

# Premières adaptations d'éleveurs de bovins face à la PAC réformée

Michel Lablanquie et Georges Baud

**L**e Ministère de l'Agriculture et de la Pêche – Direction de la Production et des Echanges –, a confié à la Division Production économie agricoles du Cemagref un travail visant à repérer et à expliquer les adaptations mises en place par divers profils d'éleveurs producteurs de viande bovine au terme de la première année d'application de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC).

Pour répondre à la question posée, des enquêtes ont été réalisées en novembre et décembre 1993 auprès d'un échantillon d'exploitations issues du dispositif permanent d'observation technico-économique suivi par le Cemagref (*voir encadré ci-contre*).

Les 35 exploitations visitées ont été choisies en croisant les trois éléments que sont la région (Pays de la Loire, zone charolaise, zone Salers, zone limousine et Nord-Est), le niveau d'intensification et le système de production (animaux maigres ou finis, cycles longs ou courts). Au total, l'échantillon enquêté représente une palette de situations correspondant aux principaux modes de production régionaux.

Nous n'avons pas cherché à identifier les seules évolutions apparues en 1993, mais aussi celles initiées en 1992. En effet, certains éleveurs n'ont pas attendu la mise en œuvre effective de la réforme pour engager des adaptations. Un exemple des plus connus en élevage allaitant est le développement des effectifs de vaches intervenu au long de 1992 afin de «prendre rang», en terme de droit, à primes pour les vaches allaitantes.

Après un rappel du contexte dans lequel s'est inscrit la réforme, de ses principaux objectifs et des

## Le dispositif permanent d'observation du Cemagref

Pour analyser le fonctionnement des exploitations d'élevage bovin et leurs capacités d'adaptation, un dispositif pérenne d'observations technico-économiques repose sur le suivi de près de 400 exploitations d'élevage bovin réparties dans les principaux bassins de production.

Ce dispositif a été monté par le Cemagref en liaison avec le Laboratoire d'Economie de l'Élevage de l'INRA de Theix, avec des Centres de Gestion Départementaux, des Chambres d'Agriculture et les services statistiques du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Ces exploitations ne prétendent pas être représentatives de l'ensemble des exploitations bovines de France. Mais la palette des exploitations suivies (décrites sous forme de « profils ») fournit des références précises et actualisées illustrant une grande diversité de situations parmi les exploitations dites « d'avenir ».

aspects propres aux exploitations productrices de viande bovine, la présente note expose certains points de l'étude réalisée pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Elle aborde plus précisément trois thèmes :

- les logiques déclaratives des éleveurs,
- les adaptations techniques ou structurelles mises en place dès avant ou au cours de la première année de la réforme,
- l'analyse des projets pour le moyen terme pour, si possible, déceler des évolutions pour demain.

**Michel Lablanquie  
et Georges Baud**  
Cemagref  
Division Production  
et économie agricoles  
Domaine de Laluas  
63200 Riom

## Encadré 1

## Les dispositions de la nouvelle PAC en quelques mots...

**Gel des terres**

Obligation de geler 15 % des surfaces en céréales, oléagineux et protéagineux (SCOP)

**Baisse des prix**

**Céréales** : baisse de 35 % du prix d'intervention (sur 3 ans)

**Oléagineux et protéagineux** : baisses de l'ordre de 50 %

**Viande bovine** : baisse de 15 % du prix d'intervention (sur 3 ans)

**Primes compensatoires**

**SCOP et surfaces gelées** : primes forfaitaires calculées selon le type de culture à partir de rendements de référence départementaux. S'appliquent aux surfaces déclarées par l'exploitant. Montant : en moyenne nationale 2 140 F par hectare pour les céréales en 1995 et 2 700 F pour les surfaces gelées en 1995.

**Primes animales** : deux catégories d'animaux donnent lieu à des primes : les vaches allaitantes (1 160 F en 1995) et les bovins mâles (720 F en 1995). Ces derniers peuvent être primés à deux reprises dans leur cycle de vie, une fois entre 10 et 22 mois et après 23 mois. Le nombre de primes demandées doit faire l'objet d'une déclaration par l'éleveur.

**Pour les élevages extensifs**

Les primes animales sont complétées par un **supplément « extensif »** de 30 Ecus (240 F) pour les exploitations ayant un « chargement administratif » aussi appelé « facteur de densité » (voir infra) inférieur à 1,4 UGB par ha de surface fourragère.

De plus, une mesure du plan national d'accompagnement à la réforme institue une prime pour le maintien des systèmes d'élevage extensif dite « **prime à l'herbe** ». Pour en bénéficier, les élevages doivent avoir un chargement (voir infra) inférieur à 1 UGB par hectare de surface fourragère (ou 1,4 UGB par ha de surface fourragère si les prairies occupent au moins 75 % de la SAU). Montant 1995 : 300 F/ha de prairie.

**Les limites du soutien**

- Pour les cultures, les primes à l'hectare sont calculées à partir de rendements de référence définis selon des moyennes départementales pluriannuelles observées sur la période d'avant réforme. Ainsi les producteurs les plus intensifs n'auront pas plus de soutien que leurs voisins présentant de bien plus faibles rendements.

- Au plan national, les surfaces primables sont contingentées et en cas de dépassement, il y a une pénalisation collective qui peut se traduire par une progression du taux de gel.

