

Evolution des prairies et des systèmes d'élevage herbagers en Europe : bilan et perspectives*

A. Pflimlin

La régression des surfaces de prairies observée en France et en Europe depuis une quarantaine d'années est liée aux évolutions des systèmes d'élevage herbivores et de la Politique Agricole Commune... Face à la diversité des situations, une analyse critique est nécessaire pour formuler des propositions en vue d'enrayer ou de limiter la diminution de ces surfaces aux intérêts multiples.

RÉSUMÉ

L'état des lieux de l'évolution des surfaces prairiales (temporaires et permanentes) et de l'élevage souligne la diversité des situations, en particulier les différences de structures et de systèmes fourragers entre pays et entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est. Un zonage "transeuropéen" a permis de définir 8 grandes régions d'élevage pour l'UE-15. Les diverses causes de la régression des prairies sont analysées. Paradoxalement, les aides directes de la Politique agricole européenne ont contribué à cette évolution. La nouvelle PAC 2020 semble plus favorable aux élevages d'herbivores mais sans apporter de soutiens directs aux prairies. Une autre PAC plus herbagère et plus créatrice d'emplois est nécessaire et possible, mais suppose un changement radical de politique et de répartition des soutiens.

SUMMARY

Evolution of grasslands and grass-based livestock farming systems in Europe: Current situation and future perspectives

Grasslands (temporary and permanent) have been declining in France and Europe in the last forty years. Studies on the evolution of grassland and livestock farming systems point to existing differences, mainly in structures and forage systems among countries, and between western and eastern Europe. Eight main livestock farming zones were determined within the EU-15, and the different causes of grassland decline were reviewed. Paradoxically, CAP direct payments (EU subsidies) have contributed to the decline of grasslands. The new 2020 CAP appears to be more supportive of grass-based livestock farming systems, but fails to provide direct payments for grassland. An alternative CAP, one that supports grass-based systems and job creations, is necessary and possible, but implies radical changes in terms of farming policies and in the way subsidies are distributed.

Les prairies couvrent 67 millions d'hectares soit près de **40 % de la surface agricole de l'UE à 27** (figure 1), **dont 85 % en prairies permanentes**. Elles constituent la base de l'alimentation de 78 millions d'UGB herbivores produisant du lait et de la viande dont la valeur représente le quart des productions agricoles européennes. Ces prairies sont gérées par 5,4 millions d'exploitants (soit 40 % du total UE-27), dont plus de 2 millions ont de très petits élevages avec quelques

vaches, chèvres ou brebis mais qui contribuent néanmoins à faire vivre autant de familles. **Les prairies produisent aussi des biens publics, le plus souvent non marchands** : la qualité et la régulation de l'eau par la recharge des nappes, la protection contre l'érosion des sols et les inondations, la préservation de la biodiversité floristique et faunistique... ; les prairies contribuent ainsi à la qualité des paysages et des produits laitiers et carnés, sans oublier le bien être des animaux au pâturage. Les

* Travail présenté lors de la Séance de l'Académie d'Agriculture de France du 28 novembre 2012 : "Quel avenir pour les prairies en France et en Europe ?", enrichi et actualisé depuis

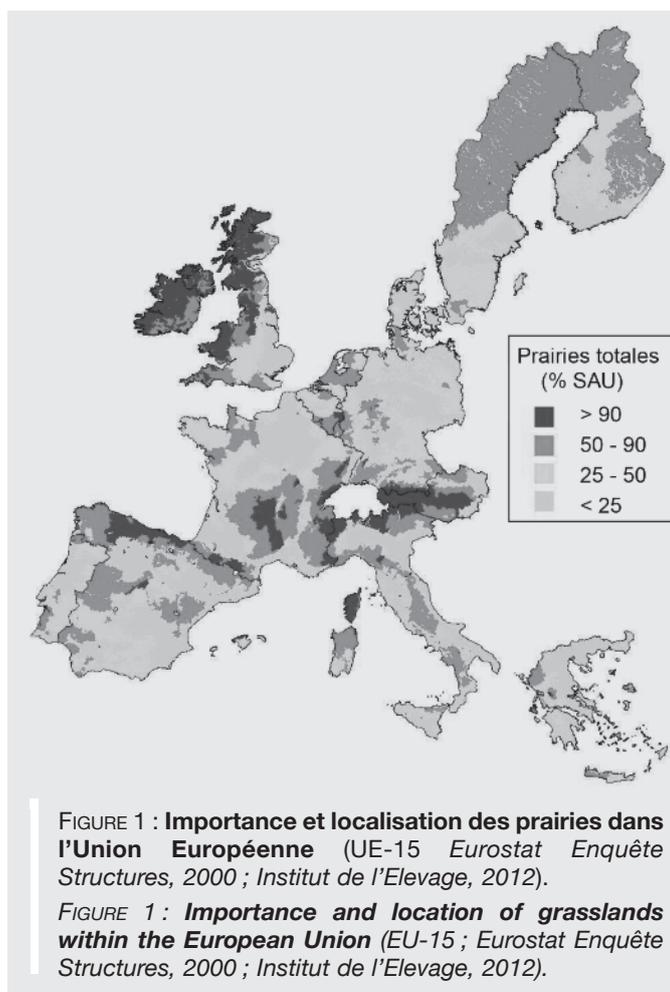
AUTEUR

Ancien ingénieur à l'Institut de l'Élevage, coordinateur des projets de Recherche - Développement en Europe jusqu'en 2009. Président de l'AFPF en 2008-2009 ; apflimlin@yahoo.fr

MOTS CLÉS : Aspect économique, bovin, caprin, Europe, évolution, France, mesure agri-environnementale, ovin, politique agricole, prairie temporaire, prairie permanente, surface fourragère, systèmes d'élevage, système fourrager, système herbager.

KEY-WORDS : Agricultural policy, cattle, change in time, economic aspect, Europe, farm environmental measures, forage area, forage system, France, goats, grass-based systems, ley, livestock system, permanent pasture, sheep.

RÉFÉRENCE DE L'ARTICLE : Pflimlin A. (2013) : "Evolution des prairies et des systèmes d'élevage herbagers en Europe : bilan et perspectives", *Fourrages*, 216, 275-286



prairies ont aussi un bon potentiel de stockage de carbone, compensant une large part du méthane produit par les ruminants et permettant ainsi d'atténuer le dérèglement climatique. Malgré ce bilan très positif et reconnu dans les discours des politiques mais aussi par la société, **les surfaces en prairies ont fortement diminué** au cours des dernières décennies, surtout en Europe de l'Ouest (UE-15, les 15 Etats membres de l'Union Européenne).

