



Les exploitations d'élevage bovin face au projet Agenda 2000. Approche croisée à partir du RICA et des cas types des réseaux d'élevage

F. Colson, J.C. Guesdon, Vincent Chatellier

► To cite this version:

F. Colson, J.C. Guesdon, Vincent Chatellier. Les exploitations d'élevage bovin face au projet Agenda 2000. Approche croisée à partir du RICA et des cas types des réseaux d'élevage. 5. Rencontres Recherches Ruminants, Dec 1998, Paris, France. hal-02765450

HAL Id: hal-02765450

<https://hal.inrae.fr/hal-02765450>

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.

Les exploitations d'élevage bovin face au projet Agenda 2000. Approche croisée à partir du RICA et des cas types des réseaux d'élevage

Synthèse présentée à partir des travaux conduits à l'INRA de Nantes (LERECO) et à l'Institut de l'Elevage (départements Economie et Systèmes).

RESUME - Cet article présente l'impact du projet de réforme de la PAC (Agenda 2000 - version du 18 mars 1998) sur l'évolution du revenu et des aides directes dans les exploitations bovines françaises réparties au sein de différents systèmes techniques. Ces simulations ont été réalisées à structures et productivité constantes à partir de deux outils complémentaires, la base de données du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) et les cas-types des réseaux d'élevage de l'Institut de l'Elevage. Elles soulignent l'augmentation rapide des aides directes dans la formation du revenu des éleveurs et mettent en évidence une fragilisation plus grande des exploitations bovines spécialisées, notamment celles qui perdent leur éligibilité au complément extensif. Partant des observations faites dans les réseaux d'élevage, ces simulations sont complétées par une analyse prospective sur l'adaptation des exploitations et sur l'évolution de l'offre en viande bovine. Le projet, s'il s'applique, conduira à un agrandissement des structures, à une intensification du secteur laitier, à un recul de la production de génisses de boucherie et du cheptel de vaches allaitantes hors droits à primes.

The consequences of the CAP reform proposal (Agenda 2000 - March 1998) on French cattle farms : a crossed approach thanks to FADN and reference farms

F. COLSON (1), J.C. GUESDON (2)

(1) INRA (LERECO)

(2) Institut de l'Elevage

ABSTRACT - This article presents the consequences of the CAP reform project (Agenda 2000 - 18 march 1998) on the French cattle farm income and direct subsidies according to their technical system. The simulation is made *ceteris paribus* (constant productivity and quantities) with two complementary tools, the Farm Accounting Data Network (FADN) and the reference farms of the French Breeding Institute. They show a rapid increase of direct subsidies in the cattle producers' income and a deeper weakening of specialised cattle farms (especially those which are becoming ineligible to the special compensatory payments for extensive production). Using the observations made by the experts of the French Breeding Institute, those mechanical simulations are completed by a prospective analysis on the farm adaptation and on the beef supply evolution. The CAP reform project encourages the structure enlargement, the intensification in dairy farms, a decrease in heifer production and a reduction of the suckler cow livestock which is not eligible to direct subsidies.

INTRODUCTION

Dans son document intitulé « Agenda 2000 », la Commission européenne envisage une nouvelle révision du mode de gestion des organisations communes de marchés (OCM) des céréales, de la viande bovine et du lait. Cette proposition porte sur une baisse des prix institutionnels compensée partiellement par une augmentation des paiements directs aux exploitations agricoles. Ce projet de réforme s'inscrit dans la logique des analyses économiques et des recommandations développées par les organismes internationaux (OCDE, OMC) qui considèrent que le marché doit jouer un rôle accru dans l'orientation des productions agricoles et demandent une diminution des soutiens publics.

Ce projet interroge les économistes sur l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour adapter l'agriculture à la dynamique des marchés internationaux de produits agricoles, notamment sur la capacité de ces propositions à concilier simultanément l'ouverture sur le marché mondial, l'encouragement à une production agricole de qualité et l'occupation harmonieuse du territoire.

Dans la continuité des travaux conduits en commun par les équipes de l'INRA-LERECO et de l'Institut de l'Élevage sur l'étude de la diversité des systèmes d'élevage bovin en France et sur l'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC de 1992, cette communication vise à analyser les effets différenciés du projet Agenda 2000 sur les exploitations d'élevage françaises. Elle a pour objectif d'alimenter la réflexion engagée au sein des organisations professionnelles agricoles et des administrations publiques.

Après un bref rappel du projet de réforme et des méthodes de simulation mises en œuvre, le texte présente les résultats des simulations sur l'évolution des revenus, à structure et productivité constantes. L'analyse a été conduite à partir de deux outils complémentaires - le Réseau d'information comptable agricole (RICA) et les cas-types des Réseaux d'élevage - de façon à mettre en évidence, via la valorisation d'une typologie commune, les effets différenciés de ce projet de réforme. Les adaptations possibles pour les principaux systèmes d'élevage producteurs de lait et de viande bovine sont discutées à partir des travaux réalisés par les Réseaux d'élevage (Institut de l'Élevage, Chambres d'agriculture). La quatrième partie rappelle les principaux enjeux de la réforme en terme d'évolution du marché de la viande bovine et de la répartition de la production sur le territoire.

1. LA MÉTHODE D'ANALYSE DES EFFETS DU PROJET AGENDA 2000

L'évaluation de l'impact du projet Agenda 2000 a été réalisée sur la base des propositions de la Commission européenne (version Santer II, du 18 mars 1998) à partir de quelques hypothèses sur les évolutions de prix et sur les critères de répartition des aides directes, notamment celles faisant l'objet d'une subsidiarité nationale.

1.1. LE PROJET DE RÉFORME

Dans la continuité de la réforme de la PAC de 1992, les propositions portent sur une modification des trois principales organisations communes de marché (céréales, lait et viande bovine). Elles visent à une nouvelle baisse de prix partiellement compensée par l'octroi de paiements directs au revenu des exploitants agricoles. Justifiée par l'évolution prévisible des marchés agricoles européens à l'horizon 2015 et par la préparation de l'élargissement de l'Union à l'Est, cette nouvelle réforme s'appuie sur l'analyse économique néoclassique du soutien public à l'agriculture. Cette dernière argumente le fait que la baisse des prix d'intervention compensée de façon transitoire par des aides directes « découplées » est plus efficace, en terme de Bien-être collectif que le soutien par les prix.

L'exposé des motifs de la proposition de réforme de la Commission met en avant le souci de promouvoir un modèle agricole européen, c'est à dire une agriculture compétitive capable, dans la perspective de l'adhésion des pays d'Europe Centrale et Orientale, d'affronter le marché mondial sans le

secours excessif de subventions, de moins en moins tolérées sur le plan international. Il s'agit de faire jouer au marché un rôle croissant dans la décision des producteurs, avec dans le secteur de l'élevage l'annonce non seulement d'une forte baisse des prix institutionnels de la viande et du lait mais aussi à terme, de la suppression des outils de maîtrise de l'offre.

Les productions bovines, lait et viande, sont beaucoup plus concernées par le projet actuel de réforme que les grandes cultures qui étaient au centre de la réforme de 1992. La nouvelle proposition de la Commission, qui vise à concilier, autant que faire se peut, les attentes souvent contradictoires des Etats de l'Union, tend à conforter les formes de production laitière intensive et celles extensives en viande bovine, sans être en mesure d'étendre au secteur de l'élevage le processus de découplage des aides envisagé dans le secteur des grandes cultures.