- Pour les primes animales, un seuil du chargement administratif (voir infra) fixé à 2 UGB par ha de surface fourragère plafonne le nombre total de primes animales par exploitation (primes vaches allaitantes + primes bovins mâles).

- Le nombre de primes vaches allaitantes ne peut dépasser pour une exploitation une référence individuelle fixe correspondant aux effectifs primés en 1992.

- Dans le cas des troupeaux mixtes (production laitière + production de viande), les vaches allaitantes des élevages dont le quota laitier excède 120 000 Kg ne peuvent en aucun cas recevoir de primes. Pour les plus petits quotas laitiers (moins de 60 000 Kg) le droit à prime est assuré dans la limite de la référence 1992, pour ceux dont le quota est compris entre 60 000 kg et 120 000 kg, les versements ne sont pour l'heure que partiels, proportionnels aux droits à primes disponibles au plan national.

- Pour les bovins mâles, le nombre de primes est plafonné à 90 par catégorie d'âge et, s'il n'y a pas de références individuelles, il y a néanmoins un quota national de primes qui ne peut être dépassé

- Pour la prime à l'herbe, la superficie en prairies primées ne peut dépasser 100 ha par exploitation

**Les souplesses du dispositif**

- Les agriculteurs dont la SCOP n'a pas une production céréalière théorique supérieure à 92 tonnes (cela représente de 12 à 21 ha selon les départements), n'ont pas l'obligation de geler 15 % de leur SCOP. Ils peuvent toutefois mettre en place un gel volontaire.

- Les exploitants qui veulent éviter l'obligation de gel peuvent minorer leur déclaration SCOP, ils ne percevront pas de prime pour les surfaces non déclarées.

- Les agriculteurs peuvent installer sur leurs parcelles gelées des cultures à destination industrielle non alimentaire.

- Les éleveurs ayant moins de 15 UGB primables ne sont pas soumis au plafond de « chargement administratif » de 2 UGB/ha de surface fourragère.

- Les éleveurs ont la possibilité de considérer le maïs-fourrage comme une céréale et de l'inclure dans la SCOP primée. Ce faisant, ils ne peuvent le considérer comme une surface fourragère et le prendre en compte dans le calcul du « chargement administratif » et du chargement « prime à l'herbe ».

- A l'inverse, les éleveurs qui voudraient réduire leur « chargement administratif » ou leur chargement « prime à l'herbe » (pour par exemple percevoir les suppléments « extensif » ou la « prime à l'herbe »), peuvent minorer leur SCOP primée de la fraction céréalière correspondant à l'intraconsommation du bétail. Ces surfaces comptent alors dans la surface fourragère déclarée.

- Les éleveurs peuvent minorer leurs demandes de primes animales (demander moins de primes qu'ils n'ont en réalité d'animaux primables) s'ils estiment avoir intérêt à réduire leur chargement pour accéder aux suppléments « extensif ».

**Il y a chargement, chargement et chargement**

Dans son application, la nouvelle politique de soutien à l'agriculture fait référence à deux notions de chargement (expression de la charge animale par unité de surface) différentes entre elles et différentes aussi du chargement technique calculé par les zootechniciens et utilisé par les conseillers de gestion (que nous appelons aussi « chargement gestion »). Les écarts tenant à la fois à la définition des UGB et à celle de la surface fourragère.

Le « **chargement administratif** » ou « facteur de densité » est égal au rapport entre l'équivalent UGB des animaux primés (UGB PAC) et la surface fourragère déclarée par l'éleveur. Cette dernière correspondant aux surfaces fourragères ne faisant pas partie de la SCOP primée éventuellement abondées des céréales non déclarées en SCOP. A noter que la grille des coefficients UGB diffère de celle utilisée par les zootechniciens.

Le **chargement « prime à l'herbe »** est une notion très différente prenant en compte la totalité des animaux présents en fin d'année auxquels s'appliquent d'autres coefficients UGB (les mêmes que ceux servant au calcul des UGB dans les procédures Indemnités Compensatrices de Handicap). La surface fourragère retenue ici au dénominateur est toutefois la même que celle utilisée pour le « chargement administratif ».

Le « **chargement technique** » ou « **chargement gestion** » prend en compte la surface fourragère réelle et la totalité des animaux en fonction du temps de présence sur l'exploitation et se réfère à une grille de coefficients UGB plus fine.

### Pourquoi une réforme de la PAC ?

Malgré quelques aménagements opérés au fil des ans, l'ancienne politique agricole de la CEE était devenue inadaptée. De nombreuses contraintes internes se traduisaient par la persistance et l'aggravation de déséquilibres de moins en moins supportables, notamment des dépenses de soutien de plus en plus lourdes pour des marchés de plus en plus excédentaires. Tandis que des contraintes externes se faisaient de plus en plus pressantes, liées aux négociations en cours sur le GATT.

### ■ La réforme de la PAC

Si elle n'abandonne pas certains des grands principes communautaires institués dans les années soixante (préférence communautaire, fixation de prix garantis, pratique de l'intervention), la nouvelle PAC – adoptée en mai 1992 et appliquée dès 1993 – correspond néanmoins à une profonde transformation du dispositif.