Au-delà de ce constat global alarmant, analysé dans une première partie, nous essayerons de comprendre les raisons de cette évolution puis nous ferons quelques propositions pour donner de nouvelles perspectives aux prairies et aux systèmes d'élevages herbagers dans un contexte en forte mutation.

1. Une très grande diversité des prairies et des systèmes herbivores

■ Une répartition et une productivité des prairies très différentes selon les pays

Les **57 millions d'hectares de prairies permanentes** (33 % de la Surface Agricole Utile (SAU) de l'UE-27) cachent **des réalités très différentes selon les pays et les régions**. Dans le sud-ouest de l'Irlande et de l'Angleterre et

dans les zones littorales de la Mer du Nord, la prairie permanente, prédominante, est valorisée par le troupeau laitier avec une large part de pâturage et une forte productivité par hectare. En revanche, dans les collines et piémonts des îles britanniques, c'est principalement le troupeau allaitant bovin et ovin qui valorise de vastes espaces enherbés souvent à faible potentiel telles les landes à bruyères d'Ecosse. En France, c'est le troupeau de vaches allaitantes qui utilise la majorité des prairies permanentes de bonne qualité mais peu intensifiées des monts d'Auvergne et des zones herbagères du pourtour du Massif central. Enfin, dans les zones sèches d'Espagne et du Portugal, c'est encore le troupeau allaitant qui valorise les parcours arborés peu productifs mais à haut risque d'incendie. Toutes ces surfaces sont regroupées dans une même rubrique : les prairies permanentes, avec une mention pour les pâturages pauvres, laissant à chaque pays sa marge d'appréciation, y compris pour les parcours et les pâturages collectifs. Ainsi, en Grèce, l'essentiel des surfaces en prairies et parcours est constitué de pâturages communaux très abondants mais non comptés dans la SAU, ce qui se traduit pour les fermes d'élevage (principalement de petits ruminants) par un chargement animal - par hectare de SAU - équivalent à celui des Pays-Bas !

Malgré ces imprécisions, les données sur une longue période montrent une diminution forte de ces surfaces dans la plupart des pays de l'UE-15. Une analyse par pays et surtout par regroupements régionaux tenant compte des contextes pédoclimatiques serait nécessaire pour permettre de passer du constat à l'analyse et aux propositions.

Pour les pays de l'Europe de l'Est (UE-12 NEM, les 12 nouveaux Etats membres), la part de prairie permanente est plus limitée, sauf dans quelques pays dont les pays baltes et la Roumanie (32-33 % SAU) ainsi que la Slovénie montagneuse et proche de l'Autriche (59 % : cf. tableau 1). Paradoxalement, les surfaces en prairies y paraissent plus stables alors que le troupeau herbivore avait été réduit de moitié au début des années 1990.

Les **10 millions d'hectares de prairies temporaires** (6 % de la SAU de l'UE-27) bénéficient d'une définition administrative plus précise, puisque leur durée de vie est fixée à 5 ans (depuis 2004), seuil au-delà duquel la prairie est classée en permanente. Certains pays regroupent les légumineuses fourragères avec les prairies temporaires. Mais le maïs fourrage est toujours compté à part. Globalement, en Europe de l'Ouest, les surfaces en prairies temporaires sont restées assez stables depuis les années 1970. Ces prairies, souvent cultivées en rotation avec du maïs fourrage, sont principalement destinées à la production laitière et sont localisées pour une large part au nord-ouest de l'Europe, depuis le Massif armoricain jusqu'au Jutland danois. Ces systèmes de cultures fourragères intensives sur des sols limono-sableux faciles à travailler permettent des chargements élevés mais sont coresponsables de problèmes de pollution de l'eau, d'érosion, et de faible biodiversité, notamment du fait de la part croissante du maïs dans la ration des vaches laitières.

Pays	Prairie permanente (1 000 ha)	Prairie temporaire (1 000 ha)	Maïs fourrage (1 000 ha)	PP/SAU (%)*	SFP/SAU (%)*
Irlande (IE)	3 130	650	18	76	92
Royaume-Uni (UK)	10 080	1 140	150	63	71
Slovénie (SL)	290	20	26	59	70
Autriche (AT)	1 730	60	82	54	62
Luxembourg (LU)	70	12	12	52	70
Portugal (PT)	1 780	54	92	51	62
Pays-Bas (NL)	820	315	372	43	65
Belgique (BE)	510	80	164	37	56
Roumanie (RO)	4 540	190	37	33	34
Pays baltes (EE, LV, LT)	1 730	1 010	27	32	50
France (FR)	8 260	2 760	1 350	30	47
Allemagne (DE)	4 840	330	1 470	29	41
Slovaquie (SK)	290	22	26	28	39
Italie (IT)	3 450	950	800	27	41
République Tchèque (CZ)	910	220	173	26	37
Pologne (PL)	3 270	315	372	21	26
Total UE-15	44 870	8 510	4 210	36	48
UE-12 NEM	12 080	1 250	830	25	31
Total UE-27	56 950	9 760	5 040	33	43

* PP : surfaces en prairies permanentes ; SAU : Surface Agricole Utile ; SFP : Surface Fourragère Principale

TABLEAU 1 : Surfaces fourragères des principaux pays européens à taux élevé de prairies permanentes dans la SAU (classés par ordre décroissant de PP/SAU, d'après Eurostat, 2010).

TABLE 1 : Areas cultivated with forage crops in main European countries with a high ratio of grassland in usable agricultural areas (ranked in decreasing order of permanent grassland/usable agricultural area, after Eurostat, 2010).

Dans les pays du nord, en Suède et Finlande, la prairie temporaire est largement dominante, voire exclusive dans les élevages laitiers, et la sortie au pâturage est obligatoire pendant 4 mois. Inversement, les prairies temporaires sont peu importantes en Europe de l'Est (3 % de la SAU pour les 12 pays NEM contre 7 % pour l'UE-15). Il en est de même pour la part du maïs ensilage mais avec des variations importantes selon les pays (tableau 1).

■ Une diversité encore plus grande des types d'élevage d'herbivores et des structures

La part relative des troupeaux bovins, ovins et caprins au sein de l'Union s'est profondément modifiée avec les réformes de la PAC (Politique Agricole Commune) et avec l'élargissement aux nouveaux pays membres.

Les six pays fondateurs du Marché Commun avaient des tailles de troupeaux assez voisines lors des premières négociations du traité de Rome. Le troupeau laitier était principalement composé de races mixtes comme la Normande ou la Pie-Rouge. Mais la spécialisation laitière va rapidement consacrer la Frisonne puis la Holstein dans toute l'Europe. En France, il y avait deux fois plus de Normandes que de Frisonnes en 1960 ; vingt ans plus tard le rapport s'était déjà inversé et l'écart a continué à se creuser en faveur de la Holstein (PFLIMLIN *et al.*, 2009).

