le secteur européen de l'élevage bovin (lait et viande) 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 (chaque membre du groupe se construisant d'ailleurs sa propre vision), mais plutôt d'identifier les principaux facteurs clés qui orienteront le tracé du futur. La démarche privilégiée dans le cadre de ce groupe de travail conduit à distinguer deux grandes phases complémentaires. La première a trait à l'élaboration " à dire

QUELQUES REPERES CHIFFRES

	Unité	année	France	UE 15
Consommation laitière/habitant	kg éq.litre	1998	406	326
Référence laitière	milliers tonnes	1999	23 800	115 800
Consommation viande bovine/habitant	kg eq. carcasse	1998	26,7	20,4
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 carcasse/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
Nbre d'ha de STH	milliers	1995	110 000	522 000
% 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 des broutards exportés maigres

d'experts " de plusieurs hypothèses d'évolution de la demande, considérée ici comme le cœur de la dynamique globale. Cela implique de réfléchir à la délimitation de l'aire géographique de l'Union européenne et de la population qui s'y rattache, au niveau de consommation de viande bovine et de lait par habitant et par an et à la quantification des flux d'échanges avec les pays tiers (importations et exportations). La deuxième propose une articulation entre ces hypothèses de variation de la demande et quatre scénarios de politique agricole, élaborés par le groupe de prospective 2015 " agriculture et territoires " de la DATAR¹. Les différentes hypothèses qui découlent de cette articulation sont testées sur la situation de référence 2000 et permettent ainsi une première évaluation grossière de leurs implications en termes de cheptel de bovins, de nombre d'agriculteurs, de systèmes de production et d'occupation du territoire.

¹ Cela ne veut pas pour autant dire, aux yeux des auteurs de cette prospective, que les Etats avec leur politique agricole ou agroalimentaire, n'auront pas réinventé d'autres moyens pour " accompagner " les exportations, ni que les combats syndicaux pour le maintien de ces mesures de gestion des marchés dans les négociations internationales en cours, sont des combats anachroniques.

NOTRE DEMARCHE ET NOS HYPOTHESES CENTRALES

Notre réflexion prospective, à horizon 2020, sur l'élevage bovin européen est conduite à " dire d'expert " par confrontations successives. Elle s'appuie pour l'essentiel sur l'articulation de deux facteurs que nous jugeons déterminants dans les évolutions à venir : l'évolution de la demande de lait et de viande bovine dans l'Union européenne (marchés intérieur et extérieur) ; les orientations ou impulsions faites par la politique agricole relevant des différentes échelles géographiques (international, communautaire, national et local).

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, innovent et captent une part importante de la valeur ajoutée) et celle provenant des GMS ou de la

restauration collective (qui dans ces secteurs assurent l'essentiel de l'interface avec les consommateurs).

Considérer d'une façon générale la demande comme le moteur de l'offre ne doit cependant pas faire oublier l'existence de certaines " niches " spécifiques au mode de fonctionnement plutôt inverse. En effet, de nombreuses micro filières n'existent ou ne se sont maintenues qu'avec la volonté de producteurs organisés autour de la notoriété de leur production. Ainsi pour donner des exemples, les filières fromagères AOC, fermières ou artisanales, ou les filières viande de qualité (filière veau de l'Aveyron etc...) n'existent pas comme réponse à une suggestion du marché, mais comme réponse à des contraintes de production et de producteurs. Sans minimiser leur importance, nous considérons qu'au cours des dernières décennies, ces politiques de production ont joué un rôle secondaire dans la demande globale de viande bovine et de produits laitiers tant en France que dans l'Union Européenne. Hier et probablement encore plus demain, les industries agroalimentaires continueront à jouer un rôle central du fait même de leur capacité d'innovations en terme de produits. C'est la raison pour laquelle la demande (le consommateur et (ou) l'aval de la filière) sera au centre de notre réflexion ; ceci bien sûr dans le cadre d'une approche quantitative, mais aussi avec des préoccupations plus qualitatives.

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 producteurs 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 abordées dans la deuxième partie.

Concernant le niveau de cette demande plusieurs hypothèses seront imaginées. Toutes reposent néanmoins sur l'idée forte que l'Union européenne, qu'elle comporte 15 ou 26 Etats membres, sera pour l'essentiel autonome dans ses productions alimentaires, notamment 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 Etats membres.

Ainsi, les perspectives de consommation de ces produits dans l'UE seront par grande zone, Nord, Sud, voire PECO , à

rapprocher des besoins de production. 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.

Nos scénarios 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 des restitutions et de toute aide " structurelle " aux exportations, mais 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 douanes, suppression des restitutions), pour aussi probable qu'elle soit à échéance de 20 ans², 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 Etats seront de fait remplacées par des barrières réglementaires nouvelles (environnementales, sanitaires, etc.) et surtout par des exigences et des comportements de consommateurs. Ceci jouera entre les produits de l'Union européenne et ceux des pays tiers mais également entre les Etats de l'Union.

Les hypothèses centrales que nous formulons quant à l'évolution de la demande interne et aux échanges extra-communautaires

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

sont présentées dans le troisième chapitre de cette première partie du document.

Le poids déterminant des politiques agricoles

Dans cette réflexion prospective, le nombre d'agriculteurs et la capacité des systèmes à se reproduire ou non, ne sont pas des facteurs qui structurent quantitativement l'offre ; 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.

L'hypothèse centrale du pilotage quantitatif de la production par la demande n'enlève rien au rôle majeur des politiques agricoles et rurales dans la mise en œuvre qualitative de ces productions. Les façons de faire ont toujours été pilotées et conditionnées en Europe, comme dans la plupart des autres grands pays agricoles, par des orientations politiques. Les implications de la politique agricole, qui font l'objet d'une analyse spécifique dans la seconde partie de ce document, sont nombreuses et interfèrent sur les modes et systèmes de production, le nombre et le type de vaches, le nombre d'exploitants agricoles, la localisation des productions, le mode d'occupation des territoires, etc.... Nous en mesurerons l'impact au travers des quatre scénarios proposés par le groupe de réflexion prospective 2015 de la DATAR.

Ces politiques agricoles et rurales aux objectifs bien différents et même divergents, décrites par le Groupe DATAR, seront déclinées dans les deux secteurs étudiés et confrontées aux hypothèses hautes et basses de demande envisagées ci-après.

En résumé notre réflexion prospective s'articule autour de deux hypothèses centrales : celle d'une production pilotée quantitativement par une demande proche de la consommation interne de l'Europe, et celle d'une production orientée qualitativement par des politiques agricoles rurales et environnementales.

Evolution de la demande dans l'UE et hypothèses chiffrées

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.

