

Elevage bovin dans l'Union européenne : prospective 2020

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

▶ **To cite this version:**

J.C. Guesdon, Vincent Chatellier, J.C. Bontron, Laurie Bourgeois, C. Perrot, et al.. Elevage bovin dans l'Union européenne : prospective 2020. 8. Rencontres Recherches Ruminants, Dec 2001, Paris, France. hal-02761146

HAL Id: hal-02761146
https://hal.inrae.fr/hal-02761146

Submitted on 4 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.

Elevage bovin dans l'Union européenne : prospective 2020

J.C. GUESDON (1), V. CHATELLIER (2), J. C. BONTRON (3), L. BOURGEOIS (4), C. PERROT (1), G. YOU (1)
(1) Institut de l'Elevage, 149 rue de Bercy, 75595 Paris cedex 12
(2) INRA – UMR EDRA, rue de la Géraudière, BP 71627, 44316 Nantes Cedex 3
(3) SEGESA, 51 rue Dareau, 75013 Paris
(4) APCA, 9 avenue Georges V, 75008 Paris

RESUME – Cette communication est le fruit d'une réflexion collective sur l'évolution potentielle, à horizon 2020, des grands équilibres du secteur européen de l'élevage bovin (lait et viande). Cet exercice de prospective s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le groupe de la DATAR, intitulé « prospective 2015 : agriculture et territoires ». La démarche suivie consiste à distinguer deux grandes phases : la première a trait à l'élaboration " à dire d'experts " de plusieurs hypothèses d'évolution de la demande dans les secteurs de la viande bovine et du lait (consommation interne de l'Union européenne et échanges avec les pays tiers). La seconde propose une articulation entre ces hypothèses et quatre scénarios de politique agricole, contrastés selon la nature de l'intervention publique (régulation de l'offre, prise en compte de la multifonctionnalité) et le mode de gestion interne des filières (prix des produits payés aux producteurs, signes de qualité, etc...). Les différentes hypothèses qui en découlent sont testées sur la situation de référence 2000 et permettent ainsi une première évaluation de leurs implications. Ces simulations de l'impact de différentes hypothèses de consommation et de plusieurs scénarios de politique agricole mettent en évidence le rôle déterminant du secteur laitier dans les équilibres du marché de la viande bovine.

Cattle breeding in european union until 2020

J.C. GUESDON (1), V. CHATELLIER (2), J. C. BONTRON (3), L. BOURGEOIS (4), C. PERROT (1), G. YOU (1)
(1) Institut de l'Elevage, 149 rue de Bercy, 75595 Paris cedex 12

SUMMARY – This document is the result of a collective work concerning the potential evolution, at horizon 2020, of the European cattle breeding sector (milk and meat). This study is conducted in the continuity of the work engaged by the DATAR, heading "Prospective 2015: agriculture and territories". Two complementary phases are distinguished : the first concerns our assumptions on beef and milk demand (internal consumption and trade). The second proposes an articulation between these assumptions and four scenarios of agricultural policy, contrasted according to the nature of the public intervention (supply regulation, way in which multifonctionality is taken into account,...). The various assumptions which rise from this articulation are tested on the 2000 reference situation and thus allow a first evaluation of their implications. These simulations of different demand hypothesis and agricultural policy issues show the important role of the dairy sector in the evolution of the beef meat market.

INTRODUCTION

Cette communication présente la réflexion d'un groupe de travail chargé d'étudier l'évolution potentielle, à horizon 2020, des grands équilibres du secteur européen de l'élevage bovin (lait et viande bovine)[1]. Elle doit contribuer aux débats relatifs aux choix de politique publique en agriculture (Hervieu *et al*, 2000). Il ne s'agit en aucun cas de chercher à représenter ce que sera l'avenir, mais plus simplement d'identifier les principaux facteurs clés qui orienteront le futur. Partant de plusieurs hypothèses d'évolution de la demande (interne à l'UE et externe) et des quatre scénarios de politique agricole identifiés par le groupe de la DATAR « Agriculture et territoires 2015 » (Lacombe *et al*, 2000), six scénarios d'évolution de l'élevage bovin sont présentés (Guesdon *et al*, 2001).

1. DÉMARCHE ET HYPOTHÈSES

1.1. 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 émane des consommateurs européens est 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 avec les pays tiers est considéré comme moins important, il doit néanmoins être analysé car techniquement et politiquement sensible.

Plusieurs hypothèses de demande (terme qui englobe la demande des consommateurs, des industriels et de la grande distribution) sont imaginées à horizon 2020. Toutes reposent sur l'idée que l'Union européenne, qu'elle comporte quinze ou une trentaine d'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 (alignement de la production sur les possibilités de commercialisation) influencera la répartition des productions bovines entre Etats membres. Pour ces produits, les perspectives de production seront, par grandes zones de l'Union (Nord, Sud, voire Pays d'Europe Centrale et Orientale – PECO -), à rapprocher progressivement des besoins de consommation. Certes, dans le passé, les échanges intra-européens ont progressé, mais ce phénomène a connu un repli en viande bovine suite à l'ESB et globalement, ces échanges auraient atteint leur apogée.

La contrepartie de ce diagnostic d'un marché européen relativement captif est que l'Europe n'a pas, dans ces secteurs, de véritable vocation exportatrice. Les performances sur ce plan seront modestes en volume, excepté pour des produits de qualité à forte valeur ajoutée.

