

Adaptation des systèmes bovins viande européens à la réforme de la PAC

Première analyse de la Beef Task Force (FEZ)

SARZEAUD P. (1), BECHEREL F. (2), PERROT C. (3)

(1) Institut de l'Élevage, Maison de l'Agriculture, Rond point Le Lannou, 35042 Rennes cedex

(2) Institut de l'Élevage, Bd des Arcades, 87060 Limoges Cedex 2

(3) Institut de l'Élevage, Maison Nationale des Éleveurs, 149 rue de Bercy, 75595 Paris Cedex 12

RESUME – Sous l'égide de la Fédération Européenne de Zootechnie, un groupe d'économistes européens (*Beef Task Force - Cattle Network*) a engagé une réflexion de veille et de suivi des adaptations des systèmes de production bovins viande face au changement de la Politique Agricole Commune. Réunissant des correspondants des pays les plus impliqués dans la production, ce groupe a réuni leurs travaux nationaux et en donne une lecture commune en trois niveaux : les systèmes de production en Europe, l'application différenciée de la PAC, les premières conséquences observables sur la production et l'occupation du territoire. Au-delà des acquis méthodologiques (échanges d'outils, proposition d'une typologie des producteurs de viande européens), ce travail témoigne des modalités variables d'application de la PAC, mais aussi des profondes évolutions en cours auxquelles contribue la dernière réforme : restructuration des élevages, spécialisation des exploitations et des zones de production, ajustement plus rapide aux attentes du marché et aux attentes sociétales.

Adaptation of European beef systems to CAP reform

First overview of the Beef Task Force (EAAP)

SARZEAUD P. (1), BECHEREL F. (2), PERROT C. (3)

(1) Institut de l'Élevage, Maison de l'Agriculture, Rond point Le Lannou, 35042 Rennes cedex

SUMMARY – Within the Cattle Network of the EAAP (European Association for Animal Production), a group of European economists (Beef Task force) engaged a common project to monitor studies for policy impact and farm strategy analysis. It is composed of experts and researchers from the EU Member States representing some 80% of the beef production in the European Union. They gathered their national investigations in a common report divided into 3 topics: systems of production in Europe, the CAP implementation, first impact on production and land use. Beyond methodological issues (exchanges of tools, proposal for a typology of the European Beef Farming Systems), this first overview points out disparities in CAP implementation, but also the main evolutions affecting the beef farming systems: size enlargement, specialisation of farms and areas, adaptation to market needs and eventually to societal expectations.

INTRODUCTION

Depuis janvier 2005, l'union européenne s'est engagée dans une nouvelle réforme de la PAC. Sous l'égide de la Fédération Européenne de Zootechnie (F.E.Z.), un groupe d'économistes européens intitulé *Beef Task Force* et animé par l'Institut de l'Élevage a cherché à évaluer l'impact de cette nouvelle réforme de la PAC sur les systèmes bovins viande européens. Avec la participation des pays les plus impliqués dans la production (Italie, Espagne, France, Allemagne, Irlande, Suède), il s'agissait de caractériser et de quantifier le poids statistique des principaux systèmes d'élevage bovin en Europe, de comparer les différentes mises en œuvre de la PAC et d'évaluer au travers de résultats observés en 2006, les premières conséquences en matière de production et d'emprise sur le territoire.

1. MATERIEL ET METHODE

La *Beef Task Force* se compose d'un réseau de correspondants et de chercheurs d'états membres de l'Union européenne. Ils proviennent de services de recherches en économie et en zootechnie et de ministères d'Italie, d'Espagne, de France, d'Allemagne, d'Irlande et de Suède. Ces pays représentent environ 80 % de la production européenne de viande bovine. L'analyse de la plupart de ces experts repose sur l'observation des systèmes de production à partir de réseaux d'élevage, d'enquêtes en fermes ou de simulations. Après une phase de mutualisation des outils employés, la *Beef Task Force* s'est engagée dans l'analyse de l'application de la réforme de la PAC (Accord de

Luxembourg -2003- « *Mid Term Review* »). Elle a privilégié pour cela la valorisation des travaux réalisés dans les pays partenaires au travers d'une grille de lecture commune :

- La proposition d'une typologie des principaux systèmes de production bovins viande européens. Reprenant les travaux déjà menés sur le sujet (V. Chatellier *et al.*, 2005), cette typologie a été élargie aux producteurs laitiers, et intègre un zonage des principales régions européennes d'élevage (Pflimlin *et al.*, 2005). Elle a été testée sur les données disponibles du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 2004 dans le cadre d'une évaluation du complément extensif (DG Agri., 2007).