Les facteurs explicatifs de l'évolution de la demande

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

Deux hypothèses peuvent être envisagées quant à la dimension de l'Union européenne en 2020. Celle d'une Europe élargie à 26 pays (15 pays actuels auxquels se seront ajoutés, par entrées successives, 11 pays d'Europe centrale et orientale) et celle qui se limite aux quinze Etats membres actuels. Cette dernière hypothèse, qui a été retenue dans l'approche chiffrée ci-après, laisse entendre que les procédures de discussion auront correspondu à un parcours semé d'embûches ou de clauses de restrictions qui ne permettront guère avant de très nombreuses années, en terme d'accès réel au marché, d'assimiler les nouveaux entrants éventuels à l'UE à 15.

Le scénario d'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale représente d'ailleurs peu d'enjeux sur le plan quantitatif, notamment s'il se réalise à la méthode des élargissements précédents, c'est-à-dire avec une progression des pouvoirs d'achat et un alignement des pays entrants sur les niveaux de vie et de consommation des pays du noyau historique.

Certes pourrait-on alors néanmoins constater, pour certains produits tout au moins, de fortes concurrences en terme de coût de production. Concurrence liée à un certain " dumping " écologique et social qui perdurerait sur cette période. Mais tout ceci serait atténué, du point de vue de la production et des échanges de lait ou de viande bovine, par l'hypothèse selon laquelle ce bloc de l'Est, pour l'essentiel, se suffira à lui-même, mais ne pourra envahir les marchés de l'Ouest. Sa capacité à produire de manière compétitive en terme de coût de revient ne sera pas suffisante à elle seule pour conquérir le marché de l'UE à 15. Jusqu'en 2020, ces pays de l'Est resteront handicapés par des retards techniques et sanitaires rendant difficile la satisfaction des normes sécuritaires et qualitatives très contraignantes imposées par le noyau historique de l'Union européenne.

Cet élargissement, avec " l'image négative " colportée par ces derniers arrivants, en terme de normes environnementales et de qualité des produits, renforcera même les nouvelles exigences sanitaires, qualitatives et sociétales des consommateurs de l'ex-UE à 15, apparues à la fin du siècle dernier avec la crise de la vache folle et l'exacerbation des angoisses liées aux problèmes de sécurité alimentaire.

En d'autres termes, 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 15 Etats membres et c'est à elle que l'on s'intéressera d'abord. 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 à 15 passera de 374,5 à 390 millions d'habitants et les 11 PECO de 105 à 110 millions d'habitants (soit un total de 500 millions d'habitants pour une Union à 26).

**** Quels comportements nouveaux des consommateurs en 2020 et quelles exigences à l'égard de leur alimentation ?***

Comment intégrer en terme de perspective de niveau de consommation, la montée en charge des préoccupations sociétales 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 norme, 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 sur-coût 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 20^e 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). 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.

*** *Quelles substitutions entre les différentes 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.

Nos hypothèses en matière d'évolution de la demande interne d'ici 2020

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 : un niveau haut, un niveau bas et un niveau catastrophique (auquel il convient d'attacher une moindre importance). Ces différents niveaux de consommation ont été décidés en s'appuyant sur quelques constats :

La production annuelle de lait de l'UE à 15 est de 121 millions de tonnes. La consommation annuelle moyenne de produits semble plafonner depuis quelques années autour de l'équivalent de 320 kg de lait par habitant. Ces équivalents lait ne sont pas consommés sous la même forme dans les différents Etats : 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 terme 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 15 est de 7,8 millions de tonnes. Le déclin de consommation constaté depuis près de 20 ans a été stoppé au cours de ces dernières années. En l'an 2000, malgré ou grâce au choc médiatique ESB de 1996, le niveau de consommation de viande bovine est en effet remonté, dans l'Union européenne, à 20 kg par habitant et par an (soit le niveau de 1995).

Dans les PECO, à l'instar de ce qui se passe dans l'Union européenne actuelle, d'importants écarts de consommation existent historiquement et culturellement entre certains pays anciennement " gros consommateurs " de viande rouge (comme la Pologne et les Pays Baltes) et d'autres plutôt orientés vers le porc ou la volaille (Bulgarie, Roumanie...). Pourtant la crise économique et la baisse du pouvoir d'achat consécutifs à l'effondrement du régime politique antérieur ont entraîné un fort recul de consommation : de l'ordre de -40% de 1990 à 1995. Ainsi le niveau de consommation en Pologne et en République Tchèque, qui était comparable à celui de l'Europe de l'Ouest, est descendu en moyenne à 12 kg par habitant et par an. Il tend néanmoins à remonter au cours des dernières années.

*** Une hypothèse de consommation haute**

Nous envisageons un niveau de consommation élevée se situant en lait comme en viande à + 20 % par rapport au niveau 2000, justifiée par une confiance renforcée du consommateur dans ces 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.

Tableau 1 : Estimation des besoins globaux de consommation dans l'UE à 15, dans l'hypothèse haute

	Nombre d'habitants (en millions)	Consommation par habitant et par an (kg)	Besoins globaux (millions de tonnes)
Lait	390 Millions	384 kg	150 Millions de T
Viande bovine	390 Millions	24 kg	9,4 Millions de téc

*** Une hypothèse de consommation basse**

Nous envisageons aussi un niveau dit bas, en distinguant cette fois le lait et la viande. 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...). En lait ce scénario bas sera imaginé au simple maintien du niveau atteint en 2000. Le niveau de consommation pourrait baisser dans certains pays à fort niveau de consommation, mais ce repli sera compensé par le rattrapage des pays du Sud de l'UE.

Tableau 2 : Estimation des besoins globaux de consommation dans l'UE à 15, dans l'hypothèse basse

	Nombre d'habitants (en millions)	Consommation par habitant et par an (kg)	Besoins globaux (millions de tonnes)
Lait	390 Millions	320 kg	125 Millions de T
Viande bovine	390 Millions	16 kg	6,2 Millions de téc

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 en effet désormais impossible (statistiquement et réellement). Des niches commerciales importantes permettront pourtant d'échapper à cette logique globale. De même en produits laitiers où les logiques de marché seront bien différentes selon les produits, laissant des marges de manœuvre y compris à la production.

*** Une hypothèse de consommation catastrophique**

Un scénario "catastrophe" est pourtant 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 (une étude anglaise estime le risque humain à plusieurs centaines de milliers de personnes).

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, pourrait elle-même 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 la viande bovine et ovine.