Nos hypothèses de production s'appuieront sur le potentiel de demande interne à l'Union européenne, corrigé du solde commercial avec les pays tiers. Ce dernier étant contenu par une disparition progressive des restitutions (aides aux exportations) et par des importations relativement limitées du fait de la prise en compte croissante par le consommateur européen de facteurs autres que le 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 vingt ans, n'entraînera pas de profonds bouleversements dans le niveau des importations en provenance du marché mondial. Les ex-barrières tarifaires et monétaires entre Etats seront remplacées par de nouvelles barrières réglementaires (sanitaires, respect de normes environnementales et du bien-être animal, etc...). Les consommateurs européens, avec leurs exigences qualitatives, seront ainsi durablement amenés à privilégier les approvisionnements « régionaux ».

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

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 plusieurs hypothèses de demande.

1.1.1. 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 deux hypothèses de consommation.

La production annuelle de lait de l'UE à 15 est actuellement de 121 millions de tonnes (Commission européenne, 2000). La consommation annuelle moyenne de produits semble plafonner autour de l'équivalent de 320 kg de lait par habitant au niveau européen. Les niveaux de consommation varient du Nord au Sud de l'Union, bien que les écarts se réduisent. Concernant les types de produits consommés, de grandes différences subsistent (exemple : plus de fromages dans les pays du Nord-Ouest et plus de beurre en Irlande). Plusieurs scénarios peuvent être imaginés en terme de niveau de consommation en 2020, mais l'évolution devrait se faire vers des produits à plus forte valeur ajoutée (fromages et produits frais aux dépens du beurre et du lait de consommation).

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

Deux hypothèses de consommation

L'hypothèse haute correspond à un accroissement de consommation de 20% par rapport à 2000, en lait comme en viande bovine. Cet accroissement est justifié principalement par un alignement du niveau de consommation des pays d'Europe du Sud sur celui des pays d'Europe du Nord et par une confiance renforcée du consommateur dans les produits. **L'hypothèse basse** correspond à une consommation identique à celle de 2000 pour le lait (avec un rééquilibrage entre le Nord et le Sud) et à une diminution de la consommation de viande bovine de 20%, correspondant au prolongement de la tendance 1980-1995. Cette baisse se justifie par la réduction des besoins de la population (moindre activité physique), la concurrence avec les autres sources de protéines animales et l'image parfois négative du produit.

1.1.2. Nos hypothèses d'évolution des échanges et de production commercialisable

La suppression des restitutions aux exportations et des droits de douanes représente, pour nous, un postulat à échéance 2020. 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'UE 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. Dans l'hypothèse basse, l'Union européenne exporte seulement la moitié de ses volumes actuels, soit 6 millions de tonnes (Institut de l'Elevage, 2001).

Importations

Nous excluons une augmentation massive des importations. Néanmoins, dans l'hypothèse de consommation haute, les importations augmentent et s'élèvent à 12 millions de tonnes

équivalent lait pour l'UE à 15 (8% de 150 millions de tonnes). Dans l'hypothèse de consommation basse, les importations se maintiennent au niveau actuel, soit 6,2 millions de tonnes (5% de 125 millions de tonnes).
Le cas de figure le moins favorable laisse donc place à une production intérieure potentiellement commercialisable de 125 millions de tonnes contre 150 millions de tonnes dans le cas le plus optimiste. Les besoins en 2020 s'échelonnent ainsi, d'après nos hypothèses de demande (consommation par habitant et commerce extérieur) de +3% à +24% par rapport à 1999.

Secteur de la viande bovine

Exportations
Dans l'hypothèse de consommation haute, les exportations sont légèrement supérieures (500 000 tonnes) aux importations. Les exportations (200 000 tonnes) sont, en revanche, quasi inexistantes dans l'hypothèse basse.

Importations
Dans l'hypothèse basse de consommation, les importations continuent de satisfaire 5% de la demande de l'UE, contre 10% dans l'hypothèse haute. Dans le cas le moins favorable, la production de viande bovine potentiellement commercialisable s'élève à 6 millions de tonnes contre 8,9 millions de tonnes dans le cas le plus optimiste. Les besoins solvables de l'Union en 2020 s'échelonnent ainsi, d'après nos hypothèses, de -23% à +14% par rapport à la production actuelle.

1.2. La relation lait – viande bovine et les marges de manœuvre

Dans cette réflexion prospective, le nombre d'agriculteurs et l'adaptation des systèmes de production ne sont pas des facteurs limitants. En revanche, ils structurent la nature de l'offre, la relation à l'environnement et la densité de population en milieu rural. Nous considérons que le travail et l'évolution des structures et des techniques, s'adapteront à la demande. Pour l'essentiel, la demande pilotera l'offre.
En 2000, l'Union européenne regroupe 21,1 millions de vaches laitières et 12 millions de vaches allaitantes, le tout assurant 7,8 millions de tonnes de viande bovine. Le rendement laitier annuel moyen, proche de 5 700 kg par vache, varie fortement selon les Etats membres, les pays du Nord affichant un rendement supérieur à 6 500 kg. Ces rendements ont augmenté de 50 à 100 kg par an depuis 20 ans et peuvent encore fortement progresser. Les limites pour les deux prochaines décennies étant plus d'ordre socioculturel et politique que technique, nous envisageons des rendements moyens et des types raciaux différents selon les scénarios de politique agricole.
L'importance du cheptel laitier et le poids relatif des différents types d'animaux déterminent, 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 les « co-produits » viande du cheptel laitier laissent 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 et de la possible substitution entre les produits du troupeau laitier et ceux du troupeau allaitant.
Plus les vaches laitières sont nombreuses sous l'effet d'une forte demande de lait et/ou d'une moindre productivité individuelle (production moins intensive), plus la quantité de viande issue de troupeau laitier est importante et moins la place laissée au troupeau allaitant est grande. Ainsi, 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 issus du troupeau laitier progresseraient, tout comme l'image de la qualité de ces viandes.

