

DES AIDES A LA SURFACE :
Pour un élevage plus extensif,
une meilleure régulation du marché
et une plus grande intégration au territoire

David LITVAN

Document de travail
N° 96-9
Août 1996

**DES AIDES A LA SURFACE :
POUR UN ELEVAGE PLUS EXTENSIF,
UNE MEILLEURE REGULATION DU MARCHE
ET UNE PLUS GRANDE INTEGRATION AU TERRITOIRE**

David LITVAN

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 96-9

Août 1996

**Ce document de travail n'engage que son auteur. L'objet de cette diffusion
est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.**

**MINISTERE
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
DIRECTION DE LA PREVISION
139, rue de Bercy - Bâtiment VAUBAN
75572 - PARIS CEDEX 12**

SOMMAIRE

Résumé	3
Introduction	4
<i>PREMIÈRE PARTIE - LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DE L'ÉLEVAGE</i>	6
I - Le système actuel d'aides amplifie les déséquilibres du marché	6
I.1 - Présentation du système actuel d'aides	6
I.2 - Aides animales et régulation de l'offre	7
I.3 - Aides animales et gains de productivité du secteur	7
I.4 - Le problème de l'extensification	8
I.5 - Les coûts du système actuel	9
II - Les contraintes et les objectifs de la réforme	9
II.1 - Les contraintes	9
II.2 - Les objectifs	11
III - Les solutions possibles	12
III.1 - Les solutions a priori envisageables pour le système d'aides	12
III.2 - Présentation des aides à la surface et avantages associés	15
<i>DEUXIÈME PARTIE - SIMULATIONS DES IMPACTS DE LA RÉFORME</i>	18
IV - Les aides à la surface permettraient une meilleure régulation de l'offre bovine	18
IV.1 - Présentation de la variante étudiée et aspects méthodologiques	18
IV.2 - Les résultats de la variante sur le modèle d'offre simulant l'adoption des aides à la surface	19
V - Les aides à la surface permettraient de favoriser les élevages extensifs	22
V.1 - Méthodologie	23
V.2 - Les principaux résultats confirment que la réforme encouragerait les exploitations les plus extensives	24
<i>TROISIÈME PARTIE - LA MISE EN OEUVRE : FINANCEMENT ET ADAPTATION DU SECTEUR LAITIER</i>	28
VI - L'analyse de la contrainte budgétaire met en évidence les transferts entre États membres favorables aux pays disposant d'importantes surfaces fourragères	28
VI.1 - D'un point de vue budgétaire, une réforme structurelle des aides peut éviter un empilement de mesures conjoncturelles coûteuses et permettre un système de soutien plus homogène entre productions animales	28
VI.2 - La France serait bénéficiaire, d'un passage à une aide à l'hectare, indépendamment du traitement particulier du secteur laitier	29
VI.3 - La France dispose d'avantages comparatifs en termes d'extensification compte tenu de l'importance de ses surfaces fourragères et d'un élevage plus extensif que ses principaux concurrents	30

VII - La question de l'éligibilité du contrôle des surfaces fourragères	32
VII.1 - La question du contrôle des surfaces fourragères	32
VII.2 - La mise en oeuvre d'une aide à l'hectare de surface fourragère posera probablement la question du statut du maïs-fourrage et de l'encouragement éventuel des surfaces en herbe	32
VII.3 - La question de l'opportunité d'un maintien d'une contrainte de chargement minimal ou de l'introduction d'un semi-couplage pour les zones les plus extensives	33
VIII - La réforme pose la question de la meilleure adaptation envisageable pour le secteur laitier	34
VIII.1 - Différentes options peuvent <i>a priori</i> être envisagées pour le traitement spécifique du secteur laitier dans la perspective de la réforme de l'élevage	36
VIII.2 - Le choix pour le traitement du secteur laitier doit s'appréhender au regard des contraintes GATT et de l'évolution à moyen-long terme de la filière laitière	38
VIII.3 - Conclusions sur la mise en oeuvre de la réforme du secteur de l'élevage visant l'adoption d'aides à la surface	44
Annexe 1 : Analyse et situation conjoncturelle des secteurs bovin, ovin et laitier	45
Annexe 2 : Analyse d'une première étape possible de la transformation des aides à la tête en aides à la surface consistant à redéployer en France la part nationale de la prime à la vache allaitante en prime à l'herbe	50
Annexe 3 : Résultats détaillés des impacts structurels des scénarios d'aides à la surface Etude du traitement du secteur laitier	57

Résumé

La crise récente de la « vache folle » révèle et amplifie la crise latente du secteur de l'élevage. Elle se caractérise par une offre structurellement excédentaire. La reprise marquée de l'offre, depuis la fin 1994, s'est ainsi traduite par une chute des cours dont la poursuite est prévisible. Elle pourrait même s'amplifier du fait de la baisse de la consommation liée à la crainte de la « vache folle ». En outre, les contraintes du GATT devraient entraîner un surplus cumulé non exportable significatif d'ici l'an 2000. Élaborée à un moment favorable du cycle bovin, la réforme de la politique agricole commune de 1992 portait les germes des déséquilibres actuels, renforçant le système d'aides à la tête. Ce système d'aides a tout d'abord exercé une incitation à l'augmentation de la production : les aides restent en effet couplées à la quantité et à la nature du cheptel détenu. De plus, le système actuel a freiné l'amélioration de la compétitivité de la filière et s'est avéré complexe dans sa gestion et son contrôle. Au-delà des mesures d'urgence liées à la crise de la « vache folle », cette situation justifie donc une réforme d'ensemble des aides animales.

A cet égard, la transformation de ce système actuel d'aides à la tête en aides à la surface permettrait d'améliorer la régulation de l'offre à moyen terme, en favorisant l'extensification. Cette réforme permettrait également un meilleur ajustement de l'offre à la demande, en supprimant certains biais dans les choix actuels de production en faveur des catégories primées, comme la production intensive de taurillons. Les simulations confirment que l'adoption d'aides à la surface engendrerait une extensification dans le secteur des gros bovins, dont l'offre serait alors réduite significativement à horizon 2000.

Dans ce cadre, la filière française pourrait faire jouer ses avantages comparatifs en matière d'extensification, alliant de moindres coûts de production et une meilleure qualité de viande. En termes budgétaires, la France améliorerait son retour budgétaire en raison de l'importance de sa surface fourragère. Il en résulterait aussi une meilleure prise en compte de l'environnement, l'incitation à extensifier pouvant réduire les nuisances de l'élevage intensif. En termes d'aménagement du territoire, la réforme favoriserait les zones extensives d'élevage allaitant (à viande) du centre de la France.

En pratique, la question du contrôle des surfaces fourragères nécessite alors une attention particulière. La mise en oeuvre d'une telle réforme des aides animales ne peut être que progressive, car il faut notamment tenir compte de la spécificité du soutien du secteur laitier (via le prix du lait et le système des quotas). A cet égard la solution la plus simple pourrait consister à exclure dans un premier temps du bénéfice des nouvelles aides les « surfaces laitières » définies au prorata du cheptel laitier. Cependant, l'adaptation par ailleurs nécessaire du secteur laitier aux contraintes GATT ne permet pas d'écarter ultérieurement une baisse du soutien laitier par les prix, pour éviter un renforcement des instruments quantitatifs rigides d'ajustement de l'offre à des débouchés externes contraints. Le bénéfice des aides à l'hectare au secteur laitier pourrait alors constituer une compensation partielle à une baisse de prix du lait. Enfin, il convient de noter qu'une éventuelle revalorisation de la prime à l'herbe, définie au niveau national, pourrait également constituer une première étape dans l'encouragement à l'élevage extensif prévu dans le cadre de cette réforme.

INTRODUCTION

La crise de la « vache folle » a servi de révélateur aux problèmes latents de la filière bovine, mettant en relief et renforçant des déséquilibres déjà présents. En effet, la réforme de la politique agricole commune (PAC) était centrée essentiellement sur la réforme des grandes cultures. En revanche, le secteur de la viande n'était touché que de manière indirecte : la baisse des prix des céréales bénéficiant avant tout aux productions hors sol (porcs et volailles), une baisse des prix d'intervention de la viande bovine était décidée cependant pour respecter la compétitivité de la viande rouge par rapport à la viande blanche. Cette baisse devait être compensée par une hausse des aides à la tête déjà en place avant la réforme. Pour autant, la filière bovine ne bénéficiait pas d'une véritable réforme structurelle, alors que la conjoncture favorable de l'époque masquait les difficultés structurelles latentes.

Ces difficultés résultent du caractère structurellement excédentaire de l'offre de viande rouge par rapport à une consommation en déclin dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, voire plus largement de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), depuis 1992. De plus, la signature des accords du GATT a encore renforcé les contraintes pesant d'ici l'an 2000 sur la filière. La limitation des exportations subventionnées vers les pays tiers - hors Union européenne - restreint en effet les débouchés externes et donc la demande totale de viande. Cette nouvelle restriction porte d'ailleurs tant sur les viandes rouges que les viandes blanches.

En ce qui concerne la régulation du marché de la viande, la réforme de 1992 a en fait renforcé le système en place, accroissant les dysfonctionnements de la filière en incitant à l'augmentation du cheptel et de la production marginale de viande. Par ailleurs, les incitations visant à extensifier la production se sont avérées insuffisantes.

La crise de la « vache folle » apparaît aussi comme le détonateur d'une réforme de grande ampleur qui était sans doute inévitable à terme. En France, le gouvernement a ainsi pris acte de

la nécessité d'une réforme structurelle, le Conseil des ministres du 19 juin 1996 ayant en effet proposé, outre des mesures d'aides conjoncturelles pour faire face à la crise, de réformer l'organisation commune de marché (OCM) de la viande bovine. Le compte rendu du Conseil des ministres du 19 juin estimait ainsi que « *les exploitations doivent être orientées vers des systèmes de production plus extensifs pour maîtriser la production de viande tout en permettant une occupation optimale du territoire, une prise en compte harmonieuse de l'environnement et une amélioration de la qualité des produits alimentaires* ». D'après ce Conseil des ministres, « *la France proposera aux autres États membres une réforme des conditions d'attribution des primes animales* ».

Dans cette perspective, le présent document a pour objet d'étudier une réforme du secteur de l'élevage fondée sur l'adoption d'aides à la surface qui constitueraient le pendant aux aides directes (à la surface également) mises en place en 1992 dans le secteur des grandes cultures. Plus précisément, on analysera l'hypothèse du remplacement des aides à la tête actuelles par des aides à la surface, plus dé-couplées de l'offre.

Compte tenu du poids des aides dans le secteur de l'élevage, la réforme envisagée permettrait de promouvoir une agriculture plus extensive. De telles aides permettraient par ailleurs de privilégier davantage une alimentation de qualité, en particulier en supprimant l'avantage donné actuellement aux surfaces de maïs-ensilage, destinées à l'élevage intensif, par rapport aux surfaces en herbe. Elles pourraient également permettre de mieux assurer le rôle d'occupation du territoire et d'aménagement de l'espace joué par cette filière.

L'étude est organisée comme suit : la première partie met en évidence la nécessité d'une réforme véritablement structurelle du secteur animal ; elle explicite les objectifs de la réforme et présente les différentes alternatives a priori envisageables, notamment l'adoption d'aides à la surface. La deuxième partie présente les résultats des simulations quantitatives de la réforme étudiée qui confirment l'incitation à l'extensification et la meilleure régulation du marché induite par les aides à la surface. Enfin, la troisième partie traite de la mise en oeuvre concrète de la réforme, et

aborde en particulier des questions de financement et d'adaptation du secteur laitier. En effet, la réforme concerne également ce secteur, compte tenu des interactions entre les

filières viande et lait, la filière lait fournissant plus de 70 % de l'offre de viande bovine de l'Union européenne.

PREMIÈRE PARTIE : **LA NÉCESSITE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DE L'ÉLEVAGE**

I - Le système actuel d'aides amplifie les déséquilibres du marché

I.1 - Présentation du système actuel d'aides

Le système d'aides actuel se caractérise dans les secteurs bovin et ovin par des aides fixées essentiellement à la tête de cheptel. Les aides sont différentes selon la nature du cheptel. On peut ainsi distinguer :

- les aides ou primes à la vache allaitante pour les vaches à viande (dites PMTVA, soit prime pour le maintien du troupeau de vaches allaitantes) ;
- les aides aux jeunes bovins mâles (dites PSBM, soit primes spéciales aux jeunes bovins mâles).

A cela, il faut ajouter les primes ovines (dites PCO, soit primes compensatrices ovines), payées également à la tête de brebis.¹

On peut remarquer que les vaches laitières ne bénéficient pas d'aides à la tête car la production laitière bénéficie déjà par ailleurs d'un soutien indirect du fait du prix de lait élevé (grâce au système des quotas de production prévalant dans l'Union européenne).

A ces différentes primes de base (vache allaitante, jeune bovin mâle et prime ovine) viennent se rajouter d'autres catégories de primes développées ci-après.

- Un complément extensif, payé également à la tête de cheptel est attribué si le chargement (nombre de têtes par hectare de surface fourragère) est inférieur à 1,4 unité par hectare.

Seuls les élevages les plus extensifs en bénéficient. En pratique, cette contrainte de chargement reste peu contraignante en France et la grande majorité des éleveurs en bénéficient.

¹ Les difficultés structurelles du secteur animal concernent en effet également le secteur ovin, du fait d'une dispersion de la production avec des élevages de petite taille difficilement capable de fournir à la grande distribution une offre de qualité standard (voir annexe 1 pour l'analyse du secteur).

Aides actuelles	Caractéristiques
Prime à la vache allaitante (PMTVA)	<i>Prime à la tête</i> <i>Montant = 1160F/vache (dont 200F payé par le budget national pour les 40 premières vaches)</i> <i>Enveloppe (France) = 4,84 MdF (dont environ 659 MF sur le budget national)</i>
Prime spéciale au jeune bovin mâle (PSBM)	<i>Prime à la tête</i> <i>Montant = 720F/jeune bovin payable en deux fois</i> <i>Enveloppe = 2,1 MdF (UE)</i>
Prime compensatrice ovine (PCO)	<i>Prime à la tête</i> <i>Montant = 165F/brebis</i> <i>Enveloppe = 1,15 MdF (UE: 95)</i>
Complément extensif	<i>Prime à la tête</i> <i>Montant = 240F/tête</i> <i>Condition : chargement inférieur à 1,4 UGB/ha²</i>
Prime à l'herbe	<i>Aide à la surface (en herbe)</i> <i>Montant = 300F/ha</i> <i>Enveloppe = 1,43 MdF dont la moitié sur le budget national</i> <i>Condition : chargement inférieur à 1 UGB/ha ou compris entre 1 et 1,4 UGB/ha (si la surface en herbe occupe plus de 75 % de la surface fourragère)</i>

Chiffres 1996 hors effet vache folle

- Une prime à l'herbe a été mise en place dans le cadre des mesures nationales d'accompagnement de la réforme de la PAC en 1992. Il s'agit de la première aide attachée à la surface dans le secteur de l'élevage. Elle est fixée par hectare de surface en herbe et son montant est de 300 francs par hectare. Contrairement au complément extensif, cette aide est réellement ciblée sur les élevages les plus extensifs dont le chargement (nombre de têtes par hectare) est inférieur à une unité par hectare de surface fourragère ou dont le chargement est compris entre 1 et 1,4 unité par hectare de surface fourragère si les surfaces en herbe occupent plus des trois quarts de la surface fourragère totale. Il est intéressant de noter que cette prime à l'herbe, appréciée dans

² L'UGB ou Unité Gros Bétail correspond environ à une tête de cheptel, pondérée de la catégorie et de l'âge de l'animal.

le monde agricole, est une aide à la surface. De plus, elle a des effets structurels certes encore limités mais importants puisqu'elle permet de limiter la distorsion existante entre les élevages intensifs et extensifs. En effet, les élevages intensifs bénéficient d'une aide aux céréales (dans le cadre des aides directes issues de la réforme de la PAC) pour les céréales intracommunautaires, en particulier les aides directes au maïs-ensilage. Le tableau ci-après présente de manière synthétique les principales aides actuelles dans le secteur animal, ainsi que leurs caractéristiques essentielles.

I.2 - Aides animales et régulation de l'offre³

Le système actuel d'aides n'a pas permis d'assurer une régulation satisfaisante de l'offre. En effet, les aides sont constituées par des primes liées à la quantité et à la nature du cheptel détenu. Le contingentement des droits à primes, établi pour des raisons principalement budgétaires, a eu un effet limité sur l'offre : les références ont été assises sur la base du cheptel de 1992, année pendant laquelle des phénomènes de rétention avaient pu être observés ; de plus, les petits producteurs (moins de 15 unités de bétail) et certaines catégories de cheptel (génisses) ont été exemptés des contraintes de plafonds de chargement (nombre de têtes à l'hectare) fixés pour l'attribution des aides.

Ce système d'aides, partiellement couplées, a d'ailleurs largement surcompensé les baisses de prix de la réforme. Alors qu'il était prévu initialement que le revenu des éleveurs bovins en France augmente de 18 % à l'issue de la réforme (source : ministère de l'Agriculture, Agreste n°55, mars 1994), les augmentations observées lors des deux premières années de la réforme de la PAC ont été de 12,5 % en 1993 et de 15,9 % en 1994. Pour 1995, l'évolution du revenu des éleveurs des bovins viande devait se stabiliser (+ 1,8 % en moyenne par exploitation selon les derniers chiffres disponibles). De plus, le contingentement des primes ne se traduit pas par le contingentement de la production : certaines exploitations peu

vent produire marginalement sans prime (cet effet est par exemple marqué dans les nouveaux Länder allemands, où le coût marginal de production apparaît relativement bas). On peut également noter que les primes, même plafonnées peuvent maintenir ou développer des exploitations en assurant la couverture de certaines charges de structure. Enfin, il faut tenir compte, même en cas de maîtrise du cheptel, de l'augmentation du poids moyen à l'abattage, de l'ordre de 0,4 % par an sur moyenne période dans la Communauté (1973-1985), mais qui s'est accélérée récemment (0,8 % par an de 1987 à 1992).

L'ensemble de ces éléments a largement contribué à la reprise particulièrement marquée de l'offre bovine à laquelle on assiste depuis la fin 1994 et s'est traduit par une baisse des prix bien avant l'éclatement de la crise de la « vache folle » en mars 1996. Ainsi, avant même le déclenchement de la crise, on estimait que le surplus non exportable cumulé sur la période 1996-2000 pourrait atteindre, voire dépasser les deux millions de tonnes pour une production communautaire de l'ordre de 8 millions de tonnes, soit un excédent annuel de près de 7 % de la production de l'Union européenne. Au-delà, la baisse de la consommation induite par la crise de la « vache folle » pourrait aller probablement jusqu'à doubler l'excédent de production en l'an 2000⁴.

I.3 - Aides animales et gains de productivité du secteur

Le système d'aides ne constitue pas non plus une incitation à l'amélioration de la compétitivité de la filière, notamment française, et de son aval.

Le système de droits à primes individuels quasiment inaccessibles empêche en effet les mouvements de production entre éleveurs ayant des coûts marginaux de production différents

³ Pour plus de détails sur le diagnostic des différents secteurs, voir annexe 1 sur la situation du secteur de la viande bovine, du secteur ovin et du secteur laitier en France.

⁴ Après le choc de consommation lié à la crise de la « vache folle », l'Institut de l'élevage (source: *Le dossier de juin - juillet 1996 no 249-250*) retenait comme scénario « plutôt optimiste » une baisse de la consommation de l'ordre de 10% sur les six années à venir. Une telle baisse se traduirait alors par un excédent de l'offre par rapport à la demande d'environ 1 million de tonnes par an, soit un niveau équivalent à près de 15% de la production européenne de 1995.

et limite, de ce fait, la baisse des coûts de production, alors même que l'on observe une dispersion importante de la rentabilité et de la compétitivité des exploitations.

Le système actuel, peu incitatif à la réalisation de gains de compétitivité, ne permet donc pas de développer des segments de marchés d'exportations sans restitutions sur des produits à forte valeur ajoutée, seule voie de contournement des contraintes du GATT⁵.

Enfin, la filière française ne peut en particulier faire jouer ses avantages comparatifs en matière d'extensification, alors même qu'elle dispose d'importantes surfaces fourragères. De manière plus générale, on peut noter que l'élevage extensif permet d'allier de moindres coûts de l'alimentation animale (à base d'herbe) et d'une meilleure qualité de viande.

I.4 - Le problème de l'extensification

Le caractère individuel de certains droits à prime, le niveau relativement élevé des plafonds de chargement, ainsi que l'exonération des contraintes de plafond de chargement (seuils d'écèlement pour l'attribution des aides) pour les exploitations de moins de 15 unités de bovins et pour certaines catégories de cheptel, limitent fortement l'incitation à extensifier qui constituait pourtant un objectif affiché de la réforme.

De plus, les instruments mis en place lors de la réforme de la PAC n'ont pas corrigé les déséquilibres entre les différents types d'élevages : en particulier, la prime au maïs ensilage fortement élevée encourage l'élevage intensif (avec tous les problèmes de pollution et de qualité de la viande posés par ce type d'élevage). Une telle prime constitue une distorsion de concurrence au détriment des élevages extensifs. A cet égard, la prime à l'herbe constitue la première forme de prime à la surface, mais il faut signaler que son montant reste cependant bien inférieur à la prime au maïs ensilage.

Cette faible incitation à l'extensification s'est traduite par une concentration des élevages

intensifs dans certaines zones, notamment en Bretagne. Une telle concentration pose des problèmes environnementaux.

L'élevage intensif peut en effet provoquer une pollution importante des eaux (par le biais des déjections animales notamment) ; en outre, il repose sur la culture du maïs-ensilage qui peut se révéler très polluante : engrais, produits phytosanitaires, irrigation et problèmes de ressource en eaux.

De telles pollutions ont un coût important pour la société : à court et moyen terme, le coût de la mise aux normes des bâtiments d'élevage pourrait être de l'ordre de 14 milliards de francs (à +/-2MdF), si ce programme ne fait pas l'objet d'un réexamen de son efficacité compte tenu de la dérive des coûts actuellement observée. Au-delà, les pollutions d'origine agricole peuvent entraîner des pertes d'usage récréatif de certaines régions (qu'on pense, par exemple, à l'eutrophisation de certaines côtes bretonnes).

Du point de vue de la santé publique, l'élevage intensif est même susceptible d'engendrer certains risques de manière privilégiée. En particulier, concernant le problème de la « vache folle », on peut noter que les élevages touchés sont en général des élevages intensifs, tandis que les élevages extensifs (élevage allaitant du centre de la France notamment), orientés vers une production soignée d'une alimentation de qualité, semblent davantage épargnés. Le coût direct de la crise de la « vache folle » risque d'ailleurs d'être très significatif, du fait des abattages de cheptel et du coût de l'intervention (du fait de la baisse des cours et de la consommation). Il devrait se chiffrer au minimum, pour l'Union européenne, en 1996 à 1,5 milliards d'Écus (soit près de 10 MdF), compte tenu des aides directes au revenu fixées à 850 Mecus lors du Conseil des ministres de l'Agriculture des 24-27 juin 1996. A ce coût direct, sont susceptibles de s'ajouter à terme des coûts indirects liés aux éventuelles conséquences sanitaires, si les craintes de transmission de la maladie de la « vache folle » à l'homme se révélaient exactes.

⁵ La viande découpée fraîche présente ainsi une valeur ajoutée supérieure aux carcasses congelées : le prix à l'export sur certains segments de marché en viande fraîche peut être supérieur au prix communautaire, alors que la valeur des viandes congelées est de 2 à 8 fois plus faible pour une destination donnée.

Enfin, en termes d'aménagement du territoire, la situation actuelle tend à accentuer la bipolarisation de l'espace. D'un côté, on assiste à un regroupement d'exploitations, de plus en plus intensives. D'un autre côté, certains espaces (centre de la France notamment) avec un mode d'exploitation plus extensif connaissent un déclin démographique et une baisse de leur activité. Ces espaces ne bénéficient généralement pas des mêmes qualités agronomiques que les régions les plus intensives, ni de la proximité de certains bassins de consommation ou de la même concentration d'industries agro-alimentaires. L'évolution potentielle de la situation doit d'ailleurs être appréhendée au regard des données démographiques, les régions du centre de la France connaissant une moyenne d'âge élevée.

I.5 - Les coûts du système actuel

Le système de primes à la tête différenciées a introduit une gestion complexe, tant pour l'administration que pour les agriculteurs eux-mêmes. La différenciation des primes en fonction de la catégorie de cheptel est la première source de complexité. Elle est même une source de distorsion économique, car elle biaise les choix de production du fait de l'importance des primes. La deuxième source de complexité tient en l'existence de mesures d'exemption : exemption des certaines catégories de cheptel ou de certains producteurs des contraintes de chargement. La troisième source de complexité provient de la coexistence de plusieurs modes de soutien : soutien à la tête pour les primes à la vache allaitante et la prime aux jeunes bovins mâles, aides à la surface telles que la prime à l'herbe, enfin soutien par le prix et le système des quotas dans le secteur laitier.

L'existence de ces aides multiples ont par ailleurs entraîné la nécessité d'un fort contrôle et induit un régime fortement administré des primes. Cette complexité, ainsi que la lourdeur de la gestion administrative, ont par ailleurs accentué dans le monde agricole un sentiment de ressentiment vis-à-vis d'un régime renforcé de dépendance et d'assistance, dont les critères peuvent sembler parfois arbitraires et dépourvus de sens.

Tout naturellement, cette complexité s'est traduite par des fraudes importantes avec l'illustration qu'en a donné récemment le problème des « vaches corses » et l'existence de véritables « troupeaux fantômes ».

II - Les contraintes et les objectifs de la réforme

Après la réforme de la PAC de 1992, centrée sur les grandes cultures, une réforme d'ampleur équivalente semble désormais nécessaire dans le secteur de l'élevage, compte tenu des difficultés rencontrées, de manière notamment à assurer une meilleure régulation de l'offre de viande. On peut d'ailleurs noter que dès l'adoption de la réforme de la PAC centrée sur les grandes cultures, il semblait vraisemblable qu'une crise grave aurait lieu dans le secteur animal et que celui-ci devrait faire l'objet ultérieurement d'une réforme. La crise de la vache folle a précipité l'urgence de la réforme.

Toute réforme du secteur de l'élevage a priori envisageable doit alors tenir compte d'un certain nombre de contraintes incontournables puis identifier clairement les objectifs à court, moyen et long terme⁶.

II.1 - Les contraintes

Les contraintes d'une réforme du secteur de l'élevage doivent tout d'abord prendre en compte les spécificités de ce secteur dans le monde agricole.

Ces spécificités tiennent en premier lieu à des facteurs sociaux. Le nombre d'exploitations d'élevage est en effet très important puisque l'on dénombre environ 86 900 exploitations de bovins viande, 85 400 exploitations de bovins lait, 21 100 exploitations de bovins mixtes (lait-viande) et 91 100 exploitations ovines, soit un total de près de 300 000 exploitations sur un ensemble en France de 734 800 exploitations⁷.

⁶ Pour une approche modélisée de la définition des politiques agricoles appliquée à la négociation de la réforme de la PAC, on pourra se reporter à l'article de F.G. Le Theule et D. Litvan : *Revue Française de Sciences Politiques* - octobre 1993 : « La réforme de la PAC : analyse d'une négociation communautaire ».

⁷ Source : Agreste - recensements agricoles et enquêtes structures - voir graphagri 1996.

Pas loin d'une exploitation sur deux est ainsi concernée directement par une telle réforme. Le secteur de l'élevage se distingue également par un revenu nettement plus faible que la moyenne des exploitations. Pour les élevages bovins-viande et ovins, le revenu moyen sur longue période est ainsi inférieur à la moitié de la moyenne de l'ensemble du secteur agricole. Les aides sont donc dans ce secteur tout particulièrement importantes dans la formation du revenu.

Les spécificités de la filière d'élevage tiennent en second lieu à l'écart important qui existe entre les prix intérieurs prévalant à l'intérieur de l'Union européenne et les « prix mondiaux » prévalant sur les marchés tiers. En effet, contrairement aux productions de céréales où les écarts entre les prix internes et prix mondiaux se sont considérablement réduits (depuis la réforme de 1992), les prix intérieurs sur le marché de la viande bovine restent de l'ordre de 40 % plus élevés que les prix des marchés mondiaux. Dans le secteur de la viande, il convient de rappeler cependant qu'il n'existe pas de véritable marché mondial, compte tenu de l'hétérogénéité des produits (plus ou moins transformés et de qualité variable) et des différentes zones. Il existe deux grands marchés : le marché Atlantique et le marché Pacifique. Ainsi, sur les différents marchés, l'écart entre le prix intérieur et les prix mondiaux peut varier de 25 % à 60 %. Pour un prix intérieur d'environ 20F/kg (avant la crise de la « vache folle »), les prix varient pour les pays les plus extensifs jusqu'à 8 à 12 F/kg.

Une troisième spécificité du secteur de l'élevage réside dans la complexité des interactions entre filières. L'exemple le plus marquant est l'interaction entre les filières viande et lait. Ainsi, en 1984, lors de l'introduction des quotas laitiers, on a assisté à un fort effet d'encombrement de l'offre bovine, les vaches laitières excédentaires étant alors remises sur le marché de la viande (vaches de réforme). A ce titre, il convient de rappeler que l'offre de viande bovine provient à 70 % du cheptel laitier (et à 30 % du cheptel allaitant).

