

Evolution de l'Europe laitière et des systèmes fourragers. Argumentaire pour une autre politique

A. Pflimlin

Après des décennies de relative stabilité, le contexte de la production laitière européenne s'est considérablement modifié, se traduisant par une forte instabilité du prix du lait. Cette analyse détaillée dégage des éléments de réflexion utiles face aux répercussions prévisibles de la politique laitière sur la restructuration de la production, l'impact environnemental et l'aménagement du territoire.

RÉSUMÉ

La production laitière est localisée principalement dans le nord-ouest de l'Europe, avec une grande diversité des systèmes de production (structures, alimentation des troupeaux, niveaux de production...) et des restructurations rapides. Un zonage des régions laitières de l'UE à 15 permet d'avoir une vision globale, au-delà des spécificités nationales. Ce zonage, basé sur les contraintes agro-climatiques, montre que les logiques de production peuvent être semblables dans des régions éloignées. L'analyse des caractéristiques de ces zones permet de souligner leurs atouts et leurs faiblesses respectives, dans ce contexte en forte mutation. Les systèmes herbagers présentent de nombreux avantages (faibles coûts de production permettant des produits de qualité et préservant l'environnement) mais ils pourront difficilement se maintenir sans révision de la politique laitière européenne.

MOTS CLÉS

Europe, environnement, évolution, maïs, politique agricole, prairie, production laitière, système de production, système fourrager.

KEY-WORDS

Agricultural policy, change in time, dairying, environnement, Europe, forage system, grassland, maize, production system.

AUTEUR

Institut de l'Elevage, 149, rue de Bercy, F-75595 Paris cedex 12 ;
Andre.Pflimlin@inst-elevage.asso.fr

Introduction

Jusqu'à la mise en place des quotas en 1984, la production laitière européenne s'est fortement développée dans les zones de plaines labourables de la façade atlantique et de la mer du Nord, aux dépens des régions laitières plus traditionnelles, notamment les régions herbagères de plaine et de montagne. Cette décision de maîtriser la production et de réduire les excédents a figé temporairement l'évolution précédente. Cependant, les mécanismes de gestion des quotas au niveau des exploitations, des laiteries, des régions ou des pays ont évolué de façons très diverses, favorisant plus ou moins la restructuration des exploitations et l'intensification animale et fourragère. Dans les pays à forte diversité régionale, comme au Royaume-Uni, en Espagne ou plus récemment en Allemagne, la mise en place d'un marché national des quotas a entraîné des migrations de quotas parfois spectaculaires, pouvant créer de nouveaux déséquilibres et des réactions de défiance entre régions.

Cependant, la période 1984-2004 peut être considérée comme une période de stabilité des prix et des volumes, ayant favorisé l'émergence de la qualité et de la différenciation des produits dans un contexte de contraintes environnementales et sociales croissantes. Inversement, pendant la période précédente (1960-1984), la priorité portait davantage sur la quantité et les volumes de production, avec un développement important des produits industriels (beurre et poudre).

Depuis les réformes de la PAC de 2000 et 2003, annonçant la baisse des soutiens aux produits laitiers industriels, le marché mondial a connu un bouleversement majeur. Le renchérissement spectaculaire du prix du pétrole puis la flambée des prix de la plupart des matières premières agricoles furent les témoins les plus emblématiques.

Puis la crise financière, démarrée aux Etats-Unis et suivie de la crise économique mondiale, a entraîné un retournement complet des marchés des matières premières. Faute de liquidités, l'économie s'est fortement ralentie à l'autonomie 2008 entraînant une chute vertigineuse des cours de toutes les matières premières et une accumulation des stocks ! Ainsi, le contexte laitier européen est passé très rapidement d'une longue période d'abondance et d'excédent à une courte période de pénurie, laissant espérer de nouveaux marchés pérennes, pour revenir à nouveau à une surproduction relative, due à la chute de la demande mondiale solvable. Il ne faudrait pas que la crise financière à court terme fasse oublier les changements indispensables à long terme.

Face à ce nouveau contexte, non prévu dans les attentes de la réforme de la PAC 2003, **ne faudrait-il pas redéfinir une autre politique**, prenant mieux en compte ces bouleversements du marché mondial, mais aussi les interrogations sur le changement climatique et les risques environnementaux associés à l'élevage, mis en avant par le rapport FAO (2006) ? **Quelle place pour des systèmes d'élevage laitier, plus ou moins consommateurs de céréales, donc concurrents de l'homme et aussi producteurs de gaz à effet de serre (GES) ?**

Pour apporter quelques éléments de réflexion face à cette remise en cause très globale, on dressera un état des lieux de la production laitière en Europe et on analysera l'évolution au cours des dernières décennies des caractéristiques des troupeaux, des structures et des systèmes d'alimentation. Puis, dans une deuxième partie, on présentera un zonage des systèmes d'élevage et des régions laitières, basé sur les principaux systèmes fourragers pour permettre une lecture transfrontalière et transeuropéenne. Car, pour produire plus et mieux à l'avenir, il faudra valoriser au moindre coût toutes les surfaces, notamment les zones herbagères de plaine et de montagne, souvent en déprise, particulièrement dans les nouveaux pays membres de l'Union Européenne à 27. Il sera donc nécessaire de mieux identifier et dénombrer ces systèmes et ces régions pour leur donner la possibilité de développer des politiques d'accompagnement plus appropriées. Dans la troisième partie, on reviendra sur quelques enjeux communs mais avec des réponses différenciées, pour mieux prendre en compte la très grande diversité des systèmes laitiers en Europe, amorçant ainsi le débat sur la diversité des systèmes fourragers, des types de vaches pour demain... ainsi que des adaptations nécessaires de la politique laitière européenne.

1. Principales caractéristiques de la production laitière en Europe

Avec une production de 150 millions de tonnes de lait, 24,3 millions de vaches (tableau 1) et près d'un million de producteurs¹, l'Union européenne à 27 est de loin **le premier producteur de lait au niveau mondial**. C'est aussi le premier marché de consommation avec 490 millions d'habitants et près de 300 équivalent litres de lait par tête pour l'UE-15 (moins pour les 12 nouveaux pays partenaires, mais avec un rythme de rattrapage soutenu).

TABLEAU 1 : Caractéristiques des productions laitières nationales des principaux pays producteurs de l'UE.

TABLE 1 : *Characteristics of the national dairy productions of the main producing countries in the European Union.*

	Références nationales 2008/2009 (milliers tonnes)	Cheptel laitier en décembre 2007 (milliers têtes)	Rendements laitiers en 2006 (kg/vache/an)
Allemagne	28 847	4 087	6 825
France	25 091	3 759	6 290
Royaume-Uni	15 125	1 978	7 158
Pays-Bas	11 466	1 490	7 510
Italie	10 741	1 839	6 120
Pologne	9 568	2 677	4 440
Espagne	6 239	903	6 530
Irlande	5 504	1 088	4 740
Danemark	4 613	551	8 310
UE à 15	122 915	17 890	6 680
UE à 25	142 294	22 266	6 350
UE à 27	146 411	24 363	-

1 : 900 000 producteurs "professionnels" pour l'UE-25 et près d'1,5 million d'éleveurs ayant au moins une vache en Roumanie et Bulgarie pas encore reclassés dans les statistiques du CNIEL et d'Eurostat.

L'Europe reste **excédentaire en produits laitiers** depuis plusieurs décennies. Globalement, le taux d'autosuffisance de l'UE était de 120% en 1983 avant la mise en place des quotas et de 107% en 2007. Pour cette dernière année, la production exportée était de l'ordre de 10%, alors que les importations principalement liées aux accords OMC sur des contingents à droit de douane réduit se situaient autour de 3%. Par conséquent, environ 90% de la production est destinée au marché européen.

Après une longue période de prix mondiaux tirés à la baisse, d'une part par quelques pays à très faible coût de production exportant l'essentiel de leur production (Nouvelle-Zélande notamment), d'autre part par des exportations subventionnées (UE, USA, etc.), la conjoncture s'est brusquement retournée en 2007 suite à des sécheresses répétées (en Australie et Nouvelle-Zélande) et au renchérissement du coût des céréales et du soja.