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

1.3. Les quatre scénarios DATAR « Prospective et Territoires 2015 »

Nos six scénarios sur l'élevage bovin à horizon 2020 résultent d'un croisement entre les différentes hypothèses de demande décrites précédemment et les quatre scénarios suivants, identifiés dans la prospective DATAR 2015.

1.3.1. « L'Adaptation du protectionnisme européen »

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 quarante ans. La politique agricole évoluera certes dans le sens d'une plus grande libéralisation des échanges, comme cela est observé depuis une quinzaine d'années, mais une différenciation des prix par rapport aux cours mondiaux sera maintenue grâce à la préférence communautaire. La politique agricole continuera à encourager une certaine maîtrise de l'offre pour maintenir le niveau des prix à la production et mieux contrôler les dépenses budgétaires.
Le processus décisionnel en agriculture est conjointement exercé par les Pouvoirs publics et les organisations professionnelles entendues au sens large (syndicalisme agricole, organismes de développement et de conseil, offices interprofessionnels).
Deux scénarios « élevage bovin » (1 et 2) sont identifiés par la suite dans notre travail en fonction des hypothèses de consommation (haute et faible). Ils s'intitulent respectivement « Modèle agricole européen renouvelé » et « Gestion publique des crises ».

1.3.2. « L'affirmation de l'ordre des IAA »

Dans ce scénario, le pilotage de l'agriculture est essentiellement le fait des industries agro-alimentaires et des grandes et moyennes surfaces (GMS) de distribution. Il se développe dans le contexte d'une plus grande libéralisation et d'un plus fort courant d'importations. Les éleveurs bénéficient d'un statut social qui s'apparente plus à celui des éleveurs dits « intégrés » qu'au statut de l'éleveur traditionnel de bovins. Puissantes, les IAA et les GMS contrôlent les processus de production et imposent la mise en œuvre de cahiers des charges correspondant 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 une différenciation retardée : la plus-value apparaît au dernier moment et reste captée par ce maillon de la filière. Les prix à la production sont faibles, mais ils sont variables à la consommation en fonction du degré de concurrence.
Deux scénarios élevage (3 et 4) intitulés « Vive le marketing produit » et « Défiance des consommateurs » sont identifiés selon le degré de confiance des consommateurs.

1.3.3. « La qualité d'origine »

Dans ce scénario, le producteur reconquiert son pouvoir perdu dans la phase de développement de la production agricole et des industries agroalimentaires. Les normes constitutives de la qualité sont établies par les producteurs et reposent 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. Les prix à la production sont

ainsi plus élevés que dans les précédents scénarios. Ce schéma laisse une plus grande place à une diversification des fonctions de l'éleveur, qui peut devenir artisan/commerçant, pour l'élaboration et la vente de produits plus élaborés, voire finis.
Le scénario élevage correspondant est intitulé « Produire moins mais mieux ».

1.3.4. « L'agriculture de services »

Dans ce dernier scénario, les modèles de production et d'organisation de la société rurale accordent plus de place à la multifonctionnalité, à la complémentarité entre une fonction productive et une fonction territoriale. L'exploitant agricole assure un certain nombre de travaux et de fonctions déléguées et rémunérées par les collectivités locales. La différence essentielle avec le scénario précédent réside non pas dans le type du produit, les systèmes de production ou la répartition territoriale de l'offre, mais dans le caractère rural du pilotage. Ce sont les collectivités territoriales qui pilotent et déclinent à leur échelle la mise en œuvre d'une politique rurale.
Le scénario élevage correspondant est intitulé « La vache multifonctionnelle ».

2. SIX SCÉNARIOS POUR L'ELEVAGE BOVIN EN 2020

Les quatre scénarios de politique agricole mis en avant par la DATAR et les hypothèses de demande retenues (haute et basse), auraient pu conduire à huit scénarios « élevage bovin ». Notre groupe n'en a retenu que six, faisant l'hypothèse que les deux scénarios plus volontaristes de qualité et de ruralité s'accommodent davantage d'une demande quantitativement plus faible. Cela suppose, en revanche, une montée en gamme qualitative qui permettra une progression de la valeur ajoutée à la production.

2.1 Scénario 1 : « Le modèle agricole renouvelé »

Ce scénario part de l'hypothèse que la PAC, déjà souvent réformée, connaîtra d'autres modifications, mais qu'elle conservera l'essentiel de ses principes (Boussard, 2001). En externe, cela suppose que l'UE ait été capable de négocier à l'OMC le maintien d'une certaine préférence communautaire (quitte à renoncer à exporter les produits qui nécessitent des restitutions). En interne, cela implique que les dépenses budgétaires aient pu être limitées grâce à des mesures de régulation de l'offre et que les aides directes versées aux agriculteurs soient progressivement assorties de conditions environnementales. Les consommateurs ont confiance et la demande par habitant s'accroît.