Tableau 3 : Estimation des besoins globaux de consommation dans l'UE à 15, dans l'hypothèse " catastrophe "

	Nombre d'habitants (en millions)	Consommation par habitant et par an (kg)	Besoins globaux (millions de tonnes)
Lait	390 Millions	240 kg	94 Millions de T
Viande bovine	390 Millions	10 kg	3,9 Millions de t

Après une période de crainte exacerbée et d'effondrement de consommation pendant quelques mois, le consommateur européen aura été progressivement rassuré par les produits laitiers et par un certain type de viande correspondant à des animaux et à des conduites 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 auraient été 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. Nous n'irons pas donc pas plus loin dans cette voie, qu'il faut certes imaginer comme étant possible, mais auquel il ne peut s'agir de se préparer d'un point de vue de l'économie de l'offre. Il s'agit au contraire de tout faire, en utilisant les techniques propres à protéger et à réassurer les consommateurs, pour qu'il ne se produise pas. Dans une telle hypothèse, on assisterait à un retour en force du politique dans la gestion de ce secteur : se poserait alors à la fois des problèmes économiques majeurs pour ce secteur d'activité lait et viande bovine, mais aussi des problèmes d'occupation des territoires, d'emploi local et de vie rurale sur une part importante du territoire européen.

- Nos hypothèses en matière d'évolution des échanges et de production commercialisable

La suppression des restitutions et des droits de douanes 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**

Pour diverses raisons énoncées précédemment, nous excluons une importation massive de produits laitiers en provenance du marché mondial. Il subsiste néanmoins un maintien 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 millions de tonnes d'équivalent lait pour l'UE à 15 (5% de 125 millions de tonnes). L'hypothèse haute d'importations correspond à 12 millions de tonnes d'équivalent lait pour l'UE à 15 (8% de 150 millions de tonnes).

Tableau 4 : Production de lait commercialisable en 2020 (millions de tonnes) : analyse selon les hypothèses

Hypothèses sur la demande	Consommation	-Import	+Export	=Production commercialisable
Consommation, import. et export. basses	125	- 6	+ 6	125
Consommation et import. faibles, export. élevées	125	- 6	+12	131
Consommation et import. élevées, export. basses	150	-12	+ 6	146
Consommation, import. et export. élevées	150	-12	+12	150

Le scénario le plus " pessimiste " 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 15, les besoins en 2020 s'échelonnent ainsi d'après nos hypothèses de +3 à +24%.

* *Secteur de la Viande bovine*

• **Exportations**

Dans une hypothèse 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) et nulle dans l'hypothèse catastrophe.

• **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.

Tableau 5 : Production de viande bovine commercialisable en 2020 (millions de t¹) : analyse selon les hypothèses

Hypothèse sur la demande	Consommation	-Import	+Export	=Production commercialisable
Consommation, import. et export. basses	6,2	-0,4	+0,2	6
Consommation et import. faibles, export. élevées	6,2	-0,4	+0,5	6,3
Consommation et import. élevées, export. basses	9,4	-1	+0,2	8,6
Consommation, import. et export. élevées	9,4	-1	+0,5	8,9

¹ tonnes équivalent carcasse

Dans le cas le plus pessimiste, 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 en 2020 s'échelonnent ainsi, d'après nos hypothèses, de -23% à +14% par rapport à la production actuelle (7,8 millions de tonnes)

Au terme de cette analyse de l'évolution potentielle de la demande, il apparaît, d'après nos hypothèses, que les perspectives semblent plus favorables 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.

RESULTATS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DE SCENARIOS QUI INTEGRENT LES CHOIX POSSIBLES DE POLITIQUE AGRICOLE

Quelques caractéristiques des scénarios de politiques agricoles envisagés par le Groupe prospective 2015 DATAR³

Notre groupe " Prospective 2020 dans le secteur européen de l'élevage bovin " reprend à son compte les quatre scénarios de politique agricole développés par le Groupe de la DATAR " Prospective 2015 " .

Le scénario " Agricole "

Le premier scénario repose sur l'idée d'un maintien d'une politique agricole forte tant au niveau national que communautaire, comme c'est le cas depuis près de 40 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. 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.

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

Le scénario " IAA - GMS "

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

³ Pour en savoir plus, voir la bibliographie suivante :

- Agriculture et territoires : scénarios pour 2015 – Groupe prospective DATAR
- Dossier Revue Chambre d'Agriculture n° 890 Juillet-Août 2000
- Entre marché, Etat et territoire : quels scénarios pour l'agriculture française – P. Lacombe et P. Y. Guihéneuf

d'échanges, même si cela reste largement un mythe pour les secteurs du lait et de la viande bovine.

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 1980 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 " IAA " peut aussi être, notamment pour des produits moins transformés comme la viande bovine, un scénario " GMS. "

- Le scénario " AOC "

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...).

- Le scénario " 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 " (idem le scénario III) 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 déléguées 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. Dans ce scénario, ce sont plus les collectivités territoriales qui pilotent et déclinent à leur échelle la mise en œuvre d'une politique rurale.

Les deux premiers scénarios décrits reposent bien souvent sur une spécialisation des exploitations, une intensification des systèmes de production (rendements élevés permis par une forte utilisation d'intrants) et l'utilisation des gains quantitatifs autorisés par la sélection animale et végétale (voir OGM, etc...). Les deux derniers privilégient, quant à eux, la " qualité originelle " et la valeur ajoutée à l'unité produite, ainsi que le lien au territoire et aux terroirs. Ils mettent moins en avant l'appartenance à des filières.

Ces quatre scénarios sont tous vraisemblables, c'est-à-dire imaginables à échéance de vingt ans. Il suffirait, pour qu'ils s'imposent, que les choix politiques soient faits et qu'en conséquence les aides ou les décisions soient prises en cohérence avec ces choix. Faute de priorités bien définies la réalité sera vraisemblablement plus complexe, plus melting pot. Qu'importe, dans ce travail de prospective et pour tenter d'en cerner les effets, les enjeux ou les contraintes, nous privilégierons, dans un premier temps, l'intégration de ces contextes globaux " à l'état pur ".

Leur déclinaison dans le secteur bovin

L'objectif est de décliner dans les secteurs du lait et de la viande bovine et pour chacun des quatre scénarios de politique agricole ce qui a été retenu comme hypothèses en matière de demande. Une démarche de ce type implique de mettre en évidence, pour chaque scénario, les implications escomptées en termes de nombre et de types d'animaux produits, puis, tout au moins pour la France et pour le secteur laitier, de nombre d'éleveurs, de systèmes de production et de localisation des

productions. Pour le secteur allaitant la réflexion est encore beaucoup plus complexe et nous n'avons pu aller jusqu'à ce niveau de détails, mais on sent bien que les enjeux européens seront là, largement des enjeux français.

Cette déclinaison permettra aussi de vérifier la compatibilité des quatre scénarios de politique agricole tant avec les différents niveaux de consommations envisagés qu'avec les hypothèses retenues en matière d'échanges avec les pays tiers. Chacun s'accordant sur le fait que ce niveau de consommation sera le produit d'un niveau de confiance plus ou moins fort du consommateur, par des prix plus ou moins attractifs par comparaison aux autres produits agricoles et alimentaires. Derrière les problèmes quantitatifs de besoins et de production, se pose le problème de l'orientation qualitative de la demande (exemple du vin : on peut en boire beaucoup moins et dépenser plus).

