

Evolution de l'impact des mesures d'extensification des productions bovines et ovines mises en œuvres par la France en 1990-1992 (Mesures CEE 4115/88)

M. GRANDZINSKI, A. PFLIMLIN

Intitut de l'Elevage - 149, rue de Bercy - 75595 PARIS Cédex 12

RÉSUMÉ – A la demande de l'Union Européenne, deux mesures d'extensification ont été proposées en France entre 1990-92 :

- l'extensification quantitative (EQ) avec une réduction d'au moins 20% du cheptel à surface fourragère constante,
- l'extensification-agrandissement (EA) avec reprise de surfaces fourragères entraînant une baisse du chargement de plus de 20%.

Des enquêtes auprès de 89 bénéficiaires et 20 responsables de l'administration et de la profession des 8 départements les plus concernés par ces mesures ont été réalisées par l'Institut de l'Elevage en 1994 pour le compte du Ministère de l'Agriculture.

La réduction quantitative a principalement porté sur l'atelier de taurillons des naisseurs-engraisseurs ou des spécialisés, avec une réduction parallèle des surfaces en maïs et en dérobées au profit du foin. Les motivations annoncées sont la faible rentabilité de l'engraissement, la surcharge de travail et la sécurité fourragère mais cette extensification sera peu pérenne après le contrat (1 éleveur sur 5).

L'Extensification Agrandissement a généralement accompagné un projet d'agrandissement préexistant sans bouleversement de la conduite du troupeau et des surfaces mais ne semble plus pérenne (2 éleveurs sur 5).

L'analyse critique de ces mesures par rapport aux objectifs annoncés et leur positionnement par rapport à la réforme de la PAC sont développés. Malgré de nombreuses critiques de l'administration locale et de la profession, ces mesures ont contribué à une clarification du concept d'extensification positive par l'agrandissement.

Assessment of the E.U. extensification schemes for beef and sheep production applied in France in 1990-1992

M. GRANDZINSKI, A. PFLIMLIN

Intitut de l'Elevage - 149, rue de Bercy - 75595 PARIS Cédex 12

SUMMARY – From 1990 to 1992, two extensification schemes have been proposed in France :

- the quantitative method, consisting in reducing livestock about 20% without changing the forrage surface,
- the land extension method, resulting in a stocking rate reduction of 20%.

A survey of 89 beneficiary farmers and 20 agricultural officers or representatives has been made by the Institut de l'Elevage for the Ministry of Agriculture during summer 1994.

The effect of the quantitative method is principally a reduction of beef bulls fattening, of maize silage and cath crop (italien ray-grass) surfaces. The farmers' motivations are the amount of work, a too low profit and shortage in forage autonomy. But most beneficiaries won't keep on the more extensive system after the end of their contract.

The land extension method seems to be more perennial, but doesn't change much neither the animal, neither the forage systems. This scheme in general facilitates an already existing extension project.

This text analyses the effects of the two schemes with regard to their aim perennial, and their interaction with the new EU agricultural policy.

INTRODUCTION

Dans le contexte de surproduction de viande bovine et de chute des cours consécutifs à la mise en place des quotas laitiers, la CEE a publié en 1988 le règlement n° 4115/88, imposant à tous les Etats membres d'instaurer sur leur territoire des aides financières incitatives à l'extensification en élevage bovin, ovin et caprin. Il s'agissait d'une «méthode d'Extensification Quantitative» (EQ) avec réduction ou abattage de 20% du cheptel à surface fourragère constante.

Par souci d'associer à cette mesure un encouragement à l'entretien de surfaces fourragères dans les régions menacées de déprise agricole et d'y éviter un effet économique perturbateur de la méthode quantitative, la France a élaboré une variante dite d'Extensification Agrandissement (EA), où la baisse relative de la production devait intervenir par reprise de surfaces fourragères externes entraînant une diminution du chargement de 20%.