Secteur laitier

Le système de contingentement (quotas laitiers) est conservé et l'ancrage territorial de l'offre de lait reste fort. Tout en progressant, les productivités du travail et, surtout, des cheptels sont contenues par rapport au potentiel technique et génétique. La race Holstein s'affirmant, les rendements laitiers moyens s'établissent à 7 000 kg (contre 5 700 kg actuellement) par vache et par an à horizon 2020. Avec un solde commercial équilibré, les besoins globaux en lait se situent à environ 150 millions de tonnes pour l'UE à 15 (soit +24% par rapport à la production actuelle). Une augmentation du cheptel laitier de seulement 2% s'avère suffisante afin de couvrir ces besoins solvables.
Les rééquilibrages de production entre Etats membres sont faibles, les affectations supplémentaires de quota étant, le cas échéant, réservées aux pays 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 se réduit légèrement (19% contre 20,6%). Avec un rendement proche de la moyenne européenne, le nombre de vaches laitières nécessaires, en France, se situe à environ 4,1 millions de têtes (soit -5% par rapport à la situation actuelle). Le nombre d'éleveurs pourrait être proche de 60 000. L'exploitation laitière française moyenne aurait alors une référence laitière de 480 000 kg pour un cheptel de 68 vaches.

Secteur viande bovine

Avec un niveau élevé de consommation de viande bovine et un solde commercial équilibré, les besoins solvables de l'UE s'élèvent, en 2020, à 9,4 millions tonnes (soit + 22% par rapport à la situation 2000). L'augmentation de la production de viande bovine potentiellement permise par le secteur allaitant, couplée à l'hypothèse retenue ci-dessus dans le secteur laitier, est évaluée à 1 million de tonnes. 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 d'environ 3 millions de têtes. Le maintien, voire le développement, du poids du troupeau allaitant français dans le troupeau européen apparaît ainsi envisageable du fait des structures existantes, des possibilités de croissance de ce cheptel et du type d'animaux produits.

2.2 Scénario 2 : « La gestion publique des crises »

Le deuxième scénario se situe également dans l'hypothèse d'une poursuite de la PAC, mais avec une nécessité pour les gouvernements de faire face aux crises successives qui fragilisent l'agriculture. Ces crises peuvent concerner l'économie générale (baisse du pouvoir d'achat des consommateurs, problèmes monétaires entre l'euro et le dollar...) ou plus spécifiquement le secteur agricole. Comme cela est observé au début des années 2000 avec la crise de l'ESB, l'opinion qui prévaut alors est que les pays disposant d'outils d'intervention sont mieux dotés que les autres pour faire face aux épidémies. La leçon a été tirée et la PAC n'est pas démantelée. Cela n'empêche pas l'UE de subir une série de crises qui font perdre confiance aux consommateurs. A chaque fois, le niveau de consommation baisse et peut mettre plusieurs années avant de se rétablir. Les Etats parviennent à gérer les crises mais la demande reste faible.

Secteur laitier

L'évolution des rendements laitiers par vache et des types d'animaux est identique à celle présentée dans le précédent scénario « le modèle agricole renouvelé ». Le cheptel européen de vaches laitières diminue de 15% alors que la production de lait progresse de 3%. Le nombre de vaches laitière est, en France, limité à 3,4 millions de têtes (-23%). Dans un tel contexte, le nombre d'exploitations laitières pourrait se limiter à 60 000 pour une référence moyenne de 400 000 kg de lait et un cheptel de 56 vaches.

Secteur viande bovine

L'hypothèse basse de consommation de viande bovine s'accompagne d'un solde commercial négatif de 200 000 tonnes. Les besoins solvables de l'UE en 2020 sont ainsi estimés à 6 millions de tonnes, soit -22% par rapport à la situation de référence 2000. Une liaison avec le niveau bas de besoins dans le secteur laitier conduit à ce que la production de viande bovine potentiellement permise par le secteur allaitant soit réduite de 1,4 million de tonnes. La réduction du cheptel allaitant est alors proche de 4 millions de têtes (soit l'équivalent du tiers du cheptel actuel). Les superficies fourragères libérées sont importantes, ce qui pose la question de leur utilisation.

2.3 Scénario 3 : « Vive le marketing produit »

Dans ce scénario, la PAC est abandonnée au profit d'une gestion des marchés moins interventionniste, c'est-à-dire moins réglementée par la puissance publique nationale et communautaire. La régulation est assurée par quelques grandes entreprises multinationales. L'action des gouvernements consiste à soutenir les entreprises considérées comme performantes pour qu'elles soient en mesure de poursuivre leur croissance sur les marchés mondiaux. Les soutiens publics aux producteurs (paiements compensatoires des baisses de prix suites aux réformes de la PAC de 1992 et d'Agenda

2000) sont en forte réduction et les mécanismes de contrôle de l'offre sont abandonnés.

Les entreprises font preuve d'un dynamisme important. Sur le plan intérieur, elles mettent en œuvre une stratégie marketing efficace en segmentant les marchés et en offrant aux consommateurs des marques renommées pour des produits de qualité. Sur le plan extérieur, elles sont aussi très offensives et imposent des standards de consommation favorables à notre appareil de production. Une innovation en terme de produits et une stratégie marketing adaptée contribuent à une augmentation régulière de la demande. Ce scénario correspond aux hypothèses fortes de demande.