La réforme vise avant tout la production céréalière en raison de la place prise par ce secteur dans les échanges internationaux et, de par son rôle directeur, pour l'ensemble de l'agriculture. Sont aussi concernées, directement et indirectement, les cultures d'oléagineux et de protéagineux ainsi que la production de viande bovine.

L'objectif central de la réforme est avant tout la maîtrise de la production. Ce contrôle de l'offre procède d'un quadruple mécanisme (*voir en encadré les grandes dispositions de la nouvelle PAC*) :

- un contingentement physique par le gel des terres et la fixation de références pour les superficies cultivées et les troupeaux,
- une baisse des prix des produits pour se rapprocher des cours mondiaux,
- des aides directes pour compenser la baisse du produit, déconnectées des volumes et attribuées sous condition de maîtrise individuelle,
- des aides particulières pour les élevages extensifs.

D'autres objectifs sont également poursuivis, notamment au travers des mesures d'accompagnement :

- favoriser le resserrement de la hiérarchie des revenus agricoles, en particulier en faveur des bovins à viande et des éleveurs des zones de montagne,
- favoriser des méthodes de production plus

rationnelles, plus économes en intrants, dans le sens d'une agriculture durable,

- accroître la compétitivité de l'agriculture européenne, d'abord à l'intérieur de ses frontières par la reconquête du marché des aliments du bétail, mais aussi plus largement à l'extérieur face aux pays tiers.

### ■ Pour les producteurs de viande bovine, comment s'adapter aux nouvelles données ?

La réforme de la PAC crée un contexte inédit et les exploitations vont devoir s'adapter aux nouvelles règles économiques. Pour les élevages producteurs de viande bovine, l'adaptation va prendre plusieurs années :

- d'abord parce que la mise en œuvre de la réforme est progressive, et s'étale sur trois campagnes,
- en élevage bovin allaitant il faut compter avec l'inertie de cycles de production souvent longs,
- certains des effets attendus de la réforme ne se manifesteront pas immédiatement et pourront retarder les adaptations. On peut citer les conséquences de la préretraite, la mobilité des droits à produire, les transferts de foncier. Le meilleur exemple est toutefois l'évolution du prix de la viande qui, après deux ans d'application, n'est toujours pas réellement à la baisse.
- enfin, les évolutions d'ordre structurel nécessitent souvent des investissements et au sortir d'une succession d'années difficiles, les exploitations d'élevage à viande auront du mal à entreprendre une capitalisation importante qui ne pourra se faire que progressivement.

Pour tous ceux qui, à divers niveaux territoriaux ont en charge la mise en œuvre et la gestion de la nouvelle politique, il importe de connaître au plus tôt les réactions des agriculteurs, de les comprendre, pour que des inflexions, des consolidations puissent éventuellement être apportées au dispositif.

### Les déclarations administratives des éleveurs et leurs justifications

Le dispositif d'application de la réforme de la PAC est relativement cohérent mais extrêmement complexe. Pour limiter les risques, lourds d'enjeux, d'une inadaptation à la diversité des structures régionales et individuelles, une certaine souplesse a été introduite (*voir encadré*) de façon à ce que

	Primes animales		
	avec supplément «extensif»		sans supplément «extensif»
Facteur de densité *	< 1,4 UGB/ha SF sans ajustement **	< 1,4 UGB/ha SF après ajustement **	> 1,4 UGB/ha SF
sans «prime à l'herbe»	7	10	5
avec «prime à l'herbe»	13		

Tableau 1. – Dénombrement des exploitations enquêtées selon le niveau du « facteur de densité » et selon le droit à la « prime à l'herbe »

\* Voir définitions dans encadré  
\*\* ajustement : dans leurs déclarations, les éleveurs ont minoré les demandes de primes animales ou de primes SCOP de manière à bénéficier du supplément «extensif» (voir encadré)

chaque agriculteur puisse combiner de manière optimum les diverses compensations et primes proposées.

Il est important de savoir comment, dans leurs déclarations, les éleveurs ont mis à profit la marge de manœuvre offerte et de comprendre la logique qui a sous-tendu leurs choix.

Les élevages enquêtés sont dans des situations variables par rapport aux primes offertes (tableau 1).

#### La déclaration des surfaces

Dans leur majorité, les éleveurs ont cherché à maximiser la Surface en Céréales, Oléagineux et

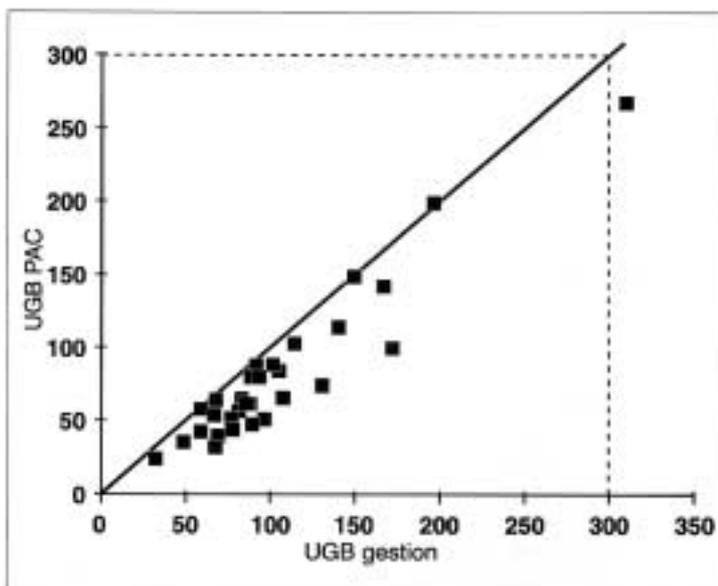


Figure 1. – Liaison «UGB PAC» - «UGB gestion»

#### Encadré 2

Pourquoi moins d'« UGB PAC » que d'« UGB gestion » ?