La flambée des prix des produits industriels (beurre et poudre) sur le marché mondial s'est répercutée plus ou moins rapidement sur le prix du lait selon les pays européens, entraînant des tensions inédites sur un marché encadré par des quotas de production quasi inchangés depuis près de 25 ans. La Commission a saisi l'occasion pour desserrer l'étiau des quotas et confirmer la sortie après 2013. Dans un contexte de dérégulation progressive de la PAC pour se mettre en conformité avec les règles commerciales de l'OMC, on ne peut que redouter davantage de volatilité des prix. Cette volatilité peut encore être amplifiée par la spéculation financière comme l'ont montré les récents événements boursiers pour le pétrole et les céréales. Comment les éleveurs laitiers vont-ils réagir par rapport à ce nouveau contexte de prix très volatils ?

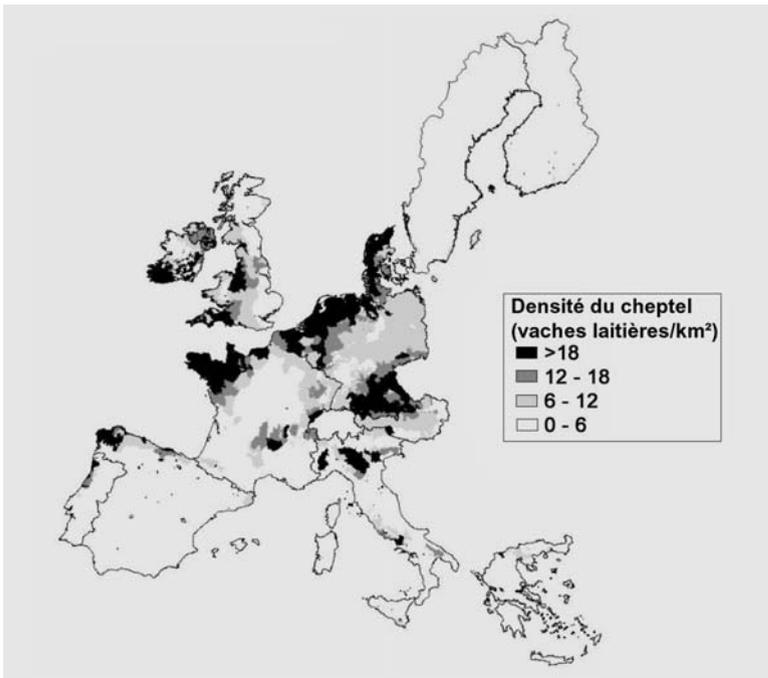


FIGURE 1 : **Densité et répartition géographique du cheptel laitier dans l'UE à 15 en 2005** (source : PFLIMLIN *et al.*, 2005).

FIGURE 1 : Density and geographical distribution of the dairy stock in the 15-member European Union in 2005 (source : PFLIMLIN *et al.*, 2005).

■ Les principales régions laitières sont localisées dans le nord-ouest de l'Europe

Les régions à forte densité de vaches laitières forment une bordure quasi continue le long de la façade maritime (figure 1). Outre un climat océanique favorable à la prairie, les sols, plutôt sableux et faciles à labourer, ont permis un développement spectaculaire du maïs ensilage au cours des 30 dernières années. Dans l'ouest des îles britanniques, avec une pluviométrie abondante et des sols plus difficiles à labourer, la prairie pérenne pâturée et ensilée reste la base du système fourrager. On trouve également de fortes densités laitières dans les zones plus méridionales comme la plaine du Pô, le nord-ouest de l'Espagne ou du Portugal, avec des systèmes laitiers intensifs en stabulation permanente et beaucoup de concentrés ainsi que dans le sud de l'Allemagne, dans les régions de polyculture élevage avec davantage de maïs ou sur les piémonts herbagers des Préalpes. Enfin, les zones de montagnes humides, qui ressortent moins nettement sur la figure 1, présentent des spécificités développées plus loin.

Globalement en 2000, le troupeau laitier de montagne représentait 11% des vaches de l'UE-15 ; celui des zones herbagères de plaine, y compris celles avec du maïs, environ un tiers et celui des zones de cultures fourragères et cultures + élevage, 40% (cf. ci-après).

■ Un cheptel plus productif, mais en réduction de 40% en 20 ans

Depuis l'instauration des quotas laitiers, le cheptel laitier européen a profondément évolué. Il s'est uniformisé dans la plupart des pays autour de la race Holstein, les éleveurs adoptant de façon dominante la race la plus productive, ce qui a accéléré la hausse des rendements moyens des troupeaux laitiers et, par voie de conséquence, la baisse des effectifs. Ceux-ci ont chuté de 40% depuis l'instauration des quotas pour tomber à moins de 18 millions de vaches laitières en 2007 dans l'UE-15.

En 20 ans, **les rendements laitiers ont progressé** dans une fourchette comprise entre 1 700 et 2 400 kg/vache dans la plupart des pays membres. Avec la hausse la plus forte (près de 2 500 kg), le Danemark a conforté sa première place pour la production par vache. L'Italie et l'Espagne, qui étaient à un bas niveau en 1983, ont en partie rattrapé leur retard sur les pays du nord, avec une hausse supérieure à 2 300 kg en 20 ans, ce qui en fait la croissance relative la plus forte (+ 70%). Les cheptels laitiers français et néerlandais ont connu une progression similaire (plus de 2 000 kg en 20 ans), suivis de l'Allemagne (+ 1 800 kg) et du Royaume-Uni (+ 1 700 kg). En France, la hausse des rendements laitiers, très forte entre 1983 et 1993, s'est ralentie depuis car les éleveurs laitiers ont adopté une conduite plus économe dans l'utilisation des concentrés, ceci malgré la baisse du prix des céréales au cours de la dernière décennie. Seule l'Irlande a enregistré une progression ralentie de ses rendements laitiers (+ 1 550 kg entre 1983

et 2003), qui tient à la priorité donnée au pâturage et à la productivité par hectare, ainsi qu'au recours réduit aux aliments concentrés.

Par ailleurs, ces évolutions différentes de production par vache peuvent aussi résulter de **choix génétiques différents**. Certes, la Holstein reste et restera largement prédominante dans les zones de plaines labourables, mais d'autres races laitières ou mixtes ont réussi à se maintenir dans des régions herbagères de plaine ou de montagne. Ainsi, dans le sud de l'Allemagne, les races Fleckvieh (pie rouge mixte) et Brune (plus laitière) restent largement prédominantes dans les zones de piémonts herbagers. Il en est de même de la Montbéliarde, qui bénéficie d'un quasi monopole sur les plateaux du Jura. Même la pie rouge MRY (Meuse - Rhin - Yssel) résiste assez bien dans le sud de la Hollande. En revanche, la Normande, malgré ses remarquables qualités fromagères et bouchères, se maintient plus difficilement.

■ Une restructuration des élevages laitiers qui s'accélère, sauf en France

En 10 ans, le nombre de livreurs laitiers a été divisé par deux dans l'UE-15 pour tomber à 440 000 en 2006. Les réductions d'effectifs les plus fortes (supérieures à 70%) s'observent dans 3 pays du sud (Portugal, Grèce et Espagne), où la référence moyenne par producteur était inférieure à 50 000 litres 10 ans plus tôt et y reste toujours inférieure à la moyenne européenne. La plupart des grands pays producteurs enregistrent eux aussi une réduction rapide, comprise entre 40 et 50% des livreurs. Ainsi, au Danemark et au Royaume-Uni, le quota moyen est passé de 300 000 kg en 1995 à plus de 750 000 kg par livreur en 2006 (figure 2). La France, avec une référence moyenne qui n'a progressé que de 60 000 kg en 10 ans, se situe désormais sous la moyenne européenne, en raison notamment d'une gestion administrative et non marchande des droits à produire.

Cette restructuration ne se ralentit pas pour les pays qui ont déjà de grandes unités. Elle s'est même accélérée dans la plupart des autres pays au cours des dernières années, suite à la baisse du prix du lait en 2005 et 2006, à l'obligation de respect de la réglementation environnementale et au découplage permettant de toucher la prime laitière sans obligation de maintenir la production.

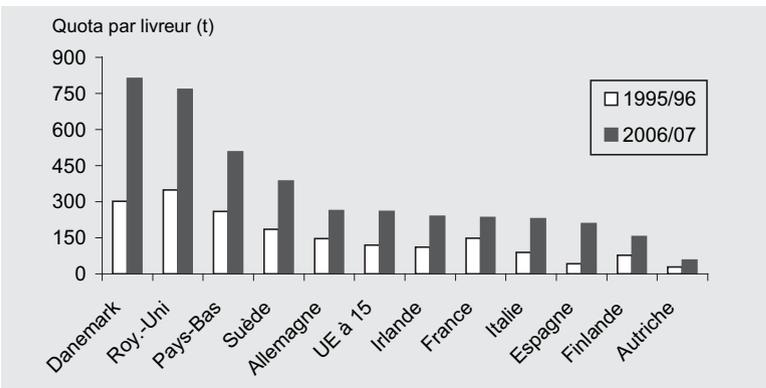


FIGURE 2 : Evolution du quota moyen par livreur pour les campagnes 1995/1996 et 2006/2007 dans les principaux pays producteurs de l'UE.