Les interactions concernent également l'ensemble des filières viande, du fait de la concurrence entre les viandes blanches et les

viandes rouges. A titre d'exemple, une conséquence potentielle de la crise de la vache folle pourrait être un regain d'intérêt des consommateurs pour les viandes blanches, si ces viandes étaient bien identifiées in fine comme exemptes de risque de contamination éventuelle du fait de l'utilisation des farines de viande. Les dernières interactions concernent les interactions avec les grandes cultures, l'alimentation animale constituant un débouché très important pour les céréales. L'exemple le plus typique est celui de la réforme de la PAC où l'un des objectifs essentiels de la réforme était de redonner une compétitivité aux céréales dans l'alimentation animale par rapport aux produits de substitution aux céréales (PSC : corn gluten feed, manioc...) importés à bas prix. Ces différentes interactions nécessitent donc une attention toute particulière quand on touche au secteur de l'élevage, car toute réforme de ce secteur a des répercussions sur l'ensemble des filières : lait, céréales, productions hors sol et industries d'aval.

Une réforme du secteur doit également tenir compte d'un certain nombre de contraintes : celles-ci peuvent être à court ou moyen terme, et à plus long terme.

Les contraintes à court terme concernent tout d'abord la baisse tendancielle - constatée sur plusieurs années - de la consommation, renforcée encore par la défiance des consommateurs du fait de l'effet « vache folle ». La baisse tendancielle de la consommation de viande rouge a plusieurs explications difficilement quantifiables : les prix plus attractifs des viandes blanches (porcs et volailles), le déclin de la cuisine traditionnelle (à base souvent - en France notamment - de viandes rouges), un souci de qualité plus grand (crainte du « gras » en particulier et plus grande attractivité du poisson bénéficiant probablement d'une meilleure image sanitaire...), l'apparition de nouveaux goûts (cuisine légère...).

Les contraintes à moyen terme concernent essentiellement les contraintes GATT qui limitent les exportations subventionnées avec restitutions. La première campagne d'application des accords du GATT s'est étendue du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996. Les possibilités d'exportations subventionnées

seront alors progressivement réduites lors des quatre campagnes suivantes jusqu'en l'an 2000. Au total, hors effets liés à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), ces contraintes devraient entraîner l'apparition d'un surplus non exportable, dont le cumul pour la période 1995-2000 pourrait atteindre ou dépasser les deux millions de tonnes (pour une production communautaire de l'ordre de 8 millions de tonnes).

Les contraintes à plus long terme, dont doit tenir compte la réforme de la filière de l'élevage, sont essentiellement la perspective d'un nouveau round de négociation à l'Organisation mondiale du commerce à partir de 1999, la perspective d'adhésion des PECO, enfin, le renforcement prévisible de la contrainte environnementale.

L'intégration des préoccupations environnementales commence en effet à se mettre en place au plan national, avec notamment le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Les dérives du coût du programme (environ 12 à 16 milliards de francs) montrent l'importance des enjeux pour les années à venir. Cette intégration de l'environnement dans la PAC est également fortement discutée au plan communautaire dans le cadre du cinquième programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne, ou encore, plus récemment, dans le cadre du Livre blanc de la Commission sur l'évolution de la PAC dans la perspective d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La crise de la « vache folle » renforce encore le souci d'une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement.

II.2 - Les objectifs

Compte tenu des déséquilibres identifiés ci-dessus, les objectifs de la réforme sont naturellement multiples. Cependant, une hiérarchisation des objectifs s'impose, en mettant au premier plan l'objectif de régulation de l'offre qui reste actuellement structurellement excédentaire.

Un second objectif, moins primordial à court terme, mais déterminant à terme, réside dans la nécessité d'améliorer la compétitivité de la filière. Les contraintes du GATT renforcent en

effet le jeu concurrentiel sur les marchés d'exportations (avant l'an 2000). La compétitivité doit d'abord s'exprimer au plan national, où la gestion très administrée des quotas de primes freine les initiatives et peut pénaliser les producteurs les plus compétitifs qui ne peuvent s'agrandir. Cette compétitivité doit ensuite s'exprimer au plan communautaire, où chacun des pays doit pouvoir tirer au mieux le parti de ses avantages comparatifs dans chacune des productions concernées. Enfin, au-delà, la compétitivité de la filière européenne doit pouvoir mieux s'exprimer au niveau mondial en laissant ouvert à terme une possibilité d'exportations sans restitutions sur certains segments et certains marchés. L'amélioration de la compétitivité de la filière passe aussi, outre la recherche de la maîtrise des coûts, par une amélioration de la qualité. Cette qualité accrue est liée notamment à une amélioration de l'alimentation animale. Cette amélioration de la qualité peut passer par un meilleur ajustement de l'alimentation aux besoins réels des animaux en fonction des différentes phases de leur croissance, par un recours privilégié à une alimentation traditionnelle à base d'herbe ou plus généralement par un mode de production plus extensif, enfin par la promotion de filières locales. Une telle amélioration de la qualité est d'ailleurs susceptible de redonner de la confiance aux consommateurs. Pour autant, un changement de cap important est probablement nécessaire à cette fin, pour adresser un véritable signal de nature à rétablir une plus grande confiance des consommateurs et des populations après la crise de la « vache folle ».

Au-delà, d'autres objectifs de plus long terme doivent également guider la réforme conformément aux contraintes évoquées plus haut. Un premier objectif de long terme consiste à s'assurer que la réforme envisagée contribue, ou en tout cas ne compromette pas, l'adhésion prochaine des PECO. Un deuxième objectif de long terme (après l'an 2000) consiste, pour éviter tant que possible la crise politique majeure observée lors des dernières négociations GATT sur le sujet agricole, à avoir une réforme qui soit compatible avec l'évolution probable des futures négociations. Dans cette dernière perspective, il est probable que la mise en place d'un plus grand découplage soit de nature à préparer la future négociation de

l'OMC, de même que le découplage relatif mis en place lors de la réforme de la PAC dans le secteur des grandes cultures avait pu constituer un « bouclier » dans les négociations de l'Uruguay Round. Un tel découplage pourrait par ailleurs contribuer à une meilleure prise en compte des objectifs d'environnement et d'aménagement du territoire dans l'évolution de la PAC, sans engendrer des effets pervers sur les marchés.

Enfin, un dernier objectif devrait être de viser à une simplification du soutien de la filière. On a en effet vu la complexité du nombre d'aides et de leurs critères d'attribution qui compliquent le travail des éleveurs (nombreuses déclarations) et des administrations concernées.

III - Les solutions possibles

Il convient donc d'envisager l'ensemble des réformes possibles et de les examiner à l'aune des objectifs et des contraintes mentionnées.

Les différentes alternatives *a priori* envisageables consistent :

- soit à amender à la marge le système d'aides actuel : revalorisation d'aides à la tête ; renforcement des contraintes de chargement ; renforcement des contraintes quantitatives.

- soit à faire évoluer plus fondamentalement le mode de soutien.

Il importe de noter que ces options ne sont en aucun cas exclusives. En particulier, on peut envisager l'adoption transitoire de mesures de restriction quantitative de l'offre à court terme couplées à une réforme structurelle du soutien à moyen terme, susceptible lui-même (s'il n'engendre pas d'effets pervers) d'être alors revalorisé en fonction des crises.

III.1 - Les solutions *a priori* envisageables pour le système d'aides

♦ 1/ La dégressivité des aides

On pourrait *a priori* penser qu'une dégressivité des aides puisse avoir un effet positif pour contenir l'accroissement de la production. Une justification éventuelle pourrait être de chercher à tenir compte des gains de productivité du secteur et à se préparer aux futures négociations de l'OMC, le Farm Bill américain

ayant introduit une dégressivité des aides pour les années à venir (dans le secteur des grandes cultures).

Pour autant, une simple dégressivité des aides actuelles présenterait de nombreuses limites. Elle ne serait pas réaliste compte tenu de la faiblesse des revenus et des faibles gains de productivité de la filière. En effet, il faut garder à l'esprit que le revenu moyen par exploitation de l'élevage bovin-viande et ovin reste inférieur de moitié à la moyenne de l'ensemble de la branche agricole et que la crise de la « vache folle » pourrait même amplifier cet écart. De plus, la dégressivité des aides dans le secteur animal ne saurait être par ailleurs que très lente compte tenu du rythme des gains de productivité de ce secteur (de l'ordre de 0,4 % par an).

♦ 2/ La poursuite de la baisse des prix telle qu'elle a été amorcée par la réforme de la PAC de 1992

Outre le fait qu'il n'existe pas réellement de marché mondial de la viande, en dehors de la viande congelée, les écarts entre les prix intérieurs et les prix des différents marchés (Pacifique et Atlantique) sont considérables. Ainsi, la poursuite de la réforme de 1992 fondée sur une baisse de prix intégralement compensée par une hausse des aides directes actuelles, afin de faire face à l'excès d'offre sur le marché communautaire et de permettre les exportations sans restitutions, conduirait compte tenu de la différence entre les prix communautaires et les « cours mondiaux » (entre 30 et 60 %) à un coût budgétaire très important. A titre indicatif, le coût d'une compensation intégrale d'une baisse des prix d'intervention de 40 % de la viande bovine présenterait pour la Communauté un coût budgétaire de près de 9 milliards d'Écus, ce qui induirait un fort dépassement de la ligne directrice agricole. Il faut en effet s'attendre par ailleurs à moyen terme à une hausse significative du budget agricole communautaire du fait de la perspective d'adhésion des PECO, le coût d'adhésion étant chiffré entre 10 et 34 milliards d'écus selon la date d'intégration, les hypothèses d'évolution de la production et de croissance macro-économique de ces pays. Par ailleurs, des efforts budgétaires importants doivent être réalisés par les États membres dès 1996-1997 pour le respect des critères de Maastricht fixés

pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Un renforcement substantiel du budget agricole européen ne semble donc ni envisageable, ni même souhaitable à court et moyen terme. On peut d'ailleurs remarquer que l'on s'oriente vers un financement de la crise de la « vache folle » réalisé pour partie par des économies effectuées dans d'autres secteurs agricoles (céréales et oléagineux).

♦ 3/ *La revalorisation des aides actuelles*

Les pertes constatées pour le revenu des éleveurs peuvent inciter à une revalorisation des aides actuelles. Pour autant, un tel raisonnement négligerait les effets à moyen terme d'une simple revalorisation des aides à la tête. En effet, l'augmentation des aides actuelles ne résoudrait pas les déséquilibres de l'offre, dans la mesure où restant couplées à la quantité et à la nature du cheptel détenu, elles exercent un effet incitatif à augmenter la production. A cet égard, toute simple revalorisation de la prime à la vache allaitante ou de la prime spéciale au jeune bovin mâle dans le contexte actuel ne ferait qu'aggraver les déséquilibres. Les simulations effectuées sur le modèle d'offre MAGALI disponible à la direction de la Prévision du ministère de l'économie et des Finances confirment les risques potentiels d'une simple revalorisation des aides actuelles. A titre indicatif, une revalorisation par rapport au niveau issu de la réforme de la PAC, de la prime à la vache allaitante de 25 % (+ 25 Écus) et de 28 % de la prime spéciale au jeune bovin mâle (soit + 30 Écus) entraînerait une hausse significative à moyen terme de la production (+ 1,7 % en l'an 2000 par rapport au scénario central d'évolution spontanée), compte tenu de droits à produire non pleinement réalisés. Cette hausse de l'offre s'accompagnerait d'un effet de dépréciation accentuée sur les prix (-2 % en l'an 2000 par rapport au scénario central du modèle).

En outre, les contraintes du GATT limitant les exportations subventionnées devraient devenir actives dès 1996 et accroître l'excès d'offre sur le marché communautaire : le surplus cumulé non exportable sur la période 1995-2000 pourrait atteindre jusqu'à 2 millions de tonnes pour une production annuelle communautaire de l'ordre de 8 millions de tonnes. Augmenter les aides actuelles dans ce contexte

entraînerait alors, du fait de la hausse prévisible de l'offre, une augmentation du flux potentiel de stocks. L'augmentation prévisible des stocks serait en effet de l'ordre de 100 000 à 200 000 tonnes pour une hausse de la production de 1 à 2 % sur une seule année, consécutive à une revalorisation des aides actuelles. La reconstitution de tels stocks se traduirait alors par des coûts budgétaires importants, les carcasses achetées ne pouvant être revendues vers les pays tiers du fait de restrictions aux exportations avec subventions dans le cadre des contraintes du GATT. Le recours massif à l'intervention ne peut être envisagé que comme une solution de court terme, destinée à désengorger certains marchés agricoles (arrivée des broutards en automne par exemple). Au-delà, l'objectif d'une plus grande compétitivité de la filière ne saurait être atteint dans une telle approche.

Par ailleurs, le simple renforcement des aides actuelles ne permettrait pas de supprimer certains biais existant actuellement dans les choix de production des éleveurs en faveur des catégories primées et une meilleure adaptation de l'offre à la demande. A titre d'exemple, les revalorisations successives de la prime spéciale au jeune bovin mâle (PSBM) ont encouragé le développement de la production intensive de taurillons. Un encouragement plus marqué aux productions intensives ne répondrait pas de ce fait à l'objectif d'améliorer la qualité de l'offre.

En outre, le renforcement des aides couplées actuelles davantage favorables aux pays intensifs (disposant d'un grand nombre de têtes à l'hectare) ne permet pas à la France de faire jouer ses avantages comparatifs en termes d'extensification. Une revalorisation des aides actuelles ne contribuerait donc pas à l'amélioration de la compétitivité de la filière française.

Enfin, dans la perspective d'adhésion des PECO, l'attribution potentielle à terme, au-delà de la période de transition, des aides directes aux agricultures des PECO (pour éviter des risques de distorsions de concurrence) pourrait constituer une tentation à l'augmentation du cheptel pendant la période de transition pour bénéficier du maximum d'aides à la tête. Si les aides directes ne devaient pas être accordées *in fine* aux PECO,

la question du contrôle de l'offre de viande serait alors également posée avec la plus grande acuité.

♦ *4/ Le durcissement des contraintes quantitatives*

Le durcissement des contraintes quantitatives (baisse du poids maximal garanti pour l'intervention, évolution du nombre de droits à prime, abattage précoce de veaux laitiers à 8 jours notamment) est une solution envisageable à court terme et il est probable qu'on ne puisse tout à fait s'en passer dans le secteur animal, compte tenu de l'ampleur actuelle de la crise. Des propositions de la Commission européenne ont d'ailleurs été effectuées en ce sens le 30 juillet 1996. A court terme, un renforcement de certaines contraintes quantitatives peut probablement apparaître comme souhaitable pour minimiser les excédents d'offre. En particulier, on peut envisager de chercher à contenir voire à réduire le poids moyen des carcasses. On peut également, pour contenir le troupeau allaitant, chercher à diminuer voire geler les références nationales non attribuées⁸. Une autre possibilité serait de chercher à réduire l'offre du cheptel laitier, en éliminant par exemple certains veaux destinés à la production de jeunes bovins ou de boeufs. En effet, on rappelle que le cheptel laitier fournit 70 % de l'offre de viande bovine dans l'Union européenne.⁹

Pour autant, un tel recours momentané à un tel contrôle quantitatif de l'offre ne serait pas satisfaisant dans le moyen-long terme, compte tenu de ses nombreuses rigidités et d'un impact essentiellement à court terme non compatible avec les déséquilibres structurellement croissants. Cette solution ne serait pas à la hauteur des déséquilibres prévus et figerait en outre l'amélioration de la compétitivité du secteur dans un contexte où les contraintes du GATT incitent au contraire à son renforcement.

⁸ Cette mesure pourrait ainsi permettre de limiter ou d'empêcher la mise sur le marché d'environ 400 000 vaches supplémentaires qui correspondent dans certains pays à des droits à prime non encore exploités depuis 1992.

⁹ Tout veau abattu en 1996 permet de réduire l'offre en 1998 d'environ 350-360 kg, compte tenu de la croissance du poids.

Le recours à une telle solution ne permettrait pas tout d'abord l'expression des avantages comparatifs des différents producteurs, des différentes régions et des différents pays. La France en particulier ne peut tirer les bénéfices de ses avantages comparatifs en termes d'extensification liés à l'importance de ses surfaces fourragères. La gestion de l'équilibre offre/demande par des seules contraintes quantitatives fige en fait la compétitivité de la filière. En effet, la gestion administrée des droits à produire ou des droits à prime ne permet aux producteurs disposant de coûts marginaux de production plus faibles de s'agrandir. A l'inverse, les producteurs les moins compétitifs, ou en cessation d'activité, ne peuvent valoriser leurs droits à produire, comme le permettrait *a contrario* une gestion marchande des quotas. Cette faible évolution de la compétitivité du secteur - les gains de productivité sont, rappelons-le extrêmement faibles (de l'ordre de + 0,4 % par an) - est d'autant plus gênante que le renforcement des contraintes GATT limitant les débouchés extérieurs devrait inciter au contraire dans les prochaines campagnes à une plus grande agressivité commerciale fondée sur une meilleure compétitivité en termes à la fois de coûts de production et de qualité.

♦ *5/ Le renforcement des contraintes de chargement*

Le renforcement des contraintes de chargement favorise l'extensification.

Cependant, une telle mesure serait insuffisante car l'effet de restriction de l'offre serait limité compte tenu des exemptions multiples qui existent actuellement pour les contraintes de chargement.

En effet, les petits producteurs (de moins de 15 unités de bétail) en sont exemptés. De plus, certaines catégories de cheptel (les génisses en particulier, c'est-à-dire les vaches n'ayant pas encore vêlé) ne rentrent pas dans le calcul du taux de chargement. Or, ces catégories ont connu une forte augmentation. Par ailleurs, les contraintes de chargement sont actuellement

conçues comme des seuils d'écrêtement et non des seuils d'exclusion. Concrètement, un plafond de chargement existe aujourd'hui pour l'attribution des primes et est fixé à deux têtes à l'hectare. A titre d'illustration, un producteur plus intensif de trois têtes en moyenne par hectare touchera des aides jusqu'à concurrence de deux têtes à l'hectare (égal au seuil d'écrêtement) : c'est le principe du seuil d'écrêtement. Le principe d'exclusion plus contraignant aurait à l'encontre consisté à exclure du bénéfice des aides tout producteur dépassant la contrainte. D'un point de vue de la régulation de l'offre, l'effet serait alors plus important mais néanmoins fortement pénalisant pour les producteurs intensifs.

Actuellement, différentes possibilités de renforcement des contraintes de chargement sont débattues. Cependant, il faut noter que le renforcement éventuel des seuils actuels de chargement risque de créer des effets de seuil qui entraînent de manière générale des comportements inefficaces à leur voisinage. Par ailleurs, ces différents seuils de chargement, et a fortiori leur renforcement éventuel, posent la question délicate de leur contrôle et des fraudes potentiellement importantes. De manière générale, on retrouve des effets pervers liés à la définition des seuils, les éleveurs ayant tendance à produire jusqu'au seuil autorisé pour optimiser les aides reçues ou bénéficiant d'effets d'aubaine en cas de renforcement parallèle des aides en-deçà des seuils. En outre, il est difficile de prévoir l'impact précis sur l'offre d'un renforcement des seuils de chargement compte tenu des différents effets pervers mentionnés. Il est cependant probable qu'un renforcement significatif des contraintes de seuils soit nécessaire pour avoir un effet important.

Enfin, et surtout, le renforcement des seuils actuels n'est probablement pas négociable politiquement au niveau communautaire : en effet, les pays intensifs (Pays-Bas, Danemark, Italie...) risquent d'être très hostiles à un renforcement des contraintes actuelles qui pèseront sur eux de manière prépondérante. D'ailleurs, on peut noter qu'une telle proposition de seuils de chargement plus contraignants (en particulier d'un seuil d'exclusion) avait déjà été faite dans le cadre de la préparation de la réforme de la PAC de 1992 et qu'elle avait échoué. Pour autant, la commission européenne s'est exprimée le 30 juillet 1996 pour

un renforcement à court terme des seuils de chargement, accompagné d'un plus grand ciblage des aides sur les élevages extensifs.

III.2 - Présentation des aides à la surface et avantages associés

La réforme du secteur de l'élevage doit passer par un réexamen du système des aides, qui n'ont pu assurer une régulation satisfaisante de l'offre et ont même amplifié les déséquilibres du marché. Pour autant, il semble que le simple ajustement à la marge des aides en place ne puisse suffire à répondre à terme à l'ampleur de la crise actuelle et à venir.

Au contraire, une évolution de l'assiette des aides est envisageable à moyen terme, parallèlement à des mesures de régulation quantitative de l'offre destinées à désengorger le marché de la viande à court terme. L'idée est alors d'élargir au secteur de l'élevage la réforme de la PAC, qui a vu avec un certain succès l'adoption d'aides à la surface dans le secteur des grandes cultures. Une telle réforme pourrait ainsi consister à transformer les aides actuelles à la tête de cheptel en aides à la surface. Les surfaces envisagées ici correspondraient aux surfaces fourragères¹⁰ qui servent de base à la nourriture du cheptel sur l'exploitation.

Une telle réforme présenterait de multiples avantages.

♦ *1/ L'introduction d'aides à la surface fourragère permettrait tout d'abord une meilleure régulation de l'offre en incitant réellement les producteurs à l'extensification*

La régulation de l'offre serait à terme significativement améliorée du fait d'un plus grand découplage des aides à la surface par rapport aux quantités produites. La meilleure maîtrise de la production pourrait alors permettre un allègement significatif des contraintes du GATT. L'extensification serait en fait réellement encouragée contrairement à la situation

¹⁰ Les surfaces fourragères contiennent notamment les surfaces toujours en herbe, les prairies temporaires, les céréales servant à l'alimentation animale. En particulier, le maïs-fourrage peut être déclaré dans la surface fourragère (pour bénéficier de taux de chargement peu élevés) ou dans la surface en céréales-oléoprotéagineux (pour bénéficier en ce cas d'aides directes de la réforme de la PAC).

actuelle, où le niveau relativement élevé des plafonds de chargement comme l'exonération des contraintes de chargement pour les petits producteurs et certaines catégories de cheptel limitent fortement l'incitation à l'extensification. Cette incitation s'exprimerait de plus de manière continue, en évitant les effets pervers liés à la définition de seuils.

♦ *2/ La transformation des aides à la tête, pour le moment différenciées, en aides à la surface supprimerait certains biais dans les choix actuels de production*

Ces biais s'expriment en effet actuellement en faveur des catégories primées comme les gros bovins, alors même que la consommation de viande rouge connaît une forte régression et que d'autres types de viandes comme le veau bénéficient d'une tenue des prix plus correcte. Cette réforme permettrait donc un meilleur ajustement à la demande. A titre indicatif, on peut rappeler les biais introduits dans les choix de production par la prime actuelle au jeune bovin mâle qui a encouragé à la production intensive de taurillons (jeunes mâles non castrés) dont la viande n'est pas de la meilleure qualité.

♦ *3/ Un système d'aides à la surface favoriserait une amélioration de la compétitivité de la filière*

En permettant l'élimination des contingents individuels, un tel système, susceptible de faire l'objet d'échanges, serait dès lors moins rigide. La mise en oeuvre d'aides à la surface faciliterait alors la réorientation de la production vers certains segments porteurs, en particulier sur les marchés d'exportations, et contribuerait à l'adaptation du secteur bovin aux nouvelles contraintes du GATT.

Une politique encourageant l'extensification dans le secteur animal favoriserait d'ailleurs la compétitivité de la filière française, du fait de l'importance des surfaces fourragères existant en France. De manière plus générale, des simulations menées à la direction de la Prévision du ministère de l'économie et des Finances sur l'échantillon des exploitations bovines du réseau d'information comptable agricole (RICA) intégrables dans le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole ont montré qu'il

existait une corrélation positive entre le caractère extensif des exploitations et leur rentabilité (mesurée selon le critère du ratio résultat sur chiffre d'affaires). Ceci indiquerait qu'en France les exploitations bovines les plus rentables seraient en fait globalement les plus extensives. Ceci peut s'expliquer par des plus faibles coûts de production (alimentation animale en particulier) et des prix de vente éventuellement plus élevés du fait d'une meilleure qualité de viande. Une telle analyse confirme l'impact positif de l'extensification sur la compétitivité de la filière.

Enfin, à plus long terme, la mise en place d'aides à la surface davantage découplées laisserait ouvert la possibilité d'une poursuite de la baisse des prix pour améliorer encore la compétitivité de la filière sur les marchés tiers. En effet, en fonction des contraintes budgétaires et politiques, une telle baisse des prix serait alors susceptible de faire l'objet d'une compensation partielle ou intégrale, sans qu'une telle revalorisation n'entraîne également une hausse de la production. Au contraire, toute revalorisation des aides actuelles visant à compenser une éventuelle baisse des prix se solderait, du fait du caractère encore fortement couplé des aides à la tête à la quantité et à la nature du cheptel produit, par une hausse de la production.

♦ *4/ La réforme du système d'aides permettrait également une meilleure prise en compte de l'environnement grâce à une incitation à l'extensification*

En effet, l'extensification permet non seulement une meilleure occupation de l'espace, mais favorise également une réduction significative des pollutions des eaux engendrées par l'élevage intensif. Cette réforme pourrait constituer à cet égard la première étape vers des aides liées de plus en plus aux contraintes environnementales. Le récent Livre blanc de la Commission incite d'ailleurs à une évolution de la PAC en ce sens.

Certes, il n'est évidemment pas possible de chiffrer avec précision les avantages environnementaux d'une extensification encouragée par une telle réforme : en effet, le lien entre quantité de cheptel à l'hectare et pollutions dépend étroitement des surfaces utilisées, des

pratiques culturelles, des normes des bâtiments, et des conditions géologiques (présence ou non de nappes phréatiques ou de cours d'eau à proximité...). *A fortiori*, une évaluation économique des bénéfices à attendre d'une réduction des pollutions d'origine animale serait très délicate. Pour autant, l'ampleur des problèmes environnementaux engendrés par l'élevage intensif ne permet pas d'ignorer cet enjeu.

♦ *5/ La mise en place d'aides à la surface permettrait de plus de prendre en compte des objectifs réels d'aménagement du territoire dans la politique agricole*

Bien souvent, les productions animales sont celles qui permettent une occupation de l'espace dans des zones en difficulté. L'utilisation des aides à l'élevage peut donc constituer un outil privilégié d'aménagement du territoire, comme l'esquisse déjà la politique de la montagne. A cet égard, la mise en place d'aides à la surface permettrait une meilleure intégration des aides à l'élevage dans l'aménagement du territoire. En particulier, la question de la différenciation des aides en fonction des régions pourrait être posée pour favoriser le maintien de l'agriculture dans certaines zones. La suppression de l'avantage de la prime au maïs-ensilage par rapport à la prime à l'herbe permettrait un rééquilibrage au profit des zones les plus extensives. Un tel rééquilibrage dépasserait en fait largement le cadre de la seule politique agricole, en favorisant le maintien d'un certain tissu rural dans des zones en voie de désertification.

♦ *6/ Dans la perspective d'adhésion des PECO à l'Union européenne, un système d'aides à la surface aurait par ailleurs le mérite d'éviter une course à la référence individuelle de cheptel*

Une telle course à la référence a déjà pu s'observer dans certains pays, cherchant à reconstituer et à développer au plus vite leur cheptel (en particulier en Pologne du fait de l'instauration de primes et prêts bonifiés pour l'acquisition de vaches allaitantes).

En ce sens, la perspective d'aides à la surface permet de minimiser les risques d'augmentation de l'offre incontrôlée dans les PECO. Or, une telle évolution risquerait de plus d'alourdir très sensiblement le coût budgétaire de l'adhésion des PECO et d'aggraver la crise du secteur de l'élevage. Au contraire, l'accroissement potentiel des surfaces fourragères est par nature limité. L'instauration d'aides à la surface limite d'éventuels dérapages budgétaires.

♦ *7/ Enfin, un système d'aides à la surface pourrait aller dans le sens d'une simplification du système complexe issu de la réforme de la PAC, en réduisant le nombre de primes octroyées au secteur animal*

Une telle simplification permettrait de supprimer certaines tentations de fraudes, les surfaces étant a priori plus simples à contrôler que les têtes de cheptel.

Des verrous devraient cependant être mis en place afin d'éviter que toute surface, même sans production (comme les friches), puisse bénéficier d'aides à la surface fourragère. Plusieurs solutions semblent a priori envisageables :

- une contrainte minimum de chargement ;
- une contrainte de productivité minimale de la surface fourragère ;
- le maintien d'un certain couplage des aides à la production jusqu'à un certain seuil de chargement dans les zones les plus extensives.

DEUXIÈME PARTIE : **SIMULATIONS DES IMPACTS DE LA RÉFORME**

On se propose maintenant de montrer que les avantages attribués « a priori » au système proposé d'aides à la surface sont confirmés par des simulations de nature quantitative.

Les simulations effectuées sont de deux types.

- Une simulation de type dynamique permet de quantifier à moyen terme (horizon 2000) l'impact sur l'offre de la réforme. Dans cette perspective, les simulations ont été effectuées à l'aide du modèle d'offre MAGALI¹¹.