Les écarts sont expliqués par des facteurs réglementaires, ou techniques, mais aussi par les choix déclaratifs des éleveurs.

\* les «UGB PAC» ne prennent en compte que les catégories d'animaux donnant droit à des primes (en conséquence, les femelles de renouvellement et les mâles vendus avant 10 mois sont laissés de côté).

\* dans les élevages mixtes lait+viande à double troupeau, les vaches allaitantes ne sont pas primées si le quota laitier excède 120 000 kg.

\* les éleveurs produisant des types traditionnels à cycle long ne perçoivent pas de prime aux bovins mâles pour la troisième année du cycle.

\* les effectifs de vaches allaitantes peuvent être supérieurs aux droits à primes (troupeaux en croissance récente).

\* l'éleveur peut déclarer moins d'animaux qu'il n'en a pour satisfaire au plafond de «facteur de densité» donnant droit au supplément «extensif».

Protéagineux (SCOP) déclarée en intégrant le maïs-ensilage dans les céréales primées. Toutefois, afin de s'affranchir d'un problème de seuil de chargement, un éleveur sur trois a laissé une partie du maïs-fourrage dans la surface fourragère (cela se rapporte au total à 18 % de la surface en cette culture).

A l'inverse, il n'y a qu'un seul éleveur qui a soustrait à sa SCOP des surfaces de céréales à paille intraconsommées pour accroître sa surface fourragère et réduire son «facteur de densité» afin de percevoir le supplément «extensif».

En conséquence, dans une majorité d'exploitations, la surface fourragère «déclarée» diffère de la surface fourragère «technique», ou réelle, le plus souvent en étant inférieure.

#### La déclaration des animaux

Les «UGB PAC»

Dans la quasi-totalité des exploitations, les «UGB PAC» sont inférieures aux «UGB gestion» (- 20 % en moyenne) (figure 1).

Selon les exploitations et les régions, les écarts sont plus ou moins marqués, ils dépendent des structures de troupeaux (place plus ou moins grande des élèves), des types d'animaux produits (longueur des cycles, destination des femelles non conservées pour le renouvellement) et des choix déclaratifs des éleveurs.

### Les «UGB prime à l'herbe»

À l'inverse, il y a généralement plus d'«UGB prime à l'herbe» que d'«UGB gestion» (en moyenne + 9 %) (figure 2).

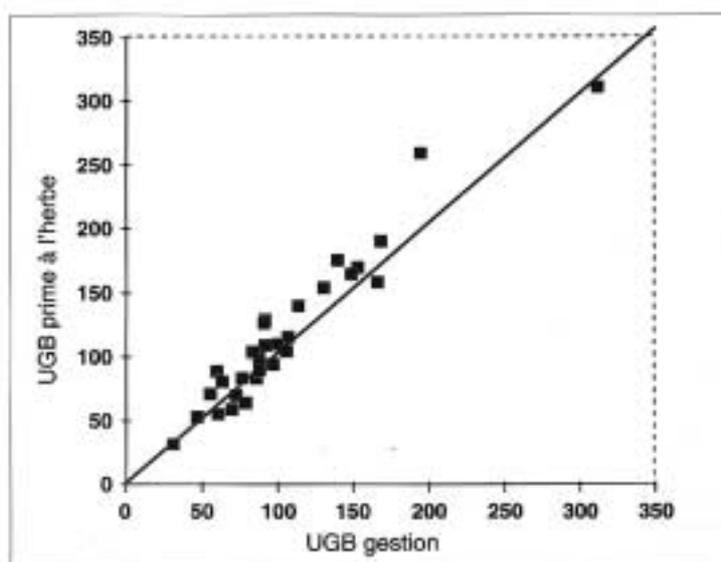
Les écarts tiennent aux modalités de calcul respectives de ces deux critères. Pour le premier, on retient les effectifs instantanés présents au moment de la déclaration, alors que le calcul des «UGB gestion» tient compte du temps de présence de l'animal sur l'exploitation. De plus, les coefficients utilisés pour le calcul des «UGB prime à l'herbe» sont globalement plus «lourds» que ceux retenus classiquement dans les approches technico-économiques<sup>1</sup>.

En conséquence, les notions de «facteur de densité» et de «chargement prime à l'herbe» sont, pour beaucoup d'exploitations, deux notions très différentes (figure 3). Sur l'ensemble des exploitations enquêtées, leurs valeurs moyennes se situent respectivement à 1,30 et 1,81 UGB/ha de surface fourragère encadrant le «chargement gestion» qui est en moyenne de 1,60 UGB/ha de surface fourragère.