L'arrivée du Royaume-Uni et de l'Irlande (1973) puis de l'Espagne (1986) ayant, comme la France, un troupeau allaitant important n'a fait qu'accélérer cette tendance à la spécialisation vers le lait ou la viande.

La mise en place des quotas (1984) n'a guère freiné cette spécialisation laitière et a favorisé le développement du troupeau allaitant, principalement en France, dans les Iles Britanniques, en Belgique et en Espagne mais peu dans les pays du nord et de l'est de l'Europe.

Parallèlement, le troupeau ovin, déjà conforté par l'arrivée des pays du sud (Grèce, Espagne, Portugal), a aussi bénéficié de la réduction du troupeau bovin laitier avec une progression des effectifs de plus d'un tiers pour l'UE-9. Mais cette évolution s'est inversée rapidement dès 1990 et l'érosion s'est prolongée depuis (tableau 2a). Une partie de ces brebis ainsi que les chèvres du sud de

	Vaches laitières	Vaches allaitantes	Brebis	Total (UGB reproducteurs)
a) Evolution pour l'UE-9*				
1983	25	5,5	57,5	39,1
1990	21,7	7,4	77,2	40,7
1995	19	8,9	76	39,3
2000	17,3	9,3	69	37,0
2005	15,7	9,3	62	34,3
2007	15,3	9,2	58,5	33,3
Evolution (2007/1983)	- 9,7 (-39 %)	+ 3,7 (+67 %)	+ 1,0 (+1,7 %)	- 5,8 (-15 %)
b) Répartition en France et par groupes de pays en 2007				
France	3,8 (40 %)	4,3 (46 %)	8,4 (14 %)**	9,36 (100 %)
UE-9*	15,3 (46 %)	9,2 (28 %)	58,5 (26 %)	33,3 (100 %)
UE-15*	18 (41 %)	11,9 (27 %)	90,6 (31 %)	43,5 (100 %)
UE-12 NEM*	6,5 (74 %)	0,45 (5 %)	12,6 (21 %)	8,85 (100 %)
UE-27*	24,4 (47 %)	12,4 (23,5 %)	103 (30 %)	52,3 (100 %)
* UE-9 : FR, DE, BE, LU, IT, NL, UK, IE, DK UE-15 : UE 9 + ES, PT, GR, AT, SU, FI UE-12 NEM : BG, EE, LV, LT, HU, PL, CZ, SK, SI, CY, MT, RO UE-27 : UE-15 + UE-12 NEM				
** 1 brebis = 0,15 UGB -> 8,4 x 0,15 = 1,26 soit 14 % des UGB totaux				

TABLEAU 2 : Evolution (a) et répartition (b) des effectifs de femelles reproductrices herbivores de 1983 à 2007 dans l'UE (millions de têtes et %, d'après Eurostat, 2010).

TABLE 2 : Evolution (a) and distribution (b) of herbivorous reproductive females from 1983 to 2007 in the EU (per million heads and in %, after Eurostat, 2010).

Nb de vaches du troupeau	1 - 9	10 -19	20 - 49	50 - 99	100 et +	Total
Allemagne	14*	21	41	19	5	100
Danemark	0	-*	-	2	3	5
France	6	8	52	25	2	93
Irlande	1	2	9	8	1	21
Pologne	576	51	22	2	1	650
Roumanie	1 006	4	2	-	-	1 012
Rép. Tchèque + Slovaquie	14	1	-	-	2	18
UE- 27	2 019	147	194	93	33	2 487

* en milliers d'élevages ; - : peu nombreux

TABLEAU 3 : Répartition des élevages selon la taille des troupeaux laitiers (2008, CNIEL - Eurostat, 2010).

TABLE 3 : *Distribution of dairy farms per size of dairy herds (2008, CNIEL - Eurostat, 2010).*

l'Europe, France incluse, étaient traitées avec une bonne valorisation fromagère du lait. Mais, là aussi, l'intensification et la spécialisation vont favoriser l'alimentation à l'auge aux dépens du pâturage des parcours et ce malgré les risques d'incendie. Cette évolution vers l'élevage en stabulation a été particulièrement forte pour le troupeau caprin, troupeau que nous ne retiendrons pas dans notre analyse, faute de lien pertinent aux surfaces en prairies.

Par ailleurs, l'élargissement aux pays de l'Est à partir de 2004 va se traduire par un accroissement global de 25 % du nombre des vaches laitières (VL) et de 20 % des brebis de l'Union alors que la progression est très faible pour les vaches allaitantes. Par conséquent, **le troupeau bovin européen actuel (UE-27) est composé de 2/3 de vaches laitières et de 1/3 d'allaitantes** (tableau 2b). Le troupeau laitier est assez bien réparti sur l'ensemble des pays alors que **le troupeau allaitant est situé principalement dans quatre pays** (France, Espagne, Royaume-Uni, Irlande) regroupant plus de 70 % des vaches dont la moitié en France. Pour notre pays, cela peut représenter une force mais aussi une fragilité pour les négociations européennes, surtout si notre modèle de

racés lourdes paraît peu transposable, notamment à l'est. En effet, à l'exception de la République Tchèque et de la Slovaquie, qui ont privatisé leurs grandes fermes collectives et où 2 000 grands troupeaux laitiers assurent l'essentiel de la collecte, la plupart des autres pays ont un grand nombre d'éleveurs avec moins de 10 vaches, voire moins de 5 en Pologne ou en Roumanie (tableau 3). Là aussi, **la diversité s'est considérablement accrue avec l'élargissement à l'est : le troupeau laitier moyen est passé de 40 VL pour l'UE-15 à 10 VL pour l'UE-27**, avec des moyennes nationales variant de 3 vaches à 3 000 kg de lait en Roumanie à 120 vaches à près de 9 000 kg au Danemark.

En résumé, on observe une **très grande diversité** de systèmes d'élevage et de structures, de contextes pédo-climatiques et socio-économiques, diversité **mal prise en compte par les statistiques européennes**, ce qui ne facilite pas l'analyse en vue de propositions concrètes pour la préservation des prairies.

■ Une proposition de typologie et de zonage transeuropéen

Un premier chantier de typologie et de zonage a été réalisé au niveau de l'Europe des quinze à partir de l'enquête "Structures Agricoles 2000", mise à disposition par Eurostat. La démarche et les résultats de ce travail ont été publiés en 2005 (PFLIMLIN *et al.*, 2005).