Secteur laitier

La suppression des quotas laitiers individuels entraîne une accélération de la restructuration des exploitations et un renforcement de l'intensification de la production par animal. Le rendement laitier moyen par vache (8 000 kg) progresse à une vitesse comparable à celle observée avant l'application des quotas (plus de 100 kg par vache et par an ou +1,5%) et se rapproche du potentiel génétique des animaux. Le cheptel spécialisé de race Holstein se développe au détriment des races mixtes. Ce scénario correspond à des prix bas à la production (environ 1,50 F/litre) et à la consommation. Les consommateurs sont séduits par l'image positive du produit divulguée par la communication des groupes agroalimentaires.

Les IAA cherchant des approvisionnements à bas prix, au moins pour certaines valorisations, les importations sont fortes (10% de la consommation). Les exportations sont également élevées car les entreprises sont particulièrement performantes sur certains segments, notamment ceux relatifs aux produits « haut de gamme ».

Pour une production laitière en hausse de 24%, le cheptel européen de vaches laitières se réduit de 11% (soit -2,3 millions de têtes). Compte tenu de la compétitivité relative des différents bassins de production, des contraintes environnementales, de la proximité des marchés de produits frais ou à forte valeur ajoutée, ce scénario entraîne certains déplacements de production : nous envisageons une stabilisation du poids relatif de plusieurs pays (Pays-Bas, Danemark, Belgique et Iles anglo-saxonnes) ; une augmentation significative de celui des pays du Sud ; une augmentation plus modeste de celui de l'Allemagne et de la France. Au niveau national, la situation est fortement contrastée en fonction des régions. Nous prévoyons une progression des volumes de production dans le Grand – Ouest (notamment dans les Pays de la Loire et la Basse-Normandie où les contraintes environnementales sont moins fortes qu'en Bretagne) et le Sud-Ouest. Les zones à fortes contraintes herbagères et à petites structures (bordure Est du Massif Central) sont fragilisées.

La libéralisation des droits à produire aura en 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 de litres de lait, avec des vaches nourries, selon les zones, avec plus ou moins de maïs ensilage et de fourrages cultivés, ou au contraire, en particulier en Europe du Sud de céréales et de coproduits des grandes cultures ou de l'agroalimentaire.

En imaginant que la part de la production communautaire de lait détenue par la France passe de 20,6 à 21,5%, le cheptel national pourrait se stabiliser autour de 4 millions de vaches laitières. Environ 30 000 à 40 000 exploitations disposant chacune de 100 à 125 vaches pourraient alors satisfaire les volumes de production nécessaires. Sur le plan de la génétique et des techniques, l'attente des producteurs serait assez proche de celle actuellement exprimée dans les grandes structures (composition et qualité du lait, résistance aux maladies, qualités d'élevage, etc...).

Secteur viande bovine

L'ouverture internationale de l'UE est plus grande, mais le solde commercial devient déficitaire : les importations de viande bovine sont évaluées à 1 million de tonnes (contre 400 000 tonnes actuellement) contre 500 000 tonnes pour les exportations. Les besoins solvables de l'Union permettent une production supplémentaire de viande bovine issue du troupeau allaitant de 1,2 millions de tonnes, soit une progression de ce cheptel de 3,6 millions de vaches (soit +30%). La substitution possible vaches laitières/ vaches allaitantes peut être totale. Ce scénario est favorable à la France, qui dispose des surfaces et des structures susceptibles d'y faire face.

2.4 Scénario 4 : «Défiance des consommateurs»

Comme dans le scénario précédent, l'intervention publique en agriculture est faible et les firmes d'aval jouent un rôle moteur. Le contexte économique est cependant plus difficile du fait d'une défiance accrue des consommateurs. Crise ESB pour la viande bovine ou listéria pour les fromages, tout se conjugue pour fragiliser la demande. L'Union européenne adopte alors une stratégie identique à celle pratiquée depuis quelques années au Royaume-Uni : les crises sont fréquentes mais les consommateurs semblent s'en accommoder en réduisant leur consommation et en abandonnant leurs exigences d'une sécurité alimentaire maximum. En outre, ils se laissent plus séduire par des modes alimentaires sans cesse renouvelées en provenance des autres continents.

Les accords de l'OMC ont progressivement démantelé les différentes protections communautaires ce qui conduit à une augmentation des importations en provenance des pays tiers (l'UE reste le plus grand marché solvable du monde). Les courants d'exportations ont faibli et ne concernent plus que quelques produits transformés à haute valeur ajoutée.

Secteur laitier

La consommation interne de lait en 2020 s'élève alors seulement à 125 millions de tonnes. Le solde du commerce extérieur devient déficitaire avec des importations (12 millions de tonnes) deux fois plus importantes que les exportations (6 millions). Les besoins solvables sont en diminution de 2% par rapport à la situation actuelle ce qui entraîne, du fait de l'augmentation de la productivité, une réduction du cheptel européen de vaches laitières de 30% (27% en France).

Secteur viande bovine

La consommation de viande bovine de l'Union Européenne est limitée à 6,2 millions de tonnes équivalent carcasse. Le solde du commerce extérieur est déficitaire d'environ 800 000 tonnes (200 000 tonnes d'exportations et 1 million de tonnes d'importations). Les besoins en viande bovine sont ainsi réduits de 30% et le cheptel de vaches allaitantes perd 6,4 millions de têtes.