FIGURE 2 : Changes in the mean quotas per producer in the years 1995/1996 and 2006/2007 in the main dairy countries of the European Union.

Depuis l'été 2007, l'ambiance laitière a changé : la flambée du prix du lait, les rallonges de campagne et les perspectives d'augmentation des quotas stimulent les ambitions. Mais cette extrême volatilité des marchés a provoqué en retour une politisation forte lors du retournement de conjoncture. Cela s'est traduit par une grève du lait extrêmement dure en Allemagne en juin 2008, lors du retour du prix du lait au niveau antérieur. Dans les länders du sud, les petites structures redoutent particulièrement cette libéralisation avec la suppression annoncée des quotas laitiers. Ce pays illustre particulièrement bien la très grande hétérogénéité que peut cacher une moyenne nationale. En effet, trois situations très contrastées coexistent en Allemagne avec des petits troupeaux de 20-30 vaches laitières en race mixte au sud, des troupeaux spécialisés de 80-100 vaches laitières au nord et de grands troupeaux de plusieurs centaines de vaches dans les nouveaux länders à l'est. Mettre en compétition directe des systèmes laitiers aussi différents pose problème à l'intérieur d'un même pays, mais aussi entre régions d'une même Europe.

■ Des systèmes d'alimentation très diversifiés

Les systèmes d'alimentation peuvent être regroupés en 4 grands types :

- **Les systèmes fourragers herbagers à base de prairies pérennes des îles britanniques, avec une forte fertilisation azotée pour l'ensilage comme pour le pâturage.** En Irlande, l'herbe pâturée reste l'aliment quasi exclusif des vaches laitières pendant la lactation, permettant ainsi d'obtenir une assez forte production laitière par hectare avec peu de stock et peu de concentré. Cela se traduit par un coût de production par tonne de lait le plus faible d'Europe, mais aussi un prix du lait le plus bas, car cette production très saisonnière est transformée pour une large part en beurre et en poudre pour l'exportation. En Angleterre, la production locale étant d'abord destinée à la consommation interne, les vèlages d'hiver ont été privilégiés avec des troupeaux à haute productivité. L'alimentation est basée sur des ensilages d'herbe de qualité et des concentrés, le pâturage n'intervenant qu'en seconde partie de la lactation. Cependant, des éleveurs s'orientent vers des systèmes plus économes avec des vèlages mieux calés par rapport à la saison de pâturage (cf. BROCARD *et al.*, 2008).

- **Les systèmes de cultures fourragères avec une place croissante du maïs aux dépens de la prairie.** Ces systèmes sont bien connus en France, notamment dans l'Ouest, où la part de maïs dans les systèmes fourragers peut atteindre 30 à 40% et bien davantage dans la ration annuelle des vaches. Le plus souvent, l'ensilage de maïs est le principal, sinon le seul, fourrage des vaches en hiver et intervient comme fourrage complémentaire pendant la saison de pâturage, les excédents d'herbe sous forme d'ensilage ou de foin étant distribués aux génisses et aux vaches tarées. On retrouve les mêmes systèmes d'alimentation dans la Flandre belge et dans la moitié est des Pays-Bas et le nord de l'Allemagne, avec cependant davantage de rations mixtes (ensilages d'herbe et de maïs) en hiver. Dans ce dernier pays, le développement des unités de

biogaz consommatrices de maïs plante entière ensilée représente un nouveau secteur concurrent de la production laitière (cf. BENKE et ELSÄßER, 2008). Dans la plupart de ces régions, le pâturage reste un maillon limité, malgré plusieurs opérations de relance récentes.

- **Les systèmes en ration complète toute l'année.** Pratiquée initialement dans les grands troupeaux de l'Europe centrale et en zone méditerranéenne pour des troupeaux d'une centaine de vaches à haut niveau de production, cette technique d'alimentation copiée sur les grands troupeaux laitiers américains est en train de gagner toutes les régions de l'Europe. Elle permet d'incorporer de très fortes quantités de concentrés sans risque de troubles digestifs et connaît un grand succès partout où les céréales et les concentrés sont disponibles à un prix attractif par rapport au prix du lait. Ce qui a été le cas au cours de la dernière décennie. Ce système d'alimentation a connu un développement explosif au Portugal et en Espagne avec des troupeaux de 80-100 vaches à 9 000 kg de lait recevant de 3 à 4 tonnes de concentré par vache dans une ration à base d'ensilage de maïs et de foin de luzerne. Mais la technique s'est également développée dans les régions herbagères des piémonts alpins en Allemagne pour remplacer l'affouragement en vert encore très courant. Elle se généralise avec l'augmentation de la taille des troupeaux, notamment au Danemark. Cependant, le renchérissement du prix des céréales prévu pour la prochaine décennie pourrait freiner l'engouement pour cette technique séduisante mais coûteuse, et d'autant plus risquée que les achats extérieurs sont importants. Par ailleurs, la directive Nitrates, avec de nouvelles limites à la charge animale par hectare de SAU, devrait permettre d'éviter le dérapage vers la production de lait hors sol comme en Californie.

- **Les systèmes herbagers de montagne et ceux des pays du nord de l'Europe** (Finlande et Suède). Ils se différencient des systèmes précédents par les fortes contraintes climatiques se traduisant par une période de végétation courte. De plus, dans les montagnes humides du Massif central et de l'Arc Alpin, la pente et la présence de rochers limitent très fortement la place des cultures fourragères en complément de la prairie permanente, omniprésente et conduite avec peu d'engrais minéraux. En revanche, dans les pays nordiques, les sols sont facilement labourables et les productions des prairies temporaires de courte durée sont soutenues par de fortes fertilisations minérales et organiques. Dans ces pays, on recherche une forte spécialisation et une production maximale par vache pour limiter le nombre de places à l'étable, alors qu'en montagne, la spécialisation laitière et l'accroissement de la taille du troupeau ne sont pas des évolutions recherchées par la majorité des éleveurs, souvent pluriactifs et diversifiés.

Ce premier tour d'horizon des systèmes laitiers et fourragers européens permet de mieux cerner leur très grande diversité. Il ne permet pas de dénombrer leur importance relative ni leur localisation. Pour affiner l'analyse et favoriser les échanges entre régions ayant des caractéristiques semblables, une proposition de typologie et de zonage est développée dans la deuxième partie.

2. Proposition de zonage des régions laitières de l'UE-15

■ La priorité au type de surface fourragère

Le zonage des régions d'élevage d'herbivores de l'UE-15 résulte d'un choix délibéré donnant la priorité au milieu pédoclimatique et à l'utilisation des sols, au niveau des grandes zones biogéographiques, puis, à l'intérieur de celles-ci, à l'utilisation des surfaces fourragères qui permettent de bien caractériser les régions et les systèmes d'élevage d'herbivores par rapport à la valorisation du territoire, comme le montre le zonage réalisé en France (ROUQUETTE et PFLIMLIN, 1995a).

Une proposition d'extension à l'Europe (ROUQUETTE et PFLIMLIN, 1995b) n'a pu être finalisée qu'en 2004 à partir des données des recensements 2000, harmonisées et disponibles pour l'UE-15 (PFLIMLIN *et al.*, 2005). Le zonage du territoire agricole de l'Union Européenne à 15 aboutit à la définition de **huit zones d'élevage herbivores** (figure 3), dont la répartition (surfaces et cheptels de souche) est présentée au tableau 2. Un nouveau chantier au niveau de l'UE-27 est engagé sur 2008-2009 en collaboration avec le JRC², dans le cadre d'une étude de la DG Agri³ sur la ré-évaluation des GES par système d'élevage en Europe.