Nous avons proposé **huit zones d'élevage**, en donnant la priorité au milieu agroclimatique et à l'utilisation des surfaces. Pour les surfaces fourragères, nous avons distingué les prairies permanentes ou temporaires et le maïs ensilage, selon leur importance respective dans le système fourrager. Cette grille de classification déjà utilisée pour la France convient bien pour une large partie de l'Europe, à l'exception des zones extrêmes, le sud méditerranéen, le nord de la Scandinavie et la montagne qui constituent trois zones spécifiques que nous avons conservées en l'état. Sur la base de ces critères, nous

	Surfaces (1 000 ha)					Cheptel de souche (1 000 têtes)			
	SAU	SFP	Prairies	Prairies permanentes	Maïs fourrage	VL	VA	Brebis	Chèvres
Total (en milliers ha)	126 664	59 522	54 050	44 862	3 576	20 482	11 920	69 507	9 663
Zone :									
- 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 %

TABLEAU 4 : Répartition des surfaces et des animaux par zone géographique de l'Union européenne en 2000 (Eurostat - Enquête Structures 2000, PFLIMLIN *et al.*, 2005).

TABLE 4 : *Distribution of land and animals per geographical zone within the European Union in 2000 (Eurostat - Enquête Structures 2000, PFLIMLIN *et al.*, 2005).*

avons découpé l'Europe en 8 zones et répertorié les élevages de la base de données Eurostat.

C'est ainsi que nous avons montré que **40 % des vaches laitières, les 2/3 des allaitantes et 90 % des brebis et chèvres étaient localisées en zones difficilement ou non labourables, regroupant les 3/4 des prairies permanentes** (tableau 4).

Au cours de la dernière décennie, la diminution des élevages laitiers a été particulièrement forte dans la zone méditerranéenne et dans les nouveaux pays membres de l'Union (Eurostat, 2010). Mais de fortes inquiétudes portent aussi sur l'avenir du lait en zones de montagne après la suppression des quotas (Institut de l'Élevage, 2009b).

Ce travail de zonage mériterait d'être repris et élargi aux nouveaux pays membres, sur la base du recensement commun de 2010, pour mieux percevoir les convergences et les solidarités entre régions éloignées géographiquement. Cela vaut notamment pour les zones herbagères à fortes contraintes, souvent marginales dans leur pays mais qui présentent des enjeux territoriaux importants pour de faibles volumes de production et de soutiens publics. Si l'on admet que la vache est et doit rester un herbivore, si l'on reconnaît que l'élevage est très souvent le cœur de l'économie locale dans ces régions herbagères par nature et par nécessité, alors il semble évident que c'est dans cette direction que les soutiens publics européens devraient aller en priorité. Or, c'est la politique inverse qui a été menée depuis 50 ans.

2. Des évolutions divergentes des surfaces en prairies et des systèmes herbivores

Pour l'analyse comme pour le constat, nous avons distingué les deux Europe, celle de l'Ouest et celle de l'Est en raison de leurs histoires très différentes.

■ Pour l'UE à 15, une baisse des herbivores et des surfaces en prairies permanentes

Malgré les incertitudes sur les données statistiques quant à la définition des prairies selon les pays et les périodes et la difficulté liée à l'élargissement progressif de l'Union (de 6 membres en 1960 à 15 en 1995), la baisse des surfaces en prairies permanentes est forte depuis 50 ans. L'UE-15 a perdu 10 millions d'hectares soit près de 20 % et même 30 % pour le groupe des 6 pays fondateurs de la PAC. Cette perte, qui s'était accentuée lors des précédentes réformes de la PAC (1984, 1992), semble maintenant ralentie, voire arrêtée ces dernières années. L'analyse de l'évolution des surfaces en prairies temporaires, globalement et par pays (intégrant parfois d'autres cultures fourragères sauf le maïs), montre une relative stabilité. En revanche, les surfaces en légumineuses fourragères (luzerne, trèfles, sainfoin) ont considérablement diminué quant elles n'ont pas disparu totalement dans de nombreux pays. De même, les cultures fourragères

annuelles (colza, choux et betteraves) ont quasiment disparu¹ au profit du maïs ensilage qui couvre plus de 4 millions d'ha soit 7,3 % de la SFP de l'UE-15 et constitue souvent le principal fourrage des vaches laitières.

Pour le troupeau bovin de l'UE-15, on constate une forte baisse du nombre de vaches laitières (baisse supérieure à 10 millions de vaches depuis la mise en place des quotas) et une augmentation de celui des vaches allaitantes mais qui ne compense pas la baisse précédente. Pour les ovins, on observe une augmentation du cheptel au début des quotas laitiers puis une nouvelle diminution depuis une dizaine d'années. Des données plus détaillées sont présentées pour l'UE-9 (tableau 2b). Globalement, il y a moins d'herbivores aujourd'hui qu'en 1984 pour une surface en prairies également plus réduite, donc un chargement moyen peu différent mais souvent avec une évolution des surfaces et une valorisation divergente entre prairies et cultures fourragères, au profit du maïs.

■ A l'Est, une chute des herbivores et un maintien des prairies qui masque l'enfrichement

La plupart des nouveaux pays membres (UE-12 NEM) ont connu une chute de l'ordre de 50 % de leur cheptel herbivore au début des années 1990, après la fin des régimes communistes et des kolkhozes, non compensée malgré une certaine reprise depuis leur adhésion à l'UE. Pour ces pays, les surfaces déclarées en prairies permanentes semblent se maintenir voire progresser mais souvent sans être valorisées faute d'herbivores et d'éleveurs ! Lors de diverses visites ou missions, en Bulgarie en 2003, en Estonie en 2005, en Lituanie et Lettonie en 2008, nous avons souvent pu faire ce triste constat de ces très grandes surfaces à l'abandon depuis des années. Le cas de la Roumanie mériterait une attention particulière. Ce pays fait exception parmi les nouveaux membres avec un tiers de la SAU en prairies permanentes, souvent d'une exceptionnelle biodiversité et principalement localisées dans les Carpates. Mais ces surfaces sont mal valorisées (enfrichement ou surpâturage) faute de soutien public aux petits élevages qui n'ont accès ni au crédit, ni au conseil et ne peuvent pas être collectés par les laiteries du fait des normes d'hygiène européennes trop exigeantes (PFLMLIN, 2010).

Ces évolutions divergentes entre ces deux parties de l'Europe s'expliquent par l'histoire des dernières décennies, l'une sous contrainte PAC pour limiter les volumes de production de lait et de viande, l'autre déstabilisée par l'effondrement des régimes communistes et des fermes collectives. Pour les prochaines décennies, il faudrait davantage de convergence et que l'Europe mette réellement la priorité sur la cohésion plutôt que sur la compétition entre pays.