Cette étude réalisée pour le compte du Ministère de l'Agriculture dégage les motivations des bénéficiaires, l'effet incitatif de la mesure ainsi que la pérennité de l'extensification et analyse les modifications sur le plan animal et fourrager des exploitations bénéficiaires. L'appréciation

de responsables de l'administration et de la profession est également abordée.

Cette enquête s'est déroulée pendant l'été 1994, soit environ deux à quatre ans après la signature des contrats par les éleveurs mais aussi deux ans après la mise en place de la nouvelle PAC, qui a considérablement changé les règles du jeu.

2. MATÉRIELS ET MÉTHODES

2.1. UN ÉCHANTILLONNAGE QUI A PRIVILIGIÉ LES EXPLOITATIONS PÉRENNES ET L'AGRANDISSEMENT.

Sur les 1254 dossiers agréés et réellement payés en 1994, il y avait 56% de cas pour la mesure quantitative et 44% pour l'Extensification Agrandissement. Toutefois, compte tenu des enseignements déjà tirés d'une première évaluation réalisée par l'ITEB en 1991(1), il a été convenu de réduire les enquêtes sur la méthode quantitative au profit de l'agrandissement et de ne pas retenir les éleveurs âgés de plus de 50 ans dont la motivation pouvait être une préparation à la pré-retraite. Ainsi, 89 exploitations bovines et ovines ont été enquêtées ce qui représente environ 7% des bénéficiaires.

Elles se répartissent géographiquement de la manière suivante :

Tableau 1
Nombre d'exploitation en fonction des mesures et par département enquêté.

Méthode	Allier	Ardèche	Ariège	Creuse	Hte Marne	Orne	Puy de Dôme	Vendée
Agrandissement	10	9	11	11	8	1	7	2
Quantitative	5	1	0	1	3	6	2	12

Les départements retenus couvrent l'essentiel des zones de production bovines et ovines en France.

- Les systèmes traditionnels naisseur et naisseur-engraisseur des zones herbagères ont été vus dans l'Allier pour la partie charolaise, et en Creuse pour la partie limousine.
- La production de zone de montagne a été analysée au travers d'exploitations situées en Ardèche, en Ariège et dans le Puy de Dôme.
- La production de taurillons en zones labourables a été rencontrée dans le Grand Ouest (Vendée, Orne.). Les troupeaux mixtes lait-viande ont été vus dans l'Est (Haute Marne).

2.2 CARACTÉRISTIQUES DES EXPLOITATIONS BÉNÉFICIAIRES

Les exploitations EQ sont plutôt de grande taille initialement (SAU moyenne de 82 ha) avec près d'un tiers de culture de vente et surtout un fort chargement initiale (60% des exploitations de plus de 2 UGB/ha).

Les exploitations EA sont également de grande taille (93 ha en moyenne) mais avec une plus grande dispersion,

elles sont plus spécialisées (86% de SFP/SAU) avec un chargement initial relativement faible (1,1 UGB/ha). Le taux d'agrandissement moyen est important : 72% en moyenne, contre 25% imposés par la mesure.

3. RÉSULTATS ET DISCUSSION

3.1 MÉTHODE QUANTITATIVE : DES CHANGEMENTS IMPORTANTS POUR LES TROUPEAUX ET LES SURFACES MAIS PEU PÉRENNES

- Les aides sont un facteur décisif de changement

Les principales raisons de l'engagement dans la mesure sont une surcharge de travail et la mauvaise conjoncture début 1990, alors que les problèmes fourragers ou encore les difficultés économiques sont citées moins souvent.

L'engagement impliquant une diminution de la dimension économique de l'exploitation, les aides ont été décisives pour l'engagement dans la majorité des cas.

Tableau 2
Les aides comme facteur incitatif pour les deux types de mesures.