Comme dans l'approche globale préalable, nous déclinons d'abord la prospective sur le secteur laitier avant d'aborder les effets combinés sur le secteur de la viande bovine.

Actuellement dans l'Union européenne à 15, 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 Etats 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 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 le plan quantitatif que qualitatif. Avant d'envisager un possible développement du cheptel allaitant, il convient donc de cerner en terme quantitatif, 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 et/ou d'une production moins intensive à l'animal (comme ce sera le cas dans les scénarios de politique agricole dits " AOC " ou " Agriculture de services "), 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 étaient largement à l'origine de la production excédentaire de viande bovine. La logique intensive laitière, en terme 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, sans qu'il soit possible de distinguer la contribution relative des vaches laitières et des vaches allaitantes, chaque vache présente dans l'Union européenne à 15 produit, en moyenne, 235 kg de viande bovine par an (en équivalent carcasse). Dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), chaque vache ne 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 15. Pour ce faire, certains leviers existent comme, par exemples, 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).

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 " Hérode " 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).

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.

- L'élevage bovin et le scénario " Agricole "

Le scénario " Agricole " est celui qui s'inscrit le mieux dans la continuité de la politique agricole mise en œuvre depuis près de trente ans. Nous l'imaginons être parfaitement compatible avec un niveau haut de consommation (prix stabilisés et image positive de l'agriculture auprès des citoyens) comme avec un niveau plus bas, qui pourrait être entraîné, non pas tant par des prix trop élevés, que par un manque de confiance dans une agriculture restée aux yeux des consommateurs " trop intensive ".

Les écarts de consommation envisagés représentent, d'une certaine manière, l'enjeu de la mise en place des politiques d'agriculture raisonnée, d'environnement, de qualité des

produits, de bien-être animal, etc... Le niveau de consommation peut aussi dépendre, pour ce type de produits correspondant à des protéines chères, de l'évolution à venir du pouvoir d'achat des citoyens.

L'Union européenne renonce à toute politique d'exportation subventionnée et obtient, en contrepartie, la préservation de son marché intérieur. Les échanges avec les Pays tiers deviennent alors quantitativement limités.

*** Secteur laitier**

Dans le scénario " Agricole ", 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 européen, nous situerons les rendements moyens à 7 000 kg par vache et par an à horizon 2020.

Dans l'hypothèse d'un niveau élevé de consommation par habitant et par an (avec un solde commercial équilibré), les besoins globaux en lait se situeraient à environ 150 millions de tonnes pour l'Union européenne à 15 (soit +24% par rapport à la production actuelle). Compte tenu de la hausse des rendements, une augmentation du cheptel laitier de seulement 2% s'avère suffisante pour permettre de couvrir ces besoins solvables. Dans l'hypothèse basse de consommation, le cheptel de vaches laitières diminuerait de 15% pendant que la production progresserait de 3%.

Tableau 6 : Dans le « scénario agricole » : Production laitière et cheptel de vaches laitières en 2020

Hypothèses de consommation	UE-15		France (*)	
	Forte	Faible	Forte	Faible
Consommation interne de lait 2020 (millions de T)	150	125		
- Importations de lait 2020 (millions de T)	6	6		
+ Exportations de lait 2020 (millions de T)	6	6		
Besoins solvables en lait 2020 (millions de T)	150	125	28,5	24
Besoins solvables lait 2020 / Production 2000 (**) (%)	+24%	+3%		
Variation du nombre de vaches laitières (%)	+2%	-15%	-5%	-23%
Nombre de vaches laitières 2020 (millions de têtes)	21,4	17,8	4,1	3,4

(*) Hypothèse : La France représente 19% de l'UE : (**) 121 millions de tonnes

Dans ce scénario, les rééquilibrages de production entre les Etats 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 15). Avec un rendement proche de la moyenne européenne, le nombre de vaches laitières nécessaires se situerait en France dans une fourchette située entre 4,1 et 3,4 millions de têtes (soit respectivement -5% et -23% 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 en France serait de l'ordre de 60 000⁴ (prolongement des 75 000 du scénario de l'ONILAIT en 2010). Ils auraient, en moyenne, un cheptel de 56 à 68 vaches pour une de référence laitière 400 000 kg à 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**

Peut-on avoir indifféremment des scénarios haut et bas en lait combinés avec des scénarios haut et bas en viande bovine ? Même si de nombreuses combinaisons sont envisageables, nous privilégierons, pour l'illustration de ce scénario, que le niveau haut de besoins en viande est corrélé avec le niveau haut en lait et réciproquement pour les niveaux bas.

Dans notre 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 15) s'élèvent à 9,4 millions tonnes (soit + 22% par rapport à la situation de référence 2000) . Le couplage de cette hypothèse avec celle considérant un niveau élevé de besoins dans le secteur laitier conduit à ce que la production de viande bovine

⁴ Le prolongement jusqu'en 2010 des mouvements enregistrés entre les départs et les installations entre 1995-1998, aboutirait, selon des travaux réalisés par l'ONILAIT, à une réduction de plus du tiers des exploitations et à un quasi doublement des productions individuelles. En 2010, il resterait ainsi 75 000 éleveurs (contre 120 000 en 1999) pour une production moyenne de 310 000 litres par exploitation (contre 170 000 litres en 1999).

potentiellement permise par le secteur allaitant soit 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 l'ordre de 3 millions de têtes.

Tableau 7 : Dans le « scénario agricole » : Production de viande bovine et cheptel de vaches allaitantes en 2020

Hypothèses de consommation	UE-15	
	Forte	Faible
Consommation interne de viande bovine 2020 (millions de téc)	9,4	6,2
- Importations 2020 (millions de téc)	0,5	0,4
+ Exportations 2020 (millions de téc)	0,5	0,2
Besoins solvables de viande bovine en 2020 (millions de téc)	9,4	6
Besoins solvables 2020 / Production 2000 (*) (%)	+22%	-22%
Variation de vaches laitières 2020/2000 (millions de têtes)	+0,3 (**)	-3,3 (***)
- soit variation de la quantité de viande bovine (millions de téc)	=	-0,9
Variation permis par les vaches allaitantes (****) (millions téc)	+1,0	-1,4
Variation du cheptel de vaches allaitantes (millions de têtes)	+3	-4

(*) 7 800 tonnes ; (**) Hypothèse haute pour les besoins laitiers ; (***) Hypothèse basse pour les besoins laitiers ;
 (***) Après correction due au retour des viandes anglaises (-0,5 million de tonnes)

Dans l'hypothèse basse de consommation de viande bovine, qui s'accompagne d'un solde commercial négatif de 200 000 tonnes, les besoins solvables de l'Union européenne (à 15) sont, en revanche, largement plus faibles (6 millions 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 tonne). La réduction potentielle du cheptel allaitant serait alors proche de 4 millions de têtes (soit une réduction équivalente au tiers du cheptel actuel).