- Une simulation de type statique permet d'analyser les effets redistributifs entre catégories d'exploitations. Un objectif fondamental de la réforme doit être en effet d'améliorer les structures de la filière de l'élevage et de promouvoir un changement d'orientation vers une agriculture plus extensive et plus compétitivité. Les simulations correspondantes se sont fondées sur un échantillon du réseau d'informations comptables agricoles (RICA), regroupant plus de 5000 exploitations d'élevage.

Les principaux résultats des simulations sont présentés ci-après, les simulations dynamiques (effets sur l'offre) font l'objet de la première sous-partie, tandis que les simulations statiques (effets structurels) seront abordées dans la deuxième sous-partie.

IV - Les aides à la surface permettraient une meilleure régulation de l'offre bovine

L'objet de cette sous-partie est d'étudier l'impact de l'adoption d'aides à la surface dans le secteur animal sur la régulation de l'offre à moyen terme.

¹¹ MAGALI est un modèle d'offre de l'agriculture française, développé et utilisé conjointement par la direction de la Prévision du ministère de l'Economie et des Finances et par la direction des Affaires financières et économiques du ministère de l'Agriculture.

IV.1 - Présentation de la variante étudiée et aspects méthodologiques

La variante simulée ici par le modèle d'offre MAGALI étudie¹² un élargissement de la réforme de la PAC au secteur animal avec la mise en place d'aides à la surface dans ce secteur.

Plus précisément, la totalité des aides attribuées au secteur animal prévues par la PAC en 1996 (primes bovines et ovines, prime à l'herbe)¹³ est reportée sur la surface fourragère totale.

L'objectif de ces simulations n'est pas de préjuger des modalités de la mise en oeuvre concrète de la réforme, ni de chiffrer exactement l'amplitude de ses effets. Il s'agit seulement à ce stade de valider de manière quantitative l'analyse effectuée dans la première partie sur l'amélioration de la régulation de l'offre. Compte tenu des interactions entre les filières lait et viande, la modélisation sur MAGALI de la prise en compte du secteur laitier s'est limitée à une modification *a minima* de la solution centrale simulant la poursuite de la politique agricole actuelle. A cet égard, le traitement du secteur laitier, fondé sur une baisse limitée du prix du lait, résulte purement de la contrainte technique du modèle d'offre agrégé MAGALI, qui ne permet pas de différencier les types de surfaces par exploitation. Concrètement, la solution retenue a consisté à donner à l'ensemble des surfaces fourragères le bénéfice des aides, y compris sur les surfaces portant une production laitière. L'effet positif sur le revenu du secteur laitier a ensuite été compensé par une baisse du prix du lait.

¹² Les résultats de la modélisation sur MAGALI proviennent de travaux réalisés par Marie-Annick MATHIEU et José RAMANANTSOA pour la direction de la Prévision.

¹³ On ne tient pas compte à ce stade d'éventuelles mesures de compensation décidées suite à la crise de la vache folle. Les aides redéployées sont celles qui étaient prévues dans les budgets communautaire et national initiaux.

Toutefois, l'opportunité du choix de l'ajustement du secteur laitier dans le cadre de la réforme est une question largement indépendante, qui sera abordée par la suite. Il suffit à ce stade de noter qu'une exclusion ou un ajustement du secteur laitier est nécessaire pour éviter que ne s'opère, à budget constant, un transfert redistributif au profit du secteur laitier et au détriment du secteur allaitant (à viande)¹⁴. Deux grandes options de traitement du secteur laitier sont a priori envisageables. La première option consiste à exclure de la réforme la partie laitière, soit en excluant du bénéfice des aides à la surface des surfaces « laitières » définies au prorata du cheptel laitier sur l'exploitation, soit en excluant les exploitations les plus orientées dans la production laitière. La deuxième option consiste au contraire à laisser au secteur laitier, le bénéfice des aides à la surface, mais à engager en contrepartie une baisse du soutien au secteur laitier qui bénéficie pour l'instant d'un prix du lait élevé¹⁵. Dans le cadre des simulations effectuées dans cette sous-partie, l'ajustement apporté au secteur laitier repose sur une baisse du prix du lait¹⁶, en contrepartie du bénéfice d'aides à la surface. La perte de recette consécutive à cette baisse de prix serait alors dans cette hypothèse transformée intégralement en aide supplémentaire à la surface fourragère et redistribuée de la même façon que les autres primes animales. Le quota laitier serait maintenu. Une baisse de prix du lait de 5 % correspondrait environ à 2,5 milliards de francs d'économies budgétaires redistribuées de la même façon que les autres primes animales.

La possibilité d'arbitrer, pour un producteur, entre une déclaration de sa surface de maïs-fourrage en grandes cultures (bénéficiant alors des aides compensatrices) ou en surface fourragère (pour abaisser le chargement et bénéfi

cier du profil de primes en faveur de l'extensification), serait par ailleurs supprimée. La surface en maïs fourrage déclarée en grandes cultures (surface céréales, oléagineux et protéagineux, ou SCOP) estimée en 1996 serait donc réintégrée dans la surface fourragère totale à partir de cette date. Ceci impliquerait, par souci de cohérence, de réduire la surface de base du même montant sur la période de projection (1996-2000). Le montant de la prime pour le maïs-fourrage observé en 1996 resterait néanmoins globalement acquis au secteur et serait redistribué de la même façon que les autres primes animales.

Ce scénario a été testé sous forme de variante par rapport au compte central du modèle d'offre MAGALI. La solution centrale simule l'impact des décisions de politique agricole, adoptées pour la réforme de la PAC en 1992, sur la période 1996-2000. Les résultats de la variante testée pour l'adoption d'aides à la surface, sont donc présentés en écart par rapport au compte central (évolution spontanée de la PAC sans introduction de réforme) et les nouvelles hypothèses sont prises en compte sur la période 1996 à 2000. Le modèle permet de quantifier les interactions potentielles entre secteurs : concurrence entre viandes rouges et viandes blanches, effets sur les surfaces gelées et les grandes cultures notamment.

IV.2 - Les résultats de la variante sur le modèle d'offre simulant l'adoption des aides à la surface

L'attribution des aides à la surface est effectuée ici parallèlement à une baisse du prix du lait de 5 %.

- Une extensification dans le secteur des ovins et des gros bovins.

La transformation de la compensation de la perte de recette dans le secteur laitier, ainsi que des primes animales PAC en primes à l'hectare de surface fourragère ne devrait modifier que légèrement la marge à l'hectare consolidée de ce secteur.

¹⁴ En effet, les aides actuelles bénéficient essentiellement au secteur allaitant: si leur redéploiement s'effectuait sur un nombre plus large d'exploitations comprenant en l'occurrence les exploitations laitières, les exploitations allaitantes seraient perdantes tandis que les exploitations laitières profiteraient au contraire de ce transfert en leur faveur.

¹⁵ Le prix payé dans l'Union européenne est d'environ 2F par litre, alors que les cours mondiaux se situent plutôt aux alentours de 1F20 - 1F30 par litre.

¹⁶ Ce choix résulte dans cette partie de raisons purement techniques, un découpage des surfaces n'étant pas possible sur le modèle d'offre utilisé.

La répartition des surfaces resterait quasiment inchangée : la surface fourragère se retrouverait en effet à 0,03 % au-dessus de la solution centrale (scénario d'évolution spontanée de la PAC actuelle sans réforme), tandis que la somme des superficies en grandes cultures et les superficies gelées se trouverait réduite de 0,03 %.

Dans le modèle, pour le secteur de la viande ovine, la prime de compensation ovine (PCO) est totalement couplée au produit. Pour le secteur bovin, par contre, seule une partie des primes est couplée aux produits : sont retenues, dans l'explication de la production à l'hectare, la prime jeunes bovins mâles, la prime à la vache allaitante et la prime au maïs-fourrage allouée au secteur. La transformation des primes animales en aides à l'hectare, donc découplées, devrait alors favoriser l'extensification. Celle-ci serait sensible dans le secteur des gros bovins où les livraisons rapportées à la surface fourragère totale diminueraient. Le cheptel de vaches allaitantes baisserait de 2,7 %. Au total, l'offre de gros bovins serait réduite de 7,8 % par rapport à la solution centrale. Le choc serait plus fort dans le secteur de la viande ovine où l'on enregistrerait une baisse de l'offre de l'ordre de 50 %. Ceci est dû à la perte de la prime ovine, particulièrement avantageuse dans ce secteur et appelle à la prise en compte de la spécificité ovine en cas d'adoption d'aides à la surface : aides à la surface supérieures dans les régions montagneuses, maintien d'un système mixte primes à la tête/primes à la surface. La stabilisation du quota laitier combinée avec la baisse du prix du lait entraînerait un ralentissement du rythme de croissance du rendement laitier. Le cheptel de vaches laitières se situerait à terme à 1,7 % au-dessus de la solution centrale. L'offre de veaux augmenterait (+ 16,2 %) suite à l'offre accrue de veau laitier d'une part, et de l'augmentation des abattages précoces du fait de l'amélioration de la rentabilité relative du secteur. Cette amélioration résulte essentiellement de la réduction des coûts de production liée à la baisse du prix du lait (baisse du prix de l'aliment d'allaitement). Il faut donc noter que la forte augmentation observée dans cette option des livraisons de veaux est due essentiellement au mode de traitement du secteur laitier envisagé dans le cadre de cette simulation (baisse du soutien

pour compenser l'attribution des aides à la surface). Un autre type de traitement du secteur laitier, en particulier l'exclusion des surfaces laitières, donnerait un effet de substitution en faveur des veaux bien moins important comme l'ont d'ailleurs confirmé d'autres simulations de renforcement de la prime à l'herbe présentées à la fin du document (en annexe). De toute manière, il faut rappeler qu'en termes de volume et de valeur des livraisons, le poste des gros bovins est largement supérieur à celui des veaux et que l'élément essentiel réside donc ici dans la baisse des livraisons de gros bovins. Si l'effet de substitution en faveur des veaux est qualitativement intéressant, une attention excessive ne doit donc pas être portée au chiffrage précis de cet effet. La baisse des prix du veau induite par ce surcroît d'offre pèserait sur les cours des produits hors-sol du fait de la concurrence entre les deux viandes. L'offre de ce secteur serait réduit à terme de - 1,8 %. Au total, les livraisons animales baisseraient de 2,8 %.

- Une augmentation des livraisons végétales du fait essentiellement des grandes cultures.

La surface d'ensemble grandes cultures et gel de terre se retrouverait à terme quasiment au même niveau que celui observé dans la solution centrale (-0,03 %). La réduction de l'assiette de calcul du gel (exclusion des surfaces en maïs-fourrage) entraîne mécaniquement une diminution des surfaces gelées (- 8,5 %) ¹⁷. Cette baisse du gel de terres profiterait aux grandes cultures alimentaires dont les superficies augmenteraient de 1,8 % : 1,8 % pour les céréales, 1,1 % pour les oléagineux et 1,8 % pour les protéagineux. La variante n'affecterait que très faiblement les surfaces en betterave et légumes frais (respectivement + 0,06 % et - 0,15 %). Au total, les livraisons du secteur végétal augmenteraient de 0,8 %.

La valeur ajoutée baisserait de 2,5 %. Le volume total des livraisons ainsi que des consommations intermédiaires se retrouverait quasiment au même niveau que celui de la solution centrale de l'évolution spontanée de

¹⁷ Les simulations n'intègrent pas les dernières négociations sur le gel des terres pour le paquet-prix 96/97, dont l'issue probable est d'ailleurs une baisse du taux de gel de 10 % à 5 %. La réforme proposée va donc dans le sens d'un relâchement des contraintes sur le gel des terres.

la PAC actuelle sans réforme. Le prix global des livraisons serait réduit de 0,6 %. Ceci est dû en particulier à la baisse du prix des animaux (- 0,5 %). Outre la baisse exogène du prix du lait (- 5 %), le prix du veau serait réduit de 4,4 % et celui des produits hors-sol de 4,3 % du fait de la concurrence entre les deux viandes.

- Au total, le revenu de la branche serait très légèrement abaissé (environ - 1 %), du fait de la diminution des recettes de l'élevage hors-sol (porcs et volailles).

La baisse de la valeur ajoutée serait pour l'essentiel compensée par la hausse des subventions (+ 5,4 %) résultant essentiellement de la transformation de la perte de recette laitière en aide directe à l'hectare de surface fourragère. La baisse du revenu serait donc ramenée

à - 1 %. On doit cependant noter qu'elle est essentiellement due aux baisses de recettes observées dans le secteur hors-sol (et donc à l'hypothèse de baisse du soutien laitier profitant dans ce scénario particulier au secteur des veaux se nourrissant de lait en poudre). Il faut également relativiser la légère perte de revenu dans le secteur hors-sol par le fait que, sur moyenne période, le secteur hors-sol tire, avec la viticulture, vers le haut le revenu agricole moyen. Enfin, les perspectives annuelles pour le secteur hors-sol semblaient à la mi-1996 particulièrement favorables. On assisterait en effet en 1996, d'un point de vue conjoncturel, à une forte augmentation du niveau des prix des porcins¹⁹, compte tenu en particulier d'un effet de report vraisemblable de la consommation de viande rouge vers la viande blanche sous le choc de la crise de la « vache folle ».

Synthèse des résultats :

% d'écart par rapport à la solution centrale à horizon 2 000

Baisse du
prix du lait : - 5 %

Surfaces fourragères totales	0,03
Surfaces en grandes cultures et gel de terres	- 0,03
Surfaces gelées	- 8,5
Surfaces cultivées en grandes cultures alimentaires	1,8
Surfaces en céréales	1,8
Surfaces en oléagineux	1,1
Surfaces en protéagineux	1,8
Surfaces en betteraves	0,06
Surfaces en légumes	- 0,15

Volume de livraison total	- 0,7
Livraisons végétales	0,8
dont : grandes cultures	2
Livraisons animales	- 2,8
dont :	
gros bovins	- 7,8
veaux	16,2
hors-sol	- 1,8

Volume des consommations intermédiaires	-0,2
--	-------------

Prix des livraisons	- 0,5
végétales	- 0,5
animales	- 0,5
Prix des consommations intermédiaires	0,2
Valeur ajoutée	- 2,5
Subventions	5,4

¹⁹ La hausse du prix des porcins était en effet soutenue à la mi-1996 (+2F50/kg, soit 20% au-dessus du niveau de 1995).

V - Les aides à la surface permettent de favoriser les élevages extensifs

Après avoir montré les effets positifs de la réforme en matière de régulation de l'offre, il convient d'en explorer les impacts structurels.

Dans cette perspective, cette sous-partie présente les simulations d'une maquette fondée sur les informations contenues dans le réseau d'informations comptables agricoles (RICA) français en envisageant un changement de l'assiette des aides à l'élevage, à dépenses budgétaires constantes. Dans le cadre de la réforme proposée en première partie du document, le soutien est transféré des aides à la tête de cheptel en aides à la surface fourragère. La réforme intègre a priori les exploitations d'élevage bovin et laitier, ainsi que les exploitations ovines. On a déjà mentionné auparavant que si l'on ne considérait pas le secteur laitier de manière spécifique, les exploitations laitières seraient alors surcompensées puisqu'elles bénéficient déjà par ailleurs d'un soutien par les prix, via le niveau élevé du prix du lait et le système des quotas. Le secteur laitier fait ainsi l'objet d'un traitement particulier dans plusieurs scénarios d'évolution. Deux grands types de variantes pouvaient plus précisément être a priori envisagées pour ce secteur : d'une part, l'exclusion de l'attribution des primes à la surface peut être envisagée, que cette exclusion porte sur un nombre d'hectares proportionnel au cheptel laitier présent dans l'exploitation ou qu'elle ne concerne, de manière plus restrictive, que les exploitations fortement laitières (dont les ventes de lait présentent, par exemple, plus de 80 % du chiffre d'affaires) ; d'autre part, il est également possible de faire bénéficier le secteur laitier des aides à la surface en envisageant en contrepartie une baisse de prix du lait de manière à ce que les exploitations laitières de l'échantillon aient en moyenne un résultat inchangé.

Toutefois, par souci de clarté, cette partie concentre l'analyse sur le traitement le plus simple qui consiste à exclure dans un premier temps les « surfaces laitières » (définies don au

prorata du cheptel laitier) du bénéfice des aides à la surface. Les autres modes de traitements possibles du secteur laitier seront envisagés dans la troisième partie relative à la mise en oeuvre concrète de la réforme. En effet, la question du secteur laitier doit être abordée de manière indépendante, en fonction de l'analyse de l'évolution jugée souhaitable pour la filière à moyen-long terme.

Les simulations effectuées dans cette sous-partie sont essentiellement statiques et complètent les résultats dynamiques présentés dans la sous-partie précédente. Elles s'intéressent aux variations de résultat courant²⁰ par rapport au scénario central de mise en place de la réforme de la PAC actuelle : l'étude de ces variations permet d'analyser les types de structures affectés par la réforme envisagée. Ceci permet d'induire d'ailleurs qualitativement certains résultats dynamiques dans l'hypothèse où cette réforme des aides s'accompagnerait d'une suppression des plafonds au profit d'une régulation budgétaire fondée sur le montant unitaire des primes.

Il se dégage de cette analyse que les réformes envisagées, qui tendent à l'uniformisation des aides et à la suppression des critères de chargement, seraient globalement favorables aux exploitations plus extensives et de taille plus réduite en termes de chiffre d'affaires. L'analyse des impacts par régions montrent que les régions traditionnellement orientées vers l'élevage extensif bénéficieraient de la réforme. Enfin, les exploitations ovines apparaissent nettement perdantes dans les modifications du système d'aides, compte tenu des aides à la tête importantes dont ce secteur bénéficie actuellement : des compensations spécifiques dans ce secteur pour les zones défavorisées devraient donc être vraisemblablement envisagées en cas d'adoption de primes à la surface généralisées.

Du fait de la représentativité relative de l'échantillon du RICA, la simulation cherche avant tout à dégager les effets qualitatifs et il est naturellement nécessaire de rester prudent quant à l'interprétation et l'utilisation directe du chiffrage précis des effets concernés.

²⁰ Le résultat courant est égal au résultat d'exploitation moins les charges financières (et plus les éventuels produits financiers).

V.1 - Méthodologie

- Description du scénario central de la PAC actuelle

Le scénario central, à partir duquel les variantes ont été réalisées, est établi à partir d'une maquette qui simule les effets de la réforme en se fondant sur les comptes de la dernière année avant les premières mesures de la réforme. (1991). Dans le secteur bovin, les primes issues de la réforme sont au nombre de quatre : la prime à la vache allaitante, la prime aux jeunes bovins mâles, la prime à l'extensification et la prime à l'herbe.

Le montant de ces primes s'élève respectivement pour la dernière campagne de la réforme à 1160F/tête pour la vache allaitante, 720F/tête pour les jeunes bovins mâles, 240F/ha pour la prime à l'extensification et 300F/ha pour la prime à l'herbe¹⁹. Dans le secteur ovin, la prime ovine est d'un montant de 167 F/brebis.

Cette maquette prévoit de plus pour le scénario central la possibilité d'arbitrage pour l'agriculteur entre la déclaration des céréales intra-consommées en surface fourragère principale entrant dans le calcul du chargement ou en SCOP. L'arbitrage se fait suivant la comparaison du résultat courant entre les deux options, l'agriculteur cherchant à optimiser son résultat.

- Description du scénario envisagé pour l'adoption d'aides à la surface

La variante proposée qui simule la réforme d'adoption d'aides à la surface ci-dessous est une variante de la maquette établie pour le scénario central. Elle est telle que l'ensemble des primes végétales et animales attribuées aux exploitations de bovins (au sens large) et d'ovins de l'échantillon reste constant. Le secteur laitier fait dans plusieurs scénarios l'objet d'un traitement particulier.

¹⁹ On rappelle que l'attribution de ces différentes primes est soumise à différentes conditions: seuil de chargement inférieur à 1UGB/ha pour la prime à l'extensification ou compris entre 1 et 1,4UGB/ha si la surface toujours en herbe correspond à plus du trois quart de la surface fourragère; limitation des UGB primables à 2UGB par hectare de surface fourragère; part nationale de la prime à la vache allaitante égale à 200F pour les 40 premières vaches et à 40F au-delà; exemption des seuils pour les petits producteurs ayant moins de 15 UGB au total.

Si l'on cherche à obtenir un plus grand découplage des aides de la production et une plus grande cohérence avec le schéma des productions végétales, on peut envisager, comme on l'a fait dans la première partie, de remplacer les aides à la tête par des aides à la surface. Dans cette optique, on supprime donc toutes les aides à la tête ; on supprime également la prime à l'extensification car elle reste fixée elle aussi à la tête de cheptel ; une prime unique à la surface est adoptée, le montant de la prime unitaire étant fixé de manière à ce qu'il y ait neutralité budgétaire pour l'ensemble des primes végétales et animales attribuées aux exploitations bovines et ovines de l'échantillon du RICA français. La prime est donc proportionnelle à la somme de la surface fourragère principale totale et des surfaces de céréales intra-consommées qui dans ce scénario sont incorporées dans la surface fourragère, sans possibilité d'arbitrage. De plus, les surfaces laitières définies proportionnellement au troupeau laitier présent sur l'exploitation sont exclues du bénéfice des aides à la surface. Les critères d'attribution de primes du scénario central sont, par ailleurs, supprimés : le seul critère retenu est l'exclusion du droit à prime pour les exploitations ayant un chargement inférieur à 0,3UGB par hectare, afin d'éviter qu'une terre non porteuse d'activité d'élevage ne bénéficie des aides à la surface.

L'étude porte plus précisément sur un échantillon de 5162 exploitations bovines et ovines, dont 4844 exploitations bovines et 318 exploitations purement ovines. La représentativité de cet échantillon semble satisfaisante si l'on compare la structure du cheptel de l'échantillon avec la structure du cheptel réel ou le taux de chargement de l'échantillon avec le taux réel²⁰. Le montant des primes unitaires

²⁰ Il semble que la représentativité de l'échantillon du RICA pour les exploitations bovines soit a priori satisfaisante au regard des paramètres pertinents pour les scénarios de réforme : structure du cheptel et chargement. Ainsi en 1991, la structure du cheptel bovin, en considérant le total vaches nourrices, bovins mâles de plus de 1 an et génisses, était constituée par 36% de vaches laitières, 46% de génisses et 18% de bovins mâles de plus de 1 an. L'échantillon du RICA donne, quant à lui, une répartition du cheptel relativement fidèle puisque les vaches nourrices y sont représentées à hauteur de 33,5%, les génisses de 47% alors que les bovins mâles de plus de 1 an correspondent à 19,5% de l'ensemble. Les exploitations du RICA semblent donc refléter correctement la structure du cheptel. Concernant le taux de chargement,

a tout d'abord été calculé de façon à respecter l'hypothèse de neutralité budgétaire globale de l'ensemble des primes végétales et animales. Puis l'impact de la réforme des aides à l'élevage a été analysé au regard des principales caractéristiques régionales, socio-structurelles et économiques des exploitations. Une modification du régime des aides va en effet avoir pour effet de déplacer certaines aides entre les différentes exploitations. Les simulations sur le RICA permettent de se faire une première idée de ces transferts, même si une grande prudence doit être conservée quant à l'interprétation des résultats du fait de la représentativité forcément relative de l'échantillon retenu.

La méthodologie retenue consiste, plus précisément, à analyser la variation de résultat courant par rapport au scénario de la réforme actuelle et à étudier comment se décline cette variation en fonction de différents critères régionaux, socio-structurels et économiques permettant une classification des exploitations. Le résultat courant moyen reste cependant constant. L'évolution du résultat courant a été examinée en fonction de la région, du caractère défavorisé ou non de la zone, du chargement, du pourcentage de surface en herbe dans la surface fourragère, du résultat courant initial, du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée, de l'endettement, du ratio résultat courant sur chiffre d'affaires, du ratio valeur ajoutée sur chiffre d'affaires (indicateur de rentabilité), de la formation du chef d'exploitation, de son âge et de la situation juridique de l'exploitation.

Plus précisément, une analyse de corrélation des principales variables quantitatives, centrée essentiellement sur les caractéristiques économiques des exploitations, a tout d'abord été effectuée. Elle est complétée par une étude par catégorie d'exploitations qui permet d'identifier plus clairement celles qui bénéficient ou perdent dans les réformes envisagées, en introduisant notamment des critères géographiques et, pour les variables quantitatives, le premier décile, le premier quartile, la médiane, le dernier quartile et le dernier dé

le taux moyen de l'échantillon est de 1,2 UGB/ha de surface fourragère principale (SFP) alors que le taux moyen réel en 1991 était de 1 UGB par hectare de SFP. Ceci montre que les exploitations du RICA sont plus intensives que la moyenne des exploitations.

cile²¹ du scénario central de la réforme de la PAC, ce qui permet en particulier d'analyser l'évolution dans les différents scénarios des catégories extrêmes. Il convient cependant de rester prudent dans l'interprétation et l'extrapolation des résultats issus de cette étude puisqu'il s'agit en effet d'impacts donnés en moyenne sur l'ensemble des exploitations de l'échantillon et que leur entière représentativité n'est pas assurée.

V.2 - Les principaux résultats confirmant que la réforme encouragerait les exploitations les plus extensives

Une telle réforme permettrait en effet de répondre à l'objectif fixé de soutien au secteur allaitant extensif.

A titre de comparaison, on verra plus loin dans la troisième partie que l'option qui consisterait à ne pas exclure les exploitations laitières du bénéfice des primes à la surface, induirait un transfert redistributif en faveur des exploitations laitières et au détriment des exploitations allaitantes. Les régions laitières (Bretagne, Normandie, Nord-Pas-de-Calais...) seraient gagnantes dans cette hypothèse tandis que les régions traditionnellement orientées vers l'élevage allaitant seraient perdantes. Ce scénario (dont les impacts seront détaillés plus précisément dans la partie sur les modalités de mise en oeuvre traitant spécifiquement de l'opportunité de traitement du secteur laitier) ne semble donc pas satisfaisant d'un point de vue redistributif.

L'option envisagée ici, c'est-à-dire l'adoption d'aides à la surface excluant les « surfaces laitières » du bénéfice des aides, semble en revanche tout à fait intéressante à plusieurs égards dans la perspective d'une réforme structurelle du secteur de l'élevage.

Tout d'abord, elle favorise les régions extensives traditionnellement orientées vers l'élevage allaitant qui vont subir de plein fouet la crise de la viande bovine, récemment amplifiée par la « crise de la vache folle ».

²¹ Le premier décile correspond aux 10% des exploitations dont la valeur du critère est la plus faible; le premier quartile aux 25% des exploitations dont la valeur du critère est la plus faible; la médiane indique que la moitié des exploitations se situe en-dessous et au-dessus du seuil; quant au dernier décile, il correspond aux 10% des exploitations dont la valeur du critère est la plus forte.

Ensuite, une telle option, excluant "les surfaces laitières", représente l'option la plus "pure", au sens où elle ne mélange pas les impacts d'un changement d'assiette du soutien au secteur allaitant (des têtes aux surfaces) et les impacts éventuels d'une baisse du soutien laitier (baisse des prix). Certes, cette option ne permet pas de faciliter l'adaptation du secteur laitier aux contraintes du GATT, mais la nécessité d'une telle adaptation et ses modalités peut et doit être abordée indépendamment de la question du soutien à l'élevage allaitant (voir la troisième partie sur les modalités de mise en oeuvre). De plus, cette option peut être mise en oeuvre dans un premier temps, en excluant d'abord des surfaces laitières, avant d'inclure éventuellement le secteur laitier dans un second temps dans le cadre de la recherche d'un mode de compensation (aides directes) d'une éventuelle baisse des prix ultérieure. Enfin, elle n'ouvre pas d'emblée la question délicate du caractère partiel ou intégral de la baisse du soutien laitier.

Enfin, cette option permet d'offrir aux éleveurs du secteur allaitant une prime unitaire à la surface significativement élevée (de l'ordre de 900 F par hectare en respectant la neutralité budgétaire relative au budget du fonds européen d'orientation et de garantie agricole), puisqu'elle exclut toutes les surfaces laitières du bénéfice des primes. Un montant supérieur pourrait être accordé ultérieurement en recherchant au delà du secteur animal, une neutralité budgétaire globale du secteur agricole, les grandes cultures constituant un gisement potentiel d'économies budgétaires pour le financement de la crise de l'élevage.

Compte tenu du caractère représentatif de cette option d'aides à la surface (excluant les surfaces laitières) par rapport à un objectif de soutien du secteur allaitant extensif, les impacts structurels détaillés de sa mise en oeuvre simulée sur le RICA méritent d'être présentés à ce stade²² :

♦ *1/ L'étude d'impact en fonction des critères d'extensification montre que les exploitations extensives seraient favorisées par l'adoption d'aides à la surface*

- Critères du chargement : l'adoption d'aides à la surface favorise davantage les exploitations plus extensives.