1.2. LES HYPOTHÈSES DE SIMULATIONS DU PROJET SANTER II

Les simulations, menées simultanément sur les exploitations des deux réseaux (RICA et réseaux d'élevage), reprennent les propositions de la Commission du 18 mars 1998. Les hypothèses de baisses de prix et de réajustement du montant des aides directes sont appliqués « toutes choses égales par ailleurs » à la situation 1997. Les différentes mesures sont envisagées en une seule étape, sans période de transition, pour obtenir une situation après réforme, appelée situation 2002.

Les baisses de prix : un scénario central reprenant les baisses des prix d'intervention

Les variations de prix, appliquées au produit brut (=ventes + autoconsommations + variations de stocks - achats d'animaux), sont fixées dans les simulations à 20 % pour les céréales, 30 % pour la viande bovine et 15 % pour le lait. Ce scénario dit « central » fait l'hypothèse d'un report intégral de la baisse du prix d'intervention sur la baisse du prix de marché. Il est complété par une analyse de la sensibilité des résultats à une fluctuation plus favorable des prix (-13,3 % en céréales, -20 % en viande bovine, -10 % en lait).

La revalorisation des aides directes dans le secteur végétal

Les aides sur les superficies de céréales (y compris le maïs ensilage) sont revalorisées de 22 % en passant de 54 à 66 Ecus (1) par tonne sur la base des rendements de référence actuels. Les aides directes pour les oléagineux baissent de 23 % (de 86 Ecus, montant effectivement versé en 1997, à 66 Ecus après Agenda 2000) et celles pour les protéagineux de 8 % (de 78,8 Ecus, montant effectivement versé en 1997, à 72,5 Ecus). Les aides sur les superficies de gel volontaire sont abaissées de 4 % (de 69 à 66 Ecus). Pour la culture du blé dur, qui subit la baisse de prix de 20 % des céréales envisagée dans le scénario central, les aides directes restent au niveau de 1997. Les aides sur les superficies de jachères obligatoires sont supprimées et les superficies rendues disponibles sont remises en cultures au prorata des superficies observées de céréales, d'oléagineux et de protéagineux.

La revalorisation des aides directes dans le secteur de l'élevage

Dans le secteur laitier, une prime de base communautaire de 135 Ecus par vache laitière théorique (100 Ecus au titre de la production laitière et 35 Ecus au titre de la viande) est instaurée. Le calcul de la vache théorique éligible à la prime est déterminé comme le rapport entre le quota laitier de l'exploitation et le rendement moyen communautaire (5 800 kg).

Dans le secteur allaitant, la prime communautaire à la vache allaitante est revalorisée de 35 Ecus (elle passe de 145 Ecus par vache allaitante primable en 1997 à 180 Ecus après Agenda 2000). Le complément national pour les vaches allaitantes est, en revanche, supprimé (30 Ecus pour les quarante premières vaches allaitantes). Le nombre actuel de droits à primes « vaches allaitantes » de chaque exploitation est conservé, de même que le seuil de 120 000 kg de lait à partir duquel les exploitations ne peuvent plus prétendre aux primes

(1) Ecus = 6,69 F

vaches allaitantes. Il est désormais possible de primer des génisses de race à viande (parmi celles-ci, les déclarations pourraient porter sur des génisses de plus de huit mois jusqu'à hauteur de 20 % de l'effectif primé). Le quota de PSBM corrigé à la baisse reste fixé par pays et la prime est toujours limitée à 90 têtes primables par exploitation. La prime est revalorisée de 85 Ecus pour les taurillons primés une seule fois à l'âge de 10 mois (de 135 à 220 Ecus) et de 61 Ecus pour les bœufs primés à deux reprises, à l'âge de 10 mois, et de 22 mois (de 109 à 170 Ecus).

Les primes animales sont versées sous conditions de deux chargements. Le premier est un seuil d'écrêtement à hauteur de 2 UGB/ha de SFP. Comme actuellement, la surface déclarée peut inclure le maïs ensilage et les céréales auto-consommées, le mode de calcul des UGB restant également inchangé. Le second est un plafond d'exclusion, en deçà duquel est versé un « complément extensif » fortement revalorisé (de 30 à 100 Ecus par animal éligible). Néanmoins, la méthode de calcul du chargement utilisée pour octroyer ce complément est durcie. Le chargement est désormais calculé en incluant l'ensemble des animaux présents (même non primés) et en se basant sur les seules surfaces en herbe (prairies permanentes et temporaires de longue durée).

En complément ces aides communautaires de base, le secteur de l'élevage bénéficie de fonds de flexibilité dont le montant s'élève, en France, à 577,9 millions d'Ecus. La répartition de ces fonds, suivant différents scénarios (à la tête, à la vache, à l'hectare d'herbe...), est laissée à la charge des Etats membres, moyennant le respect de certains plafonds pour éviter les distorsions de concurrence entre pays de l'Union. L'hypothèse retenue envisage une revalorisation des aides à la vache laitière théorique de 80 Ecus (dont 45 Ecus au titre du lait et 35 Ecus au titre de la viande bovine), une augmentation des aides à la vache allaitante primable de 35 Ecus, le reste de l'enveloppe étant affecté sur les bovins mâles (+57 Ecus par taurillons primés et +44 Ecus par bœuf pour les deux tranches d'âge - 10 et 22 mois -).

Trois autres mesures prises en compte

L'augmentation de 2 % du quota laitier européen (à partir de 2001) devrait être affecté aux zones de montagne et aux jeunes agriculteurs. Une augmentation du quota de 10 % a par conséquent été simulée dans le RICA pour les exploitations laitières des zones de montagne et de haute montagne, par contre aucune modification n'a été apportée à la situation des jeunes agriculteurs des échantillons étudiés.

Une baisse du coût des aliments concentrés bovins achetés de 5 % a été intégrée dans le RICA pour tenir compte de l'effet induit de la baisse du prix des céréales.

Les seuils de modulation des aides directes proposés par la Commission (20 % de leurs aides entre 100 000 et 200 000 Ecus et de 25 % au delà de 200 000 Ecus) ont été intégrés dans les simulations RICA, qui, par contre, n'ont pas pris en compte les hypothèses de modulations nationales des aides évoquées par la Commission.

1.3. UNE TYPOLOGIE DES SYSTÈMES D'ÉLEVAGE

Pour analyser les effets différenciés du projet Agenda 2000, les exploitations agricoles du RICA ont été réparties en quatre grands types de production : les exploitations laitières, les exploitations bovins-viande, les exploitations céréalières et les autres exploitations agricoles. Les exploitations des types lait et bovins-viande ont ensuite été réparties selon une typologie de Systèmes d'Élevage Bovin (2) à partir de la caractéristique des systèmes techniques (profil des animaux commercialisés, type de système fourrager, localisation géographique plaine-montagne) afin de permettre la comparaison des données issues du RICA avec celles des cas-types des réseaux d'élevage. Cette typologie offre en effet la possibilité de confronter les résultats de simulations effectuées à partir de ces deux sources, d'un côté un échantillon représentatif des exploitations « professionnelles », de l'autre des systèmes modélisés à

partir du fonctionnement des exploitations suivies en réseaux conservant une logique technique, économique et humaine bien identifiée

Le RICA a pour objectif de suivre l'évolution du revenu des exploitations agricoles à travers un échantillon national de 7500 exploitations, stratifié selon trois critères (régions administratives, orientations de production, dimension économique), représentant 430 000 exploitations professionnelles (3). Il contient des informations détaillées sur les structures, les résultats technico-économiques et les situations financières de ces exploitations.