Ce scénario " Agricole ", 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. En fonction des hypothèses retenues en matière de consommation (lait et viande bovine), ce scénario conduit à des résultats très contrastés : de +3,3 millions de vaches (relevant quasiment toutes du secteur allaitant) à -7,5 millions (dont près de 4 millions de vaches allaitantes). Dans la version la plus pessimiste, 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 ?).

Le maintien, voire le développement du poids du troupeau allaitant français dans le troupeau européen, apparaît possible du fait des structures existantes, des possibilités 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).

- L'élevage bovin et le scénario " IAA -GMS "

Le scénario " IAA " privilégie la voie libérale, il s'accompagne d'un rythme accéléré de restructuration des exploitations agricoles et permet potentiellement la fourniture de produits alimentaires à bas prix.

*** Secteur laitier**

A l'opposé du scénario précédent, il implique une suppression des quotas laitiers individuels. Il 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 (+ 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 de politique agricole, qui correspond à des prix bas à la production (de l'ordre de 1,50 F/litre) et à la consommation, est tout à fait compatible avec des niveaux haut et bas de consommation. Tout dépendra du comportement des consommateurs, plus ou moins séduits par l'image positive du produit divulguée par la communication des groupes agro-alimentaires ou, au contraire, détournés par une image peu sécurisante (agriculture peu respectueuse de l'environnement et procédés de production jugés obscurs).

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 l'hypothèse de consommation élevée et le niveau bas pour l'hypothèse de consommation faible.

Tableau 8 : Dans le « scénario IAA-GMS » : Production laitière et cheptel de vaches laitières en 2020

Hypothèses de consommation	UE-15		France (*)	
	Forte	Faible	Forte	Faible
Consommation interne de lait 2020 (millions de T)	150	125		
- Importations de lait 2020 (millions de T)	12	12		
+ Exportations de lait 2020 (millions de T)	12	6		
Besoins solvables en lait 2020 (millions de T)	150	119	32	26
Besoins solvables lait 2020 / Production 2000 (**) (%)	+24%	-2%		
Variation du nombre de vaches laitières (%)	-11%	-30%	-10%	-27%
Nombre de vaches laitières 2020 (millions de têtes)	18,8	14,9	4	3,2

(*) Hypothèse : La France représente 21,5% de l'UE ; (**) 121 millions de tonnes

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 Iles 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 nouvelle formule : l'entreprise familiale avec 1 million du litres de lait, avec des vaches nourries, selon les zone, 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%, les producteurs français assureraient, selon nos hypothèses de consommation, de 32 à 26 millions de tonnes de lait, avec un cheptel de respectivement 4 et 3,2 à millions de vaches laitières (soit un recul s'échelonnant entre -10% à -27%).

En théorie, 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 220 vaches par exploitation en Nouvelle-Zélande). Le nombre d'exploitations en 2020 sera néanmoins dépendant du niveau d'accompagnement des pouvoirs publics (des mécanismes d'octroi de paiements compensatoires pourraient être instaurées suite à la suppression des quotas laitiers et à la baisse des prix à la production ; application de dispositifs de modulation ou de dégressivité temporelle des aides directes, etc...). 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 Etats-Unis).

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... Parallèlement des demandes émaneront de systèmes plus inscrits dans les territoires, à fortes contraintes herbagères, et à structures plus modestes, ou à systèmes plus diversifiés. Elles correspondront à des animaux aux caractéristiques plus mixtes lait-viande et aux aptitudes plus propres à utiliser les fourrages.

*** Secteur viande bovine**

Dans le scénario IAA, nous retenons l'hypothèse d'une plus grande ouverture internationale de l'Union européenne : les importations en viande bovine sont fixées, quel que soit le niveau de consommation, à 1 million de tonnes (contre 400 000 tonnes actuellement) ; les exportations sont estimées, quant à elles, à 500 000 tonnes dans l'hypothèse haute de consommation et 200 000 tonnes dans l'hypothèse basse. Dans les deux hypothèses de consommation, le solde commercial redevient déficitaire.

Comme dans le scénario précédent, se repose la question de l'effet des politiques laitières et de la compatibilité entre les différentes hypothèses. Nous retiendrons trois combinaisons possibles. La première associe l'hypothèse de demande haute en viande bovine avec l'hypothèse de demande haute en lait ; la seconde relie l'hypothèse de demande basse en viande bovine avec l'hypothèse de demande haute en lait ; la troisième cumule l'hypothèse de demande basse en viande bovine avec l'hypothèse de demande basse lait.

Tableau 9 : Dans le « scénario IAA-GMS » : Production de viande bovine et cheptel de vaches allaitantes en 2020

Hypothèses de consommation	UE-15		
	Forte	Faible	
Consommation interne de viande bovine 2020 (millions de téc)	9,4	6,2	
- Importations 2020 (millions de téc)	1,0	1,0	
+ Exportations 2020 (millions de téc)	0,5	0,2	
Besoins solvables de viande bovine en 2020 (millions de téc)	8,9	5,4	
Besoins solvables 2020 / Production 2000 (*) (%)	+15%	-30%	
Variation de vaches laitières 2020/2000 (millions de têtes)	-2,3 (**)	-2,3 (**)	-6,2 (***)
- soit variation de la quantité de viande bovine (millions de téc)	-0,5	-0,5	-1,4
Variation permis par les vaches allaitantes (****) (millions téc)	+1,2	-2,3	-1,4
- soit variation du Nb. de vaches allaitantes (millions de têtes)	+3,6	-6,4	-3,3

(*) 7 800 tonnes ; (**) Hypothèse haute pour les besoins laitiers ; (***) Hypothèse basse pour les besoins laitiers ;

(****) Après correction due au retour des viandes anglaises (-0,5 million de tonnes)

Les besoins solvables en viande bovine de l'Union européenne s'échelonnent ainsi de +15% à -30% par rapport à l'offre de référence 2000. La première combinaison permet une production supplémentaire de viande bovine issue du troupeau allaitant de 1,2 millions de tonnes, soit une progression

potentielle du cheptel de 3,6 millions de têtes. La seconde combinaison est très pénalisante pour le cheptel de vaches allaitantes qui enregistre un recul de 6,4 millions de têtes contre 3,3 millions de têtes dans la troisième combinaison.

Les hypothèses formulées sur le niveau de consommation individuelle de viande bovine et lait jouent donc un rôle central dans l'impact que pourrait avoir ce scénario de politique agricole sur le cheptel européen de vaches. Selon ces hypothèses, le cheptel de vaches allaitantes varie, en effet, de +30% à -55% et la diminution du cheptel laitier s'échelonne de 2,3 à 6,2 millions de têtes. En d'autres termes, on va de scénarios où la substitution possible vaches laitières/vaches allaitantes peut être totale (hypothèse consommation élevée) à une diminution du cheptel total de vaches de 12 millions de têtes dans l'UE à 15.