Les exploitations les plus extensives dont le chargement est inférieur à 1 UGB/ha sont en effet favorisées. Les exploitations les plus intensives au-delà de 1,4 UGB/ha sont en revanche défavorisées. On assisterait donc à un transfert redistributif des exploitations les plus intensives vers les exploitations les plus extensives. Ceci est d'autant plus intéressant en termes redistributifs que les plus extensives sont celles qui ont le plus faible résultat initial comme l'indique le tableau ci-dessous :

Chargement	Niveau de résultat initial (Indice 100 = moyenne des exploitations de l'échantillon)
< 1 UGB/ha	85
1 < - < 1,4 UGB/ha	105
1,4 < - < 2 UGB/ha	111
2 < - < 3 UGB/ha	101
> 3 UGB/ha	100

A l'inverse, les exploitations les plus intensives, au-delà de 1,4 UGB/ha sont systématiquement défavorisées. L'adoption d'aides à surfaces devrait donc constituer un encouragement à l'extensification.

De manière plus précise, les simulations indiquent que les exploitations extensives dont le chargement est inférieur à 1 UGB/ha enregistrent un gain moyen de + 4 % par rapport au résultat de cette catégorie dans le scénario central de la PAC actuelle, ce gain moyen recouvrent en fait de fortes disparités. Les exploitations plus intensives sont en revanche perdantes : -0,8 % pour les exploitations dont le chargement est compris entre 1 et 1,4 UGB/ha de surface fourragère, -3 % pour la catégorie 1,4-2 UGB/ha, -3,7 % pour la catégorie 2-3 UGB/ha, -5,8 % pour les exploitations dont le chargement est supérieur à 3 UGB/ha. L'analyse de corrélation vient d'ailleurs confirmer ici l'analyse par catégories d'exploitations puisque, sur l'ensemble des exploitations de l'échantillon,

²² Les résultats détaillés des autres scénarios sont renvoyés en annexe.

le critère de chargement devient significativement corrélé à la variation de résultat. Le signe de la corrélation étant négatif, ceci montre bien que cette réforme décourage pour l'ensemble des exploitations l'augmentation du chargement et représente donc une incitation à l'extensification.

- Critère du pourcentage de surface en herbe : l'adoption d'aides à la surface fourragère favorise davantage les exploitations disposant d'importantes surfaces en herbe.

Dans le cadre de la réforme proposée, les exploitations ayant la plus faible part de surface en herbe voient leur résultat baisser par rapport au scénario central : le premier décile, c'est-à-dire les 10 % d'exploitations qui avaient la plus faible part d'herbe à l'issue de la réforme, connaît en effet une baisse de résultat par rapport au scénario central (-4,5 %). L'évolution du résultat reste négative jusqu'à la médiane (50 % des exploitations dont la part de surface en herbe était la plus faible dans le scénario central) et devient positive au delà de la médiane. La corrélation avec le pourcentage de surfaces en herbe est bien positive. Ceci suggère l'effet incitatif des aides à la surface sur le pourcentage de surfaces en herbe, même en l'absence de surprime à l'herbe. Le maintien, voire la revalorisation du montant, de la prime spécifique pour les surfaces en herbe, accentuerait cet effet (voir en annexe pour l'étude spécifique d'une revalorisation de la prime à l'herbe, première aide à la surface déjà existante au plan national).

- ♦ *2/ L'étude des impacts régionaux confirme que les régions favorisées seraient les régions traditionnellement orientées vers l'élevage allaitant extensif*

Les régions favorisées par la réforme sont en effet situées dans les zones d'élevage allaitant extensif telles que l'Auvergne, le Limousin, la Bourgogne ou la région Midi-Pyrénées. *A contrario*, les régions fortement laitières et de caractère plus intensif comme la Bretagne, la Normandie, la Franche-Comté, la Picardie ou le Nord-Pas-de-Calais seraient légèrement perdantes²³.

²³ Par ailleurs, les zones fortement orientées vers l'élevage ovin pourraient connaître une baisse de résultat liée à la perte de l'attribution des primes compensatrices

- Les zones défavorisées seraient avantagées par la réforme (hors zones de haute montagne)

Les zones non défavorisées pourraient perdre légèrement en termes de résultat courant (-2,3 % par rapport au résultat de la poursuite de la politique actuelle simulée par le scénario central). Il en est de même dans les zones de haute montagne (-5,4 %). *A contrario*, dans l'ensemble des autres zones défavorisées, les exploitations seraient avantagées : les exploitations de ces zones défavorisées verraient en effet leur résultat augmenter par rapport au scénario central : +0,3 % pour les zones de montagne, +2,3 % pour les zones de piémont, +5 % pour les autres zones défavorisées.

- ♦ *3/ De plus, une telle réforme n'irait pas nécessairement à l'encontre des petites exploitations ou des jeunes exploitants*

Contrairement à des idées envisageables a priori, une telle réforme visant l'instauration des aides à la surface ne fragiliserait pas les petites exploitations en faveur des grandes. Ce résultat est déterminant dans l'analyse des effets redistributifs.

Globalement, ce scénario encouragerait tout d'abord les exploitations de petite taille, dont le chiffre d'affaires demeure peu élevé.

Ce résultat provient en effet d'une analyse de la corrélation entre la hausse de résultat et le niveau initial de chiffre d'affaires. Si l'on effectue une analyse complémentaire par catégories d'exploitations, on remarque effectivement que les exploitations dont le chiffre d'affaires est peu élevé (premier décile, dans le scénario central, correspondant à un chiffre d'affaires inférieur à 180 000F) semblent être gagnantes puisque leur résultat courant est en hausse (+7 %).

De plus, si l'on s'attache au critère du résultat courant initial, les conclusions semblent analogues. D'un point de vue global sur l'ensemble des exploitations de l'échantillon, l'étude de la corrélation de la variation de résultat avec le résultat courant initial montre que, globalement, les exploitations sont d'autant plus favorisées que leur résultat

ovines particulièrement avantageuses. Ce point attire l'attention à porter tout particulièrement aux élevages ovins : mesures transitoires, maintien de primes spécifiques, différenciation régionale des aides...

courant initial est faible. Si l'on effectue une analyse plus détaillée par catégories, on vérifie que les exploitations ayant le résultat courant initial le moins élevé connaissent une hausse de leur résultat.

Au-delà, l'étude du critère de rentabilité initiale des exploitations indique que cette réforme ne pénaliserait pas les exploitations les moins rentables. Le ratio étudié résultat courant-chiffre d'affaires est un indicateur de rentabilité (qui intègre les frais financiers contrairement au ratio résultat d'exploitation sur chiffre d'affaires). Si l'on opère une distinction par catégories d'exploitations, il apparaît alors que les exploitations les moins

rentables sont gagnantes en termes de résultat courant. De plus, l'analyse de la corrélation sur l'ensemble de l'échantillon montre que ce scénario de primes à la surface, excluant les surfaces attribuées à la production laitière, semble donc, globalement, plutôt encourager les exploitations les moins rentables.

Enfin, selon le critère de l'âge, la réforme ne pénaliserait pas les jeunes agriculteurs.

On peut même remarquer que dans le cas testé d'un traitement excluant les surfaces laitières du bénéfice des aides, les jeunes exploitants de moins de 35 ans seraient plutôt légèrement gagnants du point de vue du résultat de l'exploitation.

TROISIÈME PARTIE

LA MISE EN OEUVRE : FINANCEMENT ET ADAPTATION DU SECTEUR LAITIER

La mise en oeuvre concrète de la réforme du secteur de l'élevage soulève trois types de questions :

- les transferts budgétaires entre États membres ;
- le choix de l'assiette précise du mode de soutien, c'est-à-dire en l'occurrence la question de l'éligibilité des surfaces aidées ;
- enfin, les limites du champ de la réforme, notamment la volonté de faire bénéficier ou non à terme le secteur laitier d'une opportunité éventuelle d'adaptation.

VI - L'analyse de la contrainte budgétaire met en évidence les transferts entre États membres favorables aux pays disposant d'importantes surfaces fourragères

La réforme envisagée doit naturellement être mise en oeuvre au niveau européen, l'essentiel des aides provenant de l'Union européenne. Une telle réforme de l'élevage devra donc passer par des négociations communautaires. Compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui existent dans la plupart des pays de l'Union européenne dans la perspective de l'Union économique et monétaire, la question du financement sera très certainement un élément essentiel des discussions. Dans cette optique, les paragraphes suivants s'intéressent plus particulièrement aux conséquences de la réforme²⁴ en termes de transferts budgétaires entre États membres.

VI.1 - D'un point de vue budgétaire, une réforme structurelle des aides peut éviter un empilement de mesures conjoncturelles coûteuses et permettre un système de soutien plus homogène entre productions animales

On a vu précédemment que le système actuel des primes animales ne permettait ni d'assurer la maîtrise de l'offre, ni d'améliorer la compétitivité de la filière. De plus, on a vu également que le système actuel présente l'inconvénient de distordre, par un système d'aides différenciées, les choix de production entre différentes catégories de cheptel (vaches allaitantes, filière veau, engraissement de bovins, filière ovine) : ainsi, il freine une véritable adaptation de l'offre à la demande reflétée par le système de prix.

Or, d'un point de vue financier, le système actuel ne permet pas non plus d'assurer une parfaite maîtrise budgétaire dans le secteur bovin. Les difficultés structurelles font qu'en l'absence de véritable réforme de fond du secteur, les États membres de l'Union européenne risquent d'être confrontés à une succession de crises que des mesures strictement conjoncturelles ne peuvent durablement résoudre. On peut citer les mesures de compensation de 1995 liées aux fluctuations monétaires et bien-sûr les mesures plus récentes liées à la crise de la vache folle. Par ailleurs, l'apparition d'excédents structurels importants entraînerait un coût important pour l'intervention et le stockage des viandes. D'un strict point de vue budgétaire, une réforme semble donc également nécessaire.

²⁴ Les travaux présentés sur la partie budgétaire reprennent une étude réalisée par M. Xavier DELACHE pour la direction de la Prévision.

Une difficulté essentielle posée par la mise en oeuvre d'un système d'aides à l'hectare réside précisément dans le fait que le système de prix prévalant dans la Communauté entre les différentes productions, reste actuellement affecté par des modes de soutien spécifiques à chaque produit. Outre les mesures aux frontières, le soutien interne est assuré par les quotas et l'intervention pour le lait, par l'intervention sur certains produits pour la viande bovine, mais ne fait pas l'objet d'instruments spécifiques pour la viande ovine, en dehors des primes. Le système d'aides à la surface fourragère pourrait donc apporter un soutien indifférencié à des productions qui bénéficient de soutiens relativement différenciés.

Cependant, une telle difficulté ne doit pas être surestimée. En premier lieu, les différences de niveau de soutien par les prix entre les productions laitière, bovine et ovine restent limitées : l'équivalent subvention à la consommation, reflétant le soutien par les prix à la charge du consommateur était en 1992, en pourcentage de la consommation de 50 % pour la viande bovine, 53 % pour la viande ovine et 54 % pour le lait. En 1994, ces chiffres devaient s'établir respectivement à 52 %, 36 % et 53 %. A l'issue de la réforme, le soutien des prix de la viande bovine par les consommateurs devrait, en théorie, être ramené à environ 40 %. En second lieu, ce système de prix, affecté par les modes de soutien, pourrait être corrigé par des ajustements des prix de soutien les plus élevés (le lait en particulier), afin d'assurer une plus grande neutralité du soutien, par les prix comme par les aides, entre produits.

VI.2 - La France serait bénéficiaire d'un passage à une aide à l'hectare, indépendamment du traitement particulier du secteur laitier

Plusieurs modalités de réforme *a priori* envisageables ont été simulées pour analyser les transferts budgétaires. Elles se distinguent essentiellement par les ajustements opérés sur le soutien aux produits laitiers :

A) un transfert des aides bovines et ovines actuelles vers des aides à l'hectare (avec ou sans surprime à l'herbe) ;

B) un transfert des aides bovines et ovines actuelles vers des aides à l'hectare (avec ou sans surprime à l'herbe), limitées aux superficies fourragères ne portant pas de production laitière (au prorata du cheptel laitier parmi les animaux de plus d'un an) ;

C) un transfert des aides bovines et ovines et d'une partie du soutien laitier (20 % des restitutions, correspondant à une baisse du niveau de soutien interne de 10 %, et suppression des dépenses d'intervention) vers des aides à l'hectare (avec ou sans surprime à l'herbe) ;

D) un transfert des aides bovines et ovines et d'une partie du soutien laitier (20 % de l'ensemble des dépenses) vers des aides à l'hectare (avec ou sans surprime à l'herbe) ;

E) un transfert de l'ensemble des dépenses de soutien aux secteurs bovin, ovin et laitier vers des aides à l'hectare (avec ou sans surprime à l'herbe).

L'ensemble de ces modalités de mise en oeuvre est fondé sur l'hypothèse que les aides à la surface fourragère sont attribuées par redéploiement des dépenses existantes (aides, et éventuellement, autres dépenses de soutien). Les scénarios C et D illustrent l'idée que le soutien par les prix des productions laitières pourrait être ramené, en pourcentage, à celui observé pour la viande bovine et ovine (soit de 50 % à 40 % environ). Les simulations effectuées ici se limitent cependant pour l'instant aux aspects budgétaires. Une discussion plus détaillée sur les avantages et inconvénients des différentes possibilités d'ajustement et d'adaptation du secteur laitier sera traitée ultérieurement dans la suite du document.

Les variantes sur la surprime à l'herbe ont été effectuées sur la base des montants de la prime à l'herbe actuellement attribuée en France. Celle-ci est égale à 45 Écus/ha et est cofinancée à 50 % par le budget communautaire. Elle serait attribuée, sans condition d'entretien spécifique des surfaces concernées, aux surfaces toujours en herbe (excluant donc les prairies temporaires). Une assiette élargie aux prairies temporaires, mais assortie de conditions environnementales (entretien du couvert, chargement minimum) supposerait une analyse plus fine (sur la base

du RICA par exemple). De plus, pour se départir de la spécificité française (seule à avoir instauré la prime à l'herbe), deux variantes ont été simulées : l'une où la prime à l'herbe est financée dans le cadre du redéploiement des dépenses existantes (aides, et éventuellement, restitutions et interventions) ; l'autre où la prime à l'herbe serait financée comme mesure nouvelle par le FEOGA (dans ce cas, les taux de retour nets de la contribution nationale à cette nouvelle dépense ont été calculés).

Les résultats des simulations budgétaires montrent que la France améliorerait dans tous les cas son retour budgétaire, en raison de l'importance de sa surface fourragère (Cf. tableau de synthèse). L'introduction de la prime à l'herbe renforcerait cet effet, sauf dans le cas où les surfaces fourragères supposées affectables au secteur laitier, seraient exclues de cette prime.

Trois groupes de pays seraient fortement bénéficiaires de cette réforme du mode de soutien dans le secteur animal : l'Espagne, le Royaume-Uni et l'AELE, caractérisés également par des surfaces fourragères importantes et un élevage relativement extensif, plutôt orienté vers la viande que vers le lait (on peut rappeler les pressions importantes d'origine britannique pour ce type de réforme).

La situation des pays tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et, dans une moindre mesure le Danemark et la Belgique montre l'enjeu budgétaire, pour ces pays, des ajustements qui seront opérés dans le secteur laitier. Ils apparaissent relativement peu affectés ou avantagés par un passage des aides bovines et ovines en des aides à l'hectare, sans traitement spécifique des produits laitiers, dont ils sont gros producteurs. Le caractère intensif de leur production en viande bovine serait compensé par le bénéfice des aides pour leur secteur laitier. A l'inverse, toute baisse du soutien sur les produits laitiers diminue fortement leur taux de retour (jusqu'à des niveaux très faibles pour les Pays-Bas et le Danemark).

On doit cependant noter que ces résultats pourraient être légèrement modifiés du fait que les taux de retour des différents États membres seront, toutes choses égales par ailleurs, modifiés dans la PAC « au fil de l'eau », par le

renforcement progressif, dès 1996, des seuils de chargement. En variante, des pays très intensifs tels que les Pays-Bas seraient ainsi en fait moins désavantagés par le passage à des aides à l'hectare.

VI.3 - La France dispose d'avantages comparatifs en termes d'extensification compte tenu de l'importance de ses surfaces fourragères et d'un élevage plus extensif que ses principaux concurrents

L'analyse strictement budgétaire développée ci-dessus peut être complétée par une analyse des avantages comparatifs liés à l'extensification. Les résultats des simulations budgétaires mettent en évidence que l'élevage des bovins se pratique en France de manière plus extensive que chez ses principaux partenaires. Il en résulte que tout ajustement ou réforme de la politique actuelle, notamment du système des aides à l'élevage, qui privilégierait l'élevage extensif serait du même coup favorable à la France qui a un avantage comparatif à faire jouer dans la viande bovine en matière d'extensification. Un tel avantage peut s'appréhender, d'une part, par l'analyse par pays des taux de chargement (nombre de têtes à l'hectare) et, d'autre part, par l'importance relative des surfaces fourragères.

♦ *1/ L'étude du chargement des exploitations bovines en France montre que la proportion d'élevage extensif est plus élevée que pour les principaux concurrents*

L'analyse de la répartition des exploitations de bovins en fonction du chargement dans les quatre principaux pays producteurs²⁵ de l'Union européenne révèle que la France détient une proportion d'élevages extensifs plus forte que ses principaux concurrents : ainsi, en 1992, près de 60 % des troupeaux français ayant des bovins avaient un chargement inférieur à 1,5 UGB par hectare de surface fourragère principale. A l'inverse, le Royaume-Uni,

²⁵ Quatre pays assurent dans l'Union européenne plus de 70% de la production de viande bovine: la France et l'Allemagne sont en tête avec chacune environ 2 millions de tonnes, l'Italie et le Royaume-Uni ayant une production de l'ordre de 1 million de tonnes chacun. Les productions bovines française et allemande dépassent les besoins nationaux tandis qu'elles restent déficitaires au Royaume-Uni et en Italie.

l'Allemagne et l'Italie ont tout à la fois une part d'élevage extensif moins élevée et une part d'élevage très intensif (chargement supérieurs à 3 UGB/ha) plus élevée, en particulier pour l'Italie. D'autres pays nordiques (Pays Bas, Danemark) connaissent également une structure d'élevage plus intensive.

♦ 2/ L'existence de surfaces fourragères importantes confirme également l'avantage comparatif de la France en termes d'extensification

Le tableau ci-après compare la surface fourragère (décomposée en fourrages et surfaces toujours en herbe, notée STH dans le tableau) dans les différents pays de l'Union européenne. Il s'avère en particulier que la France possède de loin la surface fourragère la plus importante de l'Union européenne. Elle est suivie du Royaume-Uni et de l'Espagne. En conséquence, une réforme du secteur animal, fondée sur des aides à la surface, serait favorable à la France.

Surfaces en 1000 ha	B	DK	D	GR	E	F	IRL	IT	NL	P	UK	AUT	FIN	SUE
STH	593	204	5251	1789	10233	10764	3687	4508	1030	838	11048	1981	106	331
Fourrages	288	361	1854	66	578	4351	564	836	270	449	1634	451	680	1086
Total	881	565	7105	1855	10811	15155	4251	5344	1300	1287	12682	2432	786	1417

Une analyse en termes de retour budgétaire confirme ce résultat et montre que la France

améliorerait son retour budgétaire en cas de passage de primes à la tête en aides à la surface.

Tableau de synthèse des résultats des transferts budgétaires entre États membres

Variation de retour budgétaire, dans différents scénarios de passage des aides animales en aides homogènes à l'hectare														
(en Mio Écu)														
	pays	B	DK	D	GR	E	F	IRL	IT	NL	P	UK	AELE	aide
• retour brut viande bovine + ovine + produits laitiers		456	479	1507	341	823	2420	1392	772	1354	152	1420	438	(Ecu /ha)
• passage des aides bovines et ovines en des aides à l'hectare		-39	-14	224	-187	122	+ 65	-367	-10	47	-26	-9	206	80
• passage des aides bovines et ovines en des aides à l'hectare excluant les surfaces portant du cheptel laitier		-34	-28	111	-212	121	+ 196	-298	-50	13	-32	96	127	130
• passage des aides bovines et ovines, des dépenses d'intervention laitières, et de 20 % des restitutions laitières, en des aides à l'hectare		-61	-74	213	-170	216	+ 112	-354	24	-109	-20	72	132	90
• passage des aides bovines et ovines, de 20 % des dépenses de soutien laitier en des aides à l'hectare (id. baisse du prix du lait de 10 %)		-82	-78	191	-166	241	+ 71	-363	34	-147	-15	90	216	92
• passage des dépenses de soutien bovin, ovin et laitier en des aides à l'hectare		-301	-380	-264	-16	1069	+ 225	-648	163	-1127	73	799	373	175

VII - La question de l'éligibilité du contrôle des surfaces fourragères

La mise en oeuvre de la réforme, consistant en la transformation des aides actuelles à la tête en aides à la surface, pose tout naturellement la question des surfaces précises qui bénéficieraient d'aides. Cette question est tout d'abord importante du point de vue du contrôle, la complexité et les risques de fraude figurant parmi les inconvénients majeurs du système actuel. Par ailleurs, l'intérêt suscité par la prime actuelle à l'herbe (qui existe au seul niveau national) pourrait justifier le maintien d'un avantage accordé pour les surfaces en herbe, en conservant ou en revalorisant le niveau actuel de la prime à l'herbe (de 300F/ha)²⁶. Cet intérêt est d'autant plus vif, que les éleveurs les plus intensifs bénéficient d'un fort avantage lié à l'attribution des primes issues de la réforme de la PAC pour les céréales intra-consommées, en particulier pour le maïs-fourrage. Enfin, la question de l'éligibilité des surfaces aidées passe également par la réflexion sur le niveau et le mode des aides affectées aux surfaces les plus extensives, afin de s'assurer que ne soient aidées que les surfaces réellement liées à un acte de production.

VII.1 - La question du contrôle des surfaces fourragères

L'un des intérêts de la réforme est de simplifier le système d'aides qui est actuellement très complexe et engendre par voie de conséquence des risques de fraude importants.

Le nouveau système doit donc veiller à limiter autant que possible les risques de fraudes. Or, *a priori*, ceux-ci sont susceptibles de pas être négligeables dans le nouveau système préconisé. En effet, à la limite, on pourrait imaginer que des terres en friche, par exemple dans

²⁶ L'annexe 2 examine les conséquences en termes de régulation de l'offre d'une hausse de la prime à l'herbe (obtenue pour être neutre d'un point de vue budgétaire par la transformation de la part nationale de la prime à la vache allaitante). Cette revalorisation de la prime à l'herbe peut tout à fait s'inscrire dans le cadre de la réforme de grande ampleur du secteur de l'élevage proposée ici.

certains pays du Sud, puissent bénéficier d'aides alors qu'elles ne correspondraient pas réellement à des activités d'élevage. Un système de « verrouillage » doit donc impérativement être mis en place pour éviter de telles dérives. Plusieurs possibilités sont a priori envisageables.

- Une contrainte de chargement minimum pourrait être imposée pour bénéficier des aides à la surface fourragère. Dans les simulations précédentes (mesurant les effets structurels sur le RICA), une contrainte minimum de 0,3UGB/ha de surface fourragère a été mise en place. D'un point de vue environnemental, une contrainte de chargement minimum est d'ailleurs justifiée. En effet, en-deçà d'un certain chargement, l'activité agricole est telle qu'elle ne suffit plus à entretenir de manière convenable le couvert végétal. Une contrainte de chargement minimum de l'ordre de 0,3-0,4 UGB/ha de surface fourragère pourrait être mise en place ;

- Une autre possibilité consisterait à instaurer une contrainte de productivité minimale des surfaces fourragères bénéficiant d'aides.

- Enfin, une troisième possibilité consisterait à un semi-couplage des aides pour les élevages les plus extensifs.

Quelle que soit la modalité précise retenue, le système d'aides mis en place devra s'assurer que les surfaces fourragères bénéficiant d'aides correspondent bien à une activité d'élevage minimum.

VII.2 - La mise en oeuvre d'une aide à l'hectare de surface fourragère posera probablement la question du statut du maïs-fourrage et de l'encouragement éventuel des surfaces en herbe

Le maïs-fourrage fait pour l'instant l'objet d'un traitement spécifique dans l'attribution des aides de la réforme de la PAC. Il peut être soit intégré à la superficie en grandes cultures, bénéficiant alors des aides compensatrices céréales, soit intégré à la superficie fourragère, contribuant à diminuer le chargement apparent en bétail et donc à augmenter les primes animales. Le passage des primes animales à la tête vers une aide à l'hectare, à montant unique, pourrait s'accompagner d'une fixation

définitive du statut du maïs-fourrage, soit en grande culture, soit en surface fourragère. L'obligation d'incorporer le maïs-fourrage à la sole fourragère apparaît plus conforme à l'idée qu'il ne faut pas distordre les choix d'intrants fourragers des producteurs. Ceci permettrait par ailleurs de mettre fin à la surprime accordée au maïs irrigué, qui ne se justifie que dans l'optique d'une compensation historique, par ailleurs fondée sur des rendements issus d'une subvention importante accordée à l'irrigation. Cependant, resterait posée la question de la surface de base en céréales, oléagineux et protéagineux, (servant de base au calcul des plafonds nationaux de primes), qu'il conviendrait normalement de réduire à concurrence de la surface en maïs fourrage qui en serait exclue.

Les principes de régulation budgétaire, actuellement sous forme de quotas individuels, régionaux ou nationaux de primes, devraient être revus à l'occasion de cette réforme, compte tenu du frein au jeu des avantages comparatifs qu'ils constituent. Un fonctionnement plus proche des quantités maximales garanties (baisse du niveau unitaire de l'aide en fonction du dépassement d'une surface plafond) permettrait de redonner à la prime unitaire un rôle d'orientation décentralisée des choix de productions fourragères et serait plus conforme au système existant pour les grandes cultures, donc plus neutre dans les arbitrages entre productions animales et végétales. Un plafond communautaire de surface fourragère permettrait à la France d'exprimer ses avantages comparatifs, en particulier sur la superficie en herbe.

Par ailleurs, il convient de noter que la question de la différenciation d'une éventuelle-prime à la surface fourragère, entre types

de fourrages ou entre régions, ne manquera pas d'être posée.

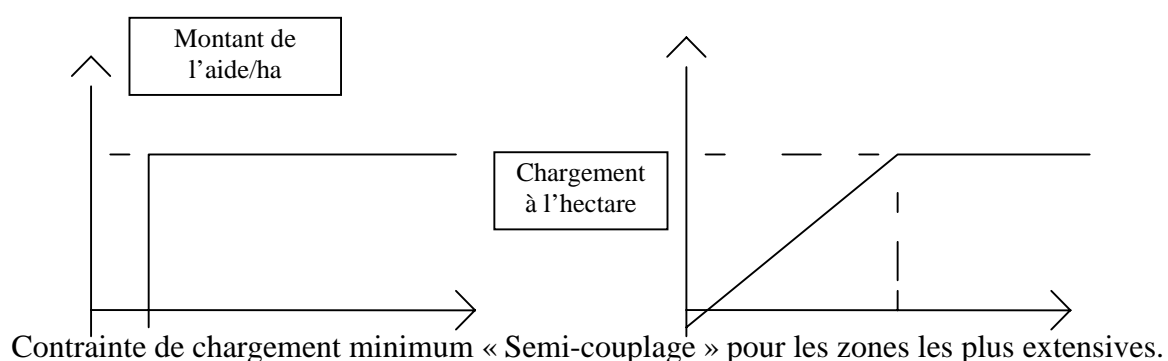
A cet égard, une différenciation entre types de fourrages, isolant en particulier le maïs fourrage par référence historique à des recettes à l'hectare élevées, serait cependant contraire à l'objectif de ne pas distordre les choix d'assolements fourragers des producteurs.

La question d'une rémunération spécifique des surfaces en herbe peut être posée à juste titre, en raison de leurs avantages environnementaux (moindre lessivage des nutriments au printemps en particulier). Cependant, cette rémunération devrait répondre à des conditions strictes d'entretien du couvert (chargement minimum, dates de fauche et couvert hivernal pour les prairies temporaires) et ne serait justifiée que si elle reflétait les avantages locaux des terres ainsi rémunérées (proximité des cours d'eau, qualité paysagère). A ce titre, l'annexe 2 du document traite en détail l'impact d'une revalorisation de la prime à l'herbe.

La question de la différenciation des aides entre régions pourrait enfin être abordée, en particulier, pour pallier à des difficultés structurelles de certaines régions (zones défavorisées, zones de montagne, zone d'élevage ovin...).

VII.3 - La question de l'opportunité d'un maintien d'une contrainte de chargement minimal ou de l'introduction d'un semi-couplage pour les zones les plus extensives

Pour satisfaire à la condition d'activité minimum, le maintien d'un certain couplage entre production et aides peut être envisagé pour les élevages les plus extensifs.