Les cas-types, synthèses techniques et économiques, illustrent une part de la diversité des systèmes au sein des orientations de production. Ils définissent, pour un système donné, le niveau de revenu accessible avec une bonne maîtrise du fonctionnement. Ces 250 cas-types sont élaborés à partir des réseaux de 2 200 fermes de références bovines suivies par les ingénieurs des Chambres d'Agriculture. Les réseaux sont coordonnés par l'Institut de l'Élevage. Les résultats des simulations du projet Agenda 2000, qui ont été obtenus sur 26 cas-types, vont dans le même sens que ceux obtenus à partir du RICA, mais ils montrent parfois des baisses de revenus plus marquées du fait de niveaux d'intensification et de spécialisation plus forts. La mobilisation des compétences d'expertise des ingénieurs régionaux chargés du suivi des exploitations du réseau a permis d'anticiper sur les adaptations potentielles des systèmes techniques aux mesures envisagées par la Commission.

2. LES EFFETS GLOBAUX DU PROJET DE REFORME

Les simulations réalisées à structures et productivité constantes pour les quatre grands types d'exploitations montrent une baisse importante de revenu, notamment dans les exploitations bovins-viande où les niveaux initiaux de rémunération du travail sont assez faibles. Après avoir présenté l'impact du projet de réforme sur les principaux soldes intermédiaires de gestion, cette partie s'attache à discuter de la sensibilité des évolutions simulées de revenus, compte tenu, d'une part, des niveaux d'ajustement entre prix institutionnels-prix marché et, d'autre part, des gains de productivité.

2.1. DES BAISSSES DE REVENUS MALGRÉ LA FORTE REVALORISATION DES AIDES DIRECTES

La baisse estimée de la valeur de la production agricole nationale (-23,5 milliards de francs, dont 8,7 pour la viande bovine, 7,9 pour les céréales et 6,9 pour le lait) est supportée pour plus de moitié (54 %) par les exploitations laitières et pour un quart par les exploitations bovins-viande. La baisse de la valeur de la production de viande bovine concerne à part égale les unités bovins-viande (52 %) et les unités laitières (48 %).

La variation de la production agricole est estimée à -8 % sur l'ensemble des exploitations agricoles. Cette baisse relative de la production agricole est, en moyenne, plus forte dans les exploitations bovins-viande (-15 %) et laitières (-14 %) que dans les exploitations céréalières (-6 %). La valeur ajoutée brute dégagée par les exploitations agricoles françaises enregistre avec le projet Agenda 2000, une baisse de 22 %. Cette baisse est particulièrement importante dans les exploitations d'élevage (-41 % pour les exploitations laitières et -63 % pour les exploitations bovins-viande). Les exploitations de bovins-viande, qui représentent 24 % des exploitations agricoles et réalisent 9 % de la valeur ajoutée brute globale en 1997, devraient en assurer moins de 5 % au terme de l'application du projet de réforme.

(2) Typologie commune aux travaux conduits par INRA (LERECO) et Institut de l'Élevage.

(3) Sont considérées comme exploitations professionnelles celles qui assurent l'emploi d'au moins 0,75 UTA et dont la Marge Brute Standard est supérieure à 8 Unités de Dimension Économique (soit 9 600 Ecus).

Tableau 1
Les conséquences globales du projet Agenda 2000 sur l'agriculture française
analyse selon le type de production (en millions de francs et en %)

<i>(Scénario central)</i>	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations céréalières	Autres exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	140 900	100 100	77 800	106 100	428 900
Production agricole 1997	91 400	40 500	61 500	85 300	278 700
Variation 1997-2002 (%)	-14%	-15%	-6%	-1%	-8%
Valeur ajoutée 1997	30 400	9 600	22 300	42 800	105 100
Variation 1997-2002 (%)	-41%	-63%	-19%	-2%	-22%
Aides directes 1997	11 700	14 800	16 000	5 000	47 500
Variation 1997-2002	73%	19%	6%	5%	26%
EBE 1997	39 700	19 600	34 100	39 600	133 000
Variation 1997-2002	-10%	-13%	-10%	-2%	-8%
Résultat courant 1997	23 200	14 000	21 800	23 000	82 000
Variation 1997-2002	-17%	-22%	-16%	-3%	-13%

Source : RICA France 1996 / INRA Nantes

Les aides directes progressent nationalement de 26 % en passant de 47,5 à 60,1 milliards de francs. Dans les exploitations laitières, où les aides directes sont peu importantes en 1997, la progression est plus rapide (73 %) que dans les exploitations bovins-viande (19 %). La revalorisation des aides directes n'est cependant pas suffisante pour compenser les baisses de prix pour les trois groupes d'exploitations. Le résultat courant avant impôt baisse ainsi de 22 % dans les exploitations bovins-viande, de 17 % dans les exploitations laitières et de 16 % dans les exploitations céréalières.

Au terme de l'application du projet Agenda 2000, le montant des aides directes s'élève en moyenne à 140 100 francs par exploitation agricole, toutes orientations de production confondues. Il se décompose pour 59 % d'aides COP (dont 7 % sur les superficies de maïs fourrage), pour 37 % d'aides au secteur de l'élevage et pour 4 % d'autres aides directes (indemnités compensatoires de handicaps naturels, mesures agri-

environnementales, accidents climatiques, aides locales, etc). Le montant moyen des aides directes s'élève à 143 700 francs par exploitation laitière (dont 45 200 francs d'aides COP et 23 500 francs d'aides sur les superficies de maïs fourrage), 176 100 francs par exploitation bovins-viande (dont 58 000 francs d'aides COP et 5 400 francs d'aides au maïs fourrage) et 217 300 francs par exploitation céréalière. Rapportées à l'hectare de superficie agricole, le montant d'aides directes est désormais peu différent entre les trois groupes étudiés (entre 2 300 et 2 500 francs). Les aides à l'élevage (PMTVA+PSBM+aides à la vache laitière+PCO+prime à l'herbe+ICHN+fonds de flexibilité) rapportées à l'hectare de superficies fourragères (hors maïs fourrage) demeurent plus importantes dans les exploitations bovins-viande que dans les exploitations laitières, confortées par le maintien de la prime sur les superficies de maïs fourrage.

Tableau 2
Le montant des aides directes par exploitation après Agenda 2000
analyse selon le type de production (en franc par exploitation)

	Exploitations laitières	Exploitations bovins-viande	Exploitations céréalières	Autres exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	140 900	100 100	77 800	106 100	428 900
<u>Aides directes 2002</u>	<u>143 700</u>	<u>176 100</u>	<u>217 300</u>	<u>46 100</u>	<u>140 100</u>
- dont aides COP	68 700	63 400	208 600	26 400	82 400
* y. c. maïs fourrage	23 500	5 400	0	0	9 200
- dont aides à l'élevage	71 300	106 400	2 500	10 500	51 400
* y c. ICHN + MAE	9 500	17 300	900	1 300	8 500
* y c. fonds de flexibilité	19 100	11 300	0	0	8 900
- dont autres aides directes	3 700	6 300	6 200	9 200	6 300
Aides directes / ha de SAU	2 290	2 510	2 480	1 650	2 300
Aides directes / UTA	84 500	120 300	129 400	20 500	79 200
Aides directes / production	26%	52%	29%	6%	24%
Aides directes / Résultat courant	105%	163%	92%	22%	85%

Source : RICA France 1996 / INRA Nantes

Le montant des aides directes par actif agricole (79 200 francs en moyenne nationale) est, après Agenda 2000, très proche entre les exploitations bovins-viande (120 300 francs) et les unités céréalières (129 400 francs). Les aides directes, qui représentaient 18 % du résultat courant moyen de la ferme France en 1991, contribuent pour 58 % à celui observé en 1997 et pour 85 % à celui simulé après la mise en œuvre des propositions de réforme (4). Le montant des aides directes est, en moyenne, supérieur au résultat courant dans les exploitations laitières (105 %) et dans les exploitations bovins-viande (163 %). Dans les exploitations céréalières, où les niveaux initiaux de revenus sont plus confortables, les aides directes représentent 92 % du résultat.