- L'analyse comparée des modes d'application de la réforme de la PAC dans les différents pays en différenciant plus particulièrement la mise en place du découplage.

- L'analyse spécifique par pays des conséquences sur les systèmes bovins viande en valorisant les travaux réalisés sur le sujet (enquêtes, sondages auprès des éleveurs ou simulations sur systèmes types). Le groupe a présenté son rapport à la conférence FEZ en août 2007 à Dublin.

2. TYPOLOGIE DES SYSTEMES BOVINS VIANDE EUROPEENS

Afin d'échanger sur les fonctionnements des élevages bovins viande européens et sur leurs évolutions, la *Beef Task Force* s'est accordée sur une même définition des systèmes d'élevage européens en testant une nouvelle grille typologique sur le RICA 2004.

Tableau 1 : Description des systèmes bovins viande européens

Production	Systèmes Allaitants			Systèmes Engraisseurs			Systèmes Laitiers		Petits élevages	Total
	Naiss. +Ovin	Naiss. Engr.	Pur Naisseur	Engr +Ov	Engr. Spéc.	Petits Engr.	Lait+ viande	Pur Laitiers		
Systèmes Bovins Viande										
Elevages RICA (Nb)	1 305	1 358	3 182	194	350	1 016	3 420	9 706	1 077	21 608
Nb Elevages Extrapolés (en milliers)	49,9	65,1	171,4	9,2	12,7	58,8	123,8	338,8	91,4	920,9
S.A.U. (ha)	151,9	73,3	69,7	87,9	94,0	45,9	81,5	56,9	19,8	63
% herbe / S.A.U.	88 %	63 %	69 %	68 %	45 %	42 %	62 %	61 %	33 %	62 %
% Produit Bovin Viande / total	34 %	49 %	53 %	22 %	51 %	34 %	21 %	9 %	14 %	19 %
U.T.A.	1,7	1,5	1,4	1,6	2,0	1,4	2,0	1,9	1,4	1,7
U.G.B.	52,5	61,4	47,4	39,5	127,2	31,6	93,6	66,7	3,8	58,1
% Elevages	5 %	7 %	19 %	1 %	1 %	6 %	14 %	37 %	10 %	100 %
% Surface (1)	13 %	8 %	20 %	1 %	2 %	4 %	17 %	33 %	2 %	100 %
% UGB (1)	5 %	8 %	15 %	1 %	3 %	3 %	22 %	42 %	1 %	100 %
% Production (valeur) (1)	6 %	11 %	24 %	1 %	6 %	7 %	20 %	24 %	1 %	100 %
%OTEX 41-42-43-44-71	85 %	63 %	66 %	57 %	53 %	45 %	84 %	86 %	25 %	71 %

(1) en % du total des élevages bovins

Source : EU-25-RICA 2004-DG Agri G3

Cette typologie repose sur trois critères : le degré de spécialisation de l'élevage concernant la viande bovine (implication à côté du lait ou des ovins), le type de production (naissage ou engraissement), la localisation par pays et par grandes régions d'élevages (huit zones). L'extrapolation des 21 608 exploitations du RICA à l'ensemble de la population est possible en tenant compte des critères de représentativité de chacune d'entre elles à l'échelle des pays et des grandes régions. La description des groupes à petits effectifs tels que les engraisseurs reste toutefois incertaine.