	Extensification Quantitative	Extensification Agrandissement
Eleveurs qui n'aurait pas extensifié sans les aides	16 / 30	14 / 59
Eleveurs qui ont modifié un projet préexistant grâce aux aides	12 / 30	31 / 59
Eleveurs qui auraient réalisés le projet sans les aides	2 / 30	14 / 59

• **Mais la pérennité de la conduite moins intensive paraît bien faible au delà du contrat**

Les éleveurs qui comptent réintensifier (un tiers) jugent la conjoncture actuelle comme stabilisée et disposent encore de marge du point de vue du travail. Les indécis (un tiers) attendent une confirmation des cours de la viande et de la PAC actuelle avant de prendre une décision. Quant aux éleveurs qui comptent conserver le nouveau système extensifié, soit la production de viande n'est plus prioritaire dans leur revenu, soit ils ont trouvé un chargement plus équilibré du point de vue fourrage et travail. C'est le dernier groupe qui est le plus intéressant puisqu'il concilie un bénéfice durable pour l'exploitation et une réduction durable de la production pour les marchés européens. Mais ces éleveurs sont peu nombreux (1/6).

• **Une forte réduction de l'engraissement**

Les systèmes de production étudiés de façon détaillé sont les naisseurs-engraisseurs et les engraisseurs spécialisés de taurillons. Les troupeaux subissent une forte baisse de l'engraissement, visant en premier lieu l'achat de broustards à l'extérieur, puis l'engraissement des femelles, enfin l'engraissement des femelles, enfin l'engraissement des broustards nés sur l'exploitation. Par contre, la diminution du nombre d'UGB n'affecte que peu le cheptel souche, préservé en vue de la prime vache allaitante, parfois au dépens du renouvellement du moins à court terme.

• **Une diminution de l'ensilage de maïs au profit du foin**

En zone intensive (Vendée notamment) on note surtout une forte diminution des surfaces en maïs (qui sont réduites de moitié) et la quasi suppression du RGI en dérobé.

En zone herbagère les naisseurs engraisseurs herbagers diminuent également les surfaces en maïs. Mais du fait de la réduction du troupeau, l'autonomie fourragère est en hausse dans les deux systèmes. Dans tous les cas, les charges en engrais et en concentrés sont en forte baisse et sont égales voire supérieures à la baisse des chargements.

• **Un intérêt économique amoindri par la réforme de la PAC**

Lors de la conjoncture médiocre pour la viande bovine en 1991-1992, les études préalables aux contrats avaient montré que l'aide de 1 500 F par UGB réduite compensait la perte de marge dans la plupart des cas. Ce bilan s'est dégradé avec les cours meilleurs de 1993-1994, mais surtout avec la perte de nouvelles primes PAC mises en place après leur engagement. Cependant, dans des cas particulièrement intensifs au départ, l'économie sur les charges et l'accès

aux compléments extensifs PAC font que le résultat restera positif même après l'arrêt des aides du contrat. Enfin, la majorité des éleveurs qui ont choisi la mesure quantitative disposent d'une autre source de revenu que la viande bovine et ont privilégié un autre projet.

3.2 MÉTHODE AGRANDISSEMENT : MOINS DE CHANGEMENT MAIS DAVANTAGE DE PÉRENNITÉ

• **Les aides ont généralement conforté un projet pré-existant**

Les principales raisons expliquant l'engagement dans cette mesure sont dans l'ordre : développer la dimension économique de l'exploitation, améliorer l'autonomie fourragère, répondre à un problème structurel du parcellaire ou des bâtiments ou dans quelques cas simplement pour toucher la prime.

L'effet de la mesure comme facteur de changement est relativement modeste (Tableau 2). Elle a plutôt favorisé la réalisation d'un projet d'agrandissement pré-existant dans 3 cas sur 4. Cependant, bien que la mesure n'ait pas eu un impact décisif dans la plupart des situations, elle a très souvent entraîné des modifications de projets, par une stabilisation ou une croissance moins forte du troupeau par rapport aux surfaces.