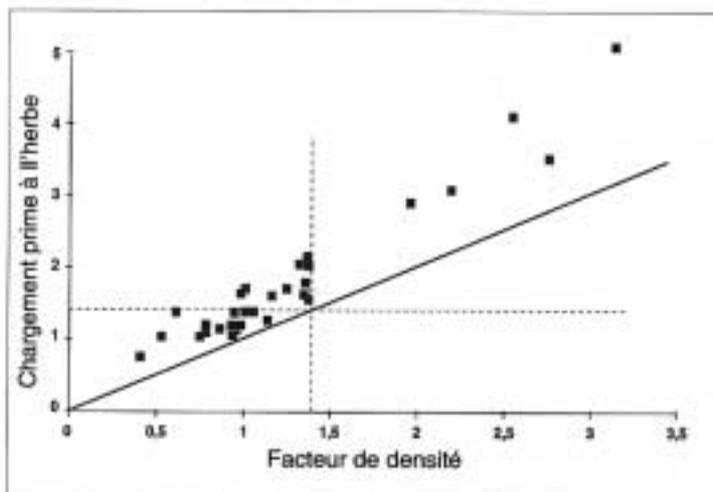
Aussi peut-on remarquer que les plafonds de chargement sensés départager élevages «extensifs» et élevages «intensifs» – fixés uniformément à 1,4 tant dans l'attribution du supplément «extensif» que dans la procédure «prime à l'herbe» – correspondent, en fait, à deux niveaux très différents d'intensification de la conduite bovine et fourragère. Pour cette raison, si une grande majorité des exploitations enquêtées (85 %) peut bénéficier du supplément extensif de 30 Ecus, il n'y en a qu'une minorité (37 %) qui a droit à la prime à l'herbe<sup>2</sup>.

1. A titre d'exemple, une vache allaitante limousine est comptée 0,83 «UGB gestion» et 1 «UGB prime à l'herbe» (+ 20 %) ; une génisse de 2 à 3 ans est comptée 0,75 «UGB gestion» et 1 «UGB prime à l'herbe» (+ 33 %) ; un mâle de 6 mois à un an est compté 0,4 «UGB gestion» et 0,6 «UGB prime à l'herbe» (+ 50 %).

2. Certains élevages, il est vrai, ont été écartés de la prime à l'herbe pour ne pas avoir suffisamment de prairies dans leur SAU mais ils sont peu nombreux (2 au total).



▲ Figure 2. – Liaison «UGB Prime à l'herbe» - «UGB gestion»



– Figure 3. – Ecart entre «Facteur de densité» et «Chargement prime à l'herbe»

Comment a-t-on résolu les problèmes de seuil ?

### – Quels seuils ?

Le souci d'optimisation du régime compensatoire proposé a conduit près d'un éleveur sur deux (15 cas) à procéder à un «ajustement» de la déclaration de demande de primes.

Le plafond auquel se sont le plus souvent heurtés les éleveurs, est celui du «facteur de densité» pour

Les 5 élevages dont le «facteur de densité» excède 1,4 (tous des engraisseurs avec des schémas de production très intensifiés) n'ont pas tenté de se placer à 1,4 car trop éloignés de ce seuil. Parmi eux, 4 seront concernés d'ici 1996 par l'abaissement à 2 UGB/ha de surface fourragère du plafond pour le nombre de primes animales

l'accès au supplément «extensif» de 30 Ecus (11 fois). Les exploitations qui ont eu à résoudre ce problème produisent le plus souvent des animaux finis (bœufs ou taurillons), soit en systèmes spécialisés (Limousin, Charolais, Pays de la Loire), soit en orientation mixte lait+viande (Pays de la Loire). Il s'agit généralement d'unités de dimension moyenne à grande pour leur zone, avec des conduites techniques intensives. Toutefois, quelques producteurs de maigre (broutards) ont eu aussi ce même problème; il s'agit d'élevages du Limousin et du Cantal situés en basse altitude où il est possible de faire du maïs-ensilage.

Moins nombreux sont les déclarants qui ont cherché à réduire leur chargement pour bénéficier de la prime à l'herbe (quatre fois dont trois en zone charolaise).

#### — Comment ?

Pour passer sous le «facteur de densité» 1,4, l'ajustement auquel ont le plus souvent recouru les éleveurs dans leur déclaration est la minoration des SCOP primables afin d'accroître la surface fourragère (maïs-fourrage non primé).

L'ajustement par le terme animal a été moins fréquent. Le renoncement volontaire à des primes animales a surtout concerné les bovins mâles, plus rarement les vaches allaitantes. Deux éleveurs ont différé la perception de la prime en retardant sur l'année suivante la vente de taurillons.

Le passage sous le plafond 1,4 pour la prime à l'herbe a, dans tous les cas, procédé en un ajustement SCOP-Surface Fourragère avec le renoncement à faire primer des surfaces en maïs. Il est vrai que la possibilité d'intervention des éleveurs sur le nombre d'«UGB prime à l'herbe» est ici moins aisée puisqu'elle suppose une réduction effective du nombre d'animaux détenus.

Une autre possibilité pour abaisser les niveaux de chargement consiste à accroître la surface, mais il ne s'agit plus d'un simple jeu d'écriture.

Quelles adaptations à la réforme,  
dès la première année  
d'application ?