Cette application sur l'ensemble des exploitations professionnelles (81 % des exploitations et 99,5 % de la marge bovine) donne une vue d'ensemble de la diversité des systèmes et de leur implication en matière de production et d'utilisation du territoire. Sur 921 000 élevages de l'UE -25, 10 % sont des petites exploitations et 339 000 des élevages laitiers spécialisés. Il y a donc 491 000 élevages plus particulièrement engagés dans la production de viande. Pour la moitié d'entre eux, il s'agit d'élevages allaitants, l'autre moitié se répartit entre les élevages orientés vers l'engraissement et les élevages combinant le lait et la viande. Le positionnement de ces systèmes dans le zonage des régions d'élevage (Pflimlin *et al.*, 2005) montre que la production bovine est relativement dispersée sur le territoire européen. Si la zone herbagère, qui regroupe les régions d'herbages d'Irlande, de Grande Bretagne, du Massif Central Français et des plaines herbagères du nord de l'Europe concentre 36 % des élevages, 31 % se situent dans les régions où cultures et élevage sont possibles et 27 % dans les zones plus difficiles de montagnes, des régions méditerranéennes ou nordiques.

Les petits élevages sont nombreux (91 000) mais ne représentent que 1 % de la production. Souvent détenus par des doubles actifs, leur rôle est essentiel sur le maintien des activités dans les secteurs ruraux et l'utilisation du territoire. 57 % sont situés dans les régions moins favorables du sud de l'Europe et particulièrement dans les régions méditerranéennes de l'Italie, de l'Espagne ou du Portugal. Le RICA 2004 dénombre 286 400 élevages allaitants en Europe. Ils détiennent la majeure partie des vaches allaitantes et contribuent de manière significative à la production et à l'occupation du territoire avec 41 % des

surfaces des élevages. Les ateliers naisseurs spécialisés dominant. Sur des surfaces principalement herbagères et des structures réduites (47 UGB – 35 vaches allaitantes sur 70 ha), ils élèvent des animaux maigres destinés à l'engraissement. Ils se répartissent sur l'ensemble du territoire européen avec trois régions où leur densité est plus marquante : les régions d'herbages de France et du nord de l'Europe, la zone méditerranéenne et les régions de montagne de France ou d'Espagne.

65 100 élevages sont naisseurs-engraisseurs et finissent les mâles et les femelles nés sur l'exploitation. L'engraissement permet alors de développer une valeur ajoutée à l'activité de naisseur et de valoriser des surfaces à bon potentiel. Ils sont conduits dans les zones herbagères et dans les régions où les cultures permettent une certaine intensification: ouest de la France, nord de l'Europe. Le dernier groupe allaitant associe la viande bovine et la production ovine. Il s'agit là principalement de systèmes herbagers irlandais et britanniques.

Relativement peu nombreux avec seulement 80 600 exploitations, les élevages spécialisés dans l'activité d'engraissement sont responsables de 14 % de la production européenne de viande bovine (en valeur nette d'achat d'animaux). D'une manière générale, deux formes d'engraissement bovin se distinguent : la finition à l'auge sur des dimensions assez importantes et dans des *feed-lots* principalement situés dans le sud de l'Europe (Italie et Espagne) et l'engraissement de bœufs et de génisses sur les herbages irlandais et britanniques.

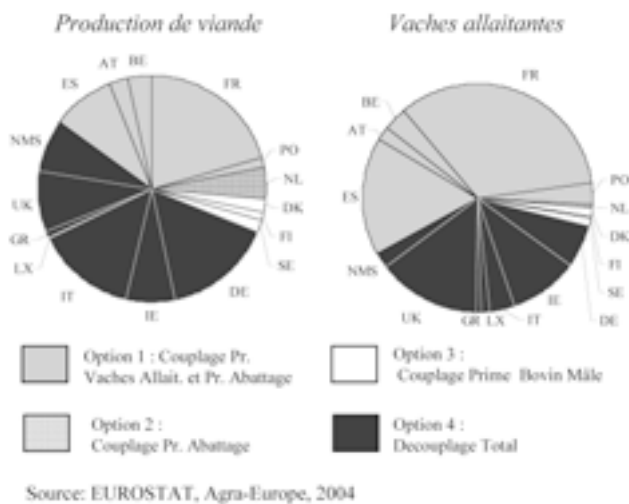
123 800 exploitations associent la production laitière et la viande bovine dans des combinaisons variables en terme de conduite et de produits (maigre / engraissement, intensif / extensif). A noter que leurs structures sont 40 % plus grandes que celles des élevages laitiers spécialisés et qu'ils contribuent à 20 % de la production et à 17 % de l'utilisation des surfaces.