La première combinaison d'hypothèses, qui conduit à une croissance du troupeau allaitant serait favorable à la France, qui dispose des surfaces et des structures susceptibles d'y faire face. La seconde combinaison serait, quant à elle, particulièrement difficile à supporter pour l'Hexagone.

- L'élevage bovin et le scénario " AOC "

le scénario " AOC " 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 AOC et aux produits identifiés de qualité (labels, produits du terroir, etc...). Un tel scénario repose en effet 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 immanquablement un phénomène majeur, sera piloté par les IAA. Il ne s'agirait alors que d'une variante du scénario précédent : les prix hauts permettraient alors aux entreprises de transformation ou de distribution d'augmenter leur plus-value ; la segmentation du marché autorisée grâce à ces produits constituant un moyen supplémentaire pour rendre plus vraisemblable l'hypothèse haute de consommation.

Ce choix de politique agricole qui va dans le sens d'une généralisation du modèle AOC s'accommoderait plus vraisemblablement, du fait des prix élevés à la production et à la consommation, d'une consommation " élitiste ", c'est-à-dire celle qui correspond à un niveau bas. 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 20 dernières années en termes de diversité des races, de rendements et de conduites 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 des vaches laitières pourrait à l'horizon 2020 plafonner voire se réduire par rapport à ce qu'il est aujourd'hui.

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

Tableau 10 : Dans le « scénario AOC : Production laitière et cheptel de vaches laitières en 2020

	UE - 15	France
Hypothèses de consommation	Faible	Faible
Consommation interne de lait 2020 (millions de T)	125	
- Importations de lait 2020 (millions de T)	6	
+ Exportations de lait 2020 (millions de T)	6	
Besoins solvables en lait 2020 (millions de T)	125	25,7
Besoins solvables lait 2020 / Production 2000 ^(**) (%)	+3%	
Variation du nombre de vaches laitières (%)	+7%	+7%
Nombre de vaches laitières 2020 (millions de têtes)	22,7	4,7

(*) Hypothèse : La France représente 20,6% de l'UE ; (**) 121 millions de tonnes

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 aujourd'hui, alors que ces 20 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 71 000 éleveurs. De fait comme dans les autres scénarios, mais dans un sens opposé, peut-être faudra-t-il compter avec la résistance démographique : 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 scénarios " IAA - GMS " ou " Agricole " 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 ; nous pensons à la bordure Est et Sud du massif Central, à la Franche Comté et à 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 le scénario " AOC ", le cheptel allaitant européen est très fortement pénalisé (-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.

Tableau 11 : Dans le « scénario AOC » : Production de viande bovine et cheptel de vaches allaitantes en 2020

	UE-15
Hypothèses de consommation	Faible
Consommation globale de viande bovine 2020 (millions de téc)	6,2
- Importations 2020 (millions de téc)	0,4
+ Exportations 2020 (millions de téc)	0,2
Besoins solvable de viande bovine en 2020 (millions de téc)	6,0
Besoins solvable 2020 / Production 2000 (*) (%)	-22%
Variation de vaches laitières 2020/2000 (millions de têtes)	+1,6 (**)
- soit variation de la quantité de viande bovine (millions de téc)	+0,4
Variation permis par les vaches allaitantes (***) (millions téc)	-2,7
- soit variation du Nb. de vaches allaitantes (millions de têtes)	-7,8

(*) 7 800 tonnes ; (**) Hypothèse basse pour les besoins laitiers ;

(***) Après correction due au retour des viandes anglaises (-0,5 million de tonnes)

Il conviendrait alors d'un point de vue purement quantitatif de revenir au cheptel allaitant d'il y a vingt ans. Deux problèmes se posent alors : celui du devenir des agriculteurs et de l'occupation du territoire dans les zones herbagères non laitières ; celui de l'adéquation de ce scénario avec les exigences qualitatives des consommateurs européens (demande accrue de produits haut de gamme comme en Italie, en Espagne et même en France).

La position de la France, leader dans le cheptel allaitant et dans sa croissance au cours des quinze dernières années, serait alors particulièrement délicate. En particulier, dans les zones peu labourables du Nord du Massif Central, les bocages de l'Ouest pouvant, quant à eux, renforcer leur orientation vers les cultures de vente.

- L'élevage bovin et le scénario " Agriculture de services "

Le scénario " Agriculture de services " présente de nombreuses similitudes avec le scénario " AOC ", tout au moins pour ce qui est de la logique privilégiée en terme de produits (renforcement des délimitations de qualité)⁵. 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 terme 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, cependant, être plus faibles que dans le

⁵ Dans une logique qui privilégierait les différences de statuts des producteurs, les divergences seraient au contraire profondes entre le statut d'agriculteurs " maître de son destin " du scénario III et les statuts de quasi fonctionnaires, ou d'administrés, du scénario IV.

scénario précédent. S'il est assurément compatible avec un niveau bas de consommation, il peut l'être aussi avec un niveau haut du fait de la réassurance qu'il pourrait engendrer auprès du consommateur et d'un effet prix positif par rapport au scénario " AOC ". Il est envisagé avec un volume limité d'échanges, tant à l'import qu'à l'export.

*** Secteur laitier**

Dans le secteur laitier, ce scénario entraîne 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 à la culture de l'herbe. 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 néanmoins place à des structures plus modestes (25-30 vaches pour 150 000 kg de lait) disposant d'un nouvel équilibre entre travail rural et travail agricole.

Tableau 12 : Dans le « scénario Agriculture de service » : Production laitière et cheptel de vaches laitières en 2020

Hypothèses de consommation	UE - 15		France (*)	
	Forte	Faible	Forte	Faible
Consommation interne de lait 2020 (millions de T)	150	125		
- Importations de lait 2020 (millions de T)	6	6		
+ Exportations de lait 2020 (millions de T)	6	6		
Besoins solvables en lait 2020 (millions de T)	150	125	30,9	25,7
Besoins solvables lait 2020 / Production 2000 (**) (%)	+24%	+3%		
Variation du nombre de vaches laitières (%)	+29%	+8%	+27%	+7%
Nombre de vaches laitières 2020 (millions de têtes)	27,3	22,7	5,6	4,7

(*) Hypothèse : La France représente 20,6% de l'UE; (**) 121 millions de tonnes

Avec une hypothèse basse de demande, les résultats sont assez comparables en terme de nombre d'éleveurs et de type de vaches à ceux décrits dans le scénario " AOC ".

Avec l'hypothèse de demande forte, le cheptel laitier progresserait de près de 30%.