2.5 Scénario 5 : « Moins mais mieux »

Dans ce scénario apparaît un réel volontarisme de la part des agriculteurs, traumatisés par une série de crises, toutes plus sévères les unes que les autres. Après avoir longtemps privilégié la stratégie de l'agrandissement des structures, ils s'orientent désormais plus fréquemment vers une certification ou une labélisation de leurs produits. Ils sont aidés en cela par les associations de consommateurs. Les gouvernements se sont parallèlement aperçus que la gestion de crises sanitaires fréquentes avait un coût social important et qu'il était devenu temps d'y substituer une politique de prévention s'appuyant davantage sur la responsabilisation des acteurs. Les soutiens publics sont alors délibérément orientés vers l'incitation aux démarches collectives et aux produits identifiés de qualité.

Ce scénario implique que les producteurs se saisissent de ces nouvelles opportunités « sociétales » et se lancent dans une diversification de la production sur des critères de traçabilité terroir et de qualité « globale ». A l'image de la politique viticole, tout est mis en œuvre pour valoriser les herbages et

leur flore différente à partir d'animaux de races adaptées et pour lesquels la sélection est orienté vers la différenciation et la valeur intrinsèque des produits.
Un tel scénario repose d'abord sur le pouvoir technique et économique des producteurs et suppose qu'ils s'organisent pour le conquérir et surtout l'exercer. Faute de quoi, le thème de la qualité sera piloté par les IAA. Il ne s'agirait alors que d'une variante du scénario précédent : les prix hauts permettraient aux entreprises de transformation ou de distribution d'augmenter leur plus-value.
Ce choix de politique agricole s'accommode, du fait de prix plus élevés à la production et à la consommation, d'un niveau plutôt faible de consommation. Très largement tourné vers la satisfaction des besoins internes, ce scénario correspond également à des échanges limités.

Secteur laitier
Le cheptel européen de vaches laitières augmente de 7% d'ici 2020 (soit 22,7 millions de têtes, dont 4,7 millions de têtes en France), malgré une hausse limitée des besoins solvables en lait (+3%).
Un retournement de tendance en termes de diversité des races, de rendements et de conduites des animaux est alors observé. Les effectifs de races locales (Normande, Montbéliarde, Abondance) ou mixtes, très minoritaires aujourd'hui, augmentent aux dépens des Holsteins. Le rendement des vaches laitières plafonne au niveau actuel. L'extensification est accrue par le développement des superficies en herbe au détriment du maïs fourrage. La production laitière reconquiert des surfaces agricoles par rapport à celles qu'elle occupe aujourd'hui.
L'importance de la valeur ajoutée dégagée par unité produite et la moindre capitalisation exigée à l'installation permettent de maintenir un plus grand nombre de producteurs que dans les scénarios précédents (75 000 éleveurs à horizon 2020 en France). Cela implique néanmoins une politique plus volontariste en matière d'installation. L'exploitation laitière française dispose alors d'une production annuelle de 330 000 litres de lait pour un troupeau de 60 têtes (le rendement est limité à 5 500 Kg).
La localisation des productions se réalise de manière différente de celle imaginée dans les quatre scénarios précédents. Les principaux bénéficiaires sont les zones herbagères regroupant des cheptels mixtes et développant des stratégies sur le plan de la qualité des produits (bordure Est et Sud du massif Central, Franche Comté et toutes les zones herbagères, y compris celles de l'Ouest).

Secteur viande bovine
Le cheptel européen de vaches allaitantes se contracte fortement (-7,8 millions têtes). Cela tient à l'effet cumulé d'un faible niveau de consommation de viande bovine et d'un cheptel important de vaches laitières (lesquelles sont, de plus, bien conformées).
Dans les zones du Grand Ouest, du Nord et de l'Est, les vaches laitières supplémentaires pourraient remplacer les vaches allaitantes, dont le cheptel avait augmenté au cours des deux dernières décennies. En demandant davantage d'animaux finis à l'herbe (bœufs, génisses), les consommateurs européens pourraient favoriser une réorientation des systèmes techniques dans les zones allaitantes traditionnelles (recul du nombre de vaches allaitantes permis par le développement des systèmes naisseur-engraisseur au dépend des systèmes naisseur). La place accrue des races mixtes dans le cheptel laitier permettrait également de répondre à ces exigences qualitatives renforcées en viande bovine.

2.6 Scénario 6 : » La vache multifonctionnelle »
Dans ce scénario, la politique agricole et rurale reste une priorité importante pour les citoyens (Colson, 1999). Ils acceptent que des moyens budgétaires conséquents soient alloués à l'agriculture de manière à ce qu'elle puisse offrir des produits de qualité et qu'elle assure certaines fonctions considérées comme indispensables (occupation du territoire, entretien des paysage, biodiversité, etc...), regroupées dans le concept de « multifonctionnalité ».

Le statut des éleveurs et le mode de pilotage de l'agriculture sont différents du précédent scénario intitulé « moins mais mieux ». La place laissée aux collectivités territoriales (régions, départements, communes) devient importante alors que la nécessité d'une organisation collective forte des producteurs est moins déterminante. Les collectivités territoriales voient dans l'agriculture un moyen d'assurer une structuration de l'espace rural et considèrent qu'il s'agit d'un des piliers importants de l'animation économique. Elles prennent d'une certaine manière, en charge l'orientation « qualité et environnement » 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, devient alors, en partie, une forme de service public. Les objectifs deviennent plus ruraux qu'agricoles, une logique de services se substituant rapidement à la logique productive actuelle.