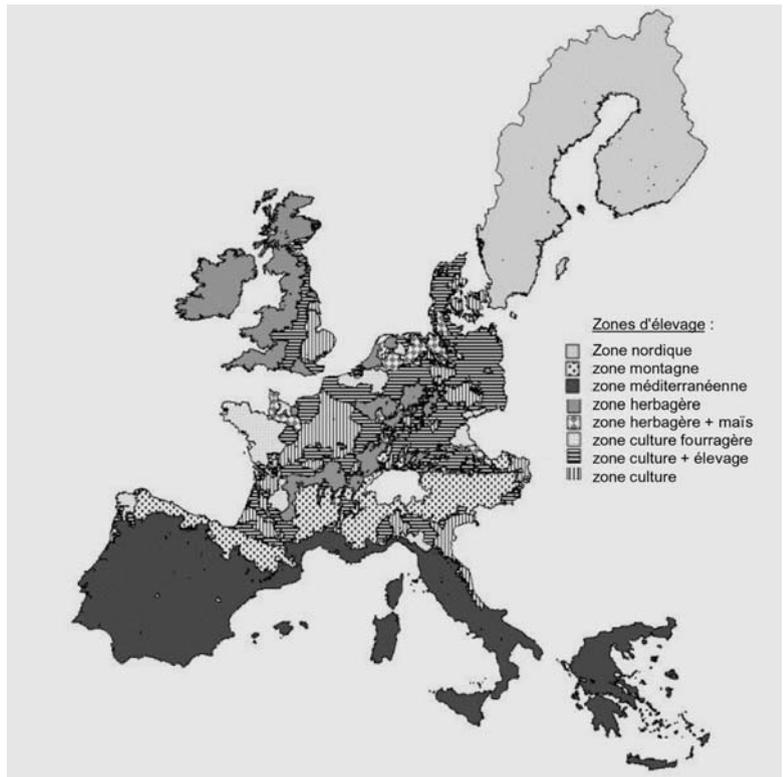


FIGURE 3 : Zones d'élevage définies dans l'UE à 15 (PFLIMLIN *et al.*, 2005).

FIGURE 3 : Zones of livestock rearing in the 15-member European Union (PFLIMLIN *et al.*, 2005).

2 : JRC : Joint Research Center : Centre de recherche commun rattaché à la Commission Européenne

3 : DG Agri : Direction Générale de l'Agriculture de la Commission Européenne

	Surfaces (ha)					Cheptel de souche			
	SAU	SFP	Prairies totales	Prairies perm.	Maïs fourrage	VL	VA	Brebis	Chèvres
Total (milliers d'unités)	126 664	59 522	54 050	44 862	3 576	20 482	11 920	69 507	9 663
Zone (contribution en %) :									
- nordique	4	3	3	0	0	4	2	0	0
- de montagnes humides	8	15	16	17	4	11	13	8	5
- méditerranéenne	31	23	24	26	4	6	17	48	85
- herbagère	16	29	31	33	8	23	34	33	1
- herbagère + maïs	3	5	4	5	15	11	3	1	0
- de cultures fourragères	5	7	6	4	25	14	10	1	4
- de cultures + élevage	20	15	14	13	37	26	18	8	3
- de cultures	12	3	3	2	7	5	4	1	2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Les trois zones montagne, nordique et herbagère, qui se superposent assez bien avec la carte des zones défavorisées hors zone méditerranéenne, regroupent environ 40% des vaches laitières et des brebis et 50% des vaches allaitantes de l'UE-15 (tableau 2). Ces trois régions couvrent 28% de la SAU, 50% des prairies permanentes, mais seulement 12% des surfaces en maïs ensilage de l'UE, absent dans la zone nordique.

Par contraste, les deux régions d'élevage les plus intensives, celle des cultures fourragères et celle de cultures et d'élevage, couvrent 25% de la SAU, 17% des prairies permanentes et 62% des surfaces en maïs de l'UE à 15. Ces deux régions regroupent 35% des élevages laitiers et 40% des vaches laitières, produisant environ la moitié de la production laitière européenne. Les grandes caractéristiques de quelques zones d'élevage vont être développées ci-dessous à titre d'illustration.

■ Dans les zones de montagnes humides, le lait et le tourisme constituent les deux piliers de l'économie locale

Cette zone, qui s'étend le long de la côte nord-ouest de l'Espagne jusqu'aux Pyrénées orientales puis au Massif central, au Jura et aux Alpes jusqu'au sud-est de l'Autriche, regroupe 22% des élevages laitiers et 11% des vaches laitières, 13% des vaches allaitantes et moins de 10% des brebis et chèvres. Les exploitations y sont de petite taille, principalement tournées vers l'élevage bovin, valorisant la prairie permanente. Compte tenu des pentes et des rochers, le pâturage y est souvent le seul moyen de valorisation de ces surfaces. En plus d'une alimentation économe et diversifiée, le pâturage permet aussi de lutter contre l'embroussaillage des pentes et de limiter les risques d'avalanches.

Cependant, presque partout, l'on constate une migration des vaches laitières et des étables vers les vallées. La broussaille, puis la forêt, gagnent assez rapidement les pentes autrefois fauchées à la faux puis pâturées à l'automne. Ceci est particulièrement marqué en l'absence de tradition fromagère : le lait a migré vers les zones les

TABLEAU 2 : Répartition des surfaces et des animaux par zone géographique de l'UE à 15 (source : PFLIMLIN *et al.*, 2005).

TABLE 2 : Distribution of areas and of animals in the 15-member European Union (source : PFLIMLIN *et al.*, 2005).

plus basses au profit du troupeau allaitant, principalement bovin et ovin (Alpes du sud) et ovin (Pyrénées). Dans les Alpes bavaroises, c'est la mise en alpage des génisses laitières qui permet d'assurer l'entretien de 130 000 hectares d'alpages collectifs ou privés.

Ce problème d'entretien de la montagne se pose de façon un peu différente dans les montagnes jeunes des Alpes françaises, italiennes, suisses et autrichiennes avec une activité touristique forte, hiver comme été. Ici, le lait est valorisé en fromage de qualité, souvent en AOC, ce qui a permis de maintenir un tissu rural suffisamment dense avec de petites exploitations souvent pluriactives et il reste la meilleure garantie pour le maintien de paysages ouverts et entretenus, et l'accueil d'activités touristiques de plus en plus nombreuses. La proximité de zones urbaines très denses tout autour de ce massif alpin représente un atout majeur (PFLIMLIN *et al.*, 2003).

■ En zone herbagère, les éleveurs laitiers comptent davantage sur la réduction des coûts que sur la valorisation du produit

Cette zone regroupe principalement l'Irlande, l'ouest de l'Angleterre mais aussi les anciens polders des Pays-Bas et la Frise, une partie de la Normandie, de la Lorraine et des Ardennes. Dans ces régions, du fait de la pluviométrie abondante, de l'excès d'eau ou des sols difficilement labourables, la prairie permanente est prédominante et la production laitière reste la principale production agricole. Depuis la mise en place des quotas laitiers, il y a eu un développement du troupeau allaitant bovin et ovin, notamment en Irlande et en Angleterre. Cependant, les deux crises sanitaires (ESB et fièvre aphteuse) avaient déjà entraîné une réduction sensible du cheptel allaitant en Angleterre, et le découplage total des primes animales choisi par ces deux pays n'a fait que renforcer cette diminution, laissant ainsi davantage de place pour un développement potentiel de la production laitière.

L'**Irlande** faisant l'essentiel du lait à partir de l'herbe pâturée, et ayant obtenu un relèvement du plafond d'azote organique de 170 à 250 kg par hectare, se dit prête à faire plus de lait, à accueillir des parts de quota d'autres pays en attendant la sortie du contingentement. En revanche, ce pays reste dépendant des exportations de produits industriels dont les cours sont de plus en plus liés au marché mondial.

En **Angleterre**, bien que l'essentiel de la production soit valorisée sur le marché interne en lait et produits frais, les prix à la ferme sont restés bas depuis une dizaine d'années, entraînant de nombreuses cessations d'activité et une migration des quotas vers l'Irlande du Nord, ceci malgré des structures de production les plus grandes de l'UE-15 et des systèmes laitiers à forte productivité par hectare. Les perspectives semblent plus optimistes dans l'ouest herbagère que dans les zones de polyculture élevage du centre à fortes teneurs en nitrates, donc à fortes contraintes environnementales, en l'absence de dérogation pour la directive Nitrates.

Dans les **polders des Pays-Bas ou du nord de l'Allemagne**, les systèmes laitiers sont également conduits de façon intensive avec des apports d'azote minéral dépassant souvent 200 kg/ha. Mais, là aussi, grâce à la prairie permanente, les teneurs en nitrates dans les nappes sont faibles et ont justifié la demande de relever le seuil de 170 kg N organique à 250 pour les Pays-Bas et 230 pour l'Allemagne. Même si ces dérogations ne sont que temporaires, les teneurs en nitrates dans l'eau restent modérées et peuvent justifier leur renouvellement dans ces régions.