Les graphiques ci-avant montrent deux profils possibles pour les aides à la surface. Le premier graphique (à gauche) illustre le cas d'une contrainte de chargement minimum. L'aide est nulle tant que le chargement ne dépasse pas une certaine valeur critique (de l'ordre de 0,3-0,4UGB/ha de surface fourragère principale (SFP)). Le second graphique (à droite) illustre un « semi-couplage » des aides pour les zones les plus extensives. L'aide est fixée par hectare de surface fourragère comme dans le premier cas. Le bénéficiaire entier de l'aide n'intervient qu'au-delà d'un certain seuil de chargement (de l'ordre de 1 UGB/ha de surface fourragère par exemple). En-deçà, l'aide à l'hectare est proportionnelle au chargement. Une terre sans chargement ne bénéficiera pas d'aides, tandis qu'un hectare ayant un chargement égal à la moitié du chargement seuil pourra bénéficier d'un montant égal à la moitié du montant unitaire. Par exemple, si on fixe une aide de 1000F/ha pour des chargements supérieurs ou égaux à 1UGB/ha, un hectare portant 0,5UGB bénéficiera d'une aide de 500F. Ce système a au moins deux avantages : d'une part, il permettrait de s'assurer que les aides touchées à l'hectare renvoient bien à une activité réelle d'élevage ; d'autre part, il encouragerait effectivement l'extensification au-delà du seuil, un chargement au-delà du seuil n'étant pas rétribué par de nouvelles aides.

En revanche, il encouragerait une plus grande activité dans les zones les plus extensives, situées en deçà du seuil. Ce système favoriserait donc un rééquilibrage des zones les plus intensives vers les zones les plus extensives.

En somme, une telle aide serait une aide à la surface, globalement découplée, mais liée à une production jusqu'à une activité minimum jugée souhaitable pour le développement d'une activité agricole minimum sur l'ensemble du territoire.

Un tel système d'aides semi-couplées présenterait, en revanche, deux types de risques :

- d'une part, l'effet d'encombrement de l'offre du fait d'un encouragement de la production dans les zones les plus extensives ;
- d'autre part, un risque très sérieux de dérapage dans les négociations. Si, au terme de celles-ci, le seuil retenu s'avérait *in fine* trop

élevé, la réforme aggraverait la crise du secteur au lieu de faciliter l'adaptation de la filière aux contraintes internes et externes. Toutefois, l'existence de seuil (1 UGB/ha) dans les textes communautaires actuels pourrait présenter une valeur d'ancrage rendant plus difficile d'éventuelles dérives des négociations.

VIII - La réforme pose la question de la meilleure adaptation envisageable pour le secteur laitier

On a plusieurs fois évoqué le fait que la question de la réforme du secteur allaitant (élevage destiné à la production de viande) posait indirectement la question de l'ajustement opéré au secteur laitier. En effet, les interactions entre la filière lait et viande sont nombreuses, en particulier du fait des vaches de réforme (qui après avoir fini leur vie de productrice de lait sont « réformées » vers la production de viande) et du fait des veaux laitiers dont la croissance potentielle en poids de carcasse est à terme une menace pour l'équilibre du marché de la viande. La régulation de l'offre bovine à court terme peut ainsi passer en particulier par un contrôle de l'offre de veaux laitiers. Au delà, la question de l'ajustement du secteur laitier à plus long terme se pose plus spécifiquement dans l'optique de la réforme visant l'adoption d'aides à la surface : le redéploiement des aides animales existantes bénéficiant actuellement au secteur allaitant à un nombre plus important d'exploitations englobant éventuellement les exploitations laitières risquerait d'entraîner des effets redistributifs non désirables au détriment du secteur allaitant. Un ajustement du secteur laitier semble en ce sens souhaitable.

Il s'agit donc ici de s'interroger dans cette partie sur les avantages et inconvénients respectifs des différents ajustements possibles du secteur laitier pour le passage de primes à la tête en aides à la surface.

Il est au préalable nécessaire de s'assurer, de manière quantitative, qu'il convient effectivement de réserver un traitement

particulier au secteur laitier²⁷. En effet, ce secteur bénéficierait en cas d'adoption d'aides à la surface dans le secteur de l'élevage d'un double soutien puisque les produits laitiers font déjà l'objet d'un soutien par les prix du fait du système des quotas et du prix élevé du lait qui en résulte. Il s'agit d'étudier plus précisément les effets redistributifs qui s'opéreraient entre les différentes catégories d'éleveurs, si l'on se fixe une contrainte de neutralité budgétaire.

Il apparaît alors qu'en cas de non exclusion du secteur laitier du bénéfice des aides à l'hectare, le transfert en faveur de ce secteur s'effectuerait effectivement au détriment des exploitations d'élevage allaitant (vaches nourrices).

Les simulations effectuées à partir du RICA (réseau d'informations comptables agricoles) permettent en effet de confirmer de manière quantifiée que les exploitations orientées fortement dans la production laitière seraient les principales bénéficiaires d'une transformation des aides à la tête en aides à la surface dans le cas où elles bénéficieraient des aides à l'hectare sans aucune contrepartie. Plus précisément, on assisterait à un transfert des aides du secteur allaitant au secteur laitier puisque les primes animales initiales à la tête se trouvent réparties, du fait de l'hypothèse de neutralité budgétaire, entre toutes les exploitations possédant des surfaces fourragères, y compris les exploitations laitières. Les simulations indiquent qu'en cas de non prise en compte de la spécificité laitière dans le cadre de cette réforme, le transfert redistributif dont bénéficierait le secteur laitier serait tout à fait significatif puisque sur l'échantillon du RICA des exploitations les plus laitières (ayant un chiffre d'affaires réalisé à plus de 80 % dans la vente du lait), le gain de résultat courant moyen par exploitation serait d'environ 20 000F au détriment du secteur allaitant.

Ces résultats confirment donc bien que la spécificité du secteur laitier doit être prise en compte dans le cadre de la réforme de l'élevage et que ce secteur doit faire l'objet

d'un ajustement en cas de réforme du secteur allaitant. Un traitement spécifique du secteur laitier semble donc nécessaire dans le cadre de la réforme envisagée.

La nécessité de la prise en compte de la spécificité laitière ayant été ainsi mise en évidence, il convient alors de s'interroger sur la meilleure manière de traiter le secteur laitier. La solution consistant à exclure du bénéfice des aides à l'hectare les « surfaces laitières » au prorata du cheptel laitier permettrait d'éviter un transfert redistributif en faveur des exploitations laitières et au détriment de l'élevage allaitant. Cette modalité de mise en oeuvre aurait le mérite de la simplicité, puisqu'elle éviterait dans un premier temps d'aborder de front la question de l'adaptation du secteur laitier. Une telle option possède cependant l'inconvénient de ne pas tenter d'améliorer la situation du secteur laitier dans le nouveau contexte international.

En effet, compte tenu des contraintes du GATT dans le secteur laitier, trois orientations sont a priori envisageables pour l'adaptation de ce secteur à plus long terme : un renforcement des quotas, un système de double prix et une baisse des prix. Compte tenu des rigidités engendrées par le système des quotas ou de double-prix, freinant l'adaptation de la filière, on peut s'intéresser sur l'opportunité de s'orienter à terme vers une baisse du prix du lait qui serait compensée par des aides à l'hectare et qui encouragerait le développement des exportations sans restitutions. A cet égard, une baisse du prix du lait, de l'ordre de 5 %, permettrait de compenser les effets redistributifs de l'instauration des aides à l'hectare dont bénéficierait le secteur laitier. Cette baisse du prix du lait pourrait en outre favoriser l'adaptation du secteur aux contraintes posées par le GATT. Dans une telle option, la question du caractère intégral des compensations à la baisse de prix resterait alors posée, un arbitrage devant être effectué entre un objectif de neutralité budgétaire et un objectif de maintien du résultat moyen par exploitation.

²⁷ Le cheptel bovin recoupe en fait deux types de production : le cheptel laitier (les vaches sont traitées et sélectionnées sur leur aptitude à produire du lait) et le cheptel allaitant (les vaches ne sont pas traitées mais nourrissent leurs veaux et sont sélectionnées pour faire de la viande; on les appelle aussi vaches nourrices).

VIII.1 - Différentes options peuvent *a priori* être envisagées pour le traitement spécifique du secteur laitier dans la perspective de la réforme de l'élevage

♦ 1.a. Présentation des différentes solutions envisageables

Deux grands types de variantes peuvent *a priori* être envisagées pour le traitement spécifique secteur laitier dans la perspective de la réforme²⁸.

Le premier type d'options envisageable consiste en une exclusion de la production laitière du bénéfice des aides à l'hectare. Une telle exclusion peut *a priori* porter soit sur les « surfaces laitières » (c'est-à-dire sur un nombre d'hectares proportionnel aux UGB laitières des exploitations mixtes), soit sur les « exploitations fortement laitières ».²⁹

Le second type d'options consiste à attribuer également au secteur laitier le bénéfice des aides à la surface, mais à envisager en contrepartie une baisse du soutien laitier actuel par les prix, de manière à compenser l'effet positif sur le revenu des exploitations laitières.

Dans ce cadre, les scénarios suivants ont été envisagés pour une mise en oeuvre de la réforme qui tienne compte de la spécificité laitière :

- **une exclusion des « surfaces laitières » du bénéfice des aides à la surface**, proportionnellement au cheptel laitier présent car celui-ci bénéficie déjà du soutien par le prix élevé du lait ;

- **une exclusion des « exploitations laitières les plus spécialisées » du bénéfice des primes** : celles-ci ont été définies comme les exploitations dont le chiffre d'affaires est obtenu à plus de 80 % par la vente de lait ;

- **une baisse du prix du lait de manière à éviter la surcompensation des exploitations fortement laitières**. Cette baisse du prix du

lait a donc été calculée³⁰ de telle sorte que la moyenne du résultat de ces exploitations spécialisées dans la production laitière reste constante entre le scénario central de poursuite de la PAC actuelle et le scénario de baisse de prix du lait envisagé. Cette baisse a ensuite été appliquée à l'ensemble des exploitations qui connaissent de ce fait dans ce scénario particulier, en moyenne, une baisse de leur résultat courant. Ce scénario est donc à primes totales constantes, mais à résultat courant moyen variable. Globalement, la baisse du prix du lait envisagée dans ce scénario n'est ici que partiellement compensée.

- **une baisse du prix du lait compensée intégralement par une hausse des aides à la surface de manière à ce que le résultat courant moyen de l'ensemble de l'échantillon reste conservé**. Deux cas de figure ont été envisagés : une baisse de prix du lait de 5 % et une baisse de 10 %. Il convient de noter que ce scénario nécessite, du fait du caractère intégral de la compensation de la baisse du prix du lait, un montant d'aides à la surface supérieur à celui qui est attribué dans les autres scénarios. Par opposition au scénario précédent en particulier, ce scénario conserve donc le résultat courant moyen des exploitations, mais induit une hausse des aides versées.³¹ Cette hausse provient, comme dans le cadre de la réforme de la PAC, de la transformation d'une partie du soutien par les prix en soutien direct par

²⁸ Ces scénarios ont été étudiés dans le cadre du groupe du Plan PAC 2010.

²⁹ Le critère retenu dans les simulations pour définir ces exploitations a été celui du chiffre d'affaires réalisé par la vente du lait. D'autres critères seraient naturellement possibles en particulier celui du quota laitier de l'exploitation.

³⁰ Les simulations effectuées sur le RICA montrent que la baisse de prix à appliquer est de l'ordre de 5% du prix du lait pour arriver à trouver en moyenne un équilibre, pour les exploitations les plus laitières, entre bénéfice des aides à la surface et baisse du prix du lait.

³¹ On peut noter (voir discussions plus loin dans le document) qu'une baisse du prix du lait présenterait notamment l'avantage de permettre une meilleure adaptation du secteur laitier aux contraintes du GATT, notamment dans le secteur des fromages. Par ailleurs, si l'on compare les soutiens par les prix entre le secteur bovin et le secteur laitier, l'équivalent subvention à la consommation qui reflète le soutien par les prix à la charge du consommateur était en 1992 de 50% pour la viande bovine et de 54% pour le lait. En 1994, ces chiffres s'établiraient à 52% pour la viande bovine et 53% pour le lait. A l'issue de la réforme, le soutien par les prix de la viande bovine par les consommateurs devrait être, en théorie, ramené à environ 40%. On voit donc que le secteur laitier bénéficie et bénéficiera d'un soutien par les prix plus élevé que le secteur de la viande bovine. Une baisse du prix du lait s'inscrirait donc dans ce cadre dans la recherche d'une plus grande neutralité du soutien par les prix entre les produits.

des aides à l'hectare. Pour autant, la transformation de ce soutien reste limitée dans ce scénario, pour tenir compte notamment des contraintes budgétaires.

Cinq autres scénarios ont également été envisagés : ils comportent comme précédemment des aides à la surface, mais maintiennent également une spécificité pour les surfaces en herbe avec une « surprime » pour les surfaces en herbe. Ces scénarios sont en fait des simples variantes des scénarios précédents. Le secteur laitier fait toujours l'objet d'un traitement analogue pour permettre d'éviter un soutien double de cette filière. La surprime », qui est attribuée pour les surfaces en herbe est proportionnelle à la somme des surfaces des prairies permanentes (ou surfaces toujours en herbe) et des prairies temporaires. Son montant unitaire est a priori supposé égal forfaitairement au montant de la prime à l'herbe, soit 300F/hectare. Le principe de la prime à l'herbe est donc maintenu mais dans ces scénarios la prime spécifique à l'herbe n'est pas revalorisée. Toutefois, une revalorisation de la prime à l'herbe peut tout à fait s'inscrire dans la réforme proposée puisqu'il s'agit bien d'une aide à l'hectare.³²

Après affectation de la prime à l'herbe, le reste des aides à la surface est attribué, de manière à assurer la neutralité budgétaire des exploitations bovines et ovines, sous forme d'une aide à la surface fourragère.³³

♦ *2/L'analyse des impacts des différents modes de traitement du secteur laitier souligne l'intérêt, d'un point de vue structurel, de deux types d'options : l'exclusion des surfaces laitières du bénéfice des aides et la baisse du prix du lait*

Les différents scénarios de mise en oeuvre de la réforme ont été testés sur le RICA.

Concrètement, l'élaboration des différents scénarios de mise en oeuvre pour prendre en compte la spécificité du secteur laitier a été effectuée de la manière suivante dans le cadre des simulations sur le RICA. Un scénario central de poursuite de la PAC actuelle a tout

d'abord été simulé. Pour évaluer l'impact des différents scénarios de la réforme envisagée, on a alors remplacé les aides à la tête par des aides à la surface. Dans l'ensemble des scénarios, on a donc supprimé toutes les aides à la tête. On a également supprimé la prime à l'extensification. Une prime unique à la surface a été adoptée, le montant de la prime unitaire étant fixé de manière à ce qu'il y ait neutralité budgétaire (à l'exclusion du scénario envisageant une baisse intégralement compensée du prix du lait) pour l'ensemble des primes attribuées aux exploitations bovines et ovines de l'échantillon du RICA français. L'aide retenue est de ce fait proportionnelle à la somme de la surface fourragère principale totale et des surfaces intra-consommées qui sont incorporées dans la surface fourragère, sans possibilité d'arbitrage. Les critères d'attribution de primes du scénario central de la PAC actuelle sont, par ailleurs, supprimés : le seul critère retenu est l'exclusion du droit à prime pour les exploitations ayant un chargement inférieur à 0,3UGB par hectare, afin d'éviter qu'une terre non porteuse d'activité d'élevage ne bénéficie des primes à la surface. Enfin, la spécificité laitière a été prise en compte de manière différenciée selon les différents scénarios d'évolution envisagés, soit en cherchant à exclure le secteur laitier du bénéfice des aides (exclusion des surfaces laitières sur chaque exploitation de l'échantillon ou exclusion des exploitations les plus orientées vers la production laitière), soit en introduisant une baisse du soutien laitier de manière à compenser le bénéfice pour le secteur laitier des nouvelles aides à la surface.

Plusieurs éléments peuvent alors être dégagés des résultats de ces simulations concernant l'articulation de la réforme avec le secteur laitier.

• **L'ensemble des scénarios envisagés d'aides à la surface favorise davantage les exploitations les plus extensives.** Quelle que soit la modalité de mise en oeuvre retenue *in fine* pour l'adaptation du secteur laitier, les exploitations extensives seraient en effet favorisées en cas d'extension des aides à la surface au secteur animal. Plus précisément, les exploitations dont le chargement est inférieur à 1UGB/ha seraient les bénéficiaires d'une telle réforme. Les exploitations les plus intensives

³² L'annexe 2 du document étudie l'impact d'une telle revalorisation de la prime à l'herbe.

³³ Seul le scénario qui introduit une baisse du prix du lait intégralement compensée conduit à une hausse des dépenses budgétaires.

au-delà de 1,4 UGB/ha seraient en revanche défavorisées. On assisterait donc à un transfert redistributif des exploitations les plus intensives vers les exploitations les plus extensives³⁴.

• **Les scénarios d'aides à la surface qui maintiennent une spécificité des surfaces en herbe avec une « surprime » à l'herbe semblent avoir des effets qualitativement semblables aux scénarios correspondants qui n'opèrent pas de différenciation entre les surfaces fourragères**

Toutefois, l'introduction de surprimés à l'herbe favorise naturellement encore davantage les exploitations qui bénéficient d'importantes surfaces en herbe. Le maintien voire l'éventuelle revalorisation de la prime à l'herbe est donc totalement compatible avec la réforme proposée³⁵.

• **Pour autant, le choix d'une modalité particulière pour le traitement du secteur laitier déterminerait largement les effets de la réforme. En effet, les impacts par catégories d'exploitations sont assez différenciés en fonction des différents scénarios.** Ceci montre que les modalités de passage de primes à la tête en des aides à la surface, envisagées dans les différents scénarios, balayent un spectre large et ont des effets variés. En particulier, il est frappant de constater que les impacts régionaux sont très contrastés d'un scénario à l'autre. Le choix de la modalité de mise en oeuvre de la réforme dans le secteur laitier semble donc déterminant.

• **A cet égard, en termes redistributifs, le scénario excluant les surfaces laitières et le scénario baissant le soutien laitier semblent particulièrement intéressants car ils favorisent les régions traditionnellement orientées vers l'élevage extensif traditionnel : Auvergne, Limousin, Bourgogne et Poitou-Charentes notamment³⁶. De plus, ces deux**

options ne pénaliseraient pas, voire encourageraient, les plus petites exploitations en termes de chiffre d'affaires ou de résultat initial. D'un point de vue structurel, la réforme visant à instaurer des aides à la surface pourrait donc privilégier soit l'option d'exclusion des surfaces laitières, soit l'option d'intégration du secteur laitier dans la réforme avec baisse parallèle du soutien laitier actuel par les prix.

VIII.2 - Le choix pour le traitement du secteur laitier doit s'appréhender au regard des contraintes GATT et de l'évolution à moyen-long terme de la filière laitière

On a montré tout d'abord qu'un traitement spécifique du secteur laitier est incontournable, afin d'éviter des transferts redistributifs significatifs au détriment du secteur allaitant. Les impacts structurels des différentes options de traitement du secteur laitier dans la perspective d'adoption d'aides à la surface ont ensuite été étudiés. Ils soulignent l'intérêt en termes structurels, du point de vue de l'extensification en particulier, de deux options : d'une part, l'exclusion des surfaces laitières ; d'autre part, l'intégration du secteur laitier dans la réforme avec une baisse parallèle du soutien laitier par les prix pour compenser le bénéfice des nouvelles aides à la surface accordées au secteur. La question est dès lors de s'interroger sur la meilleure manière d'envisager l'évolution à moyen-long terme de ce secteur.

Or, il apparaît que la meilleure adaptation pour le secteur laitier doit notamment être appréhendée en fonction du contexte général de ce secteur et de ses perspectives d'évolution, en particulier vis-à-vis des contraintes du GATT.

♦ 1/ Les enjeux liés aux contraintes du GATT dans le secteur laitier

On rappelle que le soutien au secteur laitier passe par un soutien par les prix assuré dans le cadre du système des quotas laitiers mis en place en 1984. Actuellement, le prix du lait moyen se situe autour de 2F par litre, alors que le niveau mondial est plutôt autour de 1F20-1F30 par litre. Les exportations vers pays tiers

³⁴ Ces résultats sont confirmés par une analyse de corrélation statistique, qui révèle que plus l'exploitation est extensive (c'est à dire plus le chargement est faible), plus elle est favorisée par la réforme envisagée.

³⁵ On pourra en particulier se reporter à l'annexe 2 du document pour l'analyse d'une éventuelle revalorisation de la prime à l'herbe dans le cadre de la réforme proposée.

³⁶ Les scénarios offrant une compensation (partielle ou intégrale) à une baisse du soutien laitier doivent cependant être abordés dans le cadre d'une réflexion générale sur l'adaptation du secteur laitier aux contraintes du GATT. Ce point est abordé spécifiquement dans la partie traitant des modalités de mise en oeuvre et offrant une

réflexion préliminaire sur les enjeux liés au secteur laitier et sur l'éventualité d'une évolution du système actuel.

font donc l'objet de restitutions, sauf sur certains produits à forte valeur ajoutée comme certains types de fromages. Les engagements du GATT limitent ces possibilités d'exportations avec subventions en volume. Or, il faut rappeler l'enjeu de cette adaptation pour le commerce extérieur de la France : la France est un pays fortement exportateur en lait et produits laitiers (13 milliards d'excédents pour le commerce extérieur en 1994) Le maintien de capacité exportatrice de la France dans le secteur laitier est donc essentiel. Pour les fromages, la contrainte du GATT pourrait devenir active dès 1996. Elle porterait sur les contraintes en volume d'exportations subventionnées avec restitutions et pourrait concerner environ l'équivalent de 3 % de la production communautaire de fromages à horizon 2000 compte tenu du resserrement progressif de la contrainte et d'une tendance à l'augmentation des exportations de fromages (+ 4 % par an en moyenne sur la période 86-93).

Deux grandes options sont possibles face aux contraintes liées au GATT : d'une part, un renforcement des contraintes quantitatives (quotas laitiers) pour tenir strictement les engagements en volume ; d'autre part, celle d'une baisse des prix ou, au sens plus large, d'une amélioration de la compétitivité de la filière pour développer la demande intérieure et les exportations sans restitutions. Un système mixte introduisant une baisse des prix sur une partie déterminée de la production est également envisageable : il correspond à un système de double prix, analogue au régime sucrier.

♦ *2/ Une gestion quantitative des contraintes du GATT conduirait à un renforcement du système des quotas dont les rigidités limitent l'adaptation de la filière*

L'entrée récente à partir du 1er janvier 1995 dans la Communauté de la Suède, de la Finlande et de la Norvège, a certes pu se traduire par un allègement des contraintes du GATT dans la mesure où ces pays étaient faiblement exportateurs. En outre, la bonne tenue de la demande internationale³⁷ en produits laitiers

³⁷ Récemment, sur le marché international, la demande était plutôt en augmentation, notamment en Amérique latine, en Asie et dans les pays de l'Est; on se souvient tout particulièrement de la flambée du cours du beurre

en 1995, ainsi que du côté de l'offre le non-dépassement des quotas par l'Italie et l'Espagne et la sous-réalisation dans les nouveaux Länder, ont contribué alors à écarter à court terme (un ou deux ans) la perspective d'un resserrement des quotas. Toutefois, quand les contraintes GATT deviendront fortement actives (vers 1997), la question d'une diminution des quotas pourrait risquer de se poser à nouveau. De plus, à terme, dans la perspective d'adhésion des PECO, l'offre de ces pays risque de peser sur une Union élargie et d'inciter également au renforcement des quotas.

Une telle gestion quantitative des engagements du GATT briderait le jeu des avantages comparatifs et serait défavorable à la capacité exportatrice de la France³⁸ et au développement des marchés à forte valeur ajoutée (fromages et produits frais). La diminution des quotas laitiers jouerait a priori essentiellement à court terme sur l'offre de beurre, qui n'est pas contrainte par l'accord du GATT, alors que le problème est plutôt d'orienter les échanges laitiers vers des segments de marché à forte valeur ajoutée qui ne nécessitent pas de restitutions (subventions aux exportations). De manière générale, la gestion quantitative des contraintes GATT est un frein au jeu des avantages comparatifs puisqu'elle durcirait encore le système en place des quotas laitiers dont les rigidités sont importantes³⁹.

Or, l'adaptation de la PAC aux contraintes du GATT dans le secteur laitier suppose de pouvoir développer les possibilités d'exporter des produits à forte valeur ajoutée sans restitutions et pose la question de la compétitivité de cette filière, notamment de la France par rapport à ses partenaires communautaires. Celle-ci est conditionnée en premier lieu par la gestion du système des quotas, dont les rigidités sont à l'origine de coûts importants, dans le secteur laitier, mais également dans les industries

entre octobre 1994 et février 1995, suite aux achats massifs de la Russie.

³⁸ Les entreprises laitières, pour maintenir leurs exportations vers les pays-tiers, pourraient cependant recourir à deux procédés: opérer à des délocalisations d'usines (par exemple dans les pays de l'Est) ou bien utiliser la possibilité de régime de perfectionnement actif - consistant à faire venir la matière première de l'étranger et à ré-exporter des produits transformés, si l'autorisation d'un tel régime était toutefois obtenu.

³⁹ Voir annexe 1 sur la situation du secteur laitier.

d'aval. Dans les années qui ont suivi la mise en place des quotas, la rapide restructuration de la filière laitière française, permise par les programmes de restructuration public (rachat de quotas), a permis une amélioration sensible de sa compétitivité. Toutefois, il faut noter que cette restructuration a figé l'évolution géographique des productions, empêchant la poursuite de la tendance précédant la mise en place des quotas, conforme aux évolutions régionales des coûts de l'aliment, à la spécialisation en produits bien valorisés et à la proximité des bassins de consommation. On pouvait récemment constater ainsi une détérioration récente de la compétitivité-prix de la filière française, par rapport à ses principaux concurrents du fait de la diminution de l'efficacité des programmes de restructuration publics en raison du prix élevé attaché à la détention d'un quota. La faible mobilité des quotas en particulier, résultant de sa gestion très administrée, a induit en France de fortes rigidités dans l'allocation des droits à produire entre les différents types de producteurs et entre les différentes zones de production, freinant l'amélioration de la compétitivité⁴⁰.

♦ *3/ Un système de double-prix, type quotas sucriers, est également envisageable. Pour autant, sa mise en oeuvre pourrait présenter de multiples inconvénients*

Si l'on envisage un système mixte de double-prix⁴¹, un double quota serait alors mis en

⁴⁰ En effet, une politique de quotas non échangeables s'oppose à la spécialisation et limite les investissements des exploitations les plus performantes qui ne peuvent s'agrandir. Un tel contingentement individuel, sans possibilité d'échanges marchands, empêche de pouvoir retirer l'entier bénéfice économique d'une redistribution de ces droits : il ne permet pas de valoriser correctement chaque type de droit et ne permet pas d'équilibrer les marchés, les offreurs potentiels ne pouvant vendre leurs droits.

⁴¹ Ce système fait actuellement l'objet de discussions dans la profession. L'ONILAIT a présidé en 1995 un groupe de travail sur cette question. Si les professionnels semblent intéressés par un tel système qui permettrait d'exporter pour partie sans restitutions, au niveau européen, les avis étaient encore partagés en 1995: le Danemark était plutôt favorable au système de double prix; aux Pays-Bas, les producteurs préféraient baisser le prix du lait dans la perspective de gains de productivité ; les irlandais et les espagnols y étaient également favorables, bien qu'ils ne soient pas exportateurs; en revanche, les allemands avaient une optique très différente, demandant une baisse de 5% du niveau des quotas et des revenus plus élevés. Quant à la position anglaise, depuis l'éclatement du Milk Marketing Board, la position n'était

place. Une première partie à prix élevé serait destinée au marché intérieur et aux exportations subventionnées dans les limites quantitatives et budgétaires fixées par l'accord du GATT ; une seconde partie payée au prix mondial, autour de 1F20-1F30 par litre, devrait alors permettre de développer des exportations sans restitutions, en contournant ainsi la contrainte GATT en volume sur la limitation des exportations subventionnées. Ce système, s'il permet de sauvegarder les exportations, risque pour autant de présenter l'inconvénient d'être un système très lourd à gérer. L'exemple des quotas sucriers qui a suivi une voie analogue est d'ailleurs très contesté. Le système de double-prix pourrait risquer d'ailleurs de figer une agriculture à deux vitesses, puisqu'il nécessite de définir des références individuelles de production en volume et peut contribuer à créer de véritables rentes de situation. Pour les produits laitiers contraints par l'accord (poudre et fromages), compte tenu de la part importante de la Communauté sur le marché mondial (50 %), on peut penser que si l'excédent communautaire se situe très au-delà de la contrainte GATT, la pression exercée par les exportations communautaires sur les prix mondiaux sera telle que ceux-ci seront trop bas pour envisager que des producteurs puissent disposer des coûts marginaux de ce niveau. L'hypothèse où les prix mondiaux monteraient à des niveaux proches des prix intérieurs (comme cela a été observé certaines années pour la poudre) correspondrait très probablement à celle où l'excédent communautaire serait en deçà de la contrainte GATT. De plus, il est fort probable que des segments de marchés vers lesquels vont se développer le plus facilement ces exportations sont ceux où l'écart des prix entre la communauté et le marché mondial n'est pas significatif, c'est-à-dire les produits qui déjà ne bénéficient pas de restitutions. Les productions produites hors quota pourraient risquer alors de se substituer simplement à des produits ne bénéficiant déjà pas de restitutions notamment sur le segment des marchés à forte valeur ajoutée (fromages ou produits frais).