En terme de produits (renforcement des signes de qualité), de nombreuses similitudes existent avec le scénario précédent. L'éleveur est certes encouragé à fournir des « produits terroirs » (AOC, label, agriculture biologique, qualité terroir, etc...), mais il est également rémunéré pour ses fonctions sociales et territoriales. Des aides à la multifonctionnalité transforment 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 sont, le cas échéant, plus faibles que dans le précédent scénario. Ce scénario correspond à un niveau bas de la demande et entraîne un volume limité d'échanges.

Secteur laitier
Le cheptel laitier européen progresse de 8%, alors que la production n'augmente que de 3%. Ce scénario entraîne un retour vers des animaux de races mixtes, rustiques et traditionnelles aux dépens des animaux de la race Holstein (d'où une stagnation du rendement laitier moyen par vache). Certaines de ces races bien adaptées à la valorisation de milieux difficiles représentent, de plus, un facteur d'identité culturelle locale (Aubrac, Salers, Gasconne, Vosgienne). Les systèmes privilégiant le pâturage et la culture de l'herbe sont favorisés.

La dimension moyenne de l'atelier de vaches laitières est alors réduite. En France, l'exploitation de référence dans les zones herbagères comporte 40 à 50 vaches pour un rendement moyen de 5 500 litres. Cette référence moyenne peut laisser place à des structures plus modestes (25-30 vaches pour 150 000 kg de lait) dans lesquelles une part importante de la rémunération du travail provient des fonctions liées à la multifonctionnalité.

Secteur viande bovine
Etant donné l'importance de la viande coproduit du lait, ce scénario implique une réduction importante de l'offre de viande bovine en provenance du cheptel allaitant. Le nombre de vaches allaitantes est réduit de 7,8 millions de têtes (soit une diminution de 70%). L'incitation à la valorisation extensive des territoires et à la mobilisation accrue des races locales se retrouve également dans le secteur des bovins-viande.

Ce scénario pourrait générer une situation délicate pour le cheptel allaitant français, notamment dans le cas où la production de viande bovine issue du cheptel laitier serait jugée satisfaisante sur le plan qualitatif par les consommateurs. Dans l'hypothèse où la demande s'exercerait davantage, pour des raisons qualitatives, sur le cheptel allaitant, la situation resterait problématique : il conviendrait alors d'imaginer une diminution importante de l'offre de viande bovine issue du secteur laitier (se poserait alors la question de l'élimination des veaux laitiers et/ou de l'allègement des poids de carcasse).

La mise en œuvre de ce scénario dépendra de l'intérêt porté par la collectivité publique à l'égard des fonctions accomplies, jusqu'alors à titre gratuit, par l'agriculture.

2.7 Synthèse comparée des six scénarios élevage

Secteur laitier

Les six scénarios décrits soulignent l'importance des choix en matière de politique agricole, lesquels influencent fortement 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 l'évolution de la localisation des productions agricoles.

Entre 2000 et 2020, l'évolution du cheptel de vaches laitières oscille entre -30% et +8% selon les six scénarios étudiés (tableau 1).

Tableau 1
Comparaison des six scénarios en « lait » (UE-15)

Quatre scénarios DATAR	Adaptation du protectionnisme européen		Affirmation de l'ordre des IAA		Qualité d'origine	Agric. de service
Niveau de consommation	Elevé	Faible	Elevé	Faible	Faible	Faible
Six scénarios « élevage bovin »	1	2	3	4	5	6
Besoins solvables en lait en 2020 (millions de tonnes)	150	125	150	119	125	125
Besoins solvables en lait 2020 / Production 2000 (%)	+24%	+3%	+24%	-2%	+3%	+3%
Variation du nombre de vaches laitières (%)	+2%	-15%	-11%	-30%	+7%	+8%
Nombre de vaches laitières en 2020 (millions de têtes)	21,4	17,8	18,8	14,9	22,6	22,8

1- « Le modèle agricole européen renouvelé »
2- « La gestion publique des crises
3- « Vive le marketing produit
4- Défiance des consommateurs
5- Moins mais mieux
6- La vache multifonctionnelle

D'après nos hypothèses, le nombre de producteurs de lait pourrait varier, en France, du simple au double (tableau 2) entre les deux scénarios extrêmes. Le type racial est également sujet à de forts contrastes : d'un renforcement de la race Holstein dans les quatre premiers scénarios à un rééquilibrage vers les races mixtes et locales dans les deux derniers. Il en va de même en matière de localisation des productions : les vaches laitières pourraient se concentrer dans les zones intensives ou au contraire être réparties de façon plus équilibrée sur l'ensemble du territoire.

Tableau 2
Comparaison des six scénarios en « lait » (France)

Quatre scénarios DATAR	Adaptation du protectionnisme européen		Affirmation de l'ordre des IAA		Qualité d'origine	Agric. de service
Niveau de consommation	Elevé	Faible	Elevé	Faible	Faible	Faible
Six scénarios « élevage bovin »	1	2	3	4	5	6
Nombre de vaches laitières en 2020 (millions de têtes)	4,1	3,4	4,0	3,2	4,7	4,7
Nombre d'exploitations 2020	60 000		30 à 40 000		75 000	80 000
Production de lait par exploitation (tonnes)	450 à 500		600 à 800		350	300 à 350
Prix moyen du litre de lait en 2020 (francs)	2.00		1.50		2.75	2,25
Types de races en développement	Holstein +		Holstein +++		Mixtes	Mixtes + rustiques

Secteur viande bovine

Les évolutions attendues sont plus contrastées que dans le secteur laitier. Le nombre de vaches allaitantes connaît une progression de 30% dans le scénario 3, mais une diminution des deux tiers dans les scénarios 5 et 6, associés à un niveau faible de consommation (tableau 3). Seuls les scénarios reposant sur une hypothèse de consommation élevée de viande bovine par habitant, (scénarios 1 et 3), associés à des politiques laitières relativement intensives, permettent d'envisager le maintien ou le développement du troupeau allaitant actuel. Cette croissance du troupeau allaitant pourrait alors être tout à fait, en nombre de têtes, comparable à la réduction du cheptel laitier.