Dans les régions herbagères avec davantage de maïs (bocage normand, piémonts bavarois, Basse Saxe), **l'élevage laitier (souvent avec des races mixtes) reste une quasi-nécessité pour la prochaine décennie**, vu la taille des exploitations et l'importance des surfaces en prairies permanentes ; en revanche, l'engraissement de jeunes bovins peut être abandonné rapidement au profit de la production laitière ou du biogaz, comme le montrent les régions du nord-ouest de l'Allemagne (BENKE et ELSÄßER, 2008).

■ Les régions de cultures fourragères sont confrontées aux problèmes de pollution et à l'augmentation des coûts de production

Par rapport à la zone précédente, dans la zone de cultures fourragères, le faible pourcentage de prairie permanente est compensé par un fort pourcentage de prairies temporaires et de maïs ensilage. Cette zone comprend notamment la Bretagne, l'essentiel des Pays-de-la-Loire, la Flandre belge, le sud-est des Pays-Bas et quelques régions plus isolées comme l'ouest de la Galice et le nord du Portugal, et le nord de la Bavière.

Sur ces sols souvent sableux, très pauvres à l'origine mais faciles à travailler, se sont développés les systèmes d'élevage les plus intensifs en production bovine pour le lait, le jeune bovin ou le veau de boucherie, et en production porcine et avicole. La pression foncière y est d'autant plus forte qu'il y a souvent concurrence pour la production de légumes, de fleurs, de plants ou de semences ; c'est pourquoi le foncier y est rare et cher, la Bretagne ayant cependant un coût du foncier 5 à 8 fois moindre que les autres régions.

Dans les fermes laitières, **le maïs ensilage représente souvent plus du tiers de la surface fourragère et la prairie temporaire y a une durée de vie assez variable** (3 ans aux Pays-Bas, 5 ans et plus en Bretagne). La plupart de ces régions sont classées en zones vulnérables car l'eau des nappes phréatiques y approche 40-50 mg de nitrates, voire les dépasse dans le sud des Pays-Bas (PFLIMLIN, 2004a).

Là aussi, les réorientations, voire les réductions des productions animales, seront à suivre de près, l'absence de produits laitiers ou carnés à forte identité régionale rendant les éleveurs encore plus vulnérables aux fluctuations des cours des produits industriels (poudre et beurre pour le lait) ou de grande consommation, et d'autant plus que la concurrence pour les surfaces d'épandage est plus forte entre les différents types d'élevage.

■ En zone méditerranéenne, la concentration des troupeaux laitiers dans les plaines irriguées est freinée par la directive Nitrates et le coût des concentrés

Dans les plaines et vallées irriguées, l'alimentation des vaches à l'auge toute l'année avec des rations à forte proportion de concentré acheté s'est généralisée et génère des excédents de lisier difficilement compatibles avec le respect de la directive Nitrates lorsque ces régions sont classées en zones vulnérables. Ceci est demandé par la Commission Européenne pour toute la plaine du Pô, une large part de la Catalogne et la région de Porto.

Cependant, en **Italie**, plus de la moitié du lait est transformée en fromage sous appellation d'origine avec une forte plus-value sur le prix du lait, justifiée par une fabrication traditionnelle. En revanche, la production s'est industrialisée au risque de handicaper l'image de ces filières de qualité.

En **Espagne** et au **Portugal**, l'essentiel de la production est destinée à l'approvisionnement en lait et produits frais pour limiter les coûts de transport. Ces systèmes laitiers très intensifs et très excédentaires en minéraux, en raison de l'importance des achats de concentrés, sont aussi très vulnérables aux cours des matières premières (DE ROEST *et al.*, 2008). Comment vont-ils absorber la hausse du coût du concentré, alors que le prix du lait est presque revenu au prix de 2006 ?

■ Enseignements tirés de ce premier zonage européen

En résumé, la présentation des principales caractéristiques des grandes zones d'élevage de l'UE-15 montre **des logiques de production semblables dans des régions souvent éloignées géographiquement, mais présentant un certain nombre de contraintes et d'atouts communs**. Cette proposition de zonage, malgré l'extrême simplification, permet de mettre l'accent sur la gestion du territoire européen dans sa diversité, plutôt que sur celle des marchés et des volumes de production globalisés. L'élevage d'herbivores valorisant aujourd'hui encore majoritairement des surfaces difficilement ou non labourables, il serait donc absurde de laisser jouer la seule règle du marché et des avantages comparatifs. Cette règle conduirait à une désertification de la moitié du territoire européen et à une intensification de l'autre, avec les risques associés pour l'environnement, la biodiversité, les aspects socio-économiques... (PFLIMLIN *et al.*, 2005).

Cette proposition de zonage devait permettre également de hiérarchiser la plus ou moins grande vulnérabilité de ces régions à la pression du marché mondial et par conséquent leur capacité de résistance par des politiques de soutien soit au prix, soit à la surface, soit, à l'inverse, à la production de biens publics non marchands ou par un rééquilibrage entre les options précédentes.

3. Nouveaux enjeux pour les systèmes fourragers laitiers

■ Dans un contexte en forte mutation...

Le bilan de santé de la PAC vise à faire le point sur la réforme de 2003, ses difficultés de mise en œuvre et ses lacunes. S'agissant d'une réforme à la carte, des choix très différents ont été faits entre pays concernant les modalités de découplage, entraînant des niveaux d'aide variables entre régions laitières. Ainsi, l'Allemagne a opté pour une prime unique à l'hectare d'herbe ou de culture. Cette prime "surface" devant passer de 100 à 300 €/ha entre 2010 et 2013 aux dépens des droits historiques individuels (DPU), cela va conduire à un rééquilibrage très net en faveur des zones herbagères, réparant ainsi la distorsion en faveur de l'ensilage de maïs décidée par la réforme de 1992. L'Angleterre a également opté pour la prime unique à la surface maïs, partant d'une surface en maïs nettement plus faible, le rattrapage se fera davantage aux dépens des grandes cultures. En France et dans les autres pays, ce débat n'est toujours pas à l'ordre du jour, malgré les discours de plus en plus favorables aux prairies. Et parallèlement, les crédits du deuxième pilier ayant été amputés d'environ un tiers pour les pays de l'UE-15 (Conseil Européen de décembre 2005), les soutiens aux systèmes herbagers et à l'environnement sont globalement en baisse, contrairement aux annonces faites pour justifier la réforme de 2003.

De plus, **le contexte mondial a changé radicalement** sur de nombreux aspects :

- Une demande mondiale supérieure à l'offre pour la plupart des matières premières, notamment celles concernant l'alimentation humaine (céréales, oléoprotéagineux et produits laitiers), ce qui a vidé les stocks et fait flamber les prix en 2007. La chute des prix dès le printemps 2008 est davantage liée à la crise financière et économique générale déprimant la demande solvable qu'à une offre trop abondante du fait de bonnes récoltes dans plusieurs régions du monde.

- Une énergie fossile plus rare et plus chère face à une demande très forte des pays émergents. Le prix du pétrole a été multiplié par 5 entre 2003 et 2008 et même si la tendance est revenue à la baisse au cours de l'été 2008, le prix devrait rester autour de 80-100 \$ par baril pour rentabiliser l'exploration plus coûteuse de nouveaux gisements en Amérique du Nord notamment (le prix du pétrole était de l'ordre de 20-30 \$ par baril dans la décennie précédente). Bien évidemment, le pétrole tire aussi à la hausse le prix du gaz et du charbon, autres énergies de substitution pour le chauffage ou pour l'industrie.

- Cette combustion d'énergie fossile est une source majeure de GES qui contribuent très largement au changement climatique et dont les conséquences économiques et sociales annoncées seraient dramatiques pour l'avenir de la planète et surtout pour les peuples les plus démunis.

- Des politiques sont mises en œuvres pour réduire les émissions de GES qui vont concerner tous les secteurs économiques, mais aussi l'élevage des ruminants, accusé de produire autant de GES que les transports au niveau mondial (FAO, 2006).

- Le développement de toutes les formes d'énergies renouvelables est donc une nécessité. Cependant, les agrocarburants de première génération (maïs, blé, colza, tournesol) sont relativement peu productifs par hectare en gain net de pétrole et peuvent être en concurrence directe avec l'alimentation des hommes, comme en témoignent les émeutes de la faim en Afrique et en Asie en 2007. A l'avenir, ces pays devraient chercher à mieux préserver leur autonomie alimentaire y compris pour les produits laitiers.