♦ *4/ Une baisse du prix, compensée par un soutien direct, permettrait à terme une meil-*

pas encore très claire. Pour ce qui est des services de la Commission, leur avis était initialement mitigé, leur crainte ayant notamment semblé être que ce système ne soit pas bien admis par le reste du monde, notamment les USA.

leure adaptation aux contraintes du GATT, en favorisant les exportations sans restitutions

Une telle réforme aurait tout d'abord l'avantage de se caler sur les autres OCM touchées par la réforme de la PAC qui ont établi une baisse du soutien par les prix transformé en aide directe (céréales notamment⁴², et viande bovine).

Actuellement, le soutien par les prix, évalué en rapportant le soutien du secteur à la quantité produite, est de l'ordre de 20 centimes par litre de lait, soit 10 % du prix du lait environ.

La mise en conformité de la PAC aux accords du GATT par une baisse des prix apparaît potentiellement plus efficace qu'un renforcement des contraintes quantitatives, sous forme d'un renforcement des quotas ou du système très lourd à gérer du double-prix : elle permettrait de développer les possibilités d'exportations françaises sans restitutions et de relancer la demande intérieure sur certains segments du marché laitier. Une baisse de prix éviterait un durcissement du système des quotas dont les inconvénients ont été soulignés, en particulier pour la France qui a des avantages comparatifs à faire jouer. A très long terme, si l'on optait pour une baisse du prix du lait, le système des quotas laitiers pourrait même alors être éventuellement abandonné, la régulation par les prix et le marché se substituant progressivement aux contraintes quantitatives⁴³. On peut d'ailleurs noter que le gouver

⁴² Lors des réflexions préliminaires de la réforme de la PAC, le choix se posait également en ces termes pour le secteur des céréales: instauration de quotas ou baisse des prix. Le maintien de la capacité exportatrice dans le secteur des céréales entraînait une unanimité contre un système des quotas que d'autres pays semblaient souhaiter. Un raisonnement analogue peut aujourd'hui être conduit pour le secteur laitier.

⁴³ Dans ce cas, la baisse de prix serait plutôt de l'ordre de 50 centimes, voire au-delà par litre de lait, si le marché intérieur rejoignait du fait de la suppression des quotas un niveau de prix mondial. Une étude importante de l'impact potentiel d'une telle baisse sur le tissu des exploitations devrait alors être effectuée. Si les tendances actuelles se maintiennent, la France ne devrait plus en effet compter que 110 000 producteurs de lait en l'an 2000 (contre 176 000 fin 1993 et 225 000 fin 1990). Le noyau stable des grandes exploitations laitières regrouperait plus de 60 000 exploitations et les trois quarts du troupeau national. Une étude récente de l'ONILAIT et de l'INRA estimait que les exploitations mixtes apparaissent mieux à même de s'adapter à court terme à une baisse du prix du lait par réduction de leurs charges variables, alors que ces charges se trouvent déjà fortement comprimées dans les élevages spécialisés. Une partie des producteurs pourrait donc vendre du lait à un prix inférieur à ce qu'il

nement des Pays-Bas préconise une telle approche⁴⁴.

A moyen terme, une baisse des prix serait d'autant plus intéressante pour exporter sans restitutions que l'écart avec les prix mondiaux se réduirait par ailleurs du fait d'une montée des prix mondiaux : l'application de l'accord de l'Uruguay Round et la baisse des stocks d'excédents, à laquelle on peut assister, devraient entraîner une baisse des exportations subventionnées et, en conséquence, une amélioration de l'équilibre offre-demande, permettant une hausse des prix mondiaux des produits laitiers⁴⁵. Un scénario semblable est d'ailleurs en train de se produire dans le secteur céréalier où l'on assiste à un fort rapprochement des prix mondiaux et de ceux du marché intérieur.

On peut noter que le choix d'une baisse des prix pour le secteur laitier pourrait cependant soulever plusieurs difficultés. Tout d'abord, l'évolution des marchés rend difficile une régulation certaine du niveau du prix du lait par le réglage des prix d'intervention dont le caractère directeur est fluctuant. Ensuite, l'adaptation aux contraintes du GATT ne joue

est aujourd'hui, mais il est vraisemblable qu'une restructuration significative soit par ailleurs en ce cas renforcée. Il semble cependant peu probable que le système des quotas soit abandonné dès l'an 2000, du fait de la baisse de prix importante qui en résulterait et du potentiel de production pour l'instant contenu par le système des quotas. De plus, certains Etats-membres, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont mis en place un marché officiel des quotas. Il pourrait donc être délicat de supprimer le bien « quota » par décision administrative alors que certains producteurs les ont déjà payés, en s'endettant parfois.

⁴⁴ Voir Agra Presse Europe n° 2552 - Lundi 19 février 1996.

⁴⁵ Cette bonne tenue des prix mondiaux a pu s'observer dès 1995. Plusieurs facteurs récents ont tiré les prix des produits laitiers vers le haut. On peut notamment souligner:

- l'évolution des prix mondiaux: depuis mars 1994, les prix du beurre ont augmenté de manière plus ou moins constante; ainsi le prix du beurre est passé de 1100 US\$/tonne à plus de 2000 \$/t; dans la même période, les prix du lait écrémé en poudre (LEP) sont passés de 1450 \$/t à 2100 \$/t; et ceux du lait entier de 1250 à environ 2200\$/tonne;
- la demande russe;
- les livraisons de lait inférieures en 1995 à celles prévues dans l'UE, les producteurs de certains Etats, prévoyant qu'ils allaient dépasser leur quota, ont réagi en freinant les livraisons de lait;
- le niveau minimum des disponibilités dans le monde (beurre 315 000 tonnes et LEP 215 000 tonnes);
- l'entrée en vigueur de l'accord de l'Uruguay Round.

rait qu'à la marge, compte tenu de la baisse limitée de prix envisagée dans ce cadre, en incitant à exporter sans restitutions la partie des exportations ayant de faibles restitutions : il n'est donc pas du tout certain que cette baisse de 5 % puisse suffire à elle seule à contourner les contraintes GATT sur les fromages, même si elle apporte un premier élément de réponse. Enfin, la question du caractère intégral ou non de la compensation de la baisse du prix du lait est alors posée. Il est en effet important de noter qu'une éventuelle compensation intégrale d'une baisse du soutien par les prix par la mise en place d'aides directes, notamment sous forme d'aides à la surface, risquerait d'avoir un coût significatif pour le budget communautaire. La baisse du prix du lait devrait donc avoir de ce point de vue un caractère limité, une baisse de l'ordre de 5 % étant par ailleurs suffisante pour éviter des transferts redistributifs au détriment de l'élevage allaitant en cas de passage d'aides à la tête vers des aides à la surface dans le secteur animal. Un arbitrage doit alors avoir lieu entre neutralité budgétaire totale de la réforme et maintien du résultat moyen des exploitations : le scénario qui ne compense pas l'ensemble des exploitations pour la baisse du prix du lait entraîne en effet une baisse du résultat courant moyen⁴⁶.

⁴⁶ Cette baisse de résultat serait de l'ordre de 6-7% par exploitation en moyenne d'après les simulations sur le RICA.

Le scénario alternatif qui compense au contraire intégralement la baisse du prix du lait présente, quant à lui, l'inconvénient d'entraîner une hausse des dépenses consacrées aux aides animales, même si ce coût⁴⁷ doit être mis en regard, d'une part, de la baisse potentielle, pour le secteur laitier, du montant des aides aux exportations (restitutions) et au stockage du fait de la baisse du prix du lait⁴⁸, et, d'autre part, de l'amélioration du taux de retour budgétaire en cas d'adoption d'aides à la surface⁴⁹, la France bénéficiant d'importantes surfaces fourragères. La recherche d'un compromis entre ces deux options serait donc *a priori* une issue recommandable. Plusieurs modalités pourraient être envisagées dans ce cadre : compensation partielle de la baisse des prix, compensation intégrale pendant une période transitoire puis dégressivité des aides, notamment. Au-delà, cette première baisse de prix du lait pourrait constituer une première étape⁵⁰ de la restructuration de la filière laitière vers une compétitivité accrue.

⁴⁷ De l'ordre d'un peu plus de 2 milliards de francs pour le budget de l'Etat français.

⁴⁸ De l'ordre de +700 MF pour le budget français, en adoptant une hypothèse médiane où les prix d'intervention sont moyennement directs sur le prix du lait, sur la partie des livraisons de lait transformée en beurre (élasticité d'environ 0,3-0,4). Cette estimation des bénéfices à attendre d'une diminution de l'intervention dans le secteur laitier est cependant soumise à de très nombreuses incertitudes, compte tenu du lien fluctuant entre prix d'intervention et prix de marché du lait, d'une part, et des évolutions de la conjoncture internationale, d'autre part, dont les répercussions sur le niveau des restitutions communautaires sont bien entendu déterminantes. La fourchette des bénéfices à attendre pourrait être comprise entre +300MF et +2MdF.

⁴⁹A titre indicatif, le scénario qui envisage un transfert des aides bovines et ovines et de 20% des dépenses de soutien laitier en aides à l'hectare prévoit une variation de retour budgétaire de +460MF pour la France (71MECU).

⁵⁰ On peut d'ailleurs noter que les services de la Commission pourraient déjà envisager une baisse du soutien laitier plus importante. Outre, un scénario de baisse des quotas de l'ordre de 10 à 12% et un scénario visant l'introduction d'un quota B (comme dans le secteur du sucre), l'option de « baisse des prix avec compensations » serait également à l'étude à la Commission (source *Agra-Presse du 15 Juillet 1996* « *L'après-quotas* »). Toutefois, une compensation intégrale des producteurs aurait un coût de 4 à 5 milliards d'Ecus et serait peu compatible avec le respect de la ligne directrice agricole.

Bilan avantages/inconvénients des différentes options de mise en oeuvre

Scénarios envisagés	Avantages	Inconvénients
Scénario central : Sc 0 réforme de la PAC = système actuel des primes « à la tête »	- hausse de revenu des éleveurs bovins depuis la mise en place de la réforme de la PAC ;	- fort couplage des aides à l'offre : primes à la tête. - non maîtrise de la production bovine ; - surplus non-exportable de viande (contrainte GATT et effet "vache folle") ; - compétitivité du secteur bovin entravée ; - gestion complexe -problème des fraudes ; - difficultés potentielles lors de l'adhésion des PECO ;
Sc1 : Aides à la surface sans exclusion du secteur laitier	- forte incitation à l'extensification ; - meilleure régulation de l'offre bovine et passage des contraintes GATT sur la viande bovine facilité ; - neutralité budgétaire ;	- transferts au profit du secteur laitier et au détriment des exploitations d'élevage allaitant (du fait de la neutralité budgétaire) : effets structurels peu intéressants ; - pas d'adaptation du secteur laitier, notamment vis-à-vis des contraintes du GATT (durcissement des instruments quantitatifs : quotas, voire double prix) ;
Sc2 : Aides à la surface et exclusion des « surfaces laitières »	- forte incitation à l'extensification ; - impacts structurels intéressants : zones d'élevage allaitant traditionnel favorisées ; petites exploitations et jeunes agriculteurs encouragés ; - meilleure régulation de l'offre bovine et passage des contraintes GATT sur la viande bovine facilité ; - ne soulève pas la difficulté du secteur laitier ; - neutralité budgétaire ;	- pas d'adaptation du secteur laitier, notamment vis-à-vis des contraintes du GATT (durcissement des quotas) ; ou situation très administrée de double prix ;
Sc3 : Aides à la surface et exclusion des « exploitations laitières spécialisées »	- forte incitation à l'extensification ; - meilleure régulation de l'offre bovine et passage des contraintes GATT sur la viande bovine facilité ; - neutralité budgétaire ;	- effets structurels peu intéressants : zones laitières favorisées/ zones allaitantes ; petites exploitations défavorisées ; - pas d'adaptation du secteur laitier, notamment vis-à-vis des contraintes du GATT (durcissement des quotas) ; ou situation très administrée du double prix ; - effets pervers liés à la définition d'un seuil laitier (transferts de production au voisinage du seuil) ;
Sc4 : Aides à la surface et baisse du prix du lait de 5,4 % évitant les transferts au profit des exploitations laitières les plus spécialisées	- très forte incitation à l'extensification - impacts structurels intéressants : zones d'élevage allaitant, petites exploitations favorisées ; - meilleure régulation de l'offre bovine et passage des contraintes GATT sur la viande bovine facilité ; - adaptation facilitée du secteur laitier aux contraintes du GATT : non durcissement des quotas, développement d'exportations sans restitutions ; - baisse du montant des restitutions et du coût du stockage dans le secteur laitier ; - neutralité budgétaire	- baisse du résultat courant moyen de l'ensemble des exploitations d'élevage allaitant, ovin et laitier -à l'exception des exploitations très fortement laitières ; - risque d'opposition politique de certains pays fortement laitiers.
Sc5 : Aides à la surface et baisse du prix du lait de 5 % ou 10 % compensée intégralement par une hausse des primes unitaires à la surface	- incitation à l'extensification la plus marquée ; - impacts structurels intéressants : zones d'élevage allaitant, petites exploitations favorisées ; - meilleure régulation de l'offre bovine et passage des contraintes GATT sur la viande bovine facilité ; - adaptation facilitée du secteur laitier aux contraintes du GATT ; - bénéfices de la baisse du montant des restitutions et du coût du stockage dans le secteur du lait ; - maintien du résultat courant moyen ;	- coût budgétaire de l'augmentation du montant des aides directes accordées pour une compensation intégrale de la baisse du prix du lait ; ces coûts restent en général supérieurs aux bénéfices issus de la baisse de l'intervention ; la question d'une compensation partielle et/ou dégressive reste posée ; - risque d'opposition politique de certains pays fortement laitiers.
Scénarios similaires suivants, introduisant en plus une sur- prime à l'herbe	- forte incitation à l'extensification et à l'augmentation du taux de surfaces en herbe ; - meilleure régulation de l'offre bovine et passage des contraintes GATT sur la viande bovine facilité ; - continuité avec la prime à l'herbe ; - marge de manoeuvre existant au plan national	- consentement à payer non totalement évident pour les surfaces en herbe ; - introduction d'une différence dans le montant des primes unitaires accordées en fonction du type d'assolement, pouvant créer un précédent ;

VIII.3 - Conclusions sur la mise en oeuvre de la réforme du secteur de l'élevage visant l'adoption d'aides à la surface

- **Il semble que la prise en compte de la spécificité du secteur laitier soit nécessaire en cas d'adoption de primes à la surface dans le secteur de l'élevage.** Il s'avère en effet que l'adoption d'aides à la surface dans le secteur animal pose clairement la question du traitement du secteur laitier pour tenir compte des interactions entre les filières viande et lait.

- **La mesure la plus simple serait d'exclure des « surfaces laitières » du bénéfice des aides.** Celles-ci seraient définies au prorata du cheptel laitier par rapport au cheptel total. Cette mesure permettrait d'éviter de se poser dans un premier temps la question délicate d'un traitement de front du secteur laitier. En contrepartie, elle ne participerait pas à l'amélioration de la situation de ce secteur, en particulier vis-à-vis de l'adaptation à terre aux contraintes du GATT. Cette solution poserait également la difficulté de la définition des « surfaces laitières » : elle nécessiterait la connaissance du cheptel laitier et du cheptel allaitant⁵¹.

- **Parmi les modalités envisageables pour traiter la spécificité du secteur laitier, une réforme de plus grande ampleur pourrait consister à envisager à terme une baisse du prix du lait.** Une telle option, introduisant une baisse du prix du lait d'abord limitée, semble favorable, tant d'un point de vue d'efficacité économique que dans la perspective d'adaptation de la laitière aux enjeux du GATT. La question du caractère intégral ou partiel, constant ou dégressif du soutien par les aides à la surface remplaçant partiellement le soutien par les prix se trouverait alors posée.

- **De manière générale, l'importance des effets redistributifs entre types d'élevage et entre États membres incite à une mise en oeuvre progressive de la réforme.** Comme lors de la réforme de la PAC de 1992, on peut envisager une mise en oeuvre sur plusieurs campagnes, les aides à la surface étant substituées progressivement aux aides à la tête actuelles. De même, on peut envisager une progressivité dans l'éventuelle intégration des aides à la surface au secteur laitier. Les surfaces « laitières » pourraient être tout d'abord exclues du bénéfice des aides à la surface. Puis, elles pourraient être incluses à terme en adoptant parallèlement une baisse progressive du soutien laitier par les prix en fonction de l'évolution des contraintes budgétaires et du rythme de restructuration du secteur laitier.

- En définitive, les modalités d'application pour la mise en oeuvre d'une telle réforme des aides animales devront traiter plusieurs points essentiels : les contraintes budgétaires ; le montant unitaire des aides (simple redéploiement des dépenses existantes ou volonté plus large de cibler certaines aides vers des secteurs à faibles revenus en évoquant en particulier la question de l'équilibre entre élevage et grandes cultures) ; la question du traitement des zones à faible activité d'élevage (simple verrouillage des risques de fraudes ou volonté plus large de rééquilibrage des activités sur l'ensemble du territoire) ; enfin, le choix éventuel de l'ajustement à apporter au secteur laitier dans la perspective des discussions en 1997 sur l'évolution du système des quotas laitiers. Il ne faut naturellement pas cacher le caractère politique de ces questions, les choix qui seront faits pour la mise en oeuvre devant dépendre de manière étroite de nouveaux objectifs assignés à la PAC : environnement, aménagement du territoire et plus grande équité entre catégories de producteurs essentiellement.

⁵¹ Pour le cheptel laitier, une possibilité pourrait être de partir de la donnée connue du quota par exploitation et de diviser par un rendement moyen pour obtenir le cheptel laitier. Pour le cheptel allaitant, on pourrait partir du nombre d'animaux primés dans le système actuel, puis chaque année tenir compte des nouvelles déclarations des exploitants (comme pour l'utilisation de la SCOP dans le domaine des céréales).

ANNEXE 1 : ANALYSE ET SITUATION CONJONCTURELLE DES SECTEURS BOVIN, OVIN ET LAITIER

I - Situation du secteur bovin

La crise la vache folle a révélé et amplifié la crise latente du secteur de l'élevage. Au-delà de la baisse de la consommation et de la chute des prix occasionnées par la crainte de transmission de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) à l'homme, le secteur connaît en effet des difficultés structurelles. Dans le secteur bovin, ces difficultés tiennent essentiellement à une mauvaise régulation de l'offre par le système d'aides en place. L'offre est ainsi structurellement excédentaire par rapport à une demande globale en déclin, du fait d'une baisse tendancielle de la consommation et de débouchés externes restreints par les récents accords du GATT.

L'année 1995 permettait déjà d'identifier les premières difficultés du secteur bovin et de prévoir la nécessité d'une réforme structurelle du fait de la reprise du cycle bovin.

Les prix à la production des gros bovins avaient en 1995 baissé d'environ 8 % par rapport à leur niveau de 1994. Des compensations de pertes de revenu pour les éleveurs bovins ont par ailleurs été accordées dans la mesure où les facteurs conjoncturels des perturbations monétaires ont pu participer à entraîner les prix vers le bas. Cependant derrière d'éventuelles explications conjoncturelles, la cause véritable de la chute des prix réside en une mauvaise régulation de l'offre bovine due à un système d'aides peu adapté.

L'analyse des évolutions sur moyenne période conduit en effet à relativiser l'idée souvent mise en avant que les fluctuations monétaires récentes au sein de l'Union européenne, constituent l'explication prépondérante des baisses observées depuis l'automne 1994. L'effet mécanique des fluctuations monétaires ne peut être considéré isolément d'autres phénomènes, qu'ils soient cycliques, dus à l'ouverture d'autres débouchés notamment dans les pays réévaluant, ou dus aux comportements de marge des exportateurs/importateurs.

La baisse de prix aujourd'hui observée en 1995 doit donc être associée en premier lieu à la reprise du cycle de production bovine, qui était un effet attendu de l'augmentation des recettes bovines consécutives à la réforme de la PAC de 1992.

En effet, le système d'aides a largement surcompensé les baisses de prix de la réforme. Ainsi, il est prévu que le revenu des éleveurs bovins en France devrait avoir augmenté de 18 % à l'issue de la réforme (source : ministère de l'Agriculture, Agreste n°55, mars 1994). Ceci est corroboré par les augmentations observées en 1993 : + 12,5 % et 1994 : + 15,9 % ; et met en lumière les limites du système d'aides issues de la réforme de la PAC, en matière de régulation de l'offre bovine. On constatait ainsi, dès fin 1994, une augmentation annuelle dans l'Union Européenne à 12, de 2,5 % du cheptel de jeunes bovins (1 à 2 ans), et de 0,9 % du cheptel de vaches allaitantes (celui-ci ayant auparavant augmenté de 10 % depuis l'avant réforme). En France, ces augmentations de cheptel seraient de 3,8 % pour les jeunes bovins, et de 0,4 % pour les vaches allaitantes (celui-ci ayant auparavant augmenté de 4,8 % depuis l'avant réforme). Ces données, confirmées par l'observation des abattages de 1995, conduisent à une croissance de la production de 4 % en France en 1995.

Le profil des prix confirme que, depuis la fin de l'année 1994, la phase basse du cycle est entamée, après le pic de 1993, confirmant une périodicité de l'ordre de 4 ans (pics en 82, 85, 89, 93). On peut noter également que la baisse des prix de fin 94 - début 95 fait suite à une période relativement longue de hausse, due notamment aux rétentions de cheptel allaitant et laitier en 1993 et 1994. De plus, le veau semble connaître des effets cycliques moins nets que dans le cas des gros bovins.

La crise de la vache folle, ayant éclaté en mars 1996 à la suite du rapport britannique sur les risques de transmission de l'ESB à

l'homme, a amplifié les difficultés de la filière et l'urgence de la réforme.

La crise de la vache folle est tout d'abord une affaire de santé publique, les risques de transmission de la maladie à l'homme ayant été souligné par de nombreux experts. Les récents travaux scientifiques menés en France ayant démontré la possibilité d'une transmission au singe semblent renforcer ce risque. Bien entendu, on a rappelé dès l'introduction que cette crise était également devenue une crise diplomatique majeure, opposant notamment les Britanniques au reste de la Communauté. Au-delà, cette crise est également devenue dans beaucoup d'Etats membres une affaire politique intérieure, l'opinion publique témoignant d'une forte inquiétude relayée par les médias.

D'un point de vue strictement économique, cette crise se traduit à court terme par une amplification de la chute des prix observée du fait d'une baisse importante de la consommation. Les prix en vif relevés au 20 juin 1996 dans la Communauté avaient chuté en moyenne de 7 % (7,3 % sur les jeunes bovins, 7,5 % sur les boeufs, 6,9 % sur les vaches) par rapport au cours constatés le 21 mars 1996, c'est-à-dire la semaine précédant les déclarations britanniques sur une transmission possible de l'ESB à l'homme. Quant à la chute de la consommation observée en France, les informations parues en juin 1996 sur la circulation des farines animales et sur les expériences menées de transmission de la maladie au macaque l'auraient accentuée. A la mi-juin 1996, la consommation était retombée à -40 % par rapport au niveau d'avant la crise, alors qu'elle était début juin à -15 % suite à une lente remontée.

Afin de soutenir le marché bovin, la Commission européenne a autorisé l'achat à l'intervention de 150 000 tonnes de viande entre avril et juin 1996. Le 14 juin 1996, la Commission devait accepter de nouveaux achats publics pour près de 35 000 tonnes. On voit donc comment la crise de la vache folle précipite l'apparition des excédents de l'offre de la filière. Des aides conjoncturelles ont par ailleurs été décidées pour le secteur. Les ministres de l'Agriculture de l'Union européenne sont en effet parvenus le 26 juin 1996 à un accord sur la répartition de l'aide à octroyer avant le 16 octobre 1996 aux éleveurs bovins. L'enveloppe communautaire pour ce soutien telle qu'elle a été décidée au Conseil de Florence sera d'un montant de 850 millions d'Ecus (1 Ecu = 6,6 francs environ). Les Quinze ont décidé en effet de porter respectivement de 21 à 23 Ecus et de 25 à 27 Ecus par tête les suppléments de primes prévus pour les

bovins mâles et les vaches allaitantes, ce qui correspond à un coût de 581 millions d'Ecus. De plus, des crédits complémentaires à des aides nationales ont été dégagés pour un montant de 269 millions d'Ecus. Ils se répartissent de la manière suivante (en Ecus agricoles) : Belgique 11,5 millions ; Danemark 6,5 ; Allemagne 51,5 ; Grèce 1 ; Espagne 15 ; France 66,5 ; Irlande 16 ; Italie 24 ; Luxembourg 1 ; Pays-Bas 17 ; Portugal 3 ; Royaume Uni 34 ; Autriche 6 ; Finlande 3 ; Suède 5. Enfin, des aides nationales ont été autorisées pour une seule année. Leur enveloppe ne devra pas dépasser le montant reçu par chaque Etat de Bruxelles. Le financement ultérieur de la crise de la « vache folle » pourrait se faire en dégageant des économies sur le poste des grandes cultures. Ainsi, la Commission, a proposé le 30 juillet 1996 de débloquer 1,33 milliard d'Ecus par an pour 1997 et 1998 en diminuant les aides aux grandes cultures. Au-delà, l'économie réalisée serait de 1,65 milliard d'Ecus par an à partir de 1999.

Les prévisions réalisées avant la crise de la vache folle laissent prévoir une poursuite de la baisse des prix en 1996. Cependant, les informations à venir dévoilées successivement dans l'affaire de la vache folle (informations scientifiques, nature et ampleur des mesures prises) sont autant d'incertitudes susceptibles de redonner ou au contraire d'entamer la confiance des consommateurs.

Avant la crise de la vache folle, les prévisions réalisées en décembre 1995 par la direction de la Prévision du ministère de l'Economie et des Finances tablaient sur une baisse de -6 % pour 1996 des prix des bovins (après une baisse de -8 % en 1995) du fait de la seule reprise structurelle de l'offre liée aux effets cycliques. Mais la crise de la vache folle a accentué cette baisse de prix et laisse planer des incertitudes sur l'évolution des mois à venir, et même au-delà. Les dernières prévisions, réalisées en juillet, envisagent une baisse des prix supérieure (probablement au moins -12 % pour l'année 1996). A la fin juillet 1996, la crise de l'ESB avait en effet plongé le secteur de la viande bovine dans une crise sans précédent entraînant une baisse de la consommation de 11 % en moyenne dans l'Union européenne (de 20 à 30 % dans certains pays), une baisse des prix de 15 % en moyenne, et un niveau des stocks d'intervention qui devrait atteindre 650 000 tonnes à la fin 1996. La connaissance sur l'ESB et ses dégâts potentiels chez l'homme est encore fortement incomplète et nécessitera un effort considérable de la recherche scientifique.

Des chercheurs britanniques laissent penser qu'il n'est pas exclu que l'agent de l'ESB puisse se transmettre non seulement de la mère au veau, mais aussi des vaches aux consommateurs de lait. L'élevage du mouton ne semblerait pas non plus, d'après les dernières découvertes, exempt de tout risque.

II - Situation conjoncturelle du secteur ovin en France

Le niveau de prix était en 1995 en recul de 4 % environ par rapport à ceux observés en 1994. Cette baisse doit tout d'abord être replacée dans la tendance observée à plus long terme. En effet, les cours de l'agneau ont subi une baisse significative depuis le début des années 1980. Il faut cependant noter une stabilisation des prix en moyenne annuelle depuis 1990. Par ailleurs, la baisse des prix a été largement compensée par la hausse des primes ovines, puis par l'instauration d'une prime « monde rural » pour les exploitations situées en zones défavorisées, regroupant plus de 60 % du cheptel. Au total, les primes, s'ajoutant au prix de marché, constituaient de l'ordre de 30 % de la recette théorique par kilogramme d'agneau.

Pour l'essentiel, les difficultés actuelles du secteur ovin français proviennent de la concurrence exercée par la production britannique et irlandaise qui constitue plus des trois quarts des importations françaises. La concurrence des arrivages de viande d'agneau anglo-irlandais est traditionnellement plus forte en septembre-octobre, expliquant des fortes tensions sur le marché français à cette période de l'année. L'écart de prix avec la viande française est souvent significatif (dans une fourchette de 2F50 à 3F/kg), tirant les prix vers le bas. D'un point de vue conjoncturel, on peut toutefois noter que la concurrence des prix britanniques a été au cours de l'automne 1995 moins vive que prévue, la consommation au Royaume-Uni ayant été soutenue alors que les abattages restaient à un niveau moindre que ce qui était anticipé. La position concurrentielle britannique et irlandaise ne résulte pas tant d'un avantage monétaire que d'un avantage comparatif réel provenant de l'existence de grandes exploitations pratiquant l'élevage ovin extensif.

La production Outre-Manche bénéficie de ce fait de coûts plus faibles et d'une production

standardisée, permettant d'établir des relations de clientèle avec les grands distributeurs.

