Le compromis de Luxembourg : du découplage total au découplage partiel ? Enjeux et premières analyses dans le secteur de l'élevage.

J.Cl. GUESDON, C. PERROT
avec la collaboration de l'Unité de programme Economie de l'exploitation de l'Institut de l'Elevage.
Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

RESUME - Le 26 juin dernier, l'Union européenne décidait de nouveau de réformer son système de soutien à l'Agriculture européenne.
Quelles sont les caractéristiques et les mécanismes fondamentaux de cette réforme ? Quels en sont les enjeux pour l'élevage français et européen dans le contexte d'équilibre de marché prévisible à moyen terme ? Ce sont ces questions que traitent les premières analyses et simulations réalisées au sein de l'Institut de l'Elevage à partir des données RICA et Réseaux d'élevage. Nous en reprenons ici les points essentiels qui devront être validés et complétés au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette réforme échelonnée dans le temps et largement "à la carte".
Cette réforme dite du découplage présente en effet la grande originalité de se décliner en fonction d'options nationales (du découplage total aux différentes formes de découplage partiel, voire régional après mutualisation éventuelle de tout ou partie des aides entre exploitations) et de s'appliquer au choix des Etats entre 2005 et 2007.
L'impact sur les quatre grands secteurs d'activité observés – la production ovine, l'activité allaitante naisseur, l'activité engraissement et le secteur bovin laitier – sera largement fonction des choix faits en matière de découplage/recouplage.
Quels que soient les choix retenus, une hiérarchie d'impact semble toutefois évidente : le secteur laitier qui subit à la fois une réforme radicale du découplage puisqu'il sera total et une réforme de l'OCM lait, avec un fort recul du soutien par les prix, sera particulièrement concerné. De même l'activité d'engraissement, maillon faible de la filière allaitante française peut se trouver encore affaiblie par cette réforme, alors qu'un recouplage total ou partiel des primes liées aux secteurs allaitants naisseurs bovins et ovins pourrait stabiliser ces productions.

The Luxembourg compromise: from total to partial decoupling ? Stakes and first analysis in the livestock sector.

J.Cl. GUESDON, C. PERROT
avec la collaboration de l'Unité de programme Economie de l'exploitation de l'Institut de l'Elevage.
Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, 75595 PARIS Cedex 12

SUMMARY - On the 26th of June, the European Union has once more decided to reform the support to the European agriculture. What are the main characteristics and mechanisms of this reform ? Which consequences can we expect on the French and the European cattle breeding knowing the mid term prospects of a balanced market ? Those are the questions answered in these first analysis and simulations realised by the Institut de l'Elevage, based on the FADN data and the cattle breeding network.
We explain here the main results that have to be validated and completed as the reform is implemented, because the reform is introduced gradually and many choices are given to the Member States.
This reform is actually really original because it gives the opportunity to Member States to choose between different national options (from full decoupling to different partial decoupling options, even to uniform payment entitlement for each farmer within a region) and to implement it between 2005 and 2007.
The impact on the four big sectors observed : sheep production, livestock weaning and fattening systems and the milk sector will be largely linked to the options chosen in terms of decoupling/coupling.
Whatever the choices are, the impacts will be greater on the milk sector because it has to cope with full decoupling combined with a reform of the Common Market Organization with a strong cut of price support. The fattening activity, which is the most fragile link in the suckler system could be once more weakened by this reform, whereas a full or partial decoupling of the premiums linked to the suckler weaning cattle and the sheep systems could stabilise these productions.

INTRODUCTION

Après un an de difficiles négociations comme lors des précédentes grandes réformes de la PAC, les 15 Etats membres de l'Union européenne ont signé le 26 juin 2003 un compromis qui s'inspire mais modifie en partie le projet de découplage des aides proposé par la Commission européenne en janvier 2003. Alors que la Commission européenne souhaitait une application rapide du découplage total (rupture du lien entre le montant des aides directes versées à un agriculteur et la nature ou le volume de ses productions), au cours de la négociation, de nombreuses options ont été introduites par les Etats membres : délai de mise en œuvre et découplage partiel pour la France, prime régionale à l'hectare pour l'Allemagne, nouvelle enveloppe nationale (10%) de recouplage spécifique pour le Royaume-Uni, etc.

Dans l'immédiat, compte tenu d'un délai de mise en œuvre possiblement échelonné entre 2005 et 2007, et de la non connaissance des choix optionnels des Etats en matière de recouplage partiel éventuel, l'analyse ne portera que sur : (1) une présentation des fondamentaux de cette réforme et (2) sur les enjeux des options possibles vis-à-vis des systèmes de production bovins (lait et viande) et ovins. Cette analyse repose sur des simulations réalisées par l'institut de l'Elevage à partir du RICA[1] et des réseaux d'élevage ainsi que sur le diagnostic des experts des Réseaux d'Elevage. Le texte présenté ici est un résumé partiel de la synthèse Institut de l'Elevage, 2003a. Pour plus de détail s'y reporter (Dossier n°329).

1. LE COMPROMIS DE LUXEMBOURG DU 26 JUIN 2003. LES CHOIX OPTIONNELS LAISSES AUX ETATS.

Ce sont ces nombreuses options qui posent aujourd'hui des questions sur l'ampleur et le calendrier d'application de la réforme mais aussi sur d'éventuelles distorsions de concurrence : entre productions "couplées et "découplées ", entre producteurs "installés" ou "entrants", entre Etats membres voire régions qui feraient des choix d'options différentes …

La réforme a introduit un nouveau régime de **paiement découplé**, c'est-à-dire un versement non lié à l'acte de production, calculé sur une **référence historique**, avec cependant une possibilité de coupler certaines aides lorsque l'Etat membre le considère nécessaire. La réforme a aussi modifié différentes organisations communes de marché (OCM) en particulier l'OCM lait en diminuant les prix d'intervention et en introduisant un système d'aides compensatoires.