- Pour faire face à une demande alimentaire mondiale qui devrait doubler d'ici 2050, il faudrait plus de terres et plus d'eau pour l'irrigation, alors que c'est l'inverse que l'on constate pour ces deux facteurs de production essentiels. Le changement climatique devrait encore réduire la production agricole dans les régions les plus peuplées et surtout la rendre plus aléatoire du fait des catastrophes météorologiques annoncées. Il ne s'agit plus de risques théoriques pour les prochains millénaires, mais de quasi-certitude pour les prochaines décennies ! Par conséquent, il faut repenser la politique agricole européenne et mondiale sur de nouvelles bases.

Les prévisions à moyen et long terme montrent que nous sommes en train de **basculer de l'ère d'abondance (européenne) à l'ère de la pénurie (mondiale)**. Or nous ne pouvons plus utiliser les recettes de l'après-guerre qui mobilisaient plus de mécanique, plus d'intrants, plus d'eau, plus de pétrole par hectare et par tonne de céréales, de lait ou de viande ! Il faudra produire plus avec moins de surface et moins d'intrants pour réduire la pollution et les GES. Il s'agit donc d'une révolution agricole incontournable... dont nous n'avons pas encore les outils pour la conduire à grande échelle. Or, **parmi les systèmes d'élevage, ce sont les systèmes herbagers qui devraient permettre, mieux que d'autres, de concilier productivité et protection de l'environnement**, comme nous l'avons montré dans la partie précédente. Ce sont donc ces systèmes d'élevage qui devraient être soutenus en priorité.

Cependant, la réalité est plus complexe ; il n'y a pas d'un côté les bons systèmes herbagers durables et de l'autre les systèmes pollueurs à base de maïs ensilage et de céréales. Au niveau européen, plus de la moitié des vaches consomment une large part de maïs, avec plus ou moins de pâturage. Ce sont des systèmes où **les marges de progrès par rapport à l'environnement restent fortes**. Par exemple, avec plus de prairies pérennes, davantage de légumineuses fourragères et une meilleure gestion des engrais de ferme, ces systèmes peuvent supprimer les achats d'engrais minéraux, ce qui est bon pour l'environnement et pour le revenu des éleveurs.

Malheureusement, nous ne disposons pas encore des outils d'évaluation intégrant les trois axes de durabilité économique, environnementale et sociale, faisant consensus de surcroît !

■ Les systèmes herbagers ont des atouts à mieux faire valoir

- Le stockage de carbone par la prairie pourrait compenser le méthane émis par les vaches

D'après ce que nous avons vu dans la partie précédente et dans la bibliographie (SOUSSANA *et al.*, 2004), il apparaît que les systèmes laitiers liés au sol et autonomes présentent aussi les meilleurs bilans écologiques. Et parmi ces systèmes autonomes, ce sont les systèmes avec une large part de prairies pérennes et de pâturage qui devraient se classer en tête, à condition de mieux valoriser l'herbe produite par le pâturage des vaches laitières et de comptabiliser le stockage de carbone.

En Irlande, la démonstration a déjà été faite que la production peut atteindre 10 000 litres de lait par hectare avec très peu de concentrés et de fourrages stockés (BROCARD *et al.*, 2008). Des travaux en cours montrent que l'on peut atteindre cette production par hectare tout en réduisant fortement la fertilisation minérale au profit du trèfle et du lisier.

La place et la pérennité des prairies mérite davantage de réflexion dans toutes les zones de cultures fourragères de l'ouest de la France ou dans les zones de polyculture élevage d'Allemagne, où la prairie et le pâturage marquent des points après plusieurs décennies de recul au profit de l'alimentation au maïs ensilage (PFLIMLIN, 2004b). Aujourd'hui, la place du pâturage doit être revue en regard des économies de carburant et d'équipement, mais aussi en lien avec le bilan GES intégrant le stockage de carbone par la prairie.

- La prairie reste la principale source de biodiversité agricole

Les prairies permanentes et les parcours apportent également une contribution majeure à la préservation de la biodiversité "ordinaire", sachant que ces types de couverts végétaux représentent le quart du territoire européen et plus de la moitié dans de nombreux pays de l'UE-15. La réforme de la PAC 2003 et le découplage, en radicalisant des choix entre le productivisme ou la déprise, s'annoncent *a priori* globalement défavorables à la biodiversité. Et ce n'est pas l'obligation de maintien du pourcentage de prairies permanentes (LE GALL *et al.*, 2005), perçue comme une contrainte supplémentaire sans compensation, qui préservera leurs qualités et leurs richesses, mais plutôt une bonne exploitation par les animaux et par des éleveurs reconnus pour leur contribution à la production de biens publics non marchands, tels que la biodiversité, les paysages, la qualité de l'eau... (PFLIMLIN et POUX, 2005). Malheureusement, avec la réduction des aides aux prairies du deuxième pilier, on constate un non-renouvellement des contrats de type "prime à l'herbe" pour retourner les prairies au profit des céréales. Le risque de sanction paraît sans doute lointain, peu dissuasif, voire injustifié, pour de nombreux éleveurs herbagers en Allemagne et en France.

- La prairie permanente, prédominante en zones défavorisées, est un atout pour des produits de qualité

Les zones herbagères non labourables présentent des atouts à valoriser pour résister à la compétition internationale, notamment grâce aux AOC et autres produits de qualité bénéficiant d'une protection spécifique et généralement d'un prix du lait plus élevé. Il ne s'agit plus seulement de petites niches, mais de véritables marchés régionaux, parfois tournés vers l'exportation sans aide particulière. Ces régions et ces systèmes d'élevage ont aussi tous les attributs pour justifier un soutien spécifique (PFLIMLIN *et al.*, 2003). Cependant, la baisse des soutiens du prix du lait européen *via* l'intervention et la libération des quotas ne sera pas sans incidence sur le prix du lait de ces zones à moindre potentiel agronomique. Sans la prise en compte et la rémunération des contributions positives des prairies permanentes à la production de biens publics non marchands, la réforme de la PAC de 2003 ne peut qu'accélérer leur déclin, alors que c'est le modèle d'élevage qui répond simultanément à toutes les nouvelles attentes sociétales.

- La prairie a des atouts majeurs pour préserver les qualités de l'eau, de l'air et du sol

Elle doit donc être mieux prise en compte pour la mise en œuvre des réglementations environnementales au niveau européen. Or, c'est l'inverse que l'on constate avec la directive Nitrates, qui impose un même chargement animal - *via* les 170 kg d'azote d'origine animale par hectare - depuis le cercle polaire jusqu'à Gibraltar. La durée de végétation variant du simple au triple et le potentiel fourrager du simple au quintuple (grâce à l'irrigation dans les pays du sud), le nombre de vaches que l'on peut nourrir à partir des seuls fourrages varie dans les mêmes proportions. Ainsi, la quantité de lisier produite et celle qui peut être recyclée pour la production fourragère évoluent dans le même rapport, sans augmenter les risques d'excédents de N et P. Ce sont les achats d'engrais et de concentrés qui sont responsables des excédents et ce sont les excédents qui présentent un vrai risque pour l'eau. C'est donc le bilan des minéraux qui est l'indicateur le plus pertinent et non la seule quantité d'azote organique. Par conséquent, une prise en compte du potentiel fourrager pour moduler la norme unique européenne apparaît comme une mesure de bon sens, sinon comme une nécessité, par rapport à l'application de la directive Nitrates (PFLIMLIN, 2004a). Certes, des dérogations ont été accordées à plusieurs pays, mais il s'agit de mesures de courte durée, indépendamment du statut de la prairie et de sa conduite, alors qu'il est démontré qu'il y a peu de fuites de nitrates sous prairies permanentes et qu'une moindre proportion de l'excédent du bilan azoté se retrouve dans l'eau (RAISON *et al.*, 2008).