Le choix effectué pour l'attribution des fonds de flexibilité ne modifie que très partiellement les équilibres présentés en matière de concentration ou de répartition des aides directes.

2.2. LA SENSIBILITÉ DES SIMULATIONS AUX HYPOTHESES DE VARIATION DE PRIX

Comment chiffrer l'effet des baisses de prix de soutien de 15 %, de 30 % et de 20 % annoncées respectivement pour le lait, les viandes bovines et les céréales, sur les prix de marché de ces produits ?

(4) Après paiement des cotisations sociales de l'exploitant (42 500 francs en moyenne par exploitation sur l'univers RICA), les aides directes représentent un montant équivalent au revenu des exploitations professionnelles.

Si le fait de privilégier un impact sur le marché identique aux baisses de prix institutionnels peut paraître pessimiste, ce choix n'est en rien extrême (scénario central). La Commission laisse entendre que les producteurs peuvent espérer mieux, mais elles se garde bien de chiffrer ce scénario.

En viande bovine comme pour les produits laitiers, les excédents (production moins consommation), et surtout les excédents entre l'offre (production + importations dérogatoires OMC) et demande (consommation intérieure + exportations aidées dans le cadre de l'accord de Marrakech), sont en effet suffisamment forts pour jouer comme une contrainte qui tirera vers le bas les prix de marché à l'intérieur de l'Union. On peut douter, en viande bovine, de l'efficacité de la seule digue représentée par le stockage privé (5) par exemple. Des baisses de prix supérieures à 30 % peuvent ainsi légitimement être redoutées. De même dans le secteur laitier, la rallonge de quota laitier de 2 % pourrait représenter une forte pression sur les prix. Un scénario optimiste, où la baisse des prix payés aux producteurs représente les deux tiers de celle des prix d'intervention envisagée dans le projet de réforme (soit -13,3 % pour les céréales, -20 % pour la viande bovine et -10 % pour le lait), permet d'évaluer la sensibilité aux variations de prix. Dans ce cas, les baisses d'EBE sont fortement atténuées pour le secteur céréalier (-6 % contre -10 % dans le scénario central) et le secteur bovins-viande (-2 % contre -13 % dans le scénario central). Les exploitations laitières bénéficient, quant à elles, d'une très légère progression de l'EBE (+2 % contre -10 % dans le scénario central).

L'analyse de l'effet potentiel des gains de productivité est conduite, sur une période de six années (1996-2002), en distinguant la productivité partielle des consommations intermédiaires de celle du travail, celle du capital étant considérée comme nulle au regard des tendances passées.

Pour les consommations intermédiaires, l'hypothèse d'un gain de 0,5 % par an du montant total de leur valeur (soit 3 % en six ans) conduit à une amélioration de la valeur ajoutée de 10 % (+10 300 francs en moyenne nationale par rapport à la situation de référence). Compte tenu du poids des aides directes, l'effet est atténué sur la variation d'EBE dans les exploitations laitières et bovins-viande. Ces gains de productivité se révèlent incapables de contrebalancer les effets mécaniques négatifs du

projet de réforme. Il n'en est pas de même des hypothèses de gains de productivité du travail liés à l'agrandissement des exploitations. L'hypothèse d'une croissance de 1,5 % par an de la taille des exploitations (contre 5 % par an observé sur la période 1991-1996) conduit à l'estimation globale d'une croissance d'EBE de 9 % par exploitation sur la période d'application du projet Agenda 2000. Cette estimation, qui doit être mise en relation avec le différentiel d'évolution des prix des produits agricoles par rapport à l'indice général des prix à la consommation, doit également être nuancée en fonction de la diversité des situations individuelles. La hausse régulière de la productivité du travail interroge cependant sur ses conséquences en terme d'emploi agricole et sur le fait que la consolidation du revenu des exploitations bénéficiant d'un agrandissement rapide de surface est pour l'essentiel liée à l'augmentation des aides directes correspondantes.

On perçoit l'importance du prix des produits, donc du rôle des outils de maîtrise de l'offre ou de gestion des marchés (intervention publique, restitutions), sur l'évolution du revenu des exploitants.

3. LES SYSTEMES LAITIERS

L'analyse de l'impact du projet de réforme est conduite de façon distincte pour les systèmes laitiers spécialisés et pour les systèmes lait-viande.

3.1. UNE MOINDRE PENALISATION DES SYSTEMES LAITIERS SPECIALISES DE MONTAGNE

L'application du scénario Agenda 2000 sur l'ensemble des exploitations laitières spécialisées montre un resserrement des écarts de revenu entre les exploitations laitières de plaine et les exploitations de montagne. Dans les exploitations de plaine, le résultat courant baisse de 15 à 17 % selon les systèmes, les exploitations « maïs non limité » conservant un revenu moyen plus confortable (184 100 francs contre 127 300 francs en « maïs limité » et 88 500 en « herbager »). Dans les exploitations de montagne, la hausse de quota permet de contenir la baisse de résultat courant (-12 % en système « herbager spécialisé », -7 % en système « maïs »), qui demeure inférieure à 9 000 francs pour les deux systèmes présentés.

Tableau 3.
Les conséquences du projet Agenda 2000 sur les exploitations laitières spécialisées
Analyse en francs et % par exploitation selon les systèmes techniques

(Scénario central)	Plaine			Montagne		Ensemble lait spécialisé
	Maïs non limité	Maïs limité	Herbager	Maïs	Herbager spécialisé	
Nombre d'exploitations	35 100	20 500	8 000	7 400	12 500	85 900
Valeur ajoutée 1997	305 800	202 600	141 800	147 700	132 300	221 900
Variation 1997-2002 (%)	-34%	-38%	-39%	-36%	-34%	-35%
Aides directes 1997	81 100	68 500	57 300	58 200	45 300	67 500
Variation 1997-2002	91%	76%	63%	80%	75%	82%
EBE 1997	364 200	254 300	186 200	192 700	170 700	272 700
Variation 1997-2002	-9%	-10%	-10%	-4%	-6%	-8%
Résultat courant 1997	215 800	152 900	107 300	97 900	90 400	158 700
Variation 1997-2002	-15%	-17%	-18%	-7%	-12%	-14%
Aides directes 2002	154 700	120 400	93 300	105 000	79 100	123 000
Aides directes / Résultat courant	84%	95%	105%	115%	99%	90%

Source : RICA France 1996 / INRA Nantes

Le montant moyen d'aides directes est lié dans les exploitations de plaine avec maïs non limité (154 700 francs) à l'importance des aides sur les superficies COP (89 800 francs dont 37 000 francs au titre du maïs fourrage). Il est nettement plus faible dans les exploitations « plaine - herbager » (93 300 francs) et dans les exploitations de montagne (79 100 francs dans le système « herbager spécialisé »). Pour ces dernières, les aides agri-environnementales (dont 90 % relèvent de la prime à l'herbe) représentent 12 100 francs soit trois fois moins que les aides octroyées sur les superficies de maïs fourrage dans les exploitations de plaine avec maïs non limité.