Le compromis rend aussi la **modulation** obligatoire (jusqu'à 5% des aides à partir de 2007) afin de financer de nouvelles mesures de développement rural.

1.1. LES MODALITES DE PAIEMENT

1.1.1. Le paiement unique

De nombreuses aides directes vont être incorporées dans le paiement unique à l'exploitation : notamment les primes bovines, ovines, lait et SCOP[2] y compris les enveloppes de flexibilité. Le découplage devra être mis en place au 1er janvier 2005, cependant chaque Etat membre peut retarder son introduction jusqu'au 1er janvier 2007 au plus tard et doit faire part de sa décision avant le 1er août de l'année précédant la mise en place.

Les paiements compensatoires laitiers seront incorporés dans le paiement unique à réforme laitière accomplie, c'est à dire en 2007. Toutefois, les Etats membres ont la possibilité de les inclure dès 2005.

Chaque éleveur dispose d'un droit à paiement à l'hectare calculé sur la base du nombre moyen de primes touchées entre 2000 et 2002, multiplié par les montants de chacune de ces aides en 2002 et divisé par le nombre d'hectares ayant donné droit au paiement (c'est-à-dire y compris les surfaces fourragères). Les surfaces qui étaient en jachère obligatoire ne rentrent pas en compte dans le calcul de ce paiement unique, mais bénéficient d'un soutien particulier.

Pour bénéficier du droit à paiement unique, l'agriculteur doit disposer d'**hectares éligibles** et les maintenir dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales. De plus, les paiements seront désormais conditionnés au respect de normes environnementales et de bien-être animal, de sécurité alimentaire et de santé des animaux : c'est la conditionnalité. Enfin, chaque Etat membre doit veiller à ce que les surfaces consacrées aux prairies permanentes ne décroissent pas de manière significative par rapport à la situation début 2003.

Toutes les surfaces sont éligibles sauf celles occupées par des cultures pérennes et des forêts : elles peuvent servir à produire tout sauf des fruits et légumes et des pommes de terre de consommation.

Les droits à paiement pourront être échangés au sein d'un Etat membre avec ou sans terre. Mais pour faire valoir le droit il faut disposer d'hectares éligibles en rapport avec le nombre de droits. Chaque Etat membre a la possibilité de limiter les mouvements des droits au niveau régional.

Une **réserve nationale** de droits sera constituée au départ, son volume pourra atteindre jusqu'à 3% des montants de référence de l'Etat membre. Elle sera abondée par la suite des droits non utilisés pendant trois années consécutives. Lors des transferts de droit, chaque Etat membre peut décider qu'une partie des droits au paiement vendus sera affectée à cette réserve. Elle servira notamment à donner des droits aux personnes ne disposant pas de référence historique (nouveaux installés) ou ayant des références anormalement faibles (raisons sanitaires et autres circonstances exceptionnelles).

1.1.2. La régionalisation

Les Etats membre ont la possibilité de calculer une enveloppe budgétaire régionale et donc un droit à paiement à l'hectare non plus individuel mais régional. Il est aussi possible à partir de l'enveloppe régionale de déterminer un montant à l'hectare différent entre les terres arables et les surfaces en herbe. Régionaliser une partie des aides tout en incluant l'autre partie dans un paiement individuel à l'hectare est également envisageable. Enfin chaque Etat membre peut décider de redistribuer des enveloppes d'aides entre régions et d'incorporer les aides laitières dans le découplage dès 2005. En clair, toutes les combinaisons sont envisageables.

1.1.3. Le découplage partiel

Si le découplage total à partir du 1er janvier 2005 est la règle fixée par le règlement, les Etats membres ont toutefois la possibilité de laisser certaines mesures "couplées" à la production s'ils estiment que "le paiement unique pourrait perturber les marchés agricoles ou entraîner des abandons de production". Ainsi au maximum, les Etats membres pourront laisser coupler :
- 25% des primes céréales et autres cultures arables ou 40% de l'aide supplémentaire blé dur,

[1] RICA : Réseau d'informations comptables agricoles
[2] SCOP : Superficies cultivées en Céréales, Oléagineux et Protéagineux

- 50% des primes à la brebis et à la chèvre (PBC) et les primes supplémentaires (PS),
- 100% de la prime à la vache allaitante (PMTVA) et 40% de la prime à l'abattage (PAB) ou 75% de la prime spéciale bovins mâles (PSBM) ou 100% de la PAB,
- 100% de la PAB veaux,
- les aides au séchage, aux semences, aux régions ultra périphériques (DOM par exemple) et aux îles de la mer Egée.

Un découplage à 50% des primes ovines par exemple signifie que la moitié de l'enveloppe nationale de référence pour la PBC et la PS sera retirée du calcul pour le paiement unique à l'exploitation et sera disponible pour le paiement couplé. Ainsi, en fonction des demandes, le montant de la prime couplée pourra être réduit puisque l'enveloppe budgétaire est plafonnée.

1.1.4. La réforme de l'OCM lait

L'OCM lait est celle qui a été le plus affectée par la nouvelle réforme qui renforce et accélère la baisse du soutien par les prix décidée lors de l'accord de Berlin (Institut de l'Elevage, 2003b) et qui introduit le découplage total de l'aide compensatoire. Ainsi, le prix d'intervention du beurre sera réduit de 25% en 4 étapes entre 2004 et 2007, celui de la poudre de lait écrémée sera diminué de 15% entre 2004 et 2006. La compensation, quant à elle, augmentera progressivement de 11,81 €/t en 2004, à 23,65 €/t en 2005 et à 35,5 €/t à partir de 2006. Elle sera incluse dans le paiement unique à partir de 2007 ou plus tôt si l'Etat membre le désire (à partir du 1er janvier 2005). Enfin les quotas seront maintenus jusqu'en 2014/2015 et augmentés de 0,5% par an pendant 3 campagnes consécutives à partir de 2006/2007.