Enfin, les systèmes laitiers spécialisés, c'est à dire ne développant pas d'atelier bovin viande de taille significative contribuent pour 24 % à la production de viande bovine européenne au travers des réformes des vaches laitières. Ceci souligne l'importance des impacts possibles de l'évolution de la production laitière sur la production européenne de viande.

3. UNE APPLICATION PEU UNIFORME DE LA PAC

La réforme à mi-parcours décidée par l'accord du Luxembourg s'est mise en place progressivement sur l'ensemble du territoire européen en 2005 et 2006. Deux arguments majeurs ont dicté cette révision : d'une part le souhait de découpler les aides des productions afin de laisser plus de place à la régulation par les marchés et d'autre part l'extension du principe de conditionnalité, c'est à dire le lien de l'obtention des aides aux conduites plus respectueuses de l'environnement mais aussi de la santé publique et du bien-être animal. Au-delà de ces principes, la mise en place de cette réforme ne s'est pas réalisée de façon uniforme dans tous les pays. En effet, afin de permettre aux agriculteurs d'adapter leurs pratiques à ces nouvelles contraintes, les pays ont négocié la possibilité de choisir les modalités d'application du découplage et de l'année de départ.

Figure 1 : Production bovine et vaches allaitantes dans l'U.E.-25 et application du découplage par pays



Au final, selon Eurostat, pour 54 % de la production de viande bovine, les soutiens européens sont totalement découplés et certains pays sont plus nettement concernés. Il s'agit de la Grande Bretagne et de l'Irlande qui ont opté pour un découplage total des paiements directs viande bovine à partir de références acquises entre 2000 et 2002, de l'Allemagne qui a mis en place depuis 2005 un système découplé progressant vers une aide unique régionale ainsi que les nouveaux états membres. Toutefois, compte tenu des choix français et espagnol, la majeure partie du cheptel allaitant et donc l'activité de naissance (59 %) est demeurée couplée aux primes. Concernant le deuxième pilier, les modalités d'application ont été aussi soumises à des aménagements nationaux où l'implication de l'élevage dans l'occupation du territoire d'un côté, et la consolidation des productions de qualité de l'autre, ont souvent été privilégiés.

4. UNE RESTRUCTURATION EN COURS

D'une manière générale, la taille des élevages bovins viande tend à s'accroître en Europe de l'ouest mais le rythme diverge selon les pays. En France (Institut de l'Elevage), comme en Suède (*Taurus*), la croissance des fermes atteint +2 à +3 % par an car les disponibilités foncières s'ouvrent du fait de nombreux départs à la retraite. En France, les prévisions de l'Institut de l'Elevage chiffrent à 25 % le taux de repli du nombre d'éleveurs de bovins viande d'ici 2012.

En Espagne, le MAPA, Ministère de l'Agriculture pointe la croissance importante des élevages consolidés par la PAC et l'amélioration de leur compétitivité. Cela se traduit d'une manière générale par un phénomène de spécialisation des productions de viande. En Irlande, le TEAGASC prévoit aussi une certaine restructuration de la production avec le départ de 20 % des éleveurs d'ici 2015. Mais, deux facteurs réduisent la mobilité du foncier irlandais : le maintien d'un fort pourcentage d'éleveurs doubles actifs (50 % des éleveurs de viande) et le prix du sol.