*** Secteur viande bovine**

Comme dans le scénario " Agricole ", nous privilégierons ici le rapprochement, entre elles, des hypothèses hautes de demande en viande bovine et en lait et inversement pour les hypothèses basses. Le scénario " Agriculture de service " implique une réduction importante de l'offre de viande bovine en provenance du cheptel allaitant. Dans l'hypothèse optimiste de consommation, le nombre de vaches allaitantes doit être réduit de 2,2 millions de têtes contre 7,8 millions de têtes dans le cas pessimiste (soit une diminution de cheptel de l'ordre de 70%).

Tableau 13 : Dans le « scénario Agriculture de service » : Production de viande bovine et vaches allaitantes en 2020

Hypothèses de consommation	UE - 15	
	Forte	Faible
Consommation globale de viande bovine 2020 (millions de téc)	9,4	6,2
- Importations 2020 (millions de téc)	0,4	0,4
+ Exportations 2020 (millions de téc)	0,2	0,2
Besoins solvable de viande bovine en 2020 (millions de téc)	9,2	6,0
Besoins solvable 2020 / Production 2000 (*) (%)	+20%	-22%
Variation de vaches laitières 2020/2000 (millions de têtes)	+6,2(**)	+1,6 (***)
- soit variation de la quantité de viande bovine (millions de téc)	+1,7	+0,4
Variation permis par les vaches allaitantes (****) (millions téc)	-0,8	-2,7
Variation du cheptel de vaches allaitantes (millions de têtes)	-2,2	-7,8

(*) 7 800 tonnes ; (**) Hypothèse haute pour les besoins laitiers ; (***) Hypothèse basse pour les besoins laitiers ;

(****) Après correction due au retour des viandes anglaises (-0,5 million de tonnes)

L'hypothèse d'un faible niveau de consommation conduirait, comme dans le scénario " AOC ", à une impasse en terme de débouchés des produits du troupeau allaitant et à une situation particulièrement délicate pour le cheptel allaitant français. L'occupation des surfaces fourragères pourrait, quant à elle, être plus que récupérée par le surplus de vaches laitières et par leur conduite plus extensive. Le nombre total de vaches (laitières et allaitantes) serait certes proche de celui que nous connaissons aujourd'hui mais leur répartition par catégories serait profondément modifiée. Là encore se poserait le problème de la satisfaction qualitative de la demande en viande bovine et en animaux d'élevage.

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.

Synthèse comparée des quatre scénarios

Il est proposé dans cette partie de mettre en évidence, de façon synthétique, les principales tendances qui résultent du croisement entre les hypothèses de demande et les quatre scénarios de politique agricole, ceci étant réalisé en distinguant le lait puis la viande bovine.

- Le secteur laitier

Dans le secteur laitier, les tableaux ci-après rappellent l'importance du facteur de la demande dans l'évolution quantitative de l'offre. Il souligne, par ailleurs, le poids déterminant du type de politique agricole dans l'orientation qualitative de la production, l'évolution des systèmes techniques (races, rendements, part de maïs fourrage, etc...), le rythme de restructuration des exploitations et leur localisation.

Tableau 14 : Tableau de synthèse " prospective 2020 " pour le secteur laitier - UE 15

	Scénario de politique agricole						
	Agricole		IAA		AOC	Agri. Service	
Hypothèses de consommation	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Forte	Faible
Besoins solvables en lait 2020 (Millions T)	150	125	150	119	125	150	125
Besoins solvables 2020 / Production 2000 (%)	+24%	+3%	+24%	-2%	+3%	+24%	+3%
Variation du nombre de vaches laitières (%)	+2%	-15%	-11%	-30%	+7%	+29%	+8%
Nombre de vaches laitières 2020 (Mio. têtes)	21,4	17,8	18,8	14,9	22,7	27,3	22,7

Situation UE 2000 : 121 millions de tonnes de lait pour 21,1 millions de vaches laitières

En fonction des différentes orientations retenues, le nombre de producteurs laitiers en 2020 pourrait varier, en France, du simple au double. Entre 2000 et 2020, le cheptel laitier évolue, quant à lui, de -25% à +40%. Le type racial peut également être sujet à d'importantes variations : d'un renforcement de la race

Holstein dans les deux premiers scénarios de politique agricole 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 (scénario IAA) ou au contraire par une production mieux répartie sur l'ensemble du territoire (voire à une présence renforcée dans les zones à "traditions herbagères" ou à fortes contraintes herbagères : scénario III et IV).

Tableau 15 : Tableau de synthèse " prospective 2020 " pour le secteur laitier français

Hypothèses de consommation	Scénario de politique agricole						
	Agricole		IAA		AOC	Agri. Service	
	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Forte	Faible
Vaches laitières 2020 (Mio. têtes)	4,1	3,4	4	3,2	4,7	5,6	4,7
Nombre d'éleveurs	60 000		30 à 40 000		75 000	80 000	
Production de lait par exploitation (T)	450 à 500		600 à 800		350	300 à 350	
Prix moyen du litre de lait (francs)	2,00		1,50		2,75	2,25	
Types de races en développement	Holstein +		Holstein +++		Mixtes	Mixtes + rustiques	

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 le scénario " Agricole " ne pose pas de problèmes de globalisation, il n'en va pas de même du scénario " AOC ". Ce modèle est certes parfaitement applicable aux produits de types fromagers (lesquels représentent le tiers de l'utilisation de 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, le scénario IAA qui pourrait en théorie satisfaire la plupart des attentes des consommateurs entraînerait avec lui des phénomènes de recherche de circuits plus courts pour des produits plus authentiques, même si ces filières savent donner une 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.

- Le 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 et une diminution des deux tiers dans le scénario " Agriculture de service " avec un niveau faible de consommation.

Tableau 16 : Tableau de synthèse " prospective 2020 " pour le secteur viande bovine - UE 15

Hypothèses de consommation	Scénario de politique agricole						
	Agricole		IAA		AOC	Agri. Service	
	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Forte	Faible
Besoins solvables en viande bovine 2020 (Mio. T)	9,4	6,0	8,9	5,4	6,0	9,2	6,0
Variation de production liée aux VA (Millions T)	+1,0	-1,4	+1,2	-2,3	-2,7	-0,8	-2,7
Variation du nombre de vaches allaitantes (%)	+25%	-33%	+30%	-53%	-65%	-18%	-65%
- soit variation en millions de têtes	+3,0	-4,0	+3,6	-6,4	-7,8	-2,2	-7,8
Nombre de vaches allaitantes 2020 (Mio. têtes)	14,9	7,9	15,5	5,5	4,1	9,7	4,1
Nombre de vaches laitières 2020 (Mio. têtes)	21,4	17,8	18,8	14,9	22,7	27,3	22,7
Nombre total de vaches 2020 (Mio. têtes)	36,3	25,7	34,3	20,4	26,8	37,0	26,8

Situation UE 2000 : 7,8 millions de tonnes de viande bovine ; 33 millions de vaches dont 11,9 millions allaitantes.