1.2. APPROCHE COMPARATIVE DES DIFFERENTES OPTIONS DE DECOUPLAGE/RECOUPLAGE

A partir de statistiques budgétaires de la Commission européenne, du traitement des bases de données issues du RICA et des réseaux d'élevage, l'objectif est d'apporter, un éclairage quantifié sur les conséquences, **en France**, de l'application des diverses options de découplage (Institut de l'Elevage, 2002).

Dans cette première partie, il s'agit de simulations à structure et fonctionnement constants réalisées sur la base de données RICA 2001. Ces simulations consistent à estimer le montant des aides découplées qui devrait être accordé à ces exploitations au titre de la période de référence 2000-2001-2002 et à recalculer le revenu agricole (résultat courant) en intégrant une baisse du prix du lait de 21%.

La variabilité engendrée par la réforme dans la nature du soutien apporté aux exploitations (1er pilier couplé, 1er pilier découplé, 2ème pilier environnemental, autres), ainsi que dans la valeur par hectare des droits à paiements découplés sera particulièrement mise en évidence.

1.2.1. Les options : approche comparative

Lors de la phase ultime de la négociation, un grand nombre de pays ont cherché à faire évoluer le projet de découplage total, d'où la diversité des options offertes et le possible qualificatif de "Politique Agricole à la Carte". Si la Suède et l'Angleterre ont toujours été des partisans inconditionnels du découplage total, c'est cependant l'Angleterre qui a souhaité voir introduire une nouvelle souplesse qui permet à un Etat membre de recoupler 10% des soutiens à des systèmes particulièrement intéressants pour l'environnement ou la qualité des produits, selon des modalités à définir.

A l'opposé, la France et l'Espagne ont cherché à introduire la possibilité de recouplage des soutiens dans les secteurs où le découplage total était associé à des risques de déprise sclérosante, dangereuse pour l'équilibre socio-économique et environnemental des zones défavorisées mises en valeur par des vaches allaitantes ou des ovins.

D'autres pays moins concernés par ces productions ont souhaité également se réserver la possibilité de recoupler leurs soutiens à l'abattage (Italie, Pays-Bas) ou à la PSBM (Danemark). Les pouvoirs publics allemands ont, de leur côté, introduit la possibilité d'appliquer un découplage sur des bases historiques par région et non par exploitation avec mutualisation, au moins partielle, entre exploitations.

Par rapport à ces positions de négociation qui visaient à maximiser le recouplage en fonction des spécificités des différents pays, le découplage total semble gagner du terrain au fur et à mesure des discussions qui ont débuté au sein de chaque Etat. Au final, le découplage total pourrait se révéler très prochainement nettement majoritaire en Europe aussi bien pour les productions végétales, ce qui était attendu, que pour les productions animales, ce qui l'était beaucoup moins.

En France, avec le temps, le débat sur les options possibles en viande bovine notamment est lui aussi devenu de plus en plus vif. "L'option PMTVA" aurait pour effet effectivement de recoupler l'activité naisseur et bien peu l'activité engraissement, d'où le risque de renforcer le mouvement en cours : la France "réservoir de l'Europe du Sud en animaux maigres".

Cette crainte émane notamment des régions d'engraissement et des filières : il s'agit en effet d'un risque au niveau collectif, aigu pour les entreprises d'aval et non d'un risque au niveau individuel puisque cette orientation correspondrait au choix de certains éleveurs. En effet, si l'arbitrage effectué au niveau de la production consiste à préférer la vente en broutards plutôt qu'en taurillons, c'est que ce choix sera bénéfique pour le producteur en terme de revenu et de charge de travail. Du point de vue de la Commission européenne, ce serait même un exemple type d'effet "positif" et attendu du découplage qui donne au marché le pouvoir d'orienter davantage les productions en lieu et place des aides couplées.

Le recouplage de la PMTVA et de 40% de la PAB Gros bovins conduirait à recoupler 56% des aides bovines francaises, le choix de 75% de la PSBM en recouplerait 19%, et celui de la PAB Gros bovins 17% (source GEB d'après OFIVAL, PAB veaux toujours recouplée).

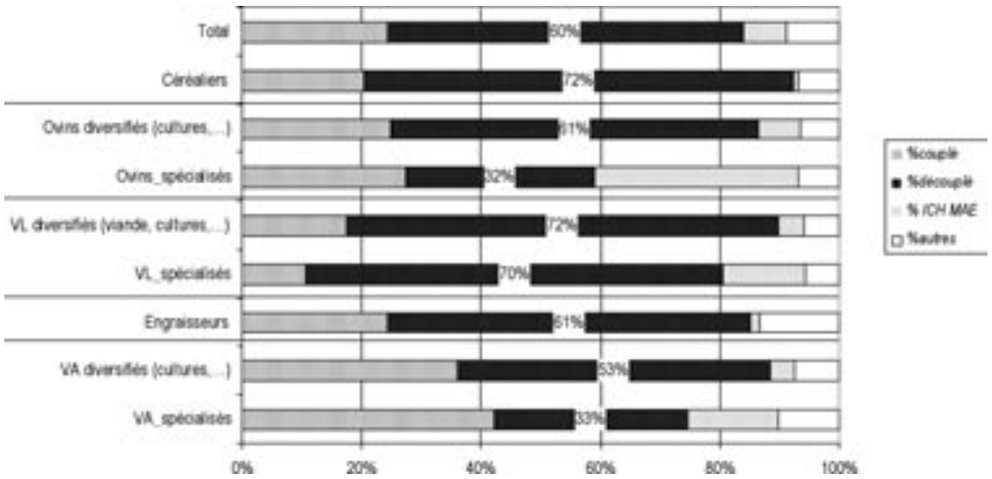
En comparant ces trois options possibles, avec un point de vue strictement régional, on peut montrer que c'est presque toujours l'option PMTVA qui maximiserait le recouplage des aides bovines, quelles que soient les régions. Il est indéniable néanmoins qu'une coupure existe entre les régions du Sud où domine l'élevage allaitant naisseur et les régions du Nord davantage orientées vers l'engraissement et la production laitière, pour lesquelles les trois options donnent des résultats plus serrés.