Par conséquent, il peut être utile de revenir sur les choix faits depuis 50 ans, pour en examiner la pertinence a posteriori et en tirer des enseignements pour demain.

1 : Ces cultures fourragères annuelles sont estimées par différence en retirant les prairies temporaires et le maïs fourrage au total des cultures fourragères

3. Les causes de la régression des prairies permanentes en Europe de l'Ouest (UE-15)

■ L'intensification fourragère a entraîné le retournement des prairies permanentes

Les deux Révolutions fourragères, de l'herbe cultivée puis du maïs ensilé, que nous avons connues en France et dans d'autres pays d'Europe, de l'après-guerre aux années 1980, ont montré leurs limites économiques malgré des prix du lait et de la viande largement soutenus. Elles ont aussi montré les risques pour l'environnement avec le retournement des vieilles prairies naturelles au profit des prairies semées, une fertilisation minérale non limitante, l'intégration des prairies dans les rotations avec des céréales puis avec de plus en plus de maïs. Certes, depuis, des progrès ont été faits : la meilleure valorisation des engrais de ferme et le développement des associations fourragères avec des légumineuses permettant de réduire les achats d'engrais minéraux, notamment azotés. La récolte en balles rondes pour le foin ou l'enrubannage a considérablement augmenté les débits de chantier et sécurisé la qualité des stocks. La gestion du pâturage s'est améliorée, notamment pour le troupeau laitier. Mais, **en production laitière**, on constate que **la part du maïs dans la ration totale ne cesse de progresser** aux dépens de l'herbe, en France et en Europe, hormis pour quelques exceptions comme l'Irlande et la Finlande. Avec l'agrandissement des troupeaux et l'augmentation du potentiel génétique, de nombreux éleveurs misent sur la sécurité avec une alimentation à l'auge au détriment du pâturage. Comme la tonne de MS d'herbe stockée coûte plus cher que la tonne de MS de maïs, c'est toute la surface en prairies qui continue à diminuer au profit du maïs. Ainsi, **au final, le surcoût avec moins de prairies et de pâturage sera double : économique et écologique...**

D'autres éleveurs ont fait le pari de l'herbe avec une conduite économe et un maximum de pâturage, quitte à produire moins par vache (LE ROHELLEC et MOUCHET, 2009 ; GARAMBOIS, 2011)... mais est-ce possible avec un troupeau laitier européen fortement holsteinisé ?

■ La génétique et la spécialisation des races ont réduit la place des prairies

L'amélioration génétique animale s'est organisée au niveau national et international sans référence explicite à la diversité régionale. Elle va mettre en compétition toutes les races et favoriser les critères de production les plus faciles à mesurer, la quantité de lait ou le gain de poids, contribuant ainsi très largement à la spécialisation vers le lait ou vers la viande, à la suprématie de la Holstein d'une part et de la Charolaise de l'autre. La spécialisation en viande a été particulièrement poussée en France et surtout en Belgique avec un type de vache allaitante lourde, coûteuse à entretenir et avec des vêlages difficiles. Ce modèle très performant quant au gain de poids des

veaux montre aujourd'hui ses limites. Certes, on dispose maintenant de nouveaux outils de sélection qui permettent de mieux prendre en compte les caractères d'élevage et ainsi de corriger certains excès, aussi bien pour la Holstein que pour la Charolaise.

Mais aujourd'hui la question doit être posée autrement : pour mieux valoriser les millions d'hectares de prairies, il faut repenser le type de vache. La Holstein à haut potentiel laitier sort de moins en moins au pâturage et présente des problèmes d'infertilité incompatible avec des vêlages groupés et une production économe de lait à l'herbe. Le jeune bovin charolais, engraisé au maïs ensilage et aux céréales, donne des carcasses lourdes qui sont peu appréciées par la grande distribution en France (DOCKÈS, 2009). Inversement, le bœuf à l'herbe irlandais ou anglais, valorisant essentiellement des prairies permanentes, donne des carcasses plus légères et mieux finies donc mieux adaptées à notre marché. De plus, dans ces pays, le troupeau allaitant est issu du troupeau laitier par croisement avec des races à viande plus rustiques, plus précoces, plus économiques et plus écologiques que nos races lourdes. Nous avons pourtant de bons exemples comme celui des vaches Aubrac, d'une remarquable fertilité malgré un hivernage long et frugal, accouplées avec des taureaux Charolais et produisant de bons veaux, très demandés. Mais ce modèle n'a guère diffusé au-delà de la région.

■ Les engrais azotés et les tourteaux peu chers ont favorisé l'ensilage de maïs

Jusqu'au début des années 1990, les céréales étaient chères mais le tourteau était bon marché par rapport au prix du lait ou de la viande. En laissant entrer le soja américain sans taxes et en quantité illimitée alors qu'elle protégeait le prix de ses céréales, **l'Europe a non seulement accepté une dépendance croissante et préoccupante en protéines végétales, mais elle a aussi condamné les légumineuses fourragères ou à graines et pénalisé les prairies**, première source traditionnelle de protéines pour les herbivores.

Pour les légumineuses fourragères, la chute a été spectaculaire. En France, les surfaces ont été divisées par 10 en 40 ans, même en incluant la luzerne déshydratée, la seule culture de légumineuses fourragères soutenue par des aides PAC bien que n'étant pas la plus vertueuse (la déshydratation consomme beaucoup d'énergie).

Parallèlement, le tourteau de soja bon marché a pu accompagner le développement du maïs ensilage, riche en énergie mais pauvre en azote, et fournir ainsi une ration équilibrée à bon compte et bien adaptée aux vaches fortes productrices comme à l'engraissement des taurillons.

Les prairies permanentes étant moins productives à l'hectare et plus complexes à bien exploiter, les éleveurs n'ont pas résisté à l'appel de produire plus et plus simplement. Paradoxalement, en France, les surfaces en prairies permanentes s'étaient assez bien maintenues pendant la première Révolution fourragère, pourtant focalisée sur le

retournement des vieilles prairies et le semis de nouvelles temporaires. Ce « décrochement » se produit plus nettement au début des années 1970, lors du développement du maïs ensilage (HUYGHE, 2009).