A contrario, l'offre française d'agneaux souffre d'un faible degré de standardisation de qualité car elle subit l'effet néfaste d'un morcellement de la production, compte tenu du nombre élevé de petites exploitations. Enfin, il faut signaler que l'entrée en vigueur récente des accords de Marrakech pourrait se traduire à terme par un développement d'importations à l'intérieur du contingentement à droit nul en provenance de la Nouvelle-Zélande de viandes réfrigérées, alors que jusqu'à présent ces importations étaient constituées essentiellement d'agneau congelé ne constituant pas de véritable substitut à la viande fraîche communautaire. Il convient de noter qu'à la mi-1996, l'élevage ovin semblait tirer parti de la crise de la « vache folle », du fait d'un effet de substitution entre viandes bovine et ovine. Les prix étaient ainsi supérieurs (de 15 à 20 % sur certains marchés) par rapport à l'année précédente. Pour autant, les craintes d'une contamination du mouton par l'agent de l'ESB par voie alimentaire (farines de viande), les risques traditionnels d'une concurrence plus vive à l'automne, enfin les difficultés structurelles (dispersion des petits producteurs, forte exigence de qualité) rendent la situation de ce secteur potentiellement très fragile.

De ce fait, cette situation nécessite avant tout une poursuite de la concentration des exploitations et une accentuation de l'extensification. En particulier, *un meilleur ciblage des aides pourrait reposer sur un transfert des primes ovines à la tête actuelles en des aides à la surface qui auraient un effet incitatif marqué à l'extensification*. Par ailleurs, vis-à-vis du problème posé par l'approvisionnement de la grande distribution, un encouragement d'une plus grande homogénéisation de la qualité devrait être en priorité favorisé par diverses actions : campagne de promotion de la qualité, regroupement de producteurs, accords sur la qualité des livraisons entre producteurs et grandes surfaces.

III - Situation du secteur laitier

L'adaptation de la PAC aux contraintes du GATT à partir de 1996 dans le secteur laitier suppose de pouvoir développer les possibilités d'exporter des produits à forte valeur ajoutée sans restitutions, notamment des fromages.

L'enjeu central est donc celui de la compétitivité de la filière. L'année 1997 devrait voir apparaître le débat sur les adaptations nécessaires à apporter au système actuel des quotas, la réforme ayant acté leur existence jusqu'en l'an 2000.

• **Une restructuration importante qui a figé cependant l'évolution géographique de la production.**

La restructuration du secteur laitier en France a été très importante entre 1983 et 1993 : le nombre de producteurs est passé de 385 000 à 172 000, grâce notamment aux programmes successifs d'aides à la cessation d'activité ; la référence moyenne des producteurs est passée de 66 000 litres à 130 000 litres ; le troupeau de vaches laitières a été réduit de 36 %, le rendement par vache augmentant de 40 %. Il apparaît ainsi que, dans les années qui ont suivi la mise en place des quotas, la rapide restructuration de la filière laitière française, permise par les programmes de restructuration public (rachat de quotas), a permis une amélioration sensible de sa compétitivité. Par contre, cette restructuration a figé l'évolution géographique des productions, alors que la restructuration précédant les quotas s'accompagnait d'une modification de cette répartition vers les régions les plus avantagées par les coûts de l'aliment, la valorisation des produits ou la proximité des bassins de consommation.

• **Une orientation encore forte des exportations vers les produits destinés à l'intervention.**

Une analyse fine de l'évolution des échanges de l'industrie laitière française met en évidence une modification entre 1991 et 1993 de la structure des exportations intra-communautaires de produits laitiers en faveur de produits soutenus à faible valeur ajoutée et faible taux de croissance, comme le lait en poudre, et au détriment du secteur des fromages dont la progression s'est stabilisée. De plus, l'augmentation des exportations de beurre ne semble pas devoir correspondre à l'expression d'un avantage comparatif, mais probablement à des effets géographiques liés à la rigidité des quotas et à la poursuite de la stratégie-produits des coopératives laitières traditionnellement orientées vers les produits destinés à l'intervention.

Une partie significative (de l'ordre de 25 %) des exportations intra-communautaires de produits laitiers français pourrait être ainsi classée dans la catégorie des « poids morts », classe de produits où les parts de marché demeurent relativement peu élevées et où le taux de croissance des exportations pris comme caractéristique du dynamisme des produits reste faible. On peut constater ainsi, avec la diminution de l'efficacité des programmes de restructuration publics en raison du prix de plus en plus élevé attaché à la détention d'un quota, une détérioration récente de la compétitivité-prix de la filière française, par rapport à ses principaux concurrents.

• **A court et moyen terme, l'adaptation de la filière laitière aux évolutions de la demande pose la question de la rigidité de la gestion des quotas laitiers.**

La faible mobilité des quotas, résultant de sa gestion très administrée, a induit en France de fortes rigidités dans l'allocation des droits à produire entre les différents types de producteurs et entre les différentes zones de production, freinant l'amélioration de la compétitivité.

En effet, une politique de quotas non échangeables s'oppose à la spécialisation et limite les investissements des plus performants qui ne peuvent s'agrandir. Un tel contingentement individuel, sans possibilité d'échanges marchands, empêche de pouvoir retirer l'entier bénéfice économique d'une redistribution de ces droits : il ne permet pas de valoriser correctement chaque type de droit et ne permet pas d'équilibrer les marchés, les offreurs potentiels ne pouvant vendre leurs droits.

En particulier, un système plus souple de quotas marchands pourrait être économiquement plus efficace : il permettrait de tendre à l'égalisation des coûts marginaux entre producteurs, les producteurs ayant les coûts marginaux de production les plus élevés pouvant vendre leurs quotas aux producteurs plus performants. De plus, un marché de droits à produire permet la réalisation du capital de ceux qui veulent quitter l'activité laitière en évitant le mécanisme coûteux des rachats publics mis en place après les quotas (+ 11 MdF). Enfin, un tel marché autorise la prise en compte simultanée d'objectifs sociaux ou géographiques : un prélèvement des droits à produire

pour les réallouer à ces objectifs (installation, zones sensibles) devrait alors avoir lieu préférentiellement sur les quotas détenus plutôt que sur les échanges afin de ne pas limiter ces derniers.

A ce titre, le fonctionnement du marché des quotas laitiers au Canada est instructif. Il a permis une forte restructuration du secteur laitier sans pour autant créer de barrières à l'entrée des jeunes. Des transferts d'autres productions vers les régions qui cédaient des quotas laitiers ont d'ailleurs pu être observés. D'autres évolutions de la filière laitière sont envisageables pour rendre la filière plus compétitive : en particulier, l'amorce d'une baisse des prix ou un système mixte de double-prix. Les avantages et inconvénients respectifs des différentes solutions font l'objet d'une analyse au sein de la troisième partie du document.

• **Concernant la crise de la « vache folle », l'élevage laitier est fragilisé à plusieurs titres.**

Il fournit tout d'abord l'essentiel de la viande bovine de l'Union européenne (70 %) et contribue ainsi fortement aux excédents de l'offre de viande. Par ailleurs, l'élevage laitier peut connaître une structure parfois fortement intensive (Bretagne, Pays-Bas, Danemark...). Certains des élevages laitiers ont pu ainsi être directement touchés par l'utilisation de farines de viande contaminées. Des productions marginales particulièrement intensives (comme les taurillons) se sont ainsi en particulier développées dans les élevages laitiers. Enfin, d'un point de vue sanitaire, des scientifiques britanniques ont en juillet 1996 révélé l'hypothèse d'une transmission possible de l'agent infectieux de l'ESB par le lait de vache.

ANNEXE 2 :

ANALYSE D'UNE PREMIÈRE ÉTAPE POSSIBLE DE LA TRANSFORMATION DES AIDES À LA TÊTE EN AIDES À LA SURFACE CONSISTANT À REDÉPLOYER EN FRANCE LA PART NATIONALE DE LA PRIME À LA VACHE ALLAITANTE EN PRIME À L'HERBE

Les perspectives de déséquilibres croissants de la filière bovine d'ici l'an 2000 conduisent à réexaminer le système d'aides animales. Le système actuel s'est, on l'a vu, avéré insuffisant pour assurer la régulation de l'offre du secteur. La transformation des aides actuelles à la tête de cheptel en aides à la surface dé-couplées devrait inciter à une plus grande extensification et permettre d'améliorer la situation d'excédents structurels que risque de connaître la filière dans les prochaines années.

Compte tenu des enjeux redistributifs d'une telle réforme tant sur le plan national que communautaire, une progressivité dans la mise en oeuvre semble s'imposer sur plusieurs campagnes comme lors de la mise en place de la réforme de la PAC.

Dans ce cadre, cette annexe a pour objet d'exposer les conséquences de ce qui pourrait consister en une première étape dans un cadre d'abord national, de mise en place d'aides à la surface dans le secteur animal.

En effet, une aide à la surface a déjà été instaurée en France lors de l'adoption dans le cadre des mesures nationales d'accompagnement de la réforme de la PAC, sous forme de prime à l'herbe. Cette prime bénéficie notamment aux élevages extensifs. Par ailleurs, une partie de la prime à la vache allaitante (PMTVA) est prélevée sur le budget national.

On analyse donc dans cette annexe l'intérêt de la prime à l'herbe, première aide à la surface existant à grand échelle au seul plan national. Puis, on envisage l'opportunité de la transformation de la part nationale de la PMTVA en un supplément de prime à l'herbe. Cette annexe étudie l'intérêt d'une première revalorisation des aides à la surface par le biais d'une revalorisation de la prime à l'herbe. Les impacts de cette évolution du système d'aides sont évalués en termes budgétaires, en termes de régulation de l'offre et en termes redistributifs.

Les principales conclusions de cette annexe sont les suivantes :

1) *D'un point de vue budgétaire, la transformation de la part nationale de la prime à la vache allaitante en prime à l'herbe concernerait le redéploiement d'une enveloppe budgétaire d'environ 650MF, qui permettrait de revaloriser la prime à l'herbe de plus du tiers de son montant actuel.*

2) *D'un point de vue structurel, les exploitations les plus extensives (de moins de 1 UGB/ha) seraient favorisées. On assisterait donc globalement à des transferts redistributifs des régions les plus intensives (Grand-Ouest) vers les régions plus extensives du Centre de la France et des régions montagneuses disposant de surfaces fourragères importantes (Rhône-Alpes, Pyrénées, Massif Central, région PAC, Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Alsace et Lorraine). En particulier, les régions défavorisées seraient avantagées. De manière moins significative, les petites exploitations en termes de chiffre d'affaires seraient également globalement favorisées. Il faut toutefois souligner que l'amplitude des transferts entre catégories serait vraisemblablement limitée compte tenu de l'importance relative du montant de l'enveloppe budgétaire redéployée.*

3) *D'un point de vue de régulation de l'offre, le renforcement de la prime à l'herbe irait dans le sens d'un plus grand découplage des instruments, incitant à l'extensification, et contribuerait à une meilleure régulation de l'offre de gros bovins qui se réduirait d'environ 1 % à moyen terme (horizon 2000).*

4) *Enfin, une revalorisation de la prime à l'herbe, première forme d'aide à la surface dans le secteur animal et qui n'a pour l'instant qu'un caractère national, permettrait d'affirmer au niveau communautaire la volonté de la France d'introduire un plus grand découplage des aides animales fondé sur la transformation des aides à la tête en aides à la surface et encourageant l'extensification, qui*

est favorable à la filière française.

Cette revalorisation de la prime à l'herbe pourrait en ce sens constituer la première étape facilement réalisable au plan national d'une réforme de plus grande ampleur des aides à l'élevage.

I - La transformation de la part nationale de la PMTVA en prime à l'herbe augmenterait celle-ci d'un tiers.

Année	1994	1995	1996
Montant de la part nationale de la PMTVA	707 MF	555 MF	670 MF (source PLF)

La première question est de savoir quels seraient les montants impliqués dans un transfert de la part nationale de la PMTVA en supplément de prime à l'herbe et de voir quel en serait l'impact sur le montant unitaire de la prime à l'herbe. Le tableau ci-dessus indique l'évolution du montant de la **part nationale de la PMTVA**.

Si l'on distribuait un montant équivalent à cette part nationale sous forme de supplément de prime à l'herbe, les critères d'attribution de cette prime restant inchangés, la prime à l'herbe d'un montant actuel de 300 F par hectare d'herbe⁵² pourrait être augmentée du montant équivalent au ratio de l'enveloppe de la part nationale de la PMTVA sur le nombre d'hectares d'herbe primés, c'est-à-dire **environ 650 millions de francs portant sur 6 millions hectares d'herbe**, soit environ **110 F/hectare**.⁵³ On rappelle que le montant actuel de la prime à l'herbe est de 300F/ha. Un tel redéploiement de la part nationale de la PMTVA induirait donc une hausse de l'ordre du tiers de la prime à l'herbe actuelle.

⁵² En 1995, le montant global de la prime à l'herbe s'élevait à 1,5 MdF, la prime à l'herbe étant financée actuellement pour moitié par le FEOGA.

⁵³ Pour relativiser les montants mis en jeu dans cette première étape vers des aides plus découplées dans le secteur animal, il faut rappeler que la part nationale de la PMTVA ne représentait que 14% de la part communautaire de la PMTVA (y compris complément extensif). De plus, le système d'aides aux jeunes bovins mâles resterait dans ce cadre inchangé.

II - Ce transfert favoriserait les élevages les plus extensifs.

Puisque l'on raisonne à budget constant, un redéploiement de la part nationale de la PMTVA en prime à l'herbe supplémentaire s'accompagnerait de transferts redistributifs entre catégories d'exploitations. Un rappel de la situation de départ montre que la prime à l'herbe bénéficie, contrairement à la PMTVA, aux éleveurs les plus extensifs. Il semble donc a priori cohérent de s'attendre à ce qu'une telle transformation d'une partie des aides encourage à la marge (compte tenu d'un transfert encore limité) les exploitations les plus extensives. Des simulations réalisées à partir de l'échantillon des exploitations bovines du RICA confirment largement cette analyse et offrent des résultats plus détaillés sur le profil des exploitations potentiellement bénéficiaires.

La prime à l'herbe bénéficie actuellement aux producteurs les plus extensifs.

Le critère d'attribution actuel est celui du niveau de chargement : bénéficiaire de la prime à l'herbe, les exploitations dont le chargement (nombre de têtes par hectare) est inférieur à 1 UGB par hectare de surface fourragère, ou dont le chargement est compris entre 1 et 1,4 UGB/ha si la surface en herbe est supérieure aux trois quarts de la surface fourragère. Environ **117 000 exploitations bénéficient actuellement de la prime à l'herbe** sur un total d'environ 200 000 exploitations bovines environ (90 000 exploitations bovines viande, 90 000 exploitations bovines lait et 20 000 exploitations mixtes). Environ **six millions (5 895 251) d'hectares d'herbe** sont actuellement primés pour un total 13,5 millions de surface toujours en herbe. **Les régions qui en bénéficient le plus sont bien les régions les plus extensives : l'Auvergne (18 % des exploitations bénéficiaires), Midi-Pyrénées (15 %), Rhône-Alpes (14 %) et le Limousin (près de 11 %)**, ces quatre régions regroupant donc plus de la moitié (58 %) des bénéficiaires de la prime à l'herbe. Les régions les plus intensives en sont en revanche très faiblement bénéficiaires.

Le bénéfice de la prime à la vache allaitante concerne au contraire l'ensemble des exploitations allaitantes. L'obtention du plus grand nombre de PMTVA se trouve donc concentrée dans les régions allaitantes françaises, à savoir certaines des régions extensives mentionnées ci-dessus (Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées), mais également des régions plus intensives du Grand-Ouest, telles que l'Aquitaine, le Poitou-Charentes et les Pays-de-Loire. Compte tenu de cette répartition des primes concernées, on peut s'attendre à ce qu'une transformation d'une partie de la PMTVA (part nationale) en prime à l'herbe avantage les exploitations extensives et s'accompagne en termes géographiques d'un transfert du Grand-Ouest (plutôt intensif) vers le Centre et les régions montagneuses herbagères (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Alsace, Lorraine).

Les simulations réalisées sur le RICA d'une transformation de la part nationale de la PMTVA en supplément de primes à l'herbe confirment cette analyse.

L'étude porte sur un échantillon de 5162 exploitations bovines et ovines, dont 4844 exploitations bovines et 318 exploitations ovines. La représentativité de cet échantillon semble satisfaisante si l'on compare la structure du cheptel de l'échantillon avec la structure du cheptel réel ou le taux de chargement de l'échantillon avec le taux réel⁵⁴.

⁵⁴ Il semble que la représentativité de l'échantillon du RICA pour les exploitations bovines soit a priori satisfaisante au regard des paramètres pertinents pour les scénarios de réforme: structure du cheptel et chargement. Ainsi en 1991, la structure du cheptel bovin, en considérant le total vaches nourrices, bovins mâles de plus de 1 an et génisses, était constituée par 36% de vaches laitières, 46% de génisses et 18% de bovins mâles de plus de 1 an; l'échantillon du RICA donne, quant à lui, une répartition du cheptel relativement fidèle puisque les vaches nourrices y sont représentées à hauteur de 33,5%, les génisses de 47% alors que les bovins mâles de plus de 1 an correspondant à 19,5% de l'ensemble. Les exploitations du RICA semblent donc refléter correctement la structure du cheptel. Concernant le taux de chargement, le taux moyen de l'échantillon est de 1,2 UGB/ha de SFP (surface fourragère principale) alors que le taux moyen réel en 1991 était de 1 UGB par hectare de SFP. Ceci montre que les exploitations du RICA sont plus intensives que la moyenne des exploitations.

L'impact de la transformation de la part nationale de la PMTVA en supplément de prime à l'herbe a été analysé au regard des principales caractéristiques régionales, socio-structurelles et économiques des exploitations. La méthodologie retenue consiste à regarder la variation de résultat courant⁵⁵ engendrée par la transformation des aides nationales et à étudier comment se décline cette évolution du résultat en fonction de différents critères permettant une classification des exploitations. Il faut noter que le résultat courant moyen reste cependant constant en moyenne pour l'ensemble de l'échantillon du fait de l'hypothèse de neutralité budgétaire. On cherche donc dans ce cadre à identifier les transferts redistributifs s'opérant entre catégories d'exploitations. Une telle modification du régime des aides va en effet avoir pour effet de déplacer les aides (PMTVA et primes à l'herbe) entre les différentes exploitations bovines. Les simulations sur le RICA permettent de simuler le sens de ces transferts, même si une grande prudence doit être conservée quant à l'interprétation de certains résultats, et surtout de leur amplitude⁵⁶, du fait de la représentativité relative de l'échantillon retenu.

• Impact en fonction de critères d'extensification.

Critère du chargement :

La corrélation du chargement (nombre de têtes par hectare de surface fourragère) et de la variation de résultat courant par rapport au scénario central de la réforme de la PAC est, d'un point de vue statistique, significativement négative. **Le renforcement de la prime à l'herbe favorise donc globalement sur l'ensemble de l'échantillon les exploitations les plus extensives.**

⁵⁵ Le résultat courant est égal au résultat d'exploitation moins les charges financières (et plus les éventuels produits financiers). Ce critère est donc un indicateur combinant un résultat lié à la production (résultat d'exploitation) et la situation financière (niveau d'endettement) de l'entreprise.

⁵⁶ On peut toutefois noter que compte tenu de l'importance relative des montants en jeu (environ 600MF), l'amplitude des transferts devrait être dans l'ensemble limitée et ne pas bouleverser radicalement l'attribution du montant des aides. C'est donc bien ici le sens des variations (ie son signe positif ou négatif) qui est véritablement intéressant en tant qu'indicateur des sens de transferts entre catégories.

En particulier, les exploitations dont le chargement est inférieur à 1 UGB/ha connaissent une hausse de résultat (+ 2,3 %), alors que les autres exploitations dont le chargement est supérieur enregistrent une baisse : il en est ainsi pour la catégorie des exploitations dont le chargement est compris

entre 1 et 1,4 UGB/ha (-0,5 %), pour la catégorie dont le chargement se trouve entre 1,4 et 2 UGB/ha (-1,3 %), pour celle qui comprend les chargements inclus entre 2 et 3 UGB/ha (-1,1 %) et enfin pour celle dont les chargements sont les plus élevés, au-delà de 3 UGB par hectare (-0,9 %).

Chargement	Niveau de résultat initial (Indice 100 = moyenne des exploitations de l'échantillon)	Variation de résultat par catégorie
Inférieur à 1 UGB/ha	85	+ 2,3 %
Entre 1 et 1,4 UGB/ha	105	-0,5 %
Entre 1,4 et 2 UGB/ha	111	-1,3 %
entre 2 et 3 UGB/ha	101	-1,1 %
Supérieur à 3 UGB/ha	100	-0,9 %

Ce transfert en faveur des exploitations les plus extensives s'explique par le fait que la prime à l'herbe bénéficie essentiellement aux exploitations dont le chargement est inférieur à 1 UGB/ha, tandis que les élevages moyennement extensifs dont le chargement est compris entre 1 et 1,4 UGB/ha n'en bénéficient pas (sauf s'ils disposent d'une surface en herbe supérieure aux trois quarts de la superficie fourragère). Les élevages les plus intensifs (au-delà de 1,4 UGB/ha) sont évidemment perdants.

En termes redistributifs, on voit également sur le tableau ci-dessus que cette transformation de la part nationale de la PMTVA en prime à l'herbe entraîne un transfert qui favorise la catégorie dont le résultat est le plus faible (15 % inférieur à la moyenne des exploitations de l'échantillon du RICA). Cette transformation partielle des aides à la tête en aides à la surface ne comblerait certes pas cet écart dans sa totalité, mais contribuerait à sa réduction.

Critère du pourcentage de surface en herbe

La corrélation avec le pourcentage de surfaces en herbe est significativement positive. Autrement dit, **la transformation de la part nationale de la PMTVA en prime à l'herbe favorise de manière cohérente les exploitations ayant une forte proportion de surfaces qui soient des surfaces enherbées.** Plus précisément, les exploitations du premier décile (i.e. les 10 % des exploitations de l'échantillon

ayant le plus faible taux de surface en herbe) enregistrent une baisse de leur résultat (-0,7 %), alors que celles du dernier décile (les 10 % ayant le plus fort taux de surface en herbe) enregistrent à l'inverse une hausse de leur résultat (+ 1,4 %).

Critère du caractère défavorisé ou non de la zone :

On observe un transfert redistributif, en termes de variation de résultat courant par rapport au scénario central de la réforme de la PAC actuelle, qui s'opère au détriment des zones non défavorisées (-0,3 %) et au profit des zones défavorisées : en particulier, les zones de haute montagne sont fortement gagnantes (+ 2,2 %), tandis que les zones de montagne et de piémont enregistrent également un gain de résultat (respectivement + 1,4 % et + 0,2 %). A moyen terme, en cas de redéploiement de la totalité des aides à la tête (y compris de la prime compensatrice ovine) en aides à la surface, une attention toute particulière devrait cependant être portée aux zones de montagne pour éviter qu'elles ne soient perdantes, risque qu'identifiait également l'analyse à moyen terme des évolutions potentielles par régions.

- **Impact en fonction des caractéristiques économiques.**

Critère du chiffre d'affaires :

Ce scénario encouragerait plutôt sur l'ensemble de l'échantillon les exploitations ayant un faible chiffre d'affaires comme l'atteste le coefficient négatif du test de corrélation entre la variation de résultat (due au renforcement de la prime à l'herbe) et le chiffre d'affaires initial. La significativité du coefficient de corrélation est cependant médiocre.

Autres critères :

- La corrélation entre la variation de résultat et ce ratio résultat courant/chiffre d'affaires, indicateur de rentabilité, ne semble pas significative.
- La corrélation de la variation de résultat avec

le taux d'endettement n'est pas non plus significative.

- Si l'on s'intéresse au critère de l'âge, il semble que les exploitants de moins de 35 ans soient plutôt légèrement gagnants (+ 0,3 %), tandis que ceux qui se situent dans la tranche des 35-55 ans, ainsi que les plus de 55 ans seraient très légèrement perdants dans l'échantillon.

- Si l'on considère enfin le critère de la forme juridique de l'exploitation, il apparaît que les exploitations individuelles seraient légèrement perdantes en termes de résultat courant, alors que les EARL et les GAEC seraient légèrement favorisés.

Résultats des tests de corrélation sur l'échantillon du RICA pour les principaux critères étudiés

		Chiffre d'affaires CA	Résultat courant/Chiffre d'affaires	% de surface en herbe	Chargement
Variation de résultat courant	Coeff. de corrélation	-0.026	-	+ 0.16	-0.2
en renforçant les primes à l'herbe	Significativité de la corrélation	moyennement significatif	non significatif	significatif	significatif

III - Les simulations dynamiques montrent que la transformation de la part nationale de la PMTVA en supplément de prime à l'herbe induirait une meilleure régulation de l'offre de gros bovins à moyen terme (horizon 2000)

L'analyse de l'impact en termes d'offre de la transformation de la part nationale de la PMTVA en prime à l'herbe est réalisée à partir du modèle d'offre à moyen terme MAGALI.

La solution centrale du modèle MAGALI simule l'impact des décisions de politique agricole, adoptées pour la réforme de la PAC en 1992, sur la période 1995-2000. Les résultats sont présentés en écart par rapport au compte central et les nouvelles hypothèses sont prises en compte sur la période 1996 à 2000.

Celles-ci consistent en un redéploiement de 650MF attribués à la part nationale de la PMTVA en supplément de prime à l'herbe. L'enveloppe globale de la prime à l'herbe passe donc de 1,5 MdF à 2,15 MdF. Les résultats à moyen terme sont d'autant plus intéressants que les contraintes GATT devraient être très actives dans le secteur de la viande bovine d'ici l'an 2000 (du fait d'une baisse progressive des possibilités d'exportations subventionnées conjuguée à une diminution tendancielle de la consommation et à la reprise de l'offre).

On assisterait à une extensification dans le secteur des gros bovins accompagnée d'une baisse des livraisons de gros bovins (-1 %) et d'une augmentation des prix (+ 1,1 %).

Pour le secteur bovin, seule une partie des primes est couplée aux produits : sont retenues, dans les déterminants de la production à

l'hectare, la prime aux jeunes bovins mâles, la prime à la vache allaitante et la prime au maïs fourrage allouée au secteur.

La transformation des primes animales en primes à l'hectare, donc découplées, devrait favoriser l'extensification. Le cheptel de vaches allaitantes baisserait de 0,2 %. Au total, l'offre de gros bovins serait réduite de 1 % par rapport à la solution centrale de poursuite de la PAC actuelle. Ceci se traduirait par une amélioration des cours de la viande bovine(+ 1,1 %).

L'offre de veaux augmenterait (+ 0,6 %) du fait d'un effet de substitution de la production, l'effet incitatif de la production de l'animal fini « vache allaitante » diminuant du fait de la baisse de la prime à la tête.

La baisse des prix du veau (-0,1 %) induit par

ce surcroît d'offre conduirait à une concurrence accrue avec la viande blanche des productions hors-sol dont l'offre diminuerait légèrement (-,1 %).

Au-delà, une transformation de plus grande ampleur des aides à la tête actuelles en aides à la surface fourragère renforcerait l'amélioration de la régulation de l'offre du secteur.

On peut noter qu'en cas de transformation de la totalité des aides à la tête en aides à la surface, ces effets sur la régulation de l'offre bovine seraient encore amplifiés, l'offre de gros bovins pouvant notamment être baissée d'environ 3 % en ce cas. Cette meilleure régulation de l'offre résulterait en effet d'une poursuite de l'incitation à extensifier, du fait de la mise en place d'instruments plus découplés.

**Principaux résultats de la simulation sur le modèle d'offre MAGALI
introduisant une revalorisation de la prime à l'herbe**

Principales variables	Evolution en % par rapport à la solution centrale du modèle d'offre MAGALI (horizon 2000)
Prime à l'herbe (enveloppe globale)	+ 43 % (+ 650MF)
Prime à la vache allaitante	-15 % (-650MF)
Evolution des subventions	+ 0 %
Cheptel vaches allaitantes	-0,2 %
Cheptel de vaches laitières	+ 0 %
Livraisons de gros bovins	-1 %
Livraisons des veaux	+ 0,6 %
Livraisons hors sol (porcs et volailles)	-0,1 %
Prix des gros bovins	+ 1,1 %
Prix des veaux	-0,1 %
Evolution du revenu agricole	+ 0,1 %

Remarques conclusives de l'annexe : la transformation de la part nationale de la PMTVA en prime à l'herbe a des impacts positifs, en termes d'incitation à l'extensification et de meilleure régulation de l'offre : elle pourrait être envisagée comme la première étape d'une réforme de plus grande ampleur du secteur de l'élevage.

- **Une revalorisation de la prime à l'herbe permettrait de soutenir davantage l'élevage bovin extensif, dans lequel la France dispose d'un avantage comparatif** par rapport à ses principaux concurrents tant du point de vue de la structure de son élevage, plus extensif que ses principaux partenaires communautaires, que de l'importance de ses surfaces fourragères. En outre, une revalorisation de la prime à l'herbe permettrait de diminuer l'écart entre la prime à l'herbe actuelle (300F/ha), bénéficiant surtout aux élevages extensifs, et la prime au maïs-ensilage déclaré dans la surface en céréales (1613F/ha en France en moyenne en 1994), bénéficiant aux élevages plus intensifs.⁵⁷

- De plus, du fait du caractère découplé des aides à la surface, la transformation de la part nationale de la PMTVA en primes à l'herbe permettrait **d'améliorer la régulation de l'offre de gros bovins** (diminution de 1 % de la production à horizon 2000 selon le modèle d'offre Magali). Ce point est d'autant plus important que des excédents structurels risquent de se présenter d'ici cet horizon.