Cette convergence au niveau des régions ne se retrouve bien sûr pas au niveau des systèmes d'élevage. En raison des différences de composition des aides bovines, les taux de recouplage sont très variables à option égale. Le taux de recouplage moyen supérieur à 50% avec l'option PMTVA (en intégrant le complément national vaches allaitantes) tombe à moins de 20% pour les systèmes engraisseurs ou lait + engraissement.

1.2.2. Conséquences pour les exploitations du recouplage "option PMTVA"

Le recouplage de tout ou partie d'un certain nombre de primes en se combinant avec la grande diversité de l'agriculture française conduit à une très forte variabilité de la nature et du montant du soutien public (figure 1).

Figure 1 : Composition des aides par orientations de production : "option PMTV ".
Source : RICA - Simulations Institut de l'Elevage



Les différences de nature du soutien (couplé, découplé, 2ème pilier) sont importantes à prendre en considération. En découlent "des degrés de liberté" propres à chaque système de production : plus on est "découplé", plus on a de marges de manœuvre (y compris de ne pas produire sans tout perdre) tableau 1.

Tableau 1 : Poids des aides totales et découplées "option PMTVA" par secteur.
Source : RICA-Simulations Institut de l'Elevage

		Aides totales			
	nombre d'exploitations	euros /exploitation	euros /UTA familiale	euros/SAU	en % du résultat courant
Ovins spécialisés	*7 771*	25 100	18 800	274	152%
OV diversifiés (cultures,…)	*3 651*	27 300	21 400	351	143%
VA_spécialisés	*48 742*	31 300	24 400	421	148%
VA diversifiés (cultures,…)	*35 246*	31 800	23 000	368	147%
VL spécialisés	*52 290*	19 600	13 100	353	127%
VL diversifiés (viande, cultures,…)	*60 184*	34 400	19 900	378	145%
Céréaliers	*65 591*	35 500	29 200	354	149%
autres	*104 809*	7 500	5 400	268	21%
Total France	***383 675***	**24 300**	**17 200**	**360**	**97%**
		Aides découplées : "option PMTVA"			
	nombre d'exploitations	euros /exploitation	euros /UTA familiale	euros /surface éligible hors parcours	en % du résultat courant
Ovins spécialisés	*7 771*	7 900	5 900	148	48%
OV diversifiés (cultures,…)	*3 651*	16 800	13 200	228	88%
VA_spécialisés	*48 742*	10 200	7 900	142	48%
VA diversifiés (cultures,…)	*35 246*	16 700	12 100	202	77%
VL spécialisés	*52 290*	13 700	9 100	253	89%
VL diversifiés (viande, cultures,…)	*60 184*	24 800	14 400	277	105%
Céréaliers	*65 591*	25 500	21 000	261	107%
autres	*104 809*	3 400	2 500	212	10%
Total France	***383 675***	**14 500**	**10 300**	**234**	**58%**

Ainsi, les producteurs de lait dont le soutien est fortement découplé auront des possibilités plus importantes que les éleveurs de vaches allaitantes ou d'ovins. En effet avec un couplage à 100% de la PMTVA, les surfaces en herbe utilisées par les vaches allaitantes primées seraient "condamnées" à le rester : la suppression des vaches conduirait à une disparition du revenu et leur remplacement par des ovins ne pourrait se faire qu'avec des brebis primées à moitié par rapport à la situation actuelle. Enfin ces surfaces en herbe ne peuvent ni être gelées, ni être cultivées (éco-conditionnalité des aides). Rien d'étonnant à tout ceci puisque le recouplage de ces primes répondrait justement au souhait de voir se poursuivre "l'entretien" harmonieux et productif de millions d'hectares de surface en herbe dans les zones défavorisées et de montagne, grâce au maintien d'une incitation à produire significative.

Ces différences de traitement des primes peuvent aussi s'analyser comme des risques de distorsions de concurrence entre productions couplées et découplées ou entre producteurs installés et entrants. En règle générale, un soutien découplé à une production (par exemple le lait) autoriserait des déplacements de production plus faciles vers des productions couplées (vaches allaitantes) ou hors PAC (hors-sol,…).

Par exemple, le producteur laitier moyen français qui recevra 35,5 euros/t pour une vache laitière au rendement moyen de 5700 kg touchera 200 euros par vache soit l'équivalent d'une prime vache allaitante (sans complément national ni complément extensif). Cette équivalence peut pousser certaines exploitations laitières à envisager l'abandon de la production laitière.

De façon analogue, le découplage du soutien à l'engraissement de taurillons pourrait constituer un avantage concurrentiel pour des conversions vers des productions non aidées Dans le secteur des cultures, le secteur des fruits et légumes a été protégé de ce type de concurrence en provenance des céréaliers. Dans le secteur animal, la "liberté de produire" n'a pas été encadrée. Enfin, il sera très difficile pour un nouveau producteur de pénétrer un secteur "découplé". Ainsi comment un éleveur naisseur vendant aujourd'hui des broutards sans PSBM pourrait-il envisager d'engraisser ses broutards sans une référence historique dans ce domaine et avec une fraction seulement de la PAB ?
Dans le tableau concernant les aides totales (il s'agit de la totalité des subventions d'exploitation, hors investissement, quel qu'en soit l'origine), seules les lignes concernant les éleveurs laitiers sont imputables à la dernière réforme qui renforce et anticipe l'application des décision des 1999. Tout le reste, qui démontre une fois de plus le poids important des soutiens publics dans le secteur agricole, est déjà en application depuis 2002 puisqu'il est dû à la réforme précédente qui poursuivait le passage des prix garantis aux aides directes amorcé avec la réforme de 1992 dans les secteurs de la viande et des céréales.