Par ailleurs, l'engrais azoté a longtemps bénéficié des faibles prix du pétrole (il faut 1,5 t de pétrole pour fabriquer 1 t d'azote) poussant à l'intensification et à la marginalisation des prairies permanentes. Comme le lait ou la viande étaient payés le même prix quelle que soit la ration, l'intérêt des éleveurs était de produire le plus possible, jusqu'au trop plein. **Avec la mise en place des quotas et la réforme de la PAC de 1992, il a fallu apprendre à produire moins et mieux.** C'est ainsi que l'on a redécouvert les systèmes fourragers économes et autonomes, les circuits courts, les AOC et le Bio pour augmenter la valeur ajoutée... Mais ces produits « de qualité » ne concernent que 10 % du lait de vache en France et bien moins pour la viande ; ils restent encore plus marginaux dans les autres pays de l'Union, sauf en Italie.

■ Les aides directes de la PAC ont désavantagé les prairies malgré des mesures spécifiques...

Globalement, les aides aux céréales ont toujours été très supérieures à celles des prairies, ce qui encourageait leur utilisation croissante dans la ration des vaches, brebis et chèvres, aux dépens des fourrages et des prairies. La diminution du prix des céréales suite à la réforme de 1992 a certes permis de les réintroduire dans les concentrés du commerce mais elle a aussi encouragé leur distribution plus libérale pour les femelles laitières, les concentrés représentant plus de la moitié de la ration (en MS) des troupeaux laitiers du sud de l'Europe, copiant le modèle californien. Cependant, **les céréales et le soja sont redevenus chers** et devraient le rester à moyen terme (OCDE-FAO, 2012) en raison d'une demande mondiale croissante et des surfaces agricoles limitées. Le secteur céréalier bénéficie déjà de cette embellie depuis quelques années, tout en conservant les aides de la PAC. Par conséquent, la compétition pour de nouvelles surfaces labourables sera plus rude et l'aliment concentré sera plus cher. **Cela va fragiliser un peu plus l'élevage d'herbivores** s'il n'y a pas de mesures de soutien plus appropriées pour la prairie.

Deux pas dans la bonne direction sont à souligner : l'ICHN et la prime à l'herbe. La première mesure politique en faveur des régions herbagères date des années 1970. Initié par la France avec la prime à la vache tondeuse, le principe sera repris au niveau européen lors de l'entrée de l'Irlande et du Royaume-Uni et sera intitulé « Indemnité compensatoire des handicaps naturels » (ICHN) en distinguant les zones de montagne, les piémonts et les zones défavorisées simples (ZDS) qui regroupent l'essentiel des régions herbagères. Cette mesure étant cofinancée par les pays, le montant de l'indemnité a varié en fonction de leur richesse et non en fonction de l'importance du handicap naturel ou de l'intérêt écologique. Ainsi, dans les années 1990, la *dehesa* espagnole, parcouru arboré d'une

exceptionnelle biodiversité, percevait 30 €/ha alors que les bonnes prairies luxembourgeoises, également classées en ZDS bien que permettant de nourrir deux vaches par hectare, en percevaient 200 ! Cette délimitation des ZDS de plaine, laissée à l'appréciation des pays en fonction de critères socio-économiques, est aujourd'hui contestée par la Commission dont les nouvelles propositions sont beaucoup plus restrictives. Malgré ces limites et ces critiques, il s'agissait bien d'un soutien aux zones herbagères puisque l'ensemble des zones défavorisées couvre plus de 70 % des prairies permanentes de l'UE-15.

Une deuxième mesure d'envergure a été lancée suite à la réforme de la PAC de 1992. Cette dernière se traduisant par une baisse du prix des céréales et par un soutien à l'hectare y compris pour le maïs ensilage, la France a demandé la création d'une prime au maintien des systèmes extensifs dite « **prime à l'herbe** » (PHAE) pour limiter la disparition des prairies. Cette mesure a été autorisée mais dans le cadre des MAE - qui vont être intégrées dans le 2^e pilier à partir de 2000 -, cadre mal adapté au maintien des systèmes extensifs stabilisés. D'où les critiques et les nouvelles règles demandées par Bruxelles et non comprises par nos éleveurs herbagers, qui ne pouvaient pas ne pas comparer les 300 €/ha de maïs ensilage ou de blé sans contrainte, à leur 45 €/ha de prairie² avec un cahier des charges sans cesse alourdi.

Malgré le modeste montant par hectare de ces deux primes - ICHN et prime à l'herbe -, **il est indéniable qu'elles ont contribué à limiter l'érosion des surfaces en prairies permanentes ainsi que celle du revenu des éleveurs.** Au final pour la France, 80 % des éleveurs ovins, 70 % des éleveurs bovins allaitants et 40 % des éleveurs laitiers avaient bénéficié de l'une ou/et l'autre de ces deux primes en 2004 (Institut de l'Élevage, 2007) qui représentaient respectivement 60, 25 et 20 % environ de leur revenu.

■ Depuis 2003, un gel des surfaces en prairies inéquitable et peu efficace

Avec la réforme de la PAC de 2003 et le découplage des aides, le versement de ces dernières est désormais soumis au respect de certaines règles de conditionnalité dont le maintien des surfaces en prairies permanentes. Si l'intention peut sembler pertinente pour la protection de l'environnement, les modalités d'application, rediscutées pour la PAC post 2013, ne sont satisfaisantes pour personne. Ce maintien contraint surtout les plus vertueux qui ont gardé davantage de prairies. C'est une nouvelle forme de jachère écologique non indemnisée. **Ce gel n'étant pas localisé sur les espaces d'intérêt écologique particulier** (pentes, zones de captage, flore, etc.), **il est peu efficace pour la protection de l'environnement.** De plus, étant calculé à l'échelle nationale par le taux de prairies permanentes sur la SAU, ce maintien global et relatif laisse la porte grande ouverte au retournement pour les plus opportunistes.

2 : Prime PHAE revalorisée à 76 € sur 3,5 millions ha en 2003 contre 45 €/ha pour la prime à l'herbe sur plus de 5 millions ha