- Pour autant, l'amplitude des variations enregistrées, tant en termes d'effets redistributifs vers les catégories les plus extensives que dérégulation de l'offre montrent que **la seule transformation de la part nationale de la PMTVA en supplément de prime à l'herbe ne saurait suffire à résoudre les difficultés structurelles du secteur**. En effet, les contraintes du GATT pesant sur les exportations subventionnées conjuguées à une tendance à la baisse de la consommation de viande rouge et à une reprise du cycle de la production bovine conduisent à des hypothèses d'excédent non exportable de viande bovine allant jusqu'à 7 % de la production, voire au-delà (compte tenu de la crise récente de la « vache folle »).

Un tel ajustement des aides doit donc être conçu comme une première étape d'une réforme du secteur de plus grande ampleur. A cet égard, la transformation des aides actuelles en aides à la surface, telle qu'elle est préconisée dans ce rapport, devrait donc se poursuivre et concerner l'ensemble des aides animales versées au niveau communautaire.

⁵⁷ Cet écart favorise excessivement l'élevage intensif au détriment de l'élevage extensif, alors même que des aides à l'irrigation s'ajoutent parfois pour les surfaces en maïs et que les impacts négatifs en termes environnementaux des surfaces de maïs sont très significatifs.

ANNEXE 3 : RÉSULTATS DÉTAILLÉS DES IMPACTS STRUCTURELS DES SCÉNARIOS D'AIDES À LA SURFACE ÉTUDE DU TRAITEMENT DU SECTEUR LAITIER

• Synthèse :

La première question est de savoir s'il convient dans le cadre de la réforme des aides animales d'apporter un ajustement au secteur laitier. Les simulations présentées ici de manière détaillée confirment qu'un traitement spécifique doit être réservé pour le secteur laitier afin d'éviter qu'un transfert redistributif ne s'opère au détriment du secteur allaitant (à viande).

Dès lors, la deuxième question est de savoir quelles sont les différentes modalités de mise en oeuvre de la réforme en ce qui concerne le secteur laitier. Cette annexe présente les résultats détaillés des simulations des différents scénarios a priori envisageables de la réforme compte tenu de la spécificité laitière. L'analyse est centrée sur les impacts structurels détaillés des scénarios de mise en oeuvre dont les principales conclusions figurent dans le corps du texte.

Pour l'ensemble des modalités de mise en oeuvre étudiées, on constate que les exploitations les plus extensives seraient favorisées en cas d'adoption d'aides à la surface. Les exploitations ayant de fortes surfaces en herbe seraient également favorisées, notamment dans les options qui maintiennent une surprime à l'herbe.

En termes redistributifs, il est également intéressant de noter que les petites exploitations en termes de chiffres d'affaires sont favorisées globalement sur l'ensemble de l'échantillon considéré. Ce résultat n'est cependant pas valable dans le scénario qui exclut du bénéfice des aides à la surface les exploitations laitières spécialisées, en moyenne plus petites (en termes de chiffre d'affaires) que la moyenne des exploitations de l'échantillon.

Certains impacts structurels seraient en revanche nettement différenciés en fonction des modalités de traitement du secteur laitier. Celles-ci doivent donc être traitées avec une grande attention. En particulier, les impacts régionaux varient fortement selon le traitement spécifique du secteur laitier.

En termes redistributifs, le scénario excluant les surfaces laitières et le scénario baissant le soutien laitier semblent particulièrement intéressants car ils favorisent les régions traditionnellement orientées vers l'élevage extensif traditionnel : Auvergne, Limousin, Bourgogne et Poitou-Charentes notamment.

I - La question de l'opportunité du traitement du secteur laitier dans le cadre de la réforme d'adoption d'aides à la surface

Il s'avère que l'adoption d'aides à la surface dans le secteur animal pose clairement la question du traitement du secteur laitier pour éviter un transfert redistributif en faveur du secteur laitier et au détriment du secteur allaitant. Le paragraphe suivant se propose d'en donner l'illustration quantitative d'après les résultats des simulations sur le RICA.

I-1 - Présentation des deux scénarios d'aides à la surface (avec ou sans traitement spécifique du secteur laitier) :

Pour étudier l'impact qu'aurait une transformation du système d'aides à l'élevage pour le secteur laitier, deux options de mise en place d'aides à la surface ont fait l'objet d'une comparaison : d'une part, un scénario d'aides à la surface (sans primes à l'herbe spécifique) qui ne réserve pas de traitement particulier au secteur laitier, celui-ci bénéficiant alors d'un double soutien par les prix et par les aides à la surface ; d'autre part, un scénario qui exclut du bénéfice des aides les « surfaces laitières » définies au prorata du cheptel laitier.

I-2 - Méthodologie des simulations :

Les résultats présentés ici proviennent de simulations effectuées sur une maquette reposant sur les informations contenues dans le RICA et l'étude porte sur un échantillon de 5162 exploitations bovines⁵⁸ et ovines, dont

⁵⁸ Ces exploitations bovines comprennent des exploitations orientées vers une production de type viande, de type lait ou de type mixte lait-viande.

4844 exploitations bovines et 318 exploitations purement ovines.

La méthodologie retenue, telle qu'elle a déjà été présentée dans la deuxième partie, consiste à regarder la variation de résultat courant dans les deux scénarios par rapport au scénario de la réforme de la PAC actuelle, qui fait l'objet dans les travaux menés sur le RICA d'un scénario central. Les paragraphes suivants s'intéressent plus particulièrement aux exploitations laitières de l'échantillon. Celles-ci ont été définies comme ayant une part prédominante du chiffre d'affaires qui soit réalisé par la vente du lait : un taux de 80 % a été retenu. L'impact de l'adoption des deux scénarios sur ce sous-échantillon d'exploitations laitières a été étudié. On peut noter que le sous-échantillon comporte 331 exploitations fortement orientées vers la production de lait.

I-3 - Principaux résultats :

L'analyse porte sur la confrontation des résultats des impacts des deux scénarios mentionnés.

Scénario 1 : pas de traitement particulier du secteur laitier

Globalement, le résultat courant reste constant pour l'ensemble de l'échantillon : ceci résulte de l'hypothèse de neutralité budgétaire retenue à ce stade. Si l'on regarde plus spécifiquement le cas des exploitations fortement spécialisées dans le lait (réalisant plus de 80 % de leur chiffre d'affaires dans la vente du lait), celles-ci bénéficient d'un double soutien : soutien par les prix et soutien du fait de l'instauration envisagée de primes à la surface. Dès lors, le résultat courant moyen de ce sous-échantillon laitier est en très forte hausse.

Si la hausse moyenne de résultat courant est en effet par le sous-échantillon fortement laitier de 19 940F⁵⁹, on peut décrire plus précisément

⁵⁹ On peut noter que si l'on prend un critère moins fort pour la spécialisation des exploitations laitières, le résultat reste qualitativement inchangé. En effet, si l'on considère les exploitations laitières dont le ratio vente de lait/chiffre d'affaires est supérieur à 70% (soit 815 exploitations), le résultat courant est toujours en hausse de +19740F. Si l'on considère l'échantillon des 1286 exploitations dont le ratio vente de lait/chiffre d'affaires est supérieur à 60%, le résultat courant de ces exploitations laitières, quoique moins spécialisées, reste en hausse (+ 18700F). Enfin, si l'on considère un sous-échantillon plus large d'exploitations plutôt laitières, dont le ratio de la vente de lait sur le chiffre d'affaires est supérieur à 50% (soit 1728 exploitations), on trouve toujours une

la répartition de ce gain de résultat entre les exploitations laitières⁶⁰ : 10 % des exploitations du sous-échantillon laitier retenu enregistrent une hausse de résultat de plus de 35 000F ; 15 % ont un résultat dont la hausse se situe entre 26 000F et 35 000F ; près de 50 % enregistrent une hausse qui est comprise entre + 13 000F et + 26 000F, tandis que 25 % connaissent une variation de résultat qui reste inférieure à une hausse de + 13 000F, dont seulement 2 % enregistrent une variation négative du résultat. Les exploitations fortement spécialisées dans la production laitière sont donc dans l'ensemble largement gagnantes dans ce scénario.

A contrario, si l'on regarde le sous-échantillon des exploitations fortement orientées vers la viande bovine (ayant moins de 20 % du chiffre d'affaires réalisé dans le lait et comptant 2583 exploitations), on note que ce sous-groupe est nettement perdant en moyenne, puisque le résultat courant moyen est en baisse - 15 290F.⁶¹

La transformation du système d'aides à l'élevage a donc entraîné, compte tenu de l'hypothèse de neutralité budgétaire, des effets redistributifs importants qui s'opèrent en faveur du secteur laitier et au détriment du secteur allaitant.

Scénario 2 : exclusion du secteur laitier du bénéfice des primes

Le résultat courant moyen de l'ensemble de l'échantillon reste toujours constant du fait de l'hypothèse de neutralité budgétaire globale. Les transferts redistributifs bénéficient en ce cas au secteur allaitant (à viande).

variation positive pour le résultat courant moyen (en hausse de 17930F).

⁶⁰ L'annexe 2 indique la répartition de la variation de résultat par rapport au scénario central de la réforme de la PAC. Pour interpréter ces graphes, il faut garder à l'esprit que pour l'ensemble de l'échantillon, les graphes auraient l'allure de courbes en cloche centrées autour de zéro, la variation moyenne de résultat courant étant nulle par hypothèse de neutralité budgétaire appliquée à l'ensemble de l'échantillon.

⁶¹ Ce résultat serait semblable si l'on retenait un autre critère pour définir les exploitations plutôt orientées vers la production de viande. Ainsi, pour les exploitations dont le chiffre d'affaires est à moins de 50% dans la vente du lait (soit 3434 exploitations), on enregistre une baisse de -9300F. Pour les exploitations dont la vente du lait constitue moins de 40% du chiffre d'affaires, la baisse de résultat est -11 560F; pour un ratio vente de lait sur chiffre d'affaires inférieur à 30%, elle est de -13 535F ; pour un ratio inférieur à 10%, elle est de -16030F; enfin, pour un ratio inférieur à 1%, elle est de -16 470F.

En revanche, les exploitations fortement laitières (ayant plus de 80 % du chiffre d'affaires réalisé dans la vente du lait) ont un résultat courant en légère baisse. On peut interpréter ceci par le fait que ces exploitations perdent le bénéfice des primes animales correspondant au cheptel allaitant qu'elles détenaient sans recevoir une compensation équivalente pour les primes à la surface, du fait de l'exclusion des surfaces « laitières » du bénéfice des primes. Ainsi, le résultat courant pour le sous-échantillon retenu des exploitations fortement laitières est en baisse de - 7 310F⁶².

De manière plus détaillée, il ressort qu'environ 5 % du sous-échantillon enregistre une baisse de résultat de plus de 20 000F, tandis qu'à l'autre extrême seules environ 14 % des exploitations du sous-échantillon enregistreraient une hausse de résultat, celle-ci restant alors très modérée (inférieure à 5 000F pour la majorité) ; au centre du sous-échantillon, une partie importante enregistrerait soit une baisse faible de résultat, inférieure à 5 000F (pour 24 % du sous-échantillon), soit une baisse plus significative, comprise entre - 5 000F et - 10 000F (pour 30 % du sous-échantillon).

Tandis que les exploitations fortement spécialisées dans la production laitière semblent donc globalement légèrement perdantes dans ce scénario, à l'inverse, les exploitations bovines orientées vers la viande (ayant moins de 20 % du chiffre d'affaires réalisé dans la vente

du lait, soit 2583 exploitations) sont *a contrario* gagnantes : ce sous-échantillon enregistre effectivement une hausse significative du résultat moyen de + 5 900F (pour un résultat courant initial du scénario central de 25 010F, soit une augmentation de + 24 %).

I-4 - Conclusion : la comparaison de l'impact des deux scénarios sur les exploitations laitières conduit à montrer qu'un traitement spécifique du secteur laitier est nécessaire dans le cadre de la réforme de l'élevage.

La comparaison entre les deux scénarios (voir graphiques ci-après) permet donc de confirmer, de manière quantifiée, que les exploitations orientées fortement dans la production laitière seraient les principales bénéficiaires d'une transformation des aides à la tête en aides à la surface dans le cas où elles bénéficieraient des aides à l'hectare sans aucune contrepartie. Ce résultat reste d'ailleurs qualitativement inchangé si l'on prend un critère de définition moins strict des exploitations laitières (valeur limite de 70 %, 60 %, voire 50 % pour le ratio vente de lait/chiffre d'affaires).

Plus précisément, on assiste à un transfert des aides du secteur allaitant au secteur laitier, en l'absence de mesure d'exclusion du secteur laitier du bénéfice des aides car, du fait de l'hypothèse de neutralité budgétaire, les primes animales initiales à la tête se trouvent réparties entre toutes les exploitations, y compris les exploitations laitières. **Ces résultats confirment donc bien que le secteur laitier doit donc faire l'objet d'un traitement spécifique en cas de réforme du secteur allaitant.**

⁶² Si l'on retient un autre critère de définition de l'échantillon laitier, les résultats restent qualitativement identiques: en effet, pour un échantillon d'exploitations laitières dont le ratio vente de lait/chiffre d'affaires est supérieur à 70%, on enregistre une baisse de résultat de - 7450F, soit de l'ordre de -29% par rapport au résultat initial du scénario central de la réforme de la PAC. Si l'on s'intéresse aux exploitations laitières définies par un ratio vente de lai/CA restant supérieur à 60%, alors on obtient que le résultat courant moyen de ce sous-échantillon est toujours en baisse (-7300F, soit une baisse de plus de 28%). Si, enfin, l'on s'intéresse aux exploitations plutôt laitières dont le ratio vente de lait/CA est supérieur à 50%, ce sous-échantillon enregistre encore une baisse de résultat (-6870F, soit une baisse de 27%).

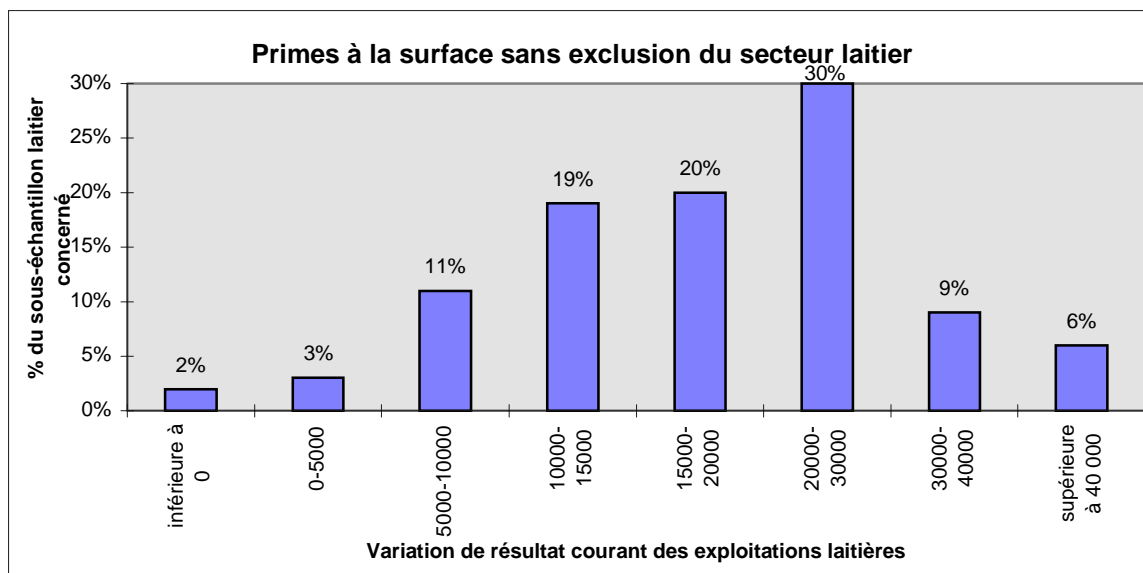
**Mise en évidence du transfert redistributif en faveur
du secteur laitier en cas de non exclusion de ce secteur
du bénéfice des primes à la surface**

Scénario 1: primes à la surface sans exclusion du secteur laitier du bénéfice des primes

Impact sur le sous-échantillon fortement laitier :

331 exploitations telles que: ventes lait/CA>80%

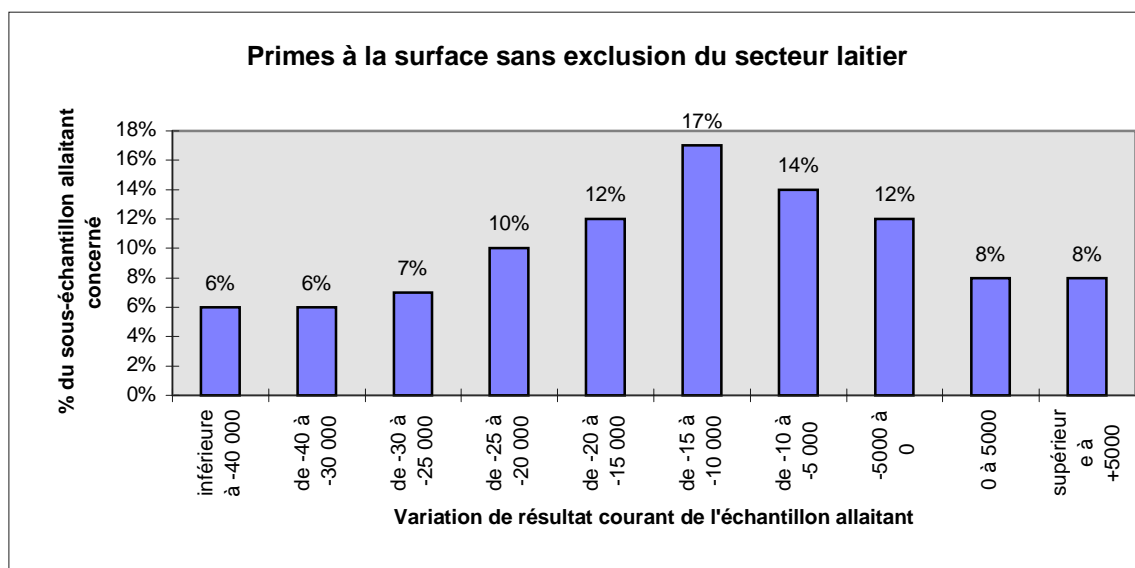
Variation moyenne de résultat = +19 900F



Impact sur le sous-échantillon orienté fortement vers l'élevage allaitant :

1746 exploitations telles que: ventes lait/CA<10% (+ absence d'ovins)

Variation de résultat moyenne = -14 400F



II - Résultats détaillés des différents modes de traitement du secteur laitier

L'objet de ce paragraphe est de fournir les résultats détaillés des simulations pour l'ensemble des scénarios présentés auparavant. L'analyse est effectuée dans les différents scénarios en fonction des différents critères retenus, à savoir des critères géographiques, de chargement (et de surfaces en

herbe), des critères économiques (chiffre d'affaires, résultat initial, rentabilité, endettement...), enfin des critères socio-structurels (âge en particulier...).

Après avoir rappelé les différents scénarios envisagés pour la prise en compte de la spécificité laitière, deux tableaux de synthèse sont présentés, l'un concernant l'étude par critère, l'autre concernant plus particulièrement les impacts régionaux.

Rappel des différents scénarios a priori envisageables pour la prise en compte de la spécificité laitière dans la réforme

Scénarios :	Caractéristiques
Scénario 0	réforme de la PAC = système actuel des primes « à la tête »
Scénario 1	primes à la surface sans exclusion du secteur laitier (à budget constant)
Scénario 2	primes à la surface et exclusion des « surfaces laitières » (à budget constant)
Scénario 3	primes à la surface et exclusion des « exploitations laitières spécialisées » (à budget constant)
Scénario 4	primes à la surface et baisse du prix du lait de 5,4 % évitant la surcompensation des exploitations laitières les plus spécialisées (à budget constant)
Scénario 5 - première variante	primes à la surface et baisse du prix du lait de 5 % compensée par une hausse des primes unitaires (budget en hausse)
Scénario 5 - seconde variante	primes à la surface et baisse du prix du lait de 10 % compensée par une hausse des primes unitaires (budget en hausse)
Scénario 6	primes à la surface et surprimes à l'herbe sans exclusion du secteur laitier (à budget constant)
Scénario 7	primes à la surface et surprimes à l'herbe excluant les « surfaces laitières » (budget constant)
Scénario 8	primes à la surface et surprimes à l'herbe excluant les exploitations laitières spécialisées (budget constant)
Scénario 9	primes à la surface et surprimes à l'herbe accompagnées d'une baisse du prix du lait de 5,3 % évitant la surcompensation des exploitations laitières les plus spécialisées (budget constant)
Scénario 10 - première variante	primes à la surface et surprimes à l'herbe, jointes à une baisse du prix du lait de 5 % compensée par une hausse des primes unitaires (budget en hausse)
Scénario 10 - seconde variante	primes à la surface et surprimes à l'herbe, jointes à une baisse du prix du lait de 10 % compensée par une hausse des primes unitaires (budget en hausse)

Tableau récapitulatif des impacts sur le résultat pour les différentes catégories d'exploitations des scénarios envisagés : ⁶³

Evolution du résultat	Catégorie d'exploitations	Sc1	Sc2	Sc3	Sc4	Sc5 -a	Sc5 -b	Sc6	Sc7	Sc8	Sc9	Sc10 -a	Sc10- b
Régions représentatives de modes d'exploitation différents	- Bretagne (Lait intensif)	++	-	+	-	+	-	++	-	+	-	0	-
	- Franche Comté (Lait extensif)	++	--	++	0	++	++	++	-	++	+	++	++
	- Auvergne (Viande extensif)	0	++	--	--	++	++	+	++	+	-	++	++
	- Pays de Loir. (Viande intensif)	0	-	-	--	-	-	-	-	-	--	-	-
	- Limousin (Mixte extensif)	--	++	--	--	-	++	--	++	--	--	-	++
	- N. P. Calais (Mixte intensif)	+	--	+	--	-	--	0	--	+	--	--	--
Caractère défavorisé	- zone non défavorisée	+	-	0	0	0-	-	+	-	0+	--	-	-
	- haute montagne	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	- montagne	+	0	-	-	++	++	+	+	0+	0-	++	++
Chargement	- extensif <1 UGB/ha	+	+	0+	-	++	++	+	+	+	-	++	++
	- entre 1 et 1,4 UGB/ha	0	0	0	--	0	-	0	0-	0	--	0-	-
	- entre 1,4 et 2 UGB/ha	0-	-	-	--	-	--	-	-	-	--	-	--
	- entre 2 et 3 UGB/ha	-	-	-	--	--	--	-	-	-	--	--	--
	- très élevé >3 UGB/ha	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
% de surface en herbe	- premier décile	-	-	-	--	-	--	-	--	-	--	--	--
	- dernier décile	-	+	-	-	+	++	0+	++	0+	-	+	++
CA initial	- faible CA : premier décile	--	++	--	--	0-	++	--	++	--	--	0+	++
	- CA élevé : dernier décile	0	-	+	--	--	-	0-	-	0+	--	-	-
Résultat courant	- faible RSCT : premier décile	-	++	0-	0	+	++	-	++	--	-	+	++
	- RSCT élevé : dernier décile	0+	-	0+	-	--	-	0	-	0+	-	-	+
Valeur ajoutée/CA	- ratio faible : premier décile	--	++	--	--	--	++	-	++	--	--	-	++
	- ratio élevé : dernier décile	0-	0	-	-	0+	+	-	0+	0-	--	0+	+
Résultat courant/CA	- ratio faible : premier décile	-	+	0-	0	+	++	-	++	-	-	0+	+
	- ratio élevé : dernier décile	-	+	-	--	++	+	-	+	-	--	0-	+
Endettement	- ratio faible : premier décile	-	0	-	-	0	+	0-	0-	0-	-	0	+
	- ratio élevé : dernier décile	+	-	0-	-	0	0	0	0-	+	-	0	-
Age du chef de l'exploitation	- jeunes <35 ans	0-	0+	-	--	0+	0+	0-	0+	-	--	0+	0+
	- 35-55 ans	0	0	0	--	0+	0	0	0	0+	--	0-	0
	- âge >55 ans	0	-	0	--	0-	-	0	-	0+	--	-	-
Forme juridique	- exploitation individuelle	-	0	-	--	0	0+	-	0	0-	--	0	0+
	- GAEC	+	-	+	-	0-	0-	+	0-	+	--	0-	-
	- EARL	+	+	+	-	+	-	+	0+	+	-	+	0-

Scénario 0 : réforme de la PAC = système actuel des primes « à la tête »

Scénario 1 : primes à la surface sans exclusion du secteur laitier

Scénario 2 : primes à la surface et exclusion des « surfaces laitières »

Scénario 3 : primes à la surface et exclusion des « exploitations laitières spécialisées »

Scénario 4 : primes à la surface et baisse du prix du lait de 5,4 % évitant la surcompensation des exploitations laitières les plus spécialisées

Scénario 5a - première variante : primes à la surface et baisse du prix du lait de 5 % intégralement compensée

Scénario 5b - seconde variante : primes à la surface et baisse du prix du lait de 10 % intégralement compensée

Scénario 6 à 10 : idem aux scénarios 1 à 5 en introduisant une surprime à l'herbe (300F/ha)

⁶³ Les signes employés ont la signification suivante: ++ signifie une augmentation du résultat courant par rapport au scénario central de la réforme actuelle supérieure à 5% ; + correspond à une variation positive comprise entre 1% et 5%; - correspond à une diminution du résultat comprise entre -1% et -5%; -- correspond à une baisse du résultat courant en-deça de -5%; enfin 0 correspond à une variation peu significative comprise entre -1 et +1%.

Tableau récapitulatif des impacts régionaux

Les chiffres indiqués mesurent l'écart en pourcentage du résultat courant par rapport à celui du scénario central (Sc0) de la réforme de la PAC

Ecart/ réforme PAC :	Sc1	Sc2	Sc3	Sc4	Sc5a	Sc5b	Sc6	Sc7	Sc8	Sc9	Sc10a	Sc10b	
													plait : -5 %
Régions	Résultat Sc0												
Ile de France	216066	-3	-3	-3	-4	-3	-3	-3	-3	-3	-5	-4	-4
Champ-Ard	129974	6	0	6	-2	6	5	6	2	7	-2	6	6
Picardie	125785	3	-4	4	-9	-4	-12	2	-3	3	-10	-6	-13
Hte-Norm.	130759	4	-3	5	-6	1	-3	4	-2	5	-6	0	-4
Centre	130620	-3	7	-2	-6	1	5	-3	5	-1	-6	1	5
Basse-Norm.	127863	6	-4	1	-6	2	-2	5	-3	2	-7	1	-3
Bourgogne	117349	-16	11	-12	-19	-6	3	-14	8	-10	-17	-5	5
Nord-P-C	138456	1	-5	1	-8	-4	-9	0	-5	1	-9	-5	-10
Lorraine	196202	5	-4	4	-6	2	0	5	-2	4	-5	2	-1
Alsace	143430	-1	-7	-1	-9	-5	-9	-2	-7	-2	-10	-6	-10
Franc-Comté	104063	11	-9	7	0	11	11	12	-3	11	1	12	12
Pays Loire	125845	0	-1	-1	-8	-1	-3	-2	-2	-1	-10	-3	-4
Bretagne	136998	6	-3	2	-4	1	-4	5	-2	2	-5	0	-5
Poitou-Ch.	109719	-2	4	-2	-6	1	4	-3	2	-2	-6	0	3
Aquitaine	77073	-3	-2	-5	-10	-3	-3	-4	-4	-4	-11	-4	-4
Midi-Pyr.	111938	-3	2	-4	-7	-1	2	-4	0	-3	-7	-1	1
Limousin	95658	-13	14	-11	-16	-2	8	-11	11	-8	-14	-1	10
Rh-Alpes	91983	3	-5	0	-5	3	2	4	-3	2	-4	3	2
Auvergne	89231	0	9	-6	-7	8	15	2	10	1	-4	10	18
Lang-Rouss	61979	-29	-13	-27	-33	-22	-14	-28	-15	-25	-32	-21	-13
PACA	71929	-62	-42	-64	-64	-55	-47	-63	-46	-62	-64	-55	-48
Corse	59110	-7	25	-3	-7	4	15	-4	22	0	-3	7	18

Primes à la surface :

Sc1 : non exclusion des exploitations laitières

Sc2 : exclusion des surfaces laitières

Sc3 : exclusion des exploitations spécialisées dans le lait

Sc4 : baisse du prix du lait non compensée

Sc5a (plait-5 %) : baisse du prix du lait de 5 % compensée

Sc5b (plait-10 %) : baisse du prix du lait de 10 % compensée

Primes à la surface et surprimes à l'herbe :

Sc6 : non exclusion des exploitations laitières

Sc7 : exclusion des surfaces lait

Sc8 : exclusion des exploitations spécialisées dans la vente du lait

Sc9 : baisse du prix du lait non compensée

Sc10a-(plait-5 %) : baisse du prix du lait de 5 % compensée

Sc10b-(plait-10 %) : baisse du prix du lait de 10 % compensée