Globalement sur l'ensemble des exploitations laitières spécialisées, les aides directes 2002 représentent 22 % de la production agricole exprimée en valeur et 90 % du résultat courant, les écarts entre systèmes étant peu importants.

(5) Le stockage privé n'est pas qu'un changement de statut de l'organisme qui réalise le stockage. C'est un changement total de risque et de garantie. L'entreprise qui y recourt doit être persuadée qu'en dehors des coûts du stockage pour lesquels elle bénéficiera d'une aide, les prix de marché lui permettront de s'y retrouver. Le stockage privé n'est fait par conséquent que pour réguler des déséquilibres très conjoncturels et saisonniers. Le problème de la viande bovine n'est pas de cet ordre et ne le sera pas demain.

Tableau 4
Impact du Paquet Santer II sur deux systèmes laitiers spécialisés (en F)

cas-type	Quota laitier	Vaches laitières		EBE 1997 (F)	Pertes ventes lait (F)	Pertes ventes viande (F)	Prime vache laitière (F)	Perte d'EBE (F)
		réelles	virtuelles					
Lait intensif Holstein	220 000	31	38	238 000	-66 000	-17 000	34 000	-29 000 (-13%)
Lait intensif Normande	200 000	40	34	233 000	-60 000	-40 000	31 000	-45 000 (-19%)

Source : Réseau d'élevage – Institut de l'Élevage/Chambre d'Agriculture

L'approche complémentaire à partir des cas-types montre comment l'uniformité de la compensation viande affecte plus durement (baisse de 19 %) les systèmes avec des races mixtes. Pour celles-ci, le coproduit viande contribue plus fortement à l'EBE et la perte par vache est donc plus élevée. De plus, fondée sur le nombre de vaches virtuelles, cette compensation désavantage des systèmes à plus faible production laitière. Une vache à 8 000 litres touche autant de compensation viande que deux à 4 000 litres, qui produisent pourtant deux fois plus de réforme et de veaux.

Une incitation à l'agrandissement dans les exploitations laitières spécialisées de plaine

L'instauration d'une prime à la vache laitière déterminée sur la base du rendement laitier pénalise les systèmes à races mixtes et la revalorisation des aides sur les superficies de maïs fourrage renforcent l'intérêt de l'intensification laitière pour les systèmes spécialisés. A priori, la prime à la « vache virtuelle », donc au litre de lait, paraît « techniquement neutre ». Mais on ne peut pas douter de l'impact du constat que « plus une vache produit, plus elle touche de prime » dans la réflexion des éleveurs sur le niveau souhaitable de la production à atteindre par vache.

Pour les exploitations de plaine dont l'essentiel du revenu provient du lait, l'accès à une dimension économique supérieure par reprise de quota et de foncier constitue sans doute la voie privilégiée pour contrer la compensation incomplète des baisses de prix. S'accompagnant de la poursuite de l'accroissement de la productivité à l'animal, une telle politique d'agrandissement s'accompagnera d'un développement des cultures de céréales, avec un taux d'intraconsommation en progression. Une intensification laitière avec accroissement de la part du maïs dans le système fourrager et le développement d'un atelier viande utilisateur de surfaces en herbe constitue une voie possible d'adaptation. Mais le nouveau contexte de prix et de primes devrait aboutir à un mouvement nettement plus limité qu'après la réforme de 1992. Des phénomènes semblables pourraient intervenir dans les systèmes associant élevage et grandes cultures. Mais la poursuite de l'agrandissement pourrait y remettre en cause, à terme, les équilibres d'affectation de capital et de main d'œuvre entre culture et production laitière, et aboutir à la disparition de celle-ci.

Dans ce contexte où l'agrandissement apparaît comme une condition de maintien du revenu, on ne peut pas méconnaître

les risques d'une concurrence accrue entre agriculteurs pour l'acquisition de foncier et de quotas au détriment des moins dotés en capital et en quotas. La situation risque d'être particulièrement difficile dans les zones herbagères, où les troupeaux de race mixtes sont plus fortement affectés par la baisse prévisible des revenus.

Une incitation à l'intensification dans les exploitations laitières spécialisées de montagne

Pour les zones de montagne, l'accroissement envisagé de quota confortera les exploitations. Dans des contextes de pression foncière souvent forte, ces quantités supplémentaires devront être produites sur des surfaces fourragères inchangées. Ceci devrait se traduire par une intensification fourragère et une augmentation des performances individuelles à l'animal. Un coût marginal élevé n'est pas à exclure. Les petits ateliers viande bovine ou ovins associés, dont la fonction est souvent de suppléer à des quotas insuffisants, pourraient alors être remis en cause.

Dans les zones où les démarches A.O.C. offrent aujourd'hui de réelles opportunités de plus-value, la baisse du prix du lait peut être inférieure à celle des prix institutionnels. Il faut cependant s'interroger sur la capacité de ces filières spécifiques à absorber une augmentation de production.

Dans les autres zones laitières de montagne, la situation restera fragile malgré l'augmentation des quotas. Hors perspectives d'agrandissement, les voies d'adaptation possibles résident dans une amélioration de la valorisation des produits ou dans le développement d'activités para-agricoles, touristiques en particulier. Les contrats territoriaux d'exploitation, élément central de la nouvelle loi d'orientation agricole, peuvent vraisemblablement contribuer à encourager de telles orientations.

3.2. LA FRAGILISATION DES SYSTÈMES LAIT-VIANDE

Les systèmes associant production laitière et production de viande (vaches allaitantes, taurillons, bœufs) subissent, avec Agenda 2000, des baisses de résultat sensiblement plus fortes que les systèmes laitiers. La dépendance des exploitations « Lait-viande » à l'égard des aides directes devient très forte (32% de la production et 126 % du résultat courant 2002), notamment dans les systèmes double-troupeau avec engraissement de bovins mâles.

Tableau 5
Les conséquences du projet Agenda 2000 sur les exploitations lait-viande
Analyse en francs et en % par exploitation selon les systèmes techniques

(Scénario central)	Laitier-bovins mâles		Laitier-mixte (avec vaches allaitantes)			Ensemble lait-viande
	+Taurillons	+Boeufs	+Naisseur	+Taurillons	+Boeufs	
Nombre d'exploitations	14 000	11 000	16 800	8 500	4 700	55 000
Valeur ajoutée 1997	275 000	193 700	146 900	226 900	200 800	205 900
Variation 1997-2002 (%)	-47%	-49%	-47%	-58%	-59%	-50%
Aides directes 1997	116 400	91 000	86 400	141 600	134 400	107 600
Variation 1997-2002	76%	74%	53%	56%	56%	64%
EBE 1997	370 100	267 900	221 200	347 900	312 900	295 900
Variation 1997-2002	-11%	-10%	-10%	-15%	-14%	-12%
Résultat courant 1997	211 200	156 300	135 300	207 100	179 700	173 800
Variation 1997-2002	-20%	-18%	-17%	-25%	-24%	-20%
Aides directes 2002	204 500	158 000	132 100	221 000	209 500	176 100
Aides directes / Résultat	121%	123%	118%	142%	153%	126%

Source : RICA France 1996 / INRA Nantes

Dans ces systèmes à double-troupeau, il existe une grande différence d'impact du projet de réforme selon le positionnement des exploitations à l'égard, d'une part du seuil de 120 000 kg conditionnant le versement des primes sur le cheptel de vaches allaitantes, d'autre part du seuil de chargement conditionnant l'octroi du complément extensif.