Apparemment, en Europe, la baisse des surfaces en prairies permanentes semblerait se stabiliser depuis 2003 (PEYRAUD *et al.*, 2012) mais de nombreux indicateurs moins globaux ne sont pas très rassurants. Il y a d'abord le changement du seuil de classement en prairie temporaire ou permanente qui a fait glisser des prairies d'un côté ou de l'autre selon le seuil précédent du pays, ce qui brouille la surface de référence. De plus, le critère de maintien étant calculé en valeur relative par rapport à la SAU et au niveau du pays, cela laisse **de la marge quant au retournement individuel ou régional**. Ainsi, le retournement s'était accéléré dans le nord-ouest de l'Allemagne (supérieur à 8 % pour 2008 par rapport à 2004), notamment au profit du maïs destiné au biogaz, alors que la baisse est plus discrète pour l'ensemble du pays. Il en est de même en France où les statistiques montrent une baisse de 8 % des prairies permanentes entre 2000 et 2010. Ramené à la SAU, le taux de permanentes passe de 30 à 28,5 % soit une baisse relative de l'ordre de 5 % mais cette moyenne cache, là aussi, de fortes diversités inter et intrarégionales. D'après AGRESTE CENTRE (2012), les surfaces en prairies permanentes ont baissé de 17 % en Basse-Normandie et Pays de la Loire, deux régions relativement herbagères. Dans la région Centre, les prairies diminuent le plus vite là où il n'en reste plus guère comme en Eure-et-Loir et se maintiennent assez bien dans les zones herbagères allaitantes de l'Indre. Ainsi, le ratio moyen régional semble globalement satisfaisant malgré des divergences locales inquiétantes pour l'environnement. On note aussi une augmentation surprenante des prairies temporaires dans les départements de grandes cultures alors que les herbivores sont en régression ; elle pourrait s'expliquer par un changement de déclaration pour ne pas se faire piéger par l'interdiction de retournement. Cette remarque vaut aussi au niveau de la France entière où l'on note une augmentation de plus de 10 % des temporaires alors que les vaches laitières, principales utilisatrices des ces prairies cultivées, ont diminué de 10 % sur cette même période.

Ainsi, **la mesure de conditionnalité de 2003 semblerait ne pas avoir freiné les retournements de prairies lorsqu'elles sont potentiellement labourables**, et ce malgré le respect global des critères administratifs au niveau national en France et dans d'autres pays. Compte tenu des bonnes perspectives de prix du marché mondial, **la « céréalisation » de l'Europe aux dépens des prairies ne semble pas enrayée et devrait même s'accélérer !**

4. Quelques propositions pour une nouvelle donne

Face à l'accumulation des crises planétaires (alimentaire, économique, financière...), à la raréfaction de l'énergie fossile et au changement climatique annoncé (avec dégâts environnementaux et perte de biodiversité), il semble urgent de revoir notre modèle de développement basé sur la surconsommation d'énergie fossile abondante et bon marché. Il est non moins urgent de s'interroger si

la politique européenne, abandonnant la préférence communautaire, va dans la bonne direction, notamment pour l'élevage d'herbivores.

■ Un contexte européen en mutation en vue d'une compétition mondiale faussée et absurde

Nous avons montré l'importance de la PAC sur l'évolution des élevages et des prairies au cours des dernières décennies ; il nous faut donc examiner les propositions en cours de discussion pour cerner le cadre de travail des prochaines années. Or ces propositions s'inscrivent bien dans la continuité de la politique de dérégulation et d'ouverture des marchés agricoles, anticipant un accord à l'OMC qui paraît pourtant peu probable.

Pour les éleveurs laitiers européens dont nous avons montré la diversité, entre des microtroupeaux à l'Est et les gros élevages surendettés au Danemark, il leur faudra tous être compétitifs avec les Néo-Zélandais ou les Argentins qui ont des coûts de production deux fois plus faibles et des troupeaux bien plus gros. Quel est l'intérêt pour nos producteurs de « faire du volume » pour que ce lait soit transformé en poudre de lait qui devra être exportée en Chine à un prix plus attractif que celui de Fonterra, cette multinationale néo-zélandaise de statut coopératif qui produit et exporte à elle seule un tiers de la poudre de lait du marché mondial et en contrôle parfaitement tous les leviers ? Seule l'Irlande, qui fait l'essentiel de son lait au pâturage, peut afficher un coût de production par tonne de lait proche de celui des néo-zélandais (figure 2) mais avec un troupeau moyen six fois plus petit ! Les autres pays européens ne seront pas compétitifs dans la durée, notamment les plus modernisés qui ont des charges de structure et financières trop élevées et dont le Danemark est le modèle extrême (Institut de l'Élevage, 2012).

L'Europe, avec un excédent net de moins de 10 % de sa production laitière, ne serait-elle pas plus avisée de redéfinir sa politique pour les 90 % du lait consommé en Europe et transformé en un grand nombre de produits à bonne valeur ajoutée sur nos marchés régionaux ? La Commission considère qu'il n'y a pas d'alternative à la mondialisation y compris pour le lait. Or, les Etats-Unis vont non seulement continuer à protéger leur marché interne, mais ils vont aussi mieux protéger leurs producteurs... en supprimant le découplage et la compensation du différentiel de prix du lait, au profit d'une garantie de marge sur coût alimentaire associée à une régulation obligatoire des volumes en cas d'excédents. Ce dispositif devrait être voté pour le prochain Farm Bill et être accessible à tous les producteurs, y compris ceux qui ont plusieurs milliers de vaches avec peu de contraintes environnementales et des vachers mexicains sous-payés ! Pendant ce temps, l'Europe rêve de compétitivité mondiale avec ses troupeaux à quelques dizaines de vaches pour les mieux lotis et sans filet de sécurité ou presque !

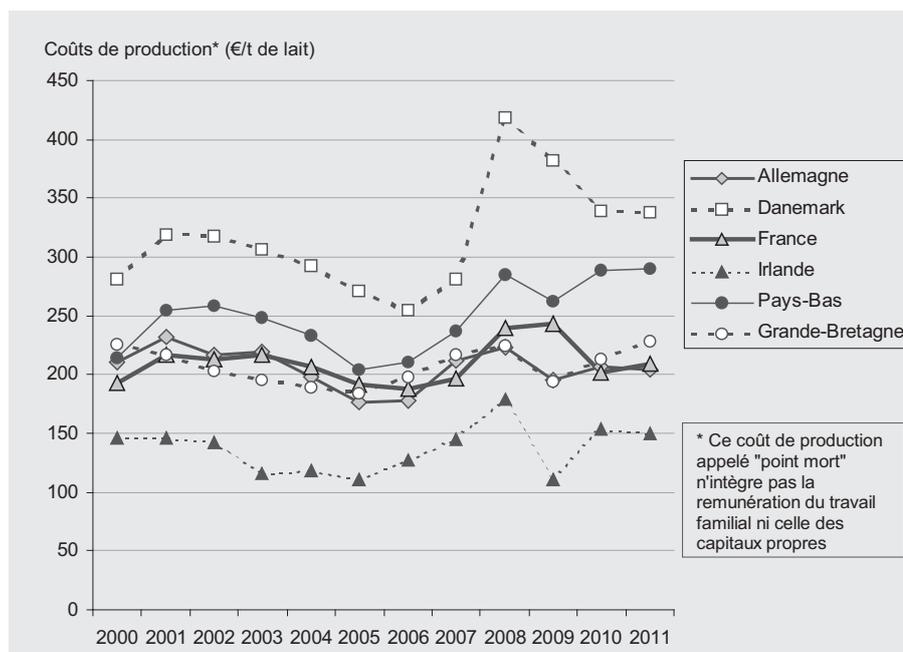


FIGURE 2 : Evolution des coûts de production du lait dans quelques pays de l'UE (DG AGRI RICA ; traitement : Institut de l'Elevage, 2012).