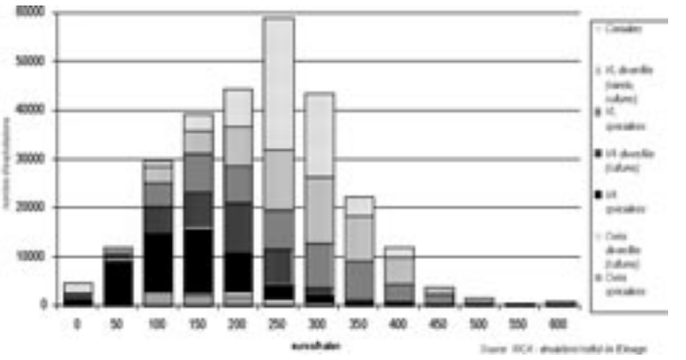
La réforme actuelle avec l'aide compensatrice de 35,5 /t de lait amènera un doublement des aides dans de nombreuses exploitations laitières. Le poids des aides dans le résultat deviendra ainsi relativement comparable avec les autres secteurs. Le deuxième tableau (aide découplée) découle lui directement du compromis de Luxembourg et accentue énormément le changement de contexte de production pour le secteur laitier : non seulement des aides directes se substituent au soutien des prix, mais en plus elles sont totalement découplées.

Avec un prix du lait en baisse de 21% (traduction mécanique de la baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre), le revenu des éleveurs laitiers serait largement constitué de cette aide directe découplée dont la perception pourrait donc se faire sans la contrainte de poursuivre la production laitière. Dans un certain nombre de cas (fin de carrière, absence de mise aux normes, production laitière secondaire, alternative facilement accessible, par exemple céréales avec agrandissement, réduction de la Main-d'œuvre disponible,…), cette opportunité pourrait être saisie.

1.2.3. Hétérogénéité de la valeur des droits à paiements découplés

Outre les fortes hétérogénéités apportées dans la nature des soutiens, le découplage partiel (ici option PMTVA) - figure 2- engendrera de fortes différences dans la "valeur" du droit à paiement découplé, nouvel objet financier créé par la réforme pour lequel la Commission européenne veut instaurer un marché.

Figure 2 : Répartition des exploitations selon le montant du droit à paiement découplé. Découplage partiel "option PMTVA"



Le montant des versements annuels associés à ce droit variera (de 50 à 400 euros/ha) entre systèmes de production, en raison du recouplage très sélectif de certaines aides et de références historiques variables entre exploitations. Ce montant variera pour les mêmes raisons entre régions mais aussi au sein d'une même région : fréquemment du simple au double dans les zones d'élevage.
La variabilité de la valeur de ces "coupons" annuels entraînera évidemment une variabilité du prix des "titres" (les droits à paiements découplés) comme pour les obligations financières. Mais à la différence de ces dernières, ni la durée, ni la valeur de remboursement en fin de période (quid après 2013 ?) ne sont connues ce qui confère un caractère spéculatif à ce nouveau "marché".

1.2.4. La régionalisation : D'autres problèmes

La régionalisation permise par cettte réforme représente une solution radicale au problème d'évaluation de la valeur d'échange des droits. Puisque tout hectare d'une même région aurait par définition droit à un versement annuel identique (en distinguant éventuellement herbe et terres arables), ces droits en tant que tels n'auraient pas de valeur puisqu'ils seraient automatiquement attribués. Cette option qui implique un découplage par région sur des bases historiques et non par exploitation, donc une mutualisation des aides entre exploitations d'une même région, aurait des effets redistributifs entre exploitations très importants. Ainsi, à l'aide d'une simulation réalisée sur le RICA, en mutualisant d'une part toutes les aides animales, y compris laitières, redistribuées en fonction des surfaces fourragères hors maïs et d'autre part les aides aux cultures redistribuées en fonction des surfaces en céréales-oléagineux-protéagineux, on montre que des exploitations pourraient "perdre" ou "gagner" l'équivalent de 30% de leurs aides qui elles-mêmes pèsent 150% du revenu. Malgré la création de la prime laitière, les exploitations laitières rentreraient dans ce processus de mutualisation avec des niveaux de soutiens par hectare en général inférieurs aux moyennes régionales (au moins dans le cas d'une mutualisation de la totalité des aides). Les moins intensives d'entre elles bénéficieraient ainsi d'un transfert positif en particulier aux dépens d'exploitations bovins viande des mêmes régions.

2. QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES DES SYSTEMES DE PRODUCTION ?

L'impact de la réforme sur les systèmes de production a été mesuré à partir des cas types des Réseaux d'élevage. Des simulations à systèmes et à structures constants ont permis d'identifier l'impact de différentes baisses de prix du lait. Puis, pour chacun des secteurs (ovins, bovins, naisseurs,

bovins engraissement, lait de vache, etc.) dans différentes conjonctures, des comparaisons entre le résultat avec ou sans adaptation du système ont été effectuées afin de mesurer l'intérêt relatif des évolutions possibles des systèmes, en particulier les substitutions entre productions et les processus d'intensification, d'extensification ou d'agrandissement.
Nous observerons successivement l'impact de cette réforme sur les différents secteurs en allant des secteurs pour lesquels les impacts sont les moins redoutés à ceux sur lesquels ils semblent devoir être les plus forts, en privilégiant toujours l'option dite du "recouplage partiel PMTVA"[3]. En synthèse des nombreuses simulations développées dans le Dossier Economie de l'Elevage "Spécial PAC" de novembre (Institut de l'Elevage, 2003a) nous présentons ici les principaux impacts et les principales évolutions pouvant en découler.

Ces évolutions, à attendre si l'on se situe du simple point de vue de l'optimisation technico-économique de la part des éleveurs, seront discutées en fonction d'autres facteurs, souvent déterminants dans l'évolution des systèmes de production :
- la phase dans la trajectoire de l'exploitation (éleveur jeune en phase d'investissement, avec des charges de structure importantes ou éleveur en fin de carrière, sans successeur, avec un outil de production largement amorti),
- la localisation (zone défavorisée ou pas, région d'herbages et de prairies permanentes non retournables ou de cultures intensives, éventail d'alternatives de productions possibles,…),
- la main-d'œuvre disponible, l'état des bâtiments, etc.