Le changement de méthode de calcul du chargement fait en effet passer de 63 % à 26 % la proportion des exploitations lait-viande susceptibles de percevoir le complément extensif. Cette proportion passe respectivement de 84 % à 52 % pour les double-troupeau+naisseur, de 70 % à 22 % pour les double-troupeau+taurillons, de 65 % à 12 % pour les double-troupeau+boeufs, de 57 % à 14 % pour les lait+boeufs et de 37 % à 10 % pour les lait+taurillons.

Les simulations réalisées sur plusieurs cas-types (Institut de l'Élevage) montrent que l'accès ou non à la prime vache allaitante dans les exploitations produisant du lait est déterminante économiquement. Un double-troupeau de montagne bénéficiant à la fois de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et du complément extensif (dans les deux modes de calcul) enregistre une baisse d'EBE de « seulement » -8 % (soit -18 000 francs par rapport à un EBE 1997 de 220 000 francs). À l'opposé, un double-troupeau d'une zone de piémont ne bénéficiant pas des primes sur les vaches allaitantes et du complément extensif (dans les deux modes de calcul) enregistre une baisse d'EBE de -24 % (soit -49 000 francs par rapport à un EBE initial de 202 000 francs).

Le seuil de 120 000 Kg détermine les capacités d'adaptation des exploitations lait + viande

Lorsque les jeunes bovins touchent la PSBM, cette production pourrait être maintenue malgré son caractère de plus en plus spéculatif, surtout dans le cas d'ateliers importants ayant fait l'objet d'investissements récents. L'achat de broutards pratiqué par certains éleveurs pour augmenter leur volume de production, dépendra très fortement des cours du maigre, que les animaux soient primés ou non.

Pour les éleveurs laitiers producteurs de boeufs, l'avenir de l'atelier dépendra étroitement des possibilités d'accès au complément extensif. Lorsque celui-ci est acquis, les boeufs, souvent utilisateurs de surfaces herbagères non valorisables par les vaches laitières, devraient se maintenir voire se développer. Dans certaines régions, où le boeuf est un élément déterminant de l'équilibre économique des exploitations, on peut imaginer que des éleveurs peu intensifs cherchent des herbages

médiocres supplémentaires afin de garder le complément extensif et même d'augmenter leur production pour compenser la perte sur le produit viande.

Dans les exploitations à plus de 120 000 kg de quota, les vaches allaitantes qui ne bénéficient pas de la PMTVA semblent très fortement menacées. Par contre les vaches allaitantes se maintiendront dans les exploitations à petit quota laitier, ne serait-ce que parce que cette production, malgré les pertes qu'elle subit, demeure indispensable à la viabilité des exploitations. Un agrandissement portant sur des herbages médiocres permettant de garantir l'accès au complément extensif constitue une adaptation intéressante pour permettre le maintien, voire l'accroissement, du troupeau allaitant. Dans ces exploitations à double-troupeau, la situation sera particulièrement critique en cas d'arrêt de la perception du complément extensif, situation qui risque d'être relativement fréquente dans les régions atlantiques. Dans ces conditions, un bon nombre d'éleveurs pourraient être tentés de réduire ou de supprimer cette production.

4. LES SYSTÈMES ALLAITANTS

Sur l'ensemble des 93 000 exploitations allaitantes représentées par l'échantillon RICA, le projet de réforme entraîne une diminution de 65 % de la valeur ajoutée brute et de 22 % du résultat courant. La valeur ajoutée devient négative pour les exploitations naisseurs de broutards primés et est, en moyenne, inférieure à 50 000 francs par exploitation dans tous les autres systèmes étudiés.

Le montant d'aides directes (176 900 francs en moyenne) provient pour 63 % d'aides au secteur de l'élevage (dont 7 % de fonds de flexibilité), pour 34 % d'aides sur les superficies de COP (dont 3 % d'aides sur les superficies de maïs fourrage) et pour 3 % d'autres aides directes. Ce montant moyen est plus faible dans les exploitations « veaux sous la mère » (89 500 francs) et « broutards non primés » (147 400 francs), qui ne bénéficient pas de la revalorisation des primes aux bovins mâles. Pour les exploitations de broutards primés et de naisseur-engraisseurs, le montant moyen des aides directes dépasse les 200 000 francs, les niveaux importants d'intensification conduisant à des montants d'aides directes par hectare compris entre 2 500 et 2 700 francs. Sur l'ensemble des exploitations allaitantes, les aides directes représentent, après réforme, 54 % de la valeur des ventes et 167 % du résultat courant.

Tableau 6.
Les conséquences du projet Agenda 2000 sur les exploitations allaitantes
Analyse en francs par exploitation selon les systèmes techniques

(Scénario central)	Naisseur			Naisseur-engraisseur		Ensemble allaitant
	Veaux sous la mère	Broutards non primés	Broutards primés	Taurillons sans achats	Boeuf	
Nombre d'exploitations	5 800	44 500	21 900	10 400	4 900	93 100
Valeur ajoutée 1997	50 200	83 600	67 100	130 600	111 700	88 200
Variation 1997-2002 (%)	-64%	-51%	-103%	-76%	-60%	-65%
Aides directes 1997	75 800	130 700	197 200	163 700	180 200	149 400
Variation 1997-2002	18%	13%	24%	23%	19%	18%
EBE 1997	116 700	202 700	248 000	281 600	272 700	224 100
Variation 1997-2002	-16%	-13%	-9%	-22%	-12%	-13%
Résultat courant 1997	76 400	119 700	147 100	181 300	172 100	135 900
Variation 1997-2002	-24%	-22%	-15%	-34%	-19%	-22%
Aides directes 2002	89 500	147 400	244 000	201 900	213 900	176 900
Aides directes / Résultat	154%	157%	195%	168%	154%	167%

Source : RICA France 1996 / INRA Nantes

Compte tenu de la revalorisation limitée de la prime à la vache allaitante, la compensation des baisses de prix est très significativement différente pour les élevages qui peuvent percevoir la forte augmentation du complément extensif et les autres. La modification des règles d'octroi de cette prime joue un rôle

très important sur l'impact différencié du projet de réforme entre exploitations allaitantes. Si 80 % des exploitations allaitantes peuvent actuellement prétendre au complément extensif, elles ne seraient après réforme et à système constant que 51 % à pouvoir en bénéficier.

Tableau 7
La part des exploitations allaitantes éligibles au complément extensif (1992 et après Santer II)
Impact du changement de la méthode de calcul du chargement

(Scénario central)	Naisseur			Naisseur-engraisseur		Ensemble allaitant
	Veaux sous la mère	Broutards non primés	Broutards primés	Taurillons sans achats	Boeuf	
Nombre d'exploitations	5 800	44 500	21 900	10 400	4 900	93 100
- dont éligibles en 1992	89%	84%	78%	60%	73%	80%
- dont éligibles Santer II	78%	57%	48%	20%	41%	51%

Source : Cas-types Réseaux d'élevage - Institut de l'Elevage

Parmi les exploitations allaitantes, la moitié seront toujours éligibles au complément extensif dans les deux modes de calcul du chargement, 30 % passent d'une situation d'éligibilité à une situation d'inéligibilité et 20 % conservent un chargement supérieur au seuil de 1,4 pour les deux méthodes. La variation

de résultat courant pour les exploitations du premier groupe (-12%) est accentuée pour les exploitations pénalisées par la modification des modalités de calcul (-36 %) alors qu'elle est comparable à la moyenne pour celles plus intensives du troisième groupe (-22 %).