Par conséquent, les prairies et les régions herbagères présentent des atouts indiscutables pour l'environnement, le stockage du carbone, la biodiversité, la qualité et l'image des produits, mais force est de constater que toute **cette coproduction de biens publics n'est pas ou peu reconnue et rémunérée.**

4. Une autre politique laitière est nécessaire

■ La réforme laitière de la PAC 2003 va s'appliquer dans un contexte imprévu

Le principal changement de la réforme de la PAC 2003 porte sur **le découplage des aides** par rapport aux productions agricoles. Ce changement vise à rendre les soutiens agricoles acceptables auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Parallèlement, les règles de l'OMC impliquent aussi la suppression des subventions aux exportations et une plus large ouverture au marché mondial. Par conséquent, dans cette logique, il faudra ramener progressivement les prix européens au niveau de ceux du marché mondial. C'est pourquoi les prix d'intervention ont été abaissés pour la poudre de lait et pour le beurre, ce qui s'est traduit par une baisse du prix du lait de 2004 à 2006, compensée partiellement par l'aide laitière. A terme, la libéralisation des quotas puis leur suppression après 2013 devrait permettre aux producteurs les plus compétitifs de maintenir leur revenu par un volume de production plus important. Cette stratégie de dérégulation a été amorcée depuis la réforme de la PAC de 1992, principalement pour les céréales et la viande bovine. Dans le secteur laitier, la mise en place des quotas avait stabilisé le marché et les prix jusqu'aux premières annonces de l'Agenda 2000 puis aux décisions de 2003.

Cette stratégie de libéralisation n'avait pas prévu **la réduction inquiétante des stocks des matières premières alimentaires** et la flambée des prix du marché mondial de l'été 2007. La Commission a néanmoins profité de cette fenêtre de tir inattendue pour desserrer l'étau des quotas et en confirmer la sortie après 2013. Les rallonges de quotas de fin de campagne pour l'année 2007-2008, les perspectives d'augmentation de 10% étalées sur plusieurs années, alliées à un prix du lait très attractif ont entraîné une augmentation de la production très sensible, saturant les outils de la transformation et entraînant une reconstitution des stocks d'autant plus rapide que la consommation était freinée par la hausse de prix.

Ainsi, en quelques mois, l'Europe est passée d'une longue période de surproduction laitière à une courte période de crainte de pénurie à l'automne 2007, puis à nouveau à une surproduction apparente début 2008 entraînant une chute des prix du lait. Ce qui démontre **l'extrême sensibilité des prix et du marché laitier** face à de faibles variations de volumes. Il en a été de même dans la plupart des autres pays exportateurs de produits industriels dont les prix sont plus directement alignés sur ceux du marché mondial.

■ Les produits laitiers devraient être protégés à l'OMC

Cette extrême volatilité des prix du lait en 2007-2008 illustre parfaitement ce qui attend les producteurs de lait en l'absence de régulation politique, le marché mondial et la spéculation boursière

jouant alors un rôle d'amplificateurs. Or, la production laitière présente 2 spécificités qui semblent incompatibles avec une régulation par le seul marché :

- c'est une production continue, de tous les jours, d'un produit dont l'essentiel n'est pas ou difficilement stockable et dont la demande est elle aussi continue et relativement stable ;

- c'est une industrie lourde avec des investissements à long terme ; on ne peut pas décider de suspendre la production ou de la doubler d'une année sur l'autre. Il en est de même pour la transformation qui doit gérer l'approvisionnement de la distribution avec une grande diversité de produits laitiers en flux continu.

C'est pourquoi, le lait, aliment quotidien sous différentes formes, destiné de façon privilégiée aux enfants et aux personnes âgées, bénéficie depuis longtemps et dans de nombreux pays d'une organisation contrôlée ou gérée par les pouvoirs publics. C'est le cas des Etats-Unis depuis la grande crise de 1929 où le secteur laitier est très soutenu dans le cadre du Farm Bill, à la fois au niveau de la production et de l'aide alimentaire (PFLIMLIN, 2008). C'est aussi le cas du Canada où ce sont les producteurs de lait qui sont les vrais pilotes de la filière et qui démontrent tous les avantages d'une offre maîtrisée recentrée sur le marché domestique.

■ L'expérience canadienne, une démonstration très convaincante

Les 3 principes fondateurs de la politique laitière canadienne sont les suivants :

- un encadrement de la production permettant d'équilibrer l'offre et la demande interne et assurant la stabilité des prix et du marché ;

- un ajustement des prix sur les coûts de production et de transformation *via* une négociation collective appuyée par les pouvoirs publics ;

- un contrôle des importations assuré par l'Etat (avec des taxes de 300%) et une prise en charge par les producteurs des coûts de stockage et des aides à l'exportation, en principe minimales depuis la condamnation par l'OMC de l'ancien système avec un quota spécifique pour l'export.

Cette politique laitière mise en place depuis 1974 a largement fait ses preuves. Les producteurs canadiens bénéficient d'un prix du lait stabilisé, élevé et réévalué en fonction des coûts de production. Les transformateurs, bien que très encadrés, affichent des résultats d'entreprise très satisfaisants. Les consommateurs bénéficient aussi de cette stabilité. Seule la distribution voit ses marges se resserrer. Ainsi, par rapport au marché des Etats-Unis, la part du prix des produits laitiers dans le panier de la ménagère qui revient au producteur est d'environ 50% au Canada contre moins de 25% aux Etats-Unis.

De plus, le prix payé au producteur intègre les frais de stockage (intervention) et les aides à l'exportation, alors qu'aux Etats-Unis, c'est le gouvernement fédéral qui supporte les coûts de régulation du marché et qui assure un complément de revenu aux producteurs. Une étude comparative portant sur la période 1980 à 2005 (MERCIER GOUIN, 2008) démontre clairement l'efficacité du modèle canadien, lequel **assure un prix élevé et plus stable aux producteurs et des prix plus stables et globalement plus bas aux consommateurs**, non seulement par rapport aux Etats-Unis, mais aussi par rapport à la Nouvelle-Zélande, le champion de la dérégulation. Le modèle canadien est tellement attractif pour les producteurs que le prix des quotas ne cesse d'augmenter au risque de décourager l'installation. C'est pourquoi les producteurs de lait du Québec ont fixé un prix maximal de vente des quotas (à 2,5 CAN.\$ par kg de lait) qui pourrait s'étendre aux autres provinces, notamment à l'Ontario.

■ La fin des quotas laitiers en Europe : une impasse pour tous

L'analyse du marché laitier et les fluctuations des prix en 2007-2008 montrent les risques entraînés par la stratégie de dérégulation du marché laitier européen. Inversement, l'exemple canadien démontre que, contrairement à la théorie économique, la maîtrise et la juste rémunération de la production ne pénalisent pas le consommateur, et peuvent ne rien coûter au contribuable.

En Europe, il y a d'autres arguments qui plaident en faveur du maintien des quotas. C'est d'abord l'aménagement et la valorisation du territoire, notamment les zones herbagères et les zones défavorisées inaptées à la grande culture, qui produisent près de la moitié du lait de l'UE à 27 et comptent plus de 80% des éleveurs ayant des vaches.

La suppression des quotas et la baisse du prix du lait qui en découlerait **se traduiraient par une restructuration accélérée, notamment dans les zones de polyculture élevage**, à l'image de ce qui se passe au Danemark, avec des coûts de production croissants, des investissements et un endettement extrêmement élevés mais sécurisés par des "prêts de carrière" (PERROT *et al.*, 2007). L'ouest de la France pourrait être tenté de suivre la même voie avec davantage de maïs ensilage, de rations complètes, de robots de traite, des vaches encore plus productives en stabulation permanente et valorisant de moins en moins de prairies. Mais, là aussi, les coûts de production et les problèmes environnementaux seront en augmentation et l'accroissement des volumes de lait, des troupeaux et des surfaces ne permettra pas aux exploitants d'améliorer suffisamment leur compétitivité par rapport aux prix mondiaux.

En effet, pour le lait, c'est la Nouvelle-Zélande qui détermine les cours à moyen ou à long terme car elle exporte 95% de sa production (du fait d'un marché interne très limité) ce qui représente près de 30% des échanges du marché mondial. Or, avec un troupeau moyen de 300 vaches et du pâturage toute l'année, les coûts de production y sont 2 à 3 fois inférieurs à ceux des producteurs européens. Même

si la Nouvelle-Zélande - avec moins de 3% de la production laitière mondiale - ne peut nourrir le monde, elle pèse et pèsera toujours très fortement sur les prix mondiaux avec, d'une part, des coûts de production très bas dus à un contexte pédoclimatique très favorable et un parcellaire idéal pour le pâturage et, d'autre part, l'obligation d'exporter plus de 90% de sa production. Pour l'Europe, seuls les produits à forte valeur ajoutée pouvant être exportés sans aides sur le marché mondial pourront à terme subsister. En revanche, nos exportations de poudre de lait ou de beurre, voire de cheddar, ne seront jamais compétitives avec les produits néo-zélandais, sans subventions.