Seule l'hypothèse de consommation élevée de viande bovine par habitant, en particulier si elle est couverte par des scénarios de politique agricole intensive, c'est-à-dire " IAA ou Agricole ", permet d'envisager le maintien ou le développement du troupeau allaitant. Croissance, qui dans ce cas 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 (comme c'est le cas, en France, de certaines régions agricoles) 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, le scénario " IAA " et, dans une moindre mesure celui " Agricole ", conduisent du fait du renforcement des systèmes intensifs, à une libération conséquente de superficies fourragères. Les scénarios " AOC " et " Agriculture de services " permettent, au contraire, une plus forte mobilisation de l'espace agricole par les ruminants.

CONCLUSION

L'exercice de prospective a pour vocation, non pas de donner une vision précise de ce que sera l'avenir d'une activité économique donnée (en l'occurrence ici celle de l'élevage européen des ruminants), mais d'aider de façon pédagogique et parfois caricaturale, à mieux saisir les véritables enjeux qui pèsent sur elle. L'objectivité de la prospective n'existe pas dans la mesure où la hiérarchisation des facteurs d'influence ne répond pas à une logique mécanique ou scientifique. La production résulte de l'interaction, évolutive dans le temps, d'un ensemble d'acteurs (agriculteurs, consommateurs, décideurs publics, etc..) répartis sur un territoire large et hétérogène, notamment du point de vue des conditions techniques et économiques de production. Il est certes possible, dans le cadre d'un groupe de travail comme celui mis en œuvre ici, de se construire progressivement et collectivement une idée des facteurs déterminants de l'évolution à venir du secteur des ruminants, mais, en aucun cas, cette vision ne peut correspondre à une norme. Elle est simplement et modestement le fruit d'une succession d'arbitrages entre des personnes ayant, à l'origine, une vision propre de ce secteur, largement guidée d'ailleurs par leur champ de compétence professionnelle. Ce travail n'a donc d'intérêt que par la discussion qu'il est susceptible d'engager tant au sein des organisations professionnelles agricoles que des pouvoirs publics.

Notre vision prospective s'est appuyée sur l'articulation de deux éléments clés, jugés être les principaux moteurs dans l'orientation à venir des activités laitière et viande bovine.

- Le premier élément positionne la demande au centre de la dynamique globale, l'offre s'adaptant quantitativement et qualitativement à elle. Trois hypothèses (haute, basse et catastrophique) ont alors été testées en matière de niveau de consommation par habitant et par an, celles-ci se révélant très influentes quant à l'évolution future du cheptel de bovins, notamment celui de vaches allaitantes. Dans un contexte de

libéralisation accrue des marchés agricoles, nous considérons que l'Union européenne restera, en viande bovine comme en lait, proportionnellement peu dépendante des marchés extérieurs. D'un côté, la suppression des restitutions et les écarts de coûts de production avec la plupart des autres grands pays agricoles devraient conduire à ce que la proportion de la production européenne écoulee vers les marchés tiers reste limitée (de 5% à 10% en lait et de 0% à 6% en viande bovine). De l'autre, l'exigence renforcée des consommateurs européens pour des produits alimentaires de qualité, bénéficiant d'une forte traçabilité et mobilisant des procédés de production respectueux de l'environnement et du bien être animal, devrait permettre à l'Union européenne, malgré la diminution programmée des droits de douane, de ne pas trop modifier le volume actuel de ses importations (de 5% à 10% de la demande interne).

- Le second élément clé a trait au type de politique agricole qui sera pratiqué dans les vingt années à venir. Les choix de politique agricole et leurs différents niveaux d'emboîtements géographiques sont, nous semblent-ils, susceptibles d'infléchir considérablement la dynamique de l'offre (rythme de restructuration des exploitations agricoles, répartition territoriale de la production, orientation des systèmes techniques, etc...). Inutile de dresser ici un bilan des deux dernières décennies pour comprendre que les futures décisions de politique publique en agriculture continueront à jouer, au même titre que la demande, un rôle central. Très nombreuses, ces décisions concernent, par exemples, l'avenir du mécanisme de contingentement de l'offre dans le secteur laitier, l'évolution du dispositif de droits à primes pour les vaches allaitantes et les bovins mâles, le niveau des prix d'intervention et des paiements compensatoires de la PAC, mais également la rémunération ou on des fonctions non marchandes associées à l'agriculture (entretien du territoire, production de paysage, biodiversité), etc.... Dans un souci de cohésion et en adhérant à l'argumentaire développé, notre groupe de travail a fait le choix de retenir les quatre scénarios de politique agricole (dits " Agriculture ", " IAA ", " AOC ", " Agriculture de services " élaborés par le groupe de réflexion de la DATAR intitulé " Agriculture et territoire en France et en Europe à l'horizon 2015 ". Ces quatre scénarios présentent certes une vision assez cloisonnée de l'action publique, mais cela s'avère utile à la démonstration pédagogique d'un travail de prospective. La réalité politique et économique à horizon 2020 sera, nous le savons, nécessairement plus complexe et plus transversale entre les différents scénarios évoqués.

Le croisement entre nos hypothèses de demande et les quatre scénarios de politique agricole conduit à des résultats très contrastés tant sur le plan quantitatif (importance du cheptel de bovins, nombre d'agriculteurs, etc...) que qualitatif (occupation des territoires, niveau d'intensification des systèmes de production, etc...). Ainsi, par exemple, le cheptel européen de vaches (33 millions de têtes actuellement) pourrait potentiellement diminuer de 12 millions de têtes lorsque le scénario " IAA " est cumulé à un niveau faible de consommation de lait et de viande bovine par habitant et augmenter de 4 millions de têtes dans le scénario " Agriculture de service " avec une consommation forte. Le poids relatif du cheptel laitier et allaitant varie également fortement en fonction des options retenues. Une généralisation du scénario " AOC " à l'agriculture (couplé à un faible niveau de consommation) impliquerait potentiellement une réduction du nombre de vaches allaitantes de près de 70% dans l'Union européenne. Cette situation poserait immanquablement la question de l'avenir des zones herbagères où l'activité laitière est traditionnellement peu présente et aurait des implications territoriales conséquentes.

En orientant le niveau d'intensification et le type de vaches laitières (renforcement de la race Holstein dans les deux premiers scénarios et développement des races mixtes et locales dans les deux derniers privilégiant la qualité des produits et le territoire), les options de politiques agricoles influenceront fortement sur l'ampleur du futur cheptel européen de vaches. En France, le troupeau allaitant spécialisé a vraisemblablement un avenir plus prospère dans le cadre d'une politique laitière intensive qui conduirait non seulement à mieux le différencier sur le plan de la qualité mais également à réduire les volumes de viande issus du cheptel 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 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 (dont ceux relatifs à la génétique) sera d'autant plus facile à conduire que ces choix auront été clairement exprimés et partagés.