• **Dans le cas d'un projet d'agrandissement, l'extensification paraît plus pérenne**

Plus d'un éleveur sur trois pense conserver le système extensifié au-delà du contrat. La proportion d'éleveurs qui comptent «réintensifier» est à peine supérieure (40%); de plus, il faut relativiser ce constat car ces exploitations étaient déjà extensives avant engagement (avec un chargement moyen initial de 1,5 et un chargement actuel de 0,9). Ces exploitations ne feront donc que revenir partiellement à leur chargement d'origine dans la limite de la main d'oeuvre disponible et en restant toujours en-dessous du seuil de 1,4 UGB.

• **Une faible diversité de surfaces reprises**

Quelle que soit la zone considérée, le type de terres reprises dans le cadre du contrat correspondant sensiblement à la répartition locale des surfaces agricoles (prairies/cultures). Aussi bien en plaine qu'en zone de montagne, les éleveurs ont avant tout repris des terres qui ne demandent pas de travail de défrichage important mais plutôt un entretien. Pour plus d'un tiers des surfaces reprises, en montagne notamment, le risque d'abandon était réel, aucun autre éleveur n'étant connu par les éleveurs enquêtés. Les surfaces sont louées dans plus de 80% des cas.

Tableau 3
Caractéristiques du foncier repris dans le cadre du contrat.

	Taux moyen d'agrandissement de la SFP	Type de surfaces reprises dans le cadre du contrat
Zones herbagères Zones de montagne	56 % de 54 à 131 %	Prairies (90% des surfaces) Prairies pour 2/3 des cas Estives supplémentaires dans 1/3 des cas
Zones polyculture - élevage	36 %	Prairies : 30% des surfaces SFP labourée : 30% Cultures de vente : 30%

• **Peu de modifications du système animal ou/et fourrager**
Pour les systèmes Bovins naisseurs et naisseurs-engraisseurs herbagers, on constate :

• une croissance des troupeaux privilégiant les vaches mères, quelquefois au détriment des génisses de renouvellement, afin de maximiser les droits à la prime vache allaitante sans dépasser le chargement limite,

• quelques cas d'allongement du cycle de production (broustards => génisses de reproduction, ou broustards => boeufs) dans les cas d'agrandissements plus importants où la marge de croissance de cheptel sans transgresser le chargement limite est la plus forte (en zone herbagère),

• mais aussi quelques cas de raccourcissement, ce qui est surprenant par rapport à la mesure mais assez conforme à l'évolution générale (zone herbagère et Grand Ouest).

Pour les systèmes ovins on constate un maintien de l'intensification animale par le rythme d'agnelage. Ceci est le cas particulièrement chez les jeunes éleveurs, pour augmenter le nombre de naissances à défaut de pouvoir accroître le nombre de mères. Mais là aussi ce n'est pas particulier à la mesure.

L'impact sur le système fourrager est faible et consiste principalement en une amélioration de l'autonomie fourragère consécutive à la baisse de chargement, une dilution des charges en engrais sur la surface agrandie, sans modification du mode de récolte (foin/ensilage).

• **Un impact économique favorable pour la plupart des exploitations concernées**

La prime d'extensification couvre largement les frais du foncier supplémentaire. Avec le maintien assez général des dépenses de fertilisation et de concentrés, la prime dégage un excédent financier. Celui-ci est variable selon la dimension de l'exploitation mais permet de sécuriser la trésorerie tout en augmentant le cheptel souche. Ces exploitations étant déjà faiblement chargées initialement, l'agrandissement n'a pas d'incidence sur l'accession au complément extensif PAC, mais accroît la surface éligible à la prime à l'herbe.

• **Une mesure globalement positive pour les zones herbagères mais peu pertinente pour la montagne**