Tableau 3
Comparaison des scénarios en « viande bovine » (UE-15)

Quatre scénarios DATAR	Adaptation du protectionnisme européen		Affirmation de l'ordre des IAA		Qualité d'origine	Agric. de service
Niveau de consommation	Elevé	Faible	Elevé	Faible	Faible	Faible
Six scénarios « bovin »	1	2	3	4	5	6
Besoins solvables en viande bovine en 2020 (M° tonnes)	9,4	6,0	8,9	5,4	6,0	6,0
Variation de production laissée aux VA (M° tonnes)	+1,0	-1,4	+1,2	-1,4	-2,7	-2,7
Variation du nombre de vaches allaitantes (%)	+25%	-33%	+30%	-28%	-65%	-65%
Variation du nombre de VA (en millions de têtes)	+3,0	-4,0	+3,6	-3,3	-7,8	-7,8
Nombre de vaches allaitantes en 2020 (millions de têtes)	14,9	7,9	15,5	8.6	4,1	4,1

Les quatre premiers scénarios conduisent, du fait du renforcement des systèmes intensifs, à une libération plus ou moins conséquente de superficies fourragères. Les scénarios 5 et 6 permettent une plus forte valorisation de l'espace agricole par les ruminants, le maintien d'exploitations agricoles ayant une dimension économique plutôt modeste et une diversification des races et types d'animaux. Appliqués dans un contexte de consommation basse, ils condamnent à terme une partie importante du cheptel allaitant actuel. Ils interrogent sur le devenir de l'occupation du territoire dans les zones herbagères où la production laitière est peu présente et posent la question de la satisfaction qualitative de la demande de viande bovine en Europe.

L'hypothèse d'un maintien du cheptel allaitant pour des raisons qualitatives peut également être envisagée. Dans ce cas, le consommateur européen marquerait une préférence forte, dans son acte d'achat, pour les produits issus de ce cheptel spécialisé. Une telle orientation modifie alors les ordres de priorité retenus précédemment : le cheptel laitier, et non plus le cheptel allaitant, devient la variable d'ajustement de l'offre. Notons, que dans les deux derniers scénarios (« moins mais mieux » et « la vache multifonctionnelle »), c'est l'équivalent de la production permise par six millions de veaux qui n'aurait pas de débouchés solvables.

CONCLUSION

Pour cet exercice de prospective, il a été fait référence à l'application de six scénarios à « l'état pur », la réalité sera, quant à elle, beaucoup plus complexe et imbriquée.

L'orientation qui sera décidée pour le secteur laitier est un élément déterminant pour l'ensemble de l'élevage bovin et pour les territoires. Le développement du troupeau allaitant est naturellement la contrepartie d'une production laitière intensive. Cette dernière permet, en effet, de réduire les volumes de viande bovine issus du cheptel laitier. L'avenir de la filière allaitante est également dépendant de sa capacité à mieux différencier qualitativement ses produits afin de satisfaire les nouvelles exigences des consommateurs.

Ce travail de prospective sur les ruminants rappelle que le champ du possible reste encore largement ouvert. Il souligne la nécessaire adaptation des produits aux attentes, sans cesse renouvelées, des consommateurs, et met en évidence, une fois encore, le rôle déterminant du décideur politique. Il

pose la question, difficile, de l'équilibre à rechercher entre le lait et la viande, et entre compétitivité des filières, qualité des produits, respect de l'environnement et développement rural.

Blanchet J., Revel A., 2000. L'agriculture européenne face aux enjeux internationaux. Ed. Economica, Paris, 110 p.

Boussard J.M., Sassi S., 2001. Faut-il encore des politiques agricoles ?. Ed. Armand colin, 139-204.

Chatellier V., Colson F., Fuentes M., Vard T., 2000. *INRA Productions Animales* 13 (3), 53-65.

Colson F., 1999. *Etudes n°3905,* 619-628.

Commission européenne, 2000. L'agriculture dans l'Union européenne : informations statistiques 1999, 318 p.

Guesdon J.C., Bontron JC., Bourgeois L., Chatellier, V. Perrot C., You G., 2001. *Chambres d'Agriculture n°897, 11-38. (document également publié dans un numéro spécial du dossier du GEB d'octobre 2000)*

Hervieu B., Guyomard H., Bureau J.C., 2000. L'avenir des politiques agricoles. Rapport mondial sur le système économique et les stratégies. Ed. Dunod, 115-131.

Institut de l'Elevage, 2001. *Dossier Economie de l'Elevage* n°291 et n°301.

Institut de l'Elevage, 2000. *Dossier Economie de l'Elevage* n°288.

Lacombe P., Guiheneuf P.Y., 2000. *Chambres d'Agriculture* n° 890.