Tableau 8
Les conséquences du projet Agenda 2000 sur trois cas-types naisseur

	Naisseur extensif broutards légers	Naisseur classique	Naisseur avec génisses de boucherie
Nombre de vaches allaitantes	47	70	70
EBE 1997 (en F)	190 000	211 000	235 000
Variation du produit viande	-61 000	-101 000	-120 000
Variation d'EBE (en F)	-31 000	-53 000	-120 000
Variation d'EBE (en %)	-16%	-25%	-51%
Complément extensif 1992	Oui	Oui	Oui
Complément extensif Santer II	Oui	Oui	Non

Source : Cas-types Réseaux d'élevage - Institut de l'Elevage

L'évaluation réalisée à partir des données du RICA est précisée par celle menée sur trois des nombreux cas-types du Réseau de l'Institut de l'Élevage. Parmi ces trois systèmes naisseurs ne bénéficiant pas de la prime spéciale aux bovins mâles, le système naisseur extensif de broutards légers est moins défavorisé (-16 % d'EBE) que le système naisseur classique (-25 %). La situation la plus dramatique est obtenue dans le système naisseur avec production de génisses de boucherie qui devient inéligible au complément extensif avec la nouvelle méthode de calcul du chargement. Ce système est très lourdement pénalisé (-120 000 francs soit -51 % d'un EBE initial de 235 000 francs) car les génisses qui ne perçoivent pas de primes, sont responsables, par leur comptabilisation dans les UGB, de la perte du complément extensif. La production de génisses de boucherie risque, avec les hypothèses actuelles d'attribution de l'enveloppe nationale, d'être la grande victime de cette réforme. Son avenir dépendra cependant de la possibilité offerte, dans certains systèmes, de primer une partie des génisses comme vaches allaitantes (6).

Les veaux sous la mère pourraient aussi, malgré les démarches de qualité, subir des baisses de prix

Principalement présents dans le grand Sud-Ouest, les systèmes veaux sous la mère et veaux de l'Aveyron sont pour le moment protégés par leur positionnement sur un créneau «viande de qualité» générateur de plus-value. Leurs prix pourraient néanmoins être entraînés à la baisse par la diminution des prix du veau de batterie, produit concurrencé par les autres viandes blanches. Certains éleveurs pourraient de ce fait renoncer à cette production très consommatrice de main d'œuvre au profit de diversifications (cultures spéciales, hors-sol) ou d'une réorientation vers la production de broutards repoussés.

La recherche du complément extensif dans les exploitations des systèmes naisseurs

Les systèmes naisseurs de broutards primés qui perdent le complément extensif seront fortement incités à reprendre des surfaces car leur chargement est situé bien souvent dans une tranche comprise entre 1,4 et 1,7 UGB PAC par hectare. Un agrandissement limité à quelques hectares peut dans une majorité de cas permettre le retour à une situation d'éligibilité. Dans le cas d'une pression foncière trop forte n'autorisant pas ces reprises de surface, l'hypothèse d'une réduction de l'effectif de vaches paraît toutefois envisageable. Pour les élevages fortement éloignés du seuil conditionnant l'octroi du complément extensif, la repousse des broutards permettant d'accéder à la prime spéciale aux bovins mâles constitue une voie d'adaptation intéressante. Elle implique parfois le recours à de nouveaux investissements que certains éleveurs auront d'autant plus de difficultés à assumer, que les incertitudes sont grandes sur les nouvelles capacités d'extension du marché du broutard repoussé. Cette stratégie dépendra donc principalement de l'écart de prix entre le maigre primé et le maigre non primé, lequel s'est peu exprimé depuis 1992.

Il est important de souligner, qu'au delà des effets mécaniques du projet de réforme, ces systèmes pourraient connaître une baisse de prix consécutive au positionnement d'un plus grand nombre d'éleveurs sur ce créneau, voire d'une réduction du montant de la PSBM consécutive à la saturation de l'enveloppe nationale bovins mâles.

*** Adaptation ou reconversion des systèmes naisseurs engraisseurs**

La rentabilité des systèmes naisseurs-engraisseurs étant fortement influencée par l'octroi du complément extensif, la reprise de foncier constitue là encore, une voie d'adaptation prioritaire. Pour les exploitations où la suppression du complément extensif est incontournable, cela peut entraîner des remises en cause importantes : disparition de l'engraissement des

femelles pour contribuer à la réduction du chargement, réduction de l'atelier et priorité aux cultures dans les zones de polyculture à bon potentiel, priorité aux élevages hors-sol dès lors que les contraintes environnementales le permettent. L'adaptation peut aussi prendre la forme d'un abandon, au moins partiel, de la production d'animaux finis et d'une reconversion vers le broutard repoussé.

5. ENTRE MARCHÉ ET GESTION DU TERRITOIRE : L'ENJEU DE LA REFORME POUR LES PRODUCTIONS BOVINES

Le projet Agenda 2000, qui vise à accentuer le rôle du marché dans l'orientation des productions, ne peut oublier les enjeux que représentent les productions bovines en matière d'occupation du territoire. La mise en œuvre de mécanismes très différents entre le secteur allaitant et le secteur laitier illustre cette contradiction difficile à gérer car elle renvoie à des intérêts contradictoires entre pays, entre bassins de production et entre filières agro-alimentaires.

Contrairement à la précédente réforme de la PAC, les propositions Santer II ne se fixent pas, comme objectif majeur, la maîtrise des volumes de production en viande bovine. En rapprochant les cours européens des cours mondiaux, l'Union européenne souhaite que la régulation de l'offre se fasse davantage par le libre jeu du marché, l'intervention étant limitée aux seules crises conjoncturelles aiguës par un système de stockage privé, comme cela existe actuellement dans le secteur porcin. La baisse des prix proposée devrait conduire à une diminution de la production européenne de viande bovine du fait de l'élimination des exploitations allaitantes les plus fragiles et de la suppression des ateliers les moins compétitifs dans les exploitations diversifiées.

Les mesures d'encouragement à la diminution de la production de viande bovine concerne tout particulièrement le secteur allaitant. L'incitation à l'élimination du cheptel de vaches allaitantes hors quotas de primes (environ 500 000 têtes comptabilisées en France), forte dans les élevages laitiers, peut également se rencontrer dans les élevages allaitants lorsque la comptabilisation de ces animaux entraîne la suppression du complément extensif sur l'ensemble du cheptel. De même, la possibilité offerte aux producteurs de faire primer les génisses au titre de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (dans une limite de 20 %) pourrait conduire certains éleveurs à diminuer leur cheptel de vaches allaitantes non primées au profit des génisses primées.

Une réduction de la production de viande bovine pourrait également être observée par le recul des activités d'engraissement de génisses et de jeunes bovins. Seules les génisses primables au titre de la PMTVA, ou celles dont la production s'inscrit dans des démarches de qualité garantissant des prix plus élevés semble pouvoir subsister face aux propositions faites par la Commission. Pour ces dernières, il est facile d'imaginer que la concurrence des autres viandes (bénéficiant de prix plus faibles) pourrait, de plus, entraîner les prix à la baisse. L'engraissement de jeunes bovins (de 18 mois), qui devrait reculer dans certains élevages laitiers et ateliers spécialisés, pourrait passer par un allègement des carcasses avec des régimes à base de céréales et de pulpes. Cette diminution du nombre de taurillons pourrait cependant être contrebalancée par le fait que les taurillons « herbagers » et/ou les « bœufs » conservent toujours un intérêt économique dans les systèmes naisseurs engraisseurs capables de se maintenir sous le seuil du complément extensif. Dans les élevages allaitants, le bœuf pourrait même prendre le pas sur l'engraissement d'animaux plus jeunes, mâles ou femelles, ne serait-ce que pour des conditions d'organisation du travail. Dans les élevages laitiers, la possibilité d'accéder aux primes pourrait inciter au remplacement des vaches allaitantes non primées par des bœufs, également utilisateurs d'herbe et peu exigeants en main d'œuvre.