2.1. QUELS IMPACTS SUR LES SYSTEMES OVINS ?

2.1.1. Des cultures "théoriquement" moins attractives en systèmes mixtes ovins-cultures

La progression des cultures en zone d'élevage est antérieure à la PAC de 1992 (Institut de l'Elevage, 2001) : l'agrandissement des surfaces par Unité de Travail Année (UTA), l'assainissement des terres par drainage, couplés au souhait de simplifier les systèmes, ont souvent contribué à l'abandon de l'élevage en général et à celui du mouton en particulier. La PAC de 1992 a accéléré cette évolution par le niveau des primes attribuées aux hectares de SCOP et a entraîné le progrès du labour même dans les zones limites du point de vue agronomique.

Cette fois, le découplage des primes SCOP (75%) supérieur à celui des primes ovines (50%) pourrait réduire significativement l'intérêt des cultures de vente. Un exploitant disposant, quoiqu'il choisisse comme spéculation, de 75% de ses primes SCOP peut donc sérieusement prendre en considération que le rapport des marges brutes qui déjà souvent n'était pas au désavantage des ovins, se renforcera en faveur de ces derniers.

2.1.2. Avec les bovins viande, des impacts différenciés selon les systèmes

Le premier élément à prendre en considération est le travail. Rapportés à l'UGB, les besoins en travail de la production ovine sont fréquemment supérieurs de 50% à ceux de la production bovin viande. Or, dans beaucoup de systèmes, les marges brutes hors primes à l'UGB de l'atelier ovin ne dépassent pas de plus de 10% celles de l'atelier bovin naisseur. Dans l'hypothèse où 100% de la PMTVA serait couplée, l'atelier bovin naisseur paraît donc relativement "inattaquable". Le recul tendanciel des troupes ovines de complément dans des exploitations bovins viande/ovins, notamment au profit de vaches non primées, pourrait être conforté par le découplage de la PBC à 50%. En effet, la suppression des ovins pourrait être favorisée par la possibilité de conserver 50% découplés de la prime ovine même sans brebis.

2.1.3. Un abandon de la production ovine n'est guère justifiable économiquement dans les systèmes spécialisés

En cas de découplage partiel des aides, peu de systèmes où l'élevage ovin est présent seraient pénalisés par rapport aux autres spéculations. Une réorientation vers de la production bovine à UGB constante fournirait un niveau de primes assez désavantageux par rapport aux producteurs bovins "historiques", notamment avec "l'option couplage PMTVA". Une réorientation vers les cultures de vente est peu probable (sauf fin de carrière,…) en raison de la faible taille des exploitations ovines spécialisées et des contraintes d'utilisation portant sur les surfaces en herbe et les parcours.

Une certaine lecture de la redistribution des droits inactifs pourrait même permettre d'imaginer une relance de la production. Néanmoins, tous les éleveurs ovins soulignent la difficulté d'améliorer la productivité du travail sans laquelle le déclin actuel de la production ne sera pas enrayé.

N'oublions pas enfin, que la production ovine déjà actuellement largement bénéficiaire des aides du second pilier (ICHN et agro-environnementale), devrait rester destinataire de ces crédits.

Au final la production ovine ne devrait pas être affaiblie par cette réforme, mais c'est de plus d'encouragements au développement qu'elle aurait besoin.

2.2. QUEL IMPACT SUR LES SYSTEMES NAISSEURS ?

2.2.1. L'option de "recouplage de la PMTVA" : le choix de la stabilité.

Compte tenu des perspectives de production et de marché à moyen terme, qui paraissent propices à un maintien des prix à la production et à une demande soutenue en animaux maigres, la production d'animaux maigres n'a pas de raison apparente d'être remise en cause chez les naisseurs, certains n'ayant d'ailleurs pas d'autres alternatives compte tenu des potentialités de leurs surfaces.

Pour cette production de maigres, une des questions concerne, dans le bassin charolais en particulier, la part relative des mâles légers (jusqu'alors non primés) et des mâles lourds (jusqu'alors primés). Cette répartition sera essentiellement influencée par la bonne adéquation entre la répartition de l'offre et la demande italienne pour les ateliers d'engraissement au cours de l'année.

[3] De fait recouplage PMTVA + 40% prime à l'abattage + 50% prime ovine + 25% prime SCOP

Cependant, le broutard non primé, qui bénéficiait d'une plus-value (Réseau d'Elevage, 2003) - notamment sur le marché français en raison de la PSBM à percevoir qui lui était lié - va perdre cet avantage. Seraient alors particulièrement concernés, les bassins plus orientés vers cette production d'animaux jeunes (Ouest, Sud-Ouest et Limousin).

En revanche, en raison du découplage total de la PSBM et de 60% de la PAB, la production de maigres pourrait attirer de nouveaux producteurs, aux dépens du bœuf et dans une moindre mesure, de la production de génisses de boucherie destinées au marché français, voir de jeunes bovins.
En tout état de cause, avec le découplage de la PSBM, d'une partie de la PAB et de ses compléments nationaux, les éléments pouvant inciter les producteurs de maigres à aller vers la finition de mâles castrés ou de génisses disparaissent.

2.2.2. Le découplage du complément extensif et le maintien des prairies permanentes : stabilité ou changement ?
Avec l'Agenda 2000, les conditions d'accès au complément extensif avaient été durcies. Ces nouvelles conditions avaient notamment à partir de 2002, influencé les orientations des éleveurs concernés par les seuils de chargement – agrandissement, raccourcissement des cycles… – contribuant ainsi à limiter le nombre de vaches, voire à la diminution de la finition de mâles.