La justification initiale de la mesure d'Extensification agrandissement proposée par la France était basée sur le risque de déprise du fait d'une démographie vieillissante des éleveurs en particulier dans les zones herbagères du pourtour du Massif Central. Face au risque d'abandon, même temporaire, l'encouragement à la reprise de terres, sans obligation de réduction du chargement, semblerait mériter un encouragement sur fonds publics. Mais pour la Commission de Bruxelles, la priorité de ces mesures était la réduction de la production dans ces zones intensives et non la lutte contre la déprise dans les zones déjà extensives. Par conséquent, le compromis s'est traduit par une baisse uniforme de 20% du chargement quelque soit le chargement initial, (même s'il était déjà très faible) et de plus assorti d'un chargement maximum de 1,25 puis de 1,4, ceci a parfois entraîné des sous utilisations voire des dégradations de prairies qui sont cependant moins graves que l'abandon. Par conséquent, malgré certaines inadéquations évidentes au contexte régional, la mesure d'extensification agrandissement a été globalement positive dans les zones herbagères en confortant financièrement un certain nombre d'exploitations dans leur projet de croissance. Par contre cette mesure étant mal adaptée à la montagne. Ainsi, en Ariège le message concernant la gestion de l'espace est clair : «pour entretenir la montagne, il faut des bêtes». En effet, les parcelles à flanc

de montagne ne sont pas mécanisables et ne peuvent être entretenues que par des herbivores. La mesure se trouve donc en contradiction avec la politique de gestion du territoire de ce département, qui encourage une augmentation de cheptel à des fins d'occupation de l'espace et de maintien d'un tissu rural déjà très fragile. D'autres départements de montagne ont même mis un veto à la diffusion de la mesure.

3.3 UN AVIS CRITIQUE DES RESPONSABLES PROFESSIONNELS ET ADMINISTRATIFS

Parallèlement aux enquêtes chez les éleveurs, une vingtaine d'enquêtes ont été réalisées auprès de responsables professionnels, syndicaux ou administratifs dans chaque département. D'une manière générale, lors de la mise en place de la mesure, l'état d'esprit était peu favorable aux questions d'extensification, le contexte étant encore à la meilleure valorisation du potentiel fourrager dans les zones herbagères comme dans celles à cultures fourragères du grand Ouest.

Cependant les critiques plus précises portent sur deux points :

• **Peu d'impact sur la production de viande**

Du fait du nombre limité d'exploitations concernées par ces mesures, aucun effet sur le marché de la viande ne peut être mis en évidence, que ce soit au niveau département ou national. Cependant, même avec une extension forte de la mesure, ces mesures n'auraient pas été très efficaces; la méthode quantitative qui a concerné principalement l'engraissement de taurillons a simplement favorisé une délocalisation d'une ferme à une autre, parfois au sein d'un même groupement de producteurs ! Inversement la réduction du nombre de «moules à veaux» aurait eu une efficacité plus durable sur la maîtrise de la production.

• **Une gestion administrative très restrictive**

La gestion administrative de la mesure par les Pouvoirs Publics est contestée de manière unanime, principalement pour le manque de précision, voire les contradictions dans l'information, la succession de circulaires et surtout la trop faible durée d'ouverture de la mesure. Sur le terrain, ce sont les ADASEA qui ont dû compenser cette situation par une certaine flexibilité par rapport aux dates d'ouverture et de clôture. Mais il faut se rappeler que les discussions sur la réforme de la PAC allaient bon train à cette même période et que le Ministère de l'Agriculture ne souhaitait pas donner trop d'ampleur à ces mesures.

CONCLUSION

Au-delà de cette évaluation de l'impact direct des deux mesures dans un contexte peu favorable dont les critiques portent principalement sur les modalités de mise en place, il ne faudrait pas négliger la contribution des discussions sur ces mesures à l'évolution des mentalités sur le concept d'extensification aussi bien pour les responsables professionnels que pour les techniciens et les administrations départementales. Parallèlement la mise en place de réseaux d'élevage extensifs a permis d'alimenter cette prise de conscience et de démontrer leur viabilité puis la nouvelle PAC est venue consacrer la reconnaissance des systèmes d'élevage extensifs en leur allouant une prime spéciale appelée «complément extensif». La France y a ajouté la prime à l'herbe officiellement appelée «prime au maintien de l'élevage extensif» tout en préconisant l'extensification agrandissement dans le cadre des mesures agri-environnementales.

(La liste des références lithographiques est consultable auprès des auteurs)