5. LA PERCEPTION DE LA PAC PAR LES ELEVEURS

Les interrogations relatives aux effets possibles du découplage ont incité certains pays partenaires à engager des enquêtes auprès des éleveurs ainsi que des travaux de simulations des conséquences sur les systèmes. En Irlande, le sondage effectué en 2003-2004 par le *National Farm Survey* a révélé un intérêt assez fort des éleveurs pour la mesure de découplage des aides malgré la forte variabilité des références de Droits à Paiement Unique (D.P.U., de 1 à 3). Pessimistes sur les intentions des éleveurs, les prévisions irlandaises prévoyaient un effet « *Sofa farming* », c'est-à-dire le retrait de l'acte de production et l'augmentation du nombre de double-actifs. Mais d'une manière générale et dans la plupart des pays, les éleveurs ont plutôt exprimé une position d'attente vis à vis de ce nouveau contexte voire une certaine volonté de poursuivre l'agrandissement des structures. Pour compenser le manque à gagner de la modulation, 50 % des éleveurs français enquêtés en 2005 envisageaient l'agrandissement comme une solution pour faire des économies d'échelles, amortir les structures en place et améliorer l'efficacité de la main d'œuvre. En Suède, une étude menée par *Taurus* a montré des intentions similaires pour les producteurs détenant plus de cinquante bovins. Et d'une manière générale, la bonne tenue des marchés sur 2005 et 2006 a permis aux producteurs de rester relativement optimistes sur l'avenir de leur profession. Dans l'ensemble, les résultats économiques observés par les partenaires dans les systèmes bovins viande avaient progressé en 2006 du fait de l'augmentation des prix de la viande bovine et indépendamment de la PAC.

6. IMPACT SUR LE NAISSAGE

Alors que les deux principaux pays détenteurs de vaches allaitantes, la France et l'Espagne, choisissaient de conserver le couplage de la prime à la vache allaitante afin de maintenir un lien entre la production bovine et l'économie des régions herbagères et de montagnes, les troupeaux britanniques et irlandais étaient quant à eux totalement découplés. Pour les premiers, ce choix est gage d'un maintien du cheptel allaitant jusqu'en 2013 et de leur capacité à approvisionner les ateliers d'engraissement espagnols et italiens. En France, les systèmes naisseurs ont été confortés par la bonne tenue des cours du brouillard depuis plusieurs années (Institut de l'Elevage). En Espagne, des liens étroits s'organisent entre les élevages naisseurs du Nord-Ouest et du Centre et les engraisseurs catalans. Le soutien aux naisseurs espagnols est d'ailleurs renforcé par des aides aux conduites extensives et au maintien des races locales dans le cadre de l'usage de l'article 69 du Reg (CE) 1782/2003. Malgré le découplage total, les troupeaux irlandais n'ont pas disparu comme les prévisions l'auraient.

La conjoncture favorable en est principalement responsable, mais la nouvelle PAC renforce ces effets en rendant possible les passages entre engraissement et naissance, production ovine et bovine au gré des signaux du marché. Un certain nombre de producteur irlandais de gras s'orientent aujourd'hui vers le naissance pour profiter des nouveaux débouchés de brouards sur le sud de l'Europe et après avoir capitalisé des DPU par la production de bœufs. Enfin, le découplage assez général de la prime au bovin mâle semble aussi interférer sur l'offre de maigre. C'est le cas en France où la segmentation entre brouards légers et lourds a été modifiée et pousserait les naisseurs à répondre de manière plus fluide à la demande des engraisseurs en matière d'âge, de poids et de conduite. Les naisseurs Irlandais apparaissent aussi plus enclins à intégrer les attentes des engraisseurs italiens ou Espagnols en orientant leurs types raciaux en conséquence (croisement limousin ou charolais).

7. IMPACT SUR L'ENGRAISSEMENT

Les conséquences sur l'engraisement semblent plus nettes. Là aussi, les cours assez favorables de 2006 ont semblé-t-il masqué l'attitude des éleveurs face au découplage partiel ou total des aides à la finition (prime au bovin mâle et prime à l'abattage). Mais, selon le CRPA, Centre italien de Recherche sur les Productions Animales, la restructuration des *feed-lots* de la Plaine du Pô engendré plus nettement depuis la dernière crise ESB devrait se poursuivre. Ce phénomène devrait même être renforcé par les nouvelles contraintes environnementales et plus particulièrement la mise en place de la "directive nitrates" dans le nord du pays, les plus petits engraisseurs ayant moins de capacité à s'adapter. Le CRPA relève aussi l'importance de l'usage de l'article 69 de la PAC dans la conduite d'engraisement : l'obligation de maintenir le jeune bovin pendant sept mois dans l'atelier italien impose en partie une conduite semi-intensive au maïs.