Avec l'entrée en application du compromis du Luxembourg, ces contraintes liées aux seuils de chargement seront levées. Il en résulte que certains producteurs –en particulier ceux ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de la PHAE ou n'ayant pas opté pour des mesures agri-environnementales incluant des seuils de chargement- vont retrouver une certaine marge de manœuvre pour développer, à surface constante leur atelier bovin. Cette liberté retrouvée ne sera pas bien forte et ne devrait pas entraîner de profonds changements.

2.3. LES CONSEQUENCES DE LA REFORME SUR L'ENGRAISSEMENT DE JEUNES BOVINS

2.3.1. L'engraissement placé face aux équilibres de marché
L'Agenda 2000 avait renforcé le soutien à ces productions grâce au relèvement de la prime aux bovins mâles et à l'instauration de la prime à l'abattage. En les dissociant de l'action de production, la réforme de la PAC placera l'engraissement des bovins face à sa rentabilité intrinsèque et face aux équilibres de marché.

Dans les zones de polyculture-élevage, comme dans les zones herbagères, l'engraissement de taurillons peut être remis en cause. Dans différentes régions, les simulations effectuées concluent en effet à une fragilisation de l'engraissement sauf en cas d'évolution importante du rapport de prix entre le maigre et le gras.

2.3.2. Les marges de manœuvres étroites des engraisseurs spécialisés
L'arrêt de l'engraissement chez les engraisseurs se traduit par la reconversion des surfaces en maïs destinées à la finition des mâles à la vente en maïs grain.

En conjoncture 2002, après modulation et découplage partiel de la PAB, l'arrêt de l'engraissement entraîne des baisses modestes de résultat. L'écart est sensible au prix du maigre puisqu'un écart de 10% du prix du broutard modifie en plus ou moins le revenu de 35%.

D'après nos simulations, les nouvelles conditions de production risquent donc de resserrer encore un peu plus les marges de manœuvres (déjà étroites) des engraisseurs spécialisés si les écarts de prix ne sont pas modifiés. Avec un découplage total, il y a plus intérêt à reconvertir son maïs ensilage en maïs grain, seules les options PAB et PSBM commencent à être suffisamment incitatives avec des écarts de résultat significatifs.

Une conséquence logique du découplage sera de mettre fin à l'écart de prix que l'on pouvait enregistrer entre les broutards primés et les non primés. Cet écart compris entre 75 et 100 euros devrait être redistribué entre les naisseurs et les engraisseurs et pourrit venir conforter l'intérêt économique de l'engraissement.

2.3.3. Quel avenir pour les ateliers lait + taurillons ?
Les observations faites chez les engraisseurs sont assez comparables à la situation des élevages laitiers qui ont développé récemment des ateliers d'engraissement. Sur de grandes structures, souvent des GAEC, bénéficiant de surfaces à bon potentiel, ces éleveurs ont investi dans la finition de taurillons au-delà de leur potentiel de naissage (plus de 40-50 jeunes bovins). Ils valorisent de la main d'œuvre disponible. Conduits à côté de vaches laitières alimentées au maïs, les taurillons ont trouvé leur place. Mais là aussi, avec la nouvelle PAC, il y peu d'écart entre le revenu atteint avec de l'engraissement (hors réforme laitière) et des cultures. Ces nouveaux ateliers ont été développés dans le cadre d'une réflexion globale sur l'organisation du travail, sur l'usage des équipements et aussi sur l'équilibre financier des exploitations. Difficile de dire si cette stratégie perdurera au-delà de la période d'amortissement des investissements. Dans les régions d'élevage les plus intensives où les taurillons contribuent au dépassement du seuil réglementaire des 170 unités d'azote par hectare, leur suppression sera encore plus facile à envisager.

2.3.4. La marge brute hors aides : le nouveau critère d'appréciation ?
Pour les éleveurs en réflexion sur le maintien de l'activité d'engraissement, ce qui est en jeu, c'est la rentabilité hors aide. Dans le cas des taurillons, la comparaison des marges brutes hors travaux par tiers entre cultures et engraissement est rarement un encouragement à produire de la viande.

En situation totalement découplée et avec les hypothèses 2002, la différence de marge brute hors primes est trop faible (quand elle est en faveur des bovins) pour rémunérer le travail supplémentaire exigé par rapport à la seule culture de céréales. Les différentes options possibles de recouplage partiel pourraient plus ou moins accroître le différentiel de marge sans bien évidemment atteindre le niveau obtenu aujourd'hui en situation couplée.

2.4. QUELLES EVOLUTIONS POUR LES ELEVAGES LAITIERS ?
L'avenir de l'élevage laitier à court terme dépend d'abord et avant tout de ce que sera la baisse du prix du lait au regard des aides compensatoires. A plus long terme, les systèmes d'exploitation devraient aussi évoluer du fait du nouveau rapport qu'établit la mécanique du découplage entre les différentes productions utilisatrices de surfaces et ce dans la diversité des régions et des contextes de production. Le niveau de baisse de prix du lait, selon qu'il s'écarte plus ou moins du niveau couvert par les aides, aura un effet accélérateur ou ralentisseur de ces évolutions. D'autres éléments qui pesaient déjà sur le niveau des installations et des départs précoces, comme le travail, l'aspiration des éleveurs à une meilleure qualité de vie, les réglementations

environnementales... verront leur impact renforcé à l'occasion de la mise en place de cette réforme.

2.4.1. L'aide découplée compense une baisse de 11 à 12% du prix du lait

Le niveau de compensation de 35,5 /tonne à l'échéance 2006 permet de compenser une baisse du prix du lait 2002 de 11 à 12%. Au-delà de ces niveaux de baisses, les revenus des systèmes spécialisés, à système constant et avant déduction des charges sociales, sont en diminution de :
- 8 à 10% pour une baisse du prix du lait de 15%,
- 20 à 23% pour une baisse du prix du lait de 20%,
- 31 à 36% pour une baisse du prix du lait de 25%.