#### — Adaptations au niveau des structures

Au cours des deux années 1992 et 1993, on note une tendance à l'agrandissement des surfaces (en moyenne + 11 % pour la SAU). Le fait n'est pas

nouveau, aussi est-il difficile de faire la part entre la poursuite d'une évolution ancienne et ce qui est une réponse à la réforme de la PAC. Sur l'échantillon enquêté, les régions où la SAU a le plus progressé sont la zone charolaise et le Nord-Est, deux régions de grandes structures où les surfaces en grandes cultures sont les plus développées et où la pression foncière est relativement lâche. Il semble bien que les exploitants ont tenu à ne négliger aucune opportunité, en un temps où leur rémunération tend plus à dépendre de l'appareil de production que de la production.

Concernant les effectifs bovins, il est noté un développement des troupeaux (en moyenne + 3,5 vaches allaitantes par exploitation soit + 9,5 %). Une progression qui pour l'essentiel est intervenue en 1992, époque où les éleveurs ont cherché à accroître leur référence individuelle en droit à primes.

Pour les exploitations mixtes lait+viande des régions Pays de la Loire ainsi qu'en système traditionnel Salers, le nombre moyen de vaches laitières s'est sensiblement réduit au profit d'un développement du cheptel allaitant. Grâce à la progression continue des rendements laitiers, les éleveurs sont en mesure de couvrir leur quota laitier avec moins de vaches laitières, ce qui libère des ressources fourragères pour des vaches à viande supplémentaires.

#### Adaptations au niveau de la conduite technique

##### — Les assolements

Dans les régions à caractère herbager du Massif Central, il n'y a pas de modification significative des assolements, la marge de manoeuvre des éleveurs étant sur ce plan bien étroite.

Les évolutions les plus perceptibles viennent des régions où la place des cultures est la plus grande. Lorsque les structures sont maintenues inchangées, certaines évolutions, même si elles ne sont pas le fait général, révèlent des adaptations à la nouvelle conjoncture. Par exemple, des éleveurs des Pays de la Loire ont procédé à une recomposition de leur surface fourragère en réduisant la place du maïs-fourrage au profit des prairies temporaires. Leur objectif étant bien la recherche d'un système fourrager moins consommateur d'intrants. En

Limousin, dans un secteur assez peu favorable aux céréales, un éleveur abandonne cette culture et installe de nouvelles prairies, il préfère désormais acheter les céréales devenues moins chères.

Lorsque les structures se sont élargies, l'évolution observée des assolements tient d'abord à la nature des terres acquises. Ainsi, en Nord-Est l'agrandissement se traduit globalement par un renforcement du secteur céréalier, les agriculteurs ayant, semble-t-il, privilégié l'accroissement de leur SCOP. En revanche, en zone charolaise, pour des exploitants qui sont plus des éleveurs que des cultivateurs, les terres nouvelles ont surtout permis de renforcer l'orientation fourragère.

### – *La fertilisation*

Même si globalement les déclarations des éleveurs font état d'une tendance à une réduction de la fertilisation (un éleveur sur cinq dit avoir diminué significativement – soit -10 à -30 % – la fumure azotée des prairies), il est certainement prématuré de l'interpréter comme une réaction à la réforme de la PAC. En effet, là aussi, une tendance amorcée plus anciennement allait déjà dans ce sens, notamment pour les fumures de fond. De plus, 1992 et 1993 ont été des années relativement favorables à la pousse quantitative de l'herbe, ce qui a pu inciter à une modération des apports azotés. Enfin, un moindre apport d'engrais peut simplement correspondre à un ajustement technique lié à la progression de la surface fourragère.

### – *Utilisation des céréales produites*

La grande majorité des éleveurs n'a rien modifié dans l'utilisation des céréales produites sur l'exploitation. Toutefois, 9 sur 35 (essentiellement des Pays de la Loire) reconnaissent avoir accru l'intraconsommation en raison de la baisse bien réelle des prix à la production<sup>3</sup>. En conséquence, ils ont réduit leurs achats d'aliments du commerce.

A l'inverse, ils sont 7, soit presque autant, à avoir acheté davantage d'aliments du commerce en 1993. Ce qu'ils justifient par une baisse des prix, laquelle du reste a été bien peu perceptible, moins accusée que ce qui était attendu<sup>4</sup>.

### – *Conduite des troupeaux*

S'agissant de la conduite des troupeaux, les évolutions les plus marquantes sont observées dans les exploitations charolaises et Salers, elles se

rappellent à la nature et à l'âge de vente des animaux.

Certains exploitants ont procédé à un raccourcissement du cycle de production qui, le plus souvent, se traduit par un développement de la production de brouards (quatre cas) au détriment de celle de bœuf ou de taurillon. Mais l'évolution n'est pas nouvelle, notamment en zone charolaise, elle accompagne généralement une progression de la SAU et/ou une croissance des effectifs de vaches allaitantes. Même si on peut supposer que les termes de la réforme peuvent favoriser la régression des productions traditionnelles à cycle long (bœufs de 3 ans)<sup>5</sup>, ce n'est pas ce qui explique l'abandon du bœuf dans trois exploitations du Nord-Est ou du Charolais, mais plutôt une réduction de la main d'œuvre et le manque de place dans les bâtiments.