Dans ce contexte de libéralisation du marché laitier, les fermes laitières des zones herbagères de plaine et de montagne, plus limitées dans leur croissance par des contraintes de parcellaire pour le pâturage, **seront encore plus pénalisées** que celles des zones de cultures fourragères. Malgré leurs coûts de production plus faibles et leurs contributions positives à l'environnement (et faute de reconnaissance de ces dernières !), elles pourraient disparaître rapidement au profit de la forêt ou des cultures énergétiques.

Ce scénario libéral n'est donc pas compatible avec l'aménagement et la valorisation de tout l'espace européen, le développement rural, la production de biens communs tels que la protection des sols et le stockage de carbone, la qualité de l'eau et des paysages, la diversité biologique étroitement associée aux systèmes herbagers. Ce **scénario est encore moins acceptable pour les nouveaux pays membres de l'UE, beaucoup d'entre eux ayant une majorité d'élevages de très petite taille** à côté de quelques dizaines ou centaines de grosses étables. Ces petits élevages représentent plus d'un million de familles en Bulgarie, Roumanie, Pologne et pays baltes. Or, dans ces pays, un tiers, voire la moitié, des surfaces en prairies est déjà à l'abandon faute de perspectives pour les très petits élevages. Renforcer la pression libérale ne peut qu'accroître les conflits sociaux et le chômage parallèlement à l'exode rural et à la déprise des zones herbagères.

■ Retour à la préférence européenne et rééquilibrage des aides

L'UE à 27 devrait saisir cette chance unique d'un marché laitier à l'équilibre vers 2014 si elle maintient les quotas laitiers au niveau de 2007-2008 plutôt que de les augmenter de 10%, renforçant ainsi notre dépendance envers l'OMC et le marché mondial. Si l'Europe n'avait plus d'excédents à exporter et à subventionner, elle serait en position nettement plus confortable lors des négociations générales à l'OMC et plus libre pour ses soutiens internes.

Les bénéfices attendus d'un recentrage sur le marché européen de près de 500 millions de consommateurs sont assez évidents et faciles à résumer :

- des volumes de production et des prix stabilisés bénéfiques pour les producteurs et les consommateurs...

- avec une répartition territoriale renégociée prenant davantage en compte la valorisation des zones défavorisées et la demande des pays déficitaires, notamment pour les produits frais ;

- une politique de produits de qualité pour des marchés régionaux, avec une réelle plus-value pour le lait de pâturage, justifiée sur les plans nutritionnel et environnemental, et cohérente avec l'attente des consommateurs ;

- la prise en compte des productions de biens publics associés aux systèmes fourragers et leur rémunération à un niveau suffisant pour assurer le maintien des systèmes herbagers ;

- une chance d'évolution pour les petits producteurs des nouveaux pays membres.

Dans le cadre de ce retour à la préférence européenne, on devrait aussi revoir la répartition du budget agricole entre les deux piliers et entre les régions en prenant réellement en compte les handicaps naturels, la revitalisation des zones défavorisées, les coproductions de biens publics et l'aménagement de tous les territoires. Il semblerait logique que la production de biens publics (eau, air biodiversité, etc..) soit financée à 100% par l'Europe alors que les politiques d'intérêt plus régional ou local soient cofinancées.

Au niveau des systèmes fourragers, le rééquilibrage des aides en faveur des systèmes herbagers devrait permettre d'améliorer leur productivité sans pénaliser leur contribution environnementale. Avec davantage de légumineuses fourragères, une gestion plus efficace des engrais de ferme, une meilleure conduite du pâturage, ces systèmes disposent de fortes marges de progrès pour des surcoûts minimes, voire de réelles économies concernant les achats d'engrais minéraux ou de concentrés.

Cette production laitière à base d'herbe de prairies pérennes ou permanentes est une des meilleures réponses aux critiques du rapport FAO (2006) envers l'élevage des ruminants. C'est aussi celle qui correspond le mieux aux attentes des consommateurs et des citoyens européens. Mais cette politique en faveur des systèmes fourragers laitiers durables et des systèmes herbagers ne peut être envisagée raisonnablement que dans le cadre d'une politique laitière recentrée sur l'Europe.

Intervention présentée à la Journée de l'A.F.P.F.,
"Diversité des systèmes fourragers de l'Europe laitière",
le 16 octobre 2008.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BENKE M., ELSÄßER M. (2008) : "Nouveaux développements des systèmes fourragers en Allemagne : lait ou biogaz ?", *Actes Journées AFPF*, 16 octobre, *Diversité des systèmes fourragers de l'Europe laitière*, 37-42.
- BROCARD V., DELABY L., SEURET J.M., PHILIPPS T. (2008) : "Les systèmes fourragers du nord-ouest de l'Europe : de l'herbe pâturée pour produire du lait", *Fourrages*, 196 : cet ouvrage.
- FAO (2006) : *Livestock long shadow, environmental issues and options*, 390 p.
- LE GALL A., RAISON C., BERTRAND S., DOCKÈS A.-C., PFLIMLIN A. (2005) : "Impact de la conditionnalité environnementale des aides de la PAC sur les systèmes laitiers français", *Fourrages*, 181, 67-95.
- MERCIER GOUIN D. (2008) : *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*, www.groupeageco.ca
- PERROT C., CHATELLIER V., COULOMB C., YOU G. (2007) : *Productivité et rémunération du travail dans les exploitations laitières du Nord de l'UE, Le dossier Economique de l'Elevage*, n°364, Institut de l'Elevage, 62 p.
- PFLIMLIN A. (2004a) : *Mise en œuvre de la directive Nitrates en 2002-2003 dans huit états membres et douze régions d'élevage de l'Union Européenne*, Institut de l'Elevage, 88 p.
- PFLIMLIN A. (2004b) : "Evolution du pâturage dans les systèmes laitiers en Europe", *48^e Journée AGGF*, Ettelbrück, Luxembourg.
- PFLIMLIN A. (2008) : *La filière laitière aux Etats-Unis*, Dossier Economie de l'Elevage n°378b, 52 p.
- PFLIMLIN A., POUX X. (2005) : "Biodiversity of grasslands and livestock systems in Europe. Redefining the political issues", *EGF*, 12th Symp. Tartu, Estonie.
- PFLIMLIN A., PERROT C., PARGUEL P. (2003) : "Diversity of dairy systems and quality products in France and in Europe : the assets of less favoured area", *6th Int. Livestock farming system symp.*, Benevento, Italie, 293-308.
- PFLIMLIN A., BUCZINSKI B., PERROT C. (2005) : "Proposition de zonage pour préserver la diversité des systèmes d'élevage et des territoires européens", *Fourrages*, 182, 311-330.
- RAISON C., CHAMBAUT H., LE GALL A., PFLIMLIN A. (2008) : "Impact du système fourrager sur la qualité de l'eau. Enseignements issus du projet Green Dairy", *Fourrages*, 193, 3-18.
- DE ROEST K., MENGHI A., TRINDADE H. (2008) : "Adaptation des systèmes laitiers méditerranéens au nouveau contexte de prix des aliments", *Fourrages*, 196 : cet ouvrage.
- ROUQUETTE J.L., PFLIMLIN A. (1995a) : "Les grandes régions d'élevage : proposition de zonage pour la France", *Symp. Int. sur la nutrition des herbivores*, INRA, Clermont-Ferrand.
- ROUQUETTE J.L., PFLIMLIN A. (1995b) : "Zoning of the major livestock production regions for France and the European Union", *Proc. of a workshop Extensification of beef and sheep production on grasslands*, Paris.
- SOUSSANA J.F., LOISEAU P., VUICHARD N., CESCHIA E., BALESSENT J., ARROUAYS D. (2004) : "Carbon cycling and sequestration opportunities in temperate grasslands", *Soil Use and Management*, 20, 219-230.

SUMMARY

Evolution of dairying in Europe, of its forage systems. Arguments for another policy

After several decades of relative stability, there have been major changes in the circumstances of dairying in Europe (rise in the world demand and in the costs of raw materials, unstable milk prices, environmental constraints, the enlargement of Europe, fast re-structurings of the farms, etc.). The incoming global upheaval calls for a refined and thorough analysis on which to base the necessary reflections.

Dairying is localized mainly in north-western Europe, with a large diversity of production systems (structures, herd feeding, production levels, etc.) and fast re-structurings. The definition of dairying zones within the 15 - member European Union gives a global outlook above national specificities. This definition is based on agro-climatic constraints and shows that the principles of milk production can be similar in geographically distant regions. The analysis of the characteristics of the zones stresses their respective assets and liabilities in a context of major mutations. The systems based on grass have various advantages, here stated : low production costs, permitting products of good quality and preserving the environment.