Néanmoins, la restructuration continue du secteur pourrait permettre aux exploitations restantes de compenser ces baisses de marge unitaires par une augmentation des volumes produits. Du moins si cette augmentation de productivité du travail n'est pas largement captée par une augmentation des charges de structure (matériel, équipements) comme cela fut le cas à la fin des années 1990.

Le phénomène de restructuration des exploitations laitières est aussi appelé à se poursuivre pour des raisons démographiques (contrairement à l'élevage "viande", l'élevage laitier n'est pratiquement plus pratiqué au-delà de 60 ans (Institut de l'Elevage, 2002), ou liées aux contraintes spécifiques de cette production (astreinte) qui expliquent des taux de départ à des âges inférieurs relativement élevés (environ 3%/an à partir de 40 ans et près de 8%/an à partir de 50 ans).

En appliquant ces taux de départs, constatés sur 1995-2000 (Institut de l'Elevage, C. Perrot, à paraître), à la pyramide des âges des chefs d'exploitations laitières de l'an 2000, des simulations en cours montrent que la moitié d'entre eux devraient partir d'ici 2010 ! Ces départs ne devraient être que très partiellement compensés par des reprises familiales (essentiellement) et un nombre limité d'installations hors cadre familial.

En se basant sur les reprises d'exploitations (familiales ou non) prévues par les exploitants eux-mêmes en 2000, les 118 000 exploitations laitières de 2000 (200 000 l de quota en moyenne) pourraient devenir 75 000 en 2010 avec 300 000 l de référence moyenne.

2.4.2. Equilibre maïs-herbe : 2 logiques s'affrontent

Le découplage à 75% des aides aux surfaces cultivées en maïs ensilage rééquilibre le choix entre l'herbe et le maïs. Dans bon nombre de régions, la prime au maïs a encouragé cette culture parfois au delà du raisonnable (Institut de l'Elevage 2003c) : surfaces à faible potentiel, sous valorisation des prairies permanentes... Suite à la réforme, les éleveurs vont ils revoir la place respective du maïs fourrage et des prairies dans leurs exploitations ?

Dans les zones océaniques favorables à l'allongement de la durée du pâturage, là où la diminution de la part du maïs semble toujours avantageuse en terme de coûts de production, le découplage de la prime maïs devrait permettre de ramener la part du maïs dans la SFP des 40% actuels en moyenne à des valeurs comprises entre 20 et 35%. Mais le rééquilibrage en faveur de l'herbe pâturée semble compromis à la fois par des durées d'hivernage difficilement compressibles et par l'augmentation incessante de la taille des troupeaux. Avec elle, les surfaces pâturables deviennent rapidement limitantes sauf à imaginer aussi une restructuration foncière. Bon nombre d'éleveurs risquent alors de privilégier en été l'utilisation du maïs ensilage à la gestion du pâturage plus complexe. Sans oublier les contraintes nouvelles qui pourront être liées demain à une plus grande utilisation du robot de traite.

Parallèlement l'intensification animale devrait se poursuivre en vertu notamment des contraintes travail et des investissements bâtiments.

2.4.3. Les céréales : un fort développement à attendre

Partout où il y a possibilité de labourer plus, les céréales devraient se développer et cela pour plusieurs raisons :
- elles sont peu exigeantes en travail,
- elles pourraient bénéficier d'un prix mieux maintenu relativement au lait, voire à la viande,
- elles sont susceptibles de permettre des économies d'échelle,
- elles valorisent le matériel existant ou constituent des tâches faciles à déléguer,
- elles permettent de réduire les coûts de concentré et fournissent de la paille,
- elles offrent une certaine sécurité en année de sécheresse.

CONCLUSION

La réforme dite du découplage, adoptée en juin 2003, comporte de nombreuses inconnues. Les choix définitifs des Etats conditionneront largement la compétitivité relative des élevages et donc les orientations des systèmes de production, dans l'UE comme au sein de l'Hexagone.

Les simulations et les expertises développées en particulier au sein des réseaux d'élevage, tendent à mettre en évidence une profonde modification du contexte et des raisonnements économiques, ce qui pourrait se traduire par des évolutions particulièrement importantes dans les secteurs de l'engraissement en viande bovine et de la production laitière.

L'évolution des productions pourrait introduire ou renforcer une certaine dépendance de l'Europe à l'égard du marché mondial, ce qui pourrait "conforter" la logique d'alignement des prix à la production sur les prix mondiaux. Quoi qu'il en soit la régulation par le marché semble le maître mot de cette réforme aux dépens de la régulation par des mécanismes d'intervention ou de plafonnement des droits à primes. Devrait en résulter une plus grande instabilité des prix et des volumes.

Commission européenne, 2003. Newsletter juillet 2003, règlements, documents et discours sur le site de la Commission http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_fr.htm

Chatellier V., Jacqueriel V. Les exploitations laitières dans l'Union Européenne. Rapport final INRA-ONILAIT, avril 2003, 222p

Institut de l'Elevage, 2003a. Dossier Economie de l'Elevage n°329. Réforme de la PAC, le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003, 64 p.

Institut de l'Elevage, 2003b. Compte rendu n° 200350011, juin 2003. Approche des coûts de production et des revenus en lait, analyse croisée RICA/Réseaux d'Elevage/IPAMPA lait de vache.

Institut de l'Elevage, 2003c. Compte rendu n° 2033306, juin 2003. Impact de la suppression éventuelle de la prime au maïs ensilage sur le système laitier.

Institut de l'Elevage, 2002. Dossier Economie de l'Elevage, novembre 2002, n° 318. L'Elevage bovin, ovin et caprin (lait et viande) au Recensement Agricole de 2000, 68 p.

Institut de l'Elevage, 2001. Dossier Economie de l'Elevage, février 2001, n° 299. La production ovine française, 31 p.

Réseaux d'élevage, 2003, pour le Conseil et la prospective, janvier 2003. Poids et prix de vente des animaux charolais en 2002