A l'inverse, des éleveurs ont conservé leurs produits plus longtemps, il s'agit de producteurs de brouards glissant du type classique 7-9 mois vers un produit de 10 mois (brouard «repoussé») éligible au premier niveau de la prime aux bovins mâles (5 cas, 3 en Salers, 2 en Charolais). Est-ce seulement l'attrait de la prime qui explique cet allongement ? Des informations plus globales nous permettent, avec plus de recul, d'être relativement prudents. Pour la zone Cantal, une réaction de «repousse» liée à la recherche du premier niveau de prime est certes incontestable. Mais en zone charolaise, l'alourdissement des brouards est observé depuis plusieurs années, encouragé par les opérateurs économiques. De plus, les ressources fourragères de l'année 1993 ont été abondantes, ce qui a pu favoriser le mouvement.

Mais il faut souligner que cette évolution n'est pas décelée en zone limousine où le standard recherché reste un animal plus léger.

Signalons qu'un allongement de cycle des brouards ne serait pas sans conséquences en terme de consommation d'intrants (nécessité d'une complémentation en aliments concentrés en fin de période) ainsi qu'en besoin en équipements (notamment en bâtiments, puisque la repousse se ferait sur les mois d'hiver). La confirmation d'une telle tendance viendra d'une observation technico-économique fine conduite sur un plus long terme, notamment à partir de 1995 lorsque la prime aura atteint son taux plein.

3. Selon l'INSEE, le prix des céréales à la production a diminué en moyenne nationale de 7,0 % en 1992 puis de 9,2 % en 1993 (indice IPPAP).

4. C'est ce que donnent à penser les indicateurs nationaux. Selon l'INSEE, le prix des aliments industriels pour bovins a progressé de 6,4 % en 1992 puis n'a baissé que de 0,5 % en 1993 (indice IPPAP).

5. En n'accordant pas de prime pour la troisième année du cycle.

A signaler, en zone charolaise, la crainte exprimée par plusieurs éleveurs quant à la permanence de certaines locations précaires. Parce qu'elles sont porteuses de primes (primes aux SCOP, prime à l'herbe), elles prennent un intérêt nouveau aux yeux des propriétaires qui essaient de toucher eux-mêmes ces primes ou font de la surenchère au prétexte d'un regain de demande foncière.

6 Nous ne retenons pas les projets liés à la «mise aux normes» des bâtiments par rapport aux contraintes environnementales récemment définies

Enfin, deux éleveurs charolais ont différé sur 1994 la vente de quelques mâles afin de retarder les demandes de primes et avoir moins d'UGB PAC pour l'année 1993 et être ainsi sous le seuil 1,4 du «facteur de densité». Mais ce changement de conduite relève de la simple tactique pour le court terme, il pourra difficilement être répété l'année suivante et nous ne le considérons pas comme un changement d'orientation significatif.

Concernant le marché des broutards, nous nous étions posé la question de savoir dans quelle mesure les éleveurs vendant à moins de 10 mois ne pouvaient pas tirer une sorte de bénéfice commercial de la vente d'un animal apporteur de prime, supposé par là offrir un intérêt particulier aux yeux de l'acheteur. On pouvait ainsi imaginer que le bénéfice de la prime était partagé entre le naisseur et l'engraisseur.

Les contacts que nous avons eus avec les structures économiques (groupements de producteurs) ne nous permettent pas de confirmer cette hypothèse, du moins au terme de la campagne 1993/94. La raison majeure étant que les acheteurs italiens ne sont pas intéressés par la prime, leurs ateliers d'engraissement dépassant le plafond de 90 têtes.

### Quels projets pour demain ?

Au total, 17 exploitations, soit une sur deux, disent avoir aujourd'hui un projet de développement pour le court ou moyen terme.

Le projet le plus fréquent est l'extension de la SAU (14 fois sur les 17 ayant un projet). Dans la moitié des cas, il s'agit de perspectives certaines qui toutes n'apporteront pas de droits à produire pour les productions animales.

Ces projets d'agrandissement sont, pour certains, couplés à une prévision de développement du troupeau bovin, mais il est à souligner que ce dernier est «moins que proportionnel» à la croissance foncière. Ces exploitations souhaitent donc s'engager dans une dynamique d'extensification-agrandissement.

Mais pour six éleveurs, parce qu'ils ne peuvent espérer en des droits à produire nouveaux, l'agrandissement est envisagé avec un cheptel maintenu constant. Cela permettra à certains de passer sous le «facteur de densité» 1,4 sans devoir procéder à un ajustement déclaratif, ils percevront ainsi une prime pour la totalité des animaux et des hectares primables.

Concernant le type d'animaux produits, les éleveurs qui en 1992 ou 1993 ont réduit ou

allongé les cycles ne pensent pas remettre en cause cette orientation à l'avenir. Ceux qui n'ont rien changé en 1993 n'ont pas davantage de projet défini pour demain, à l'exception de deux producteurs de bœufs (Pays de la Loire et Nord-Est) visant un raccourcissement de cycle.

Mais il convient de souligner que les éleveurs ont sur ce plan du mal à se prononcer, une de leurs interrogations porte sur la manifestation de la baisse promise des cours. Quelles catégories seront les plus affectées ? Comment se comporteront les animaux maigres par rapport aux animaux de boucherie ?

Les projets déclarés se rapportant à la construction ou à l'agrandissement de bâtiments d'élevage<sup>6</sup> sont assez peu nombreux (quatre au total). Mais s'agit-il d'un recul par rapport à un passé récent qui avait connu un ralentissement des investissements en ce secteur ?