L'inquiétude pour le futur est encore plus grande dans les ateliers d'engraisement espagnols. Selon le MAPA, ceux-ci sont spécialisés dans l'engraisement de brouards français de type Blond d'Aquitaine avec des rations aux concentrés. Cela les rend dépendant de l'extérieur pour l'approvisionnement alors que le troupeau allaitant espagnol se renforce et s'homogénéise. Les choix de conduite les rendent aussi plus sensibles à la hausse des cours des matières premières observée en 2007. La solution pour les engraisseurs espagnols passe par une amélioration des performances et un relationnel plus fort avec les élevages naisseurs. Enfin, dans le nord de l'Europe, en France comme en Allemagne, les petits ateliers de taurillons complémentaires aux élevages laitiers ou allaitants apparaissent très sensibles aux concurrences entre productions. L'engraisement vise alors à valoriser au mieux les surfaces ainsi que les autres facteurs de production disponible (capitiaux, main d'œuvre...) Mais dans un contexte de renchérissement des prix des céréales et d'intérêt croissant pour les cultures énergétiques, l'opportunité de l'engraisement est en discussion. Enfin, concernant la production de bœuf en Irlande, la fin des soutiens obtenus à l'âge de vingt-quatre mois (prime au bœuf) incite les producteurs à raccourcir les cycles de production vers une finition à pâturage à vingt mois. Pour le *Teagasc*, il s'agit de baisser le coût de production en évitant une dernière ration à l'auge et un hivernage en bâtiment.

8. IMPACT SUR L'UTILISATION DU TERRITOIRE

La dispersion de la production de viande sur l'ensemble du territoire européen en fait une spéculation particulièrement sensible à toutes les politiques territoriales et à la mise en place du second pilier de la PAC. En Irlande (*Teagasc*) ou en Suède (*Taurus*), les aides environnementales sont orientées vers les bovins pâturant en tenant compte du fait qu'à un certain degré de chargement, leur rôle d'entretien du territoire est primordial. L'introduction d'une prime à l'herbe en Allemagne (FAL) et l'augmentation de son montant jusqu'en 2013 (autour de 300 € par ha) doit favoriser le maintien des troupeaux allaitants herbagers. Mais outre-rhin, le débat s'orientent plutôt autour de l'avenir des systèmes bovins viande d'engraisement face à la concurrence croissante des cultures bio-énergétiques. Partout, ces mesures apparaissent favoriser la poursuite de la course à la terre et plus que jamais, la pérennité des systèmes de production doit s'analyser au regard de leur capacité à valoriser au mieux le foncier.

CONCLUSION

L'accélération des changements économiques majeurs depuis le début 2007, incite à la prudence. L'abandon des facteurs de régulation dans la nouvelle politique agricole commune contribue à une plus grande variabilité des marchés et le découplage des aides sensibilise un peu plus les systèmes de production. En viande bovine, la moitié de la production européenne est découplée, celle orientée principalement vers la finition. Avec la plus grande rareté des veaux issus du troupeau laitier et l'ouverture du marché européen aux viandes sud-américaines, les producteurs européens réfléchissent à nouveau à leur compétitivité. Certains cherchent à renforcer les alliances entre élevages naisseurs et élevages engraisseurs, d'autres optimisent les coûts intra-système au sein d'élevages naisseurs-engrailleurs. Les réflexions concernent aussi les conduites alimentaires et souvent la valorisation des herbages par les bovins viande apparaît comme un atout majeur. Dans ce contexte, les échanges internationaux organisés dans le cadre de la *Beef Task Force* confirment le besoin de confronter les analyses concernant l'avenir des systèmes bovins viande européens dans la perspective des nouvelles étapes prévues en matière de réforme (2013) ou révision (2008) de la Politique Agricole Commune.

Beef Task force of EAAP, A paraître. *Adaptation and conformation of EU beef systems to CAP regulations* – EAAP, 80 p.
Chatellier V., Guyomard H., Le Bris K., 2005. La diversité des exploitations professionnelles du type bovins-viande dans l'Union européenne INRA - Economie Rurale N°288, p 9-24

Pflimlin A., Buczinski B., Perrot C., 2005. Proposition de zonage pour préserver la diversité des systèmes d'élevage et des territoires européens. Fourrages n°182, p 311-331

Institut de l'Élevage, 2006. L'élevage français à l'horizon 2012. Quelles évolutions après la réforme de la PAC ? Economie de l'Élevage, 353, 82 p.