L'attribution d'une prime à la « vache laitière virtuelle », devrait conduire à la poursuite de la réduction du cheptel de vaches laitières et, par voie de conséquence, à la limitation du nombre de veaux nés dans ces cheptels. Dans les zones de plaine à fort potentiel agro-pédo-climatique, la recherche de la

(6) L'impact est aussi très variable entre les systèmes d'élevage bénéficiant de la PSBM. Le système naisseur vendant des broutards repoussés, qui bénéficie du complément extensif (dans les deux méthodes de calcul), enregistre une baisse d'EBE de seulement 9 %. Il se rencontre essentiellement dans le bassin charolais et le sud du Massif Central (Aubrac). A l'opposé, les systèmes naisseur-engraisseur de taurillons qui perdent le complément extensif sont plus fragilisés.

productivité animale pourrait accélérer la réduction des effectifs de vaches laitières et ce, d'autant plus, que la compensation des pertes viande à la « vache virtuelle » pénalise les races mixtes à co-produit viande élevé. En montagne, le nombre de vaches laitières n'augmentera vraisemblablement pas en proportion du quota supplémentaire, dont la production devrait se faire essentiellement grâce à un accroissement des rendements.

La réforme conduira à modifier la structure de l'offre de viande bovine entre les Etats membres. Le phénomène le plus spectaculaire pourrait bien être observé en France avec le recul de la production d'animaux finis issue du troupeau allaitant. Ce recul devrait s'effectuer pour partie au profit des filières d'engraissement italiennes et espagnoles, toujours déficitaires en viande bovine. Cette accentuation de la spécialisation régionale, caractérisée par une séparation encore plus nette entre les pays produisant des animaux maigres (dont la France) et les pays assurant l'engraissement (au premier rang desquels l'Italie), pourrait destabiliser voire fragiliser l'organisation des filières dans certains bassins de production.

Pour la production laitière, la perspective est clairement annoncée d'une suppression des quotas en 2006. La baisse des prix et l'augmentation des quantités de référence (limitée mais suffisante pour faire pression sur les prix payés aux producteurs) sont proposées comme une étape dans cette direction. Mais, dans le même temps, les aides compensatoires ne sont que très partiellement découplées et demeurent étroitement liées au volume de production. Il faut, par ailleurs, s'interroger sur la part de la baisse des prix à la production qui sera répercutée aux consommateurs, en contrepartie de l'augmentation des soutiens budgétaires apportés par les contribuables.

Le projet actuel renforce deux logiques contradictoires dans le domaine de l'élevage en matière d'environnement et d'occupation du territoire. Il conforte les exploitations laitières intensives et, dans le même temps, encourage les exploitations allaitantes extensives. L'approche par OCM et le souci d'un retour budgétaire équilibré entre les pays de l'Union européenne ne permet pas à la Commission d'avancer des perspectives communes à toutes les productions liées au sol. Cela permettrait pourtant de consolider une répartition équilibrée de ces productions sur l'espace européen et d'assurer la légitimation d'une partie importante des aides directes aux exploitations par la reconnaissance effective de leur multifonctionnalité.

CONCLUSION

Les simulations du projet Agenda 2000 montrent, à structure et productivité constantes, une baisse du revenu plus importante pour les exploitations spécialisées en viande bovine que pour les exploitations laitières et céréalières. L'analyse des effets différenciés en fonction des systèmes techniques souligne la fragilisation des exploitations naisseurs-engraisseurs, alors que les exploitations naisseurs voient la baisse moyenne atténuée par la forte revalorisation de l'aide à l'extensification. Les perspectives d'adaptation des exploitations tendent à pri-

vilégier la maximisation des aides, l'agrandissement des structures, encouragée par le faible niveau de modulation des aides proposé au niveau européen, étant la voie privilégiée pour contenir la baisse des marges.

Le projet de réforme accentue la très forte dépendance des exploitations d'élevage bovin à l'égard des aides directes. Elles représentent plus de la moitié de la valeur des ventes pour les exploitations bovins-viande et le quart pour les exploitations laitières. Dans la perspectives des prochaines négociations multilatérales, qui devraient aboutir à une nouvelle baisse des soutiens à l'agriculture, cette évolution ne peut qu'interroger les agriculteurs et les autres catégories sociales sur la pérennité dans le temps de ce type d'aides compensatoires et de fait sur l'acceptabilité du projet proposé.

APCA, 1997 : La réforme de la PAC et des fonds structurels dans l'Agenda 2000 : analyses et pistes de réflexions. *Chambres d'Agriculture* n°859, Paris, 72 p.

Barkaoui A., Butault J.P., 1998 : Modélisation de l'agriculture Meusienne et paquet Santer. INRA-ESR Nancy, 13 p.

Blanc C., Blogowski A., Mathurin J., 1998 : Les conséquences des propositions Santer sur le revenu des agriculteurs français. *Notes et Etudes Economiques* n°7, mai, p 99-170.

CEMAGREF-INRA LEE : RICA Limousin : effets du projet de réforme Santer 2. Note de synthèse. 20 p.

Colson F., Jacquet F., Ridier A. 1998 : Aides directes et extensification de la production, modélisation des effets d'un découplage des aides sur des exploitations bovines en Pays de la Loire. *Economie Rurale*, 15 p.

Colson F., Chatellier V. Arnaud F. Guesdon J.C. Kempf M. Legendre, J. Perrot C. 1997 : La diversité des systèmes d'élevage bovin en France et leur contribution à la production de viande bovine. *INRA Productions animales* 10 (3), pp 227-240.

Colson F., Chatellier V. 1998-a : Evaluation des effets du projet Agenda 2000 sur les exploitations agricoles françaises. Document de synthèse INRA-ONILAIT-OFIVAL. 117 p.

Colson F., Chatellier V. 1998-b : Agenda 2000 et modulation des aides directes à l'agriculture. Colloque de la SFER, 16-17 juin, Dijon, 17 p.

Commission européenne, 1998 : Les propositions Agenda 2000 : projet de règlement (diffusion via le site internet), mars, Bruxelles.

GOHIN A., Guyomard, Le Mouél C., 1998 : Eléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXI^{ème} siècle. *Economie Rurale* n°244, mars-avril, pp 22-30.

Institut de l'élevage, 1998 : Agenda 2000 - paquet Santer II : premières analyses de l'impact du projet de réforme et des effets probables sur l'évolution des systèmes d'élevage. *Dossier Economie de l'élevage*, avril, 43 p.

Nallet H., 1997 : Agenda 2000 : quel élargissement pour quelle Europe ? *Rapport d'information n°425 de l'Assemblée Nationale*. novembre, Paris, 147 p.

OCDE, 1998 : Politique agricole, la nécessité de poursuivre la réforme. Document pour la réunion du comité de l'agriculture au niveau des Ministres, février, Paris, 21 p.