En définitive, qu'ils déclarent ou non un projet pour le court ou le moyen terme, la grande majorité des éleveurs a une vision de demain bien floue. Elle attend des réponses sur des questions générales ou d'ordre plus particulier :

- Comment évolueront les prix de la viande en 1994 et après ?

- Que deviendra le régime d'aides après 1996 ?

- Trouverai-je du foncier ?

- Comment disposer de nouveaux droits à primes ?

Des réponses qui aideraient à préciser les projets pour demain.

### Une réforme comprise, avant même la baisse du prix de la viande

Cette enquête n'a permis de relever que les adaptations les plus immédiates, se rapportant au court ou au moyen terme. Les réactions plus profondes, en rapport aux véritables choix stratégiques des exploitations ne se manifesteront que plus tard, notamment lorsque viendra le moment d'une réelle baisse des prix.

Nos observations montrent que les éleveurs ont su, dans leur grande majorité, faire preuve d'une remarquable capacité d'adaptation pour intégrer la «mécanique» particulièrement compliquée de

Questionnés sur l'éventuelle incidence de la réforme de la PAC sur la réalisation de projets anciens, six éleveurs (dont quatre du Nord-Est) ont reconnu avoir renoncé à leurs intentions à savoir :

- \* modernisation de bâtiments d'élevage (2 cas)
- \* cessation laitière au profit de l'élevage allaitant (1 cas)
- \* développement du cheptel allaitant (1 cas)
- \* extension des grandes cultures (1 cas)
- \* drainage de terres à céréales (1 cas)

la procédure. Mais, la recherche de primes n'a pas été le seul moteur du comportement des exploitants, même si le plus souvent ils ont su gérer et optimiser leurs déclarations.

Pour certains, on relève en effet des évolutions qui nous paraissent conformes aux orientations souhaitées par les initiateurs de la réforme. On soulignera à ce sujet des réactions de réduction des intrants et d'agrandissement-extensification, même si elles ne sont pas le fait général.

Ces réactions ne sont pas toutes nouvelles, la réforme ayant permis une «réactivation» de tendances amorcées depuis plusieurs années.

L'agrandissement-extensification, un des effets voulus de la nouvelle PAC, semble paraître aux yeux des éleveurs comme la voie de développement la plus sûre en raison du nouveau principe de rattachement des aides à l'appareil de production et la valeur de rente que peut représenter le foncier, lorsqu'il est apporteur de droits à primes. Une question qui se pose est celle de la durabilité de l'extensification observée. N'y a-t-il pas risque, après quelques années, notamment lorsque les éleveurs auront reconstitué une certaine capacité de financement, d'un développement des troupeaux

– éventuellement hors cadre primé – et le retour à une pression d'usage du foncier momentanément abandonnée ? Une possibilité qui sera grandement fonction du niveau d'équilibre des prix de la viande à moyen terme.

Sur certains aspects particuliers des conséquences de la mise en œuvre de la réforme, ce travail ne permet pas d'apporter de réponse. Nous citerons, par exemple, la liaison avec l'installation de jeunes agriculteurs et les problèmes liés à la capitalisation dans les cas de développement structurel. Cela nécessite un plus large recul.

Une des craintes des agriculteurs était la traduction économique de la réforme sur les résultats globaux des exploitations. Cette enquête ne suffit pas pour en prendre la mesure précise<sup>7</sup>. Mais en contrepartie des aides nouvelles et des économies sur les intrants (orientations techniques mises en place et baisse du coût des aliments), quelle sera exactement la dépression du prix des animaux ? En ce début 1995, la baisse n'a pas encore atteint les niveaux visés par la réforme et, si l'on se réfère aux indicateurs nationaux, les revenus se redressent, les trésoreries s'assainissent et les éleveurs mettent à profit l'embellie pour réinvestir peu ou prou en équipements... en attendant d'y voir plus clair.

7. D'ici quelques mois, le Cemagref aura procédé à l'analyse technico-économique des résultats 1993/94 pour les divers échantillons composant le dispositif d'observation. Il sera alors possible d'avoir une idée exacte de l'évolution des revenus.

### Résumé

Une enquête réalisée fin 1993 auprès de 35 exploitations productrices de viande bovine, a permis de repérer les premières adaptations des éleveurs un an après la réforme de la Politique Agricole Commune.

Un premier type d'adaptations immédiates optimise les déclarations de demandes de primes compensatoires, témoignant de l'intégration par les éleveurs d'une procédure pourtant compliquée.

Le deuxième type d'adaptations, techniques et structurelles, répond aux objectifs de la réforme, à savoir accélérer l'agrandissement-extensification et économiser les intrants. Ces réactions ne sont pas les plus répandues, mais elles pourraient devenir plus fréquentes si les prix de la viande baissent comme le prévoit la réforme.

### Abstract

A survey was carried out at the end of 1993. 35 beef meat producing farms were involved. As a result the first adaptations of cattle breeders to the Common Agricultural Policy (CAP) reform were pinpointed.

A first and immediate kind of adaptations aims at optimizing the declarations filled out for obtaining compensatory benefits. This shows how well stock breeders have appropriated such a complex procedure.

A second kind of adaptations, from a technical as well as structural point of view, do in fact meet the objectives of the CAP reform. Extensification and enlargement of farms were speeded up and inputs supplies were reduced. Those responses are not the most widespread. Nevertheless, they could become more frequent if meat prices decrease as foreseen by the reform.