FIGURE 2 : Evolution of production costs among countries in the EU (DG AGRI RICA ; Institut de l'Elevage, 2012).

■ La nouvelle PAC 2020 permet un transfert des aides vers les élevages d'herbivores mais n'a pas retenu de soutien direct aux prairies

Après trois ans de débats très ouverts sur les orientations et plus laborieux sur le budget, la Commission, le Conseil et le Parlement sont parvenus fin juin 2013 à un accord sur la PAC 2014-2020. Celui-ci reste globalement dans la ligne de libéralisation des marchés avec cependant quelques innovations importantes et davantage de marges d'adaptation pour les pays (Commission européenne, 2013).

Concernant les réformes à caractère obligatoire pouvant avoir un impact sur les surfaces prairiales, la fin des références historiques et la convergence des aides du 1^{er} pilier figurent parmi les aspects majeurs. Cela devait aboutir à une prime unique par hectare, quelle que soit la culture, ce qui aurait entraîné un net renforcement des aides aux zones herbagères et pastorales en France et ailleurs, aux dépens des zones de cultures et d'élevage intensif. C'est le choix volontaire qu'a fait l'Allemagne dès la réforme de 2003. **Mais la France vient de décider d'une convergence limitée à 70 % en 2019** avec un effet bénéfique sur les prairies nettement moindre et très retardé.

Cette prime de base plus convergente sera associée à un « paiement vert » de 30 % soumis au respect de pratiques favorables à l'environnement et au climat. On y retrouve le maintien des prairies permanentes, avec les mêmes limites que décrit précédemment, ainsi que la diversification des cultures et le maintien de 5 % de surfaces d'intérêt écologique, peu contraignantes pour les élevages herbagers.

Parmi les mesures facultatives, la France a fait des choix plus clairs en faveur des systèmes d'élevage herbivores. Elle a maintenu le couplage des aides pour

les vaches allaitantes, les brebis et les chèvres, ce qui fixe mieux les herbivores dans les zones herbagères plus ou moins défavorisées. La France va aussi revaloriser les soutiens aux zones défavorisées, notamment l'ICHN et va réintégrer la prime à l'herbe (PHAE) dans un même dispositif simplifié. L'impact de cette revalorisation - fusion est *a priori* très favorable aux élevages d'herbivores dans ces régions mais il faudra attendre les décrets d'application et leur validation par la Commission pour évaluer plus précisément l'impact sur le maintien des surfaces en prairies.

Globalement, avec ce paiement redistributif, la convergence des aides du 1^{er} pilier et le renforcement des aides ICHN et PHAE, cela devrait se traduire par une augmentation des soutiens publics dans les régions de piémont et montagne de l'ordre de 30 % (un peu moins pour les élevages bovins allaitants, un peu plus pour les élevages ovins, caprins et bovins laitiers). Pour les zones défavorisées simples, la revalorisation des aides devrait être de l'ordre de 10 % (CHATELLIER, 2013).

Inversement, les systèmes intensifs de plaine de culture ou d'élevage seront moins aidés. Cependant, le choix d'un paiement plus élevé aux 52 premiers hectares au nom de l'emploi plus important en élevage et *a priori* favorable aux systèmes intensifs va sensiblement atténuer la baisse des aides, notamment pour les laitiers de l'Ouest. Mais pour ces régions il est encore plus important de se positionner sur des créneaux moins concurrentiels, permettant une meilleure valorisation du lait et de la viande à moyen terme.

En bref, les choix français pour la PAC 2014-2020 vont conforter les régions et les exploitations d'élevage herbager des zones défavorisées. Le transfert des aides en leur faveur devrait être du même ordre que le « DPU Herbe Barnier »³ soit de l'ordre d'un milliard d'euros par an (Institut

3 : DPU herbe issu du bilan de Santé décidé par le ministre soit 80 €/ha pour les 50 premiers hectares puis 50 pour les suivants et ce, pour toutes les prairies

de l'Élevage, 2009a). Les deux étant additives, il y a bien un double rééquilibrage en faveur des élevages herbagers, notamment dans les régions difficiles où cet élevage reste le pilier de l'économie et de la dynamique rurale.

Mais **que va-t-il se passer pour les systèmes mixtes culture - élevage dans les zones intermédiaires labourables**, où la taille des exploitations leur permet d'arrêter l'élevage et notamment les vaches laitières ? Ces systèmes qui dégagent les meilleurs revenus ces dernières années perdront davantage de primes et risquent d'arrêter le lait et de retourner les dernières prairies labourables au profit des cultures.

Il reste encore bien des points à préciser, pour la mise en œuvre de cette nouvelle PAC en France, notamment les surfaces éligibles au plan protéine qui devrait bénéficier principalement aux éleveurs des régions de cultures fourragères si on y intègre les associations fourragères ainsi que la définition d'une MAE « Systèmes d'élevage autonomes en fourrages et protéines ». Il faudrait que ces mesures soient réellement incitatives à la conversion des surfaces en maïs ensilage et en céréales vers davantage de prairies d'associations et de légumineuses pour freiner la tendance inverse que l'on constate dans toutes les régions de polyculture - élevage. Or on constate plutôt une accélération depuis 2007 du fait d'un marché mondial des céréales et des oléoprotéagineux plus porteur, tiré par la demande en agrocarburants.

De façon plus large, cette nouvelle PAC à la carte va encourager la multiplication de mesures nationales et régionales, aux dépens de la lisibilité et de la cohérence de la bonne valorisation de l'ensemble des territoires européens. La confirmation de la priorité des marchés et de la compétition entre régions et agriculteurs ne peut être compensée par quelques mesures ciblées sur les zones défavorisées, ce d'autant moins que ces mesures doivent être cofinancées par les pays ou régions. Enfin, **malgré tous les discours sur l'importance des prairies comme sources de biens publics majeurs, aucune mesure européenne de soutien direct n'a finalement été retenue.**

■ Une autre PAC plus herbagère et plus favorable à l'emploi est nécessaire et possible

Pourquoi s'enfermer dans ce cadre d'une compétition commerciale à courte vue, polarisée sur l'OMC, poussant à une guerre entre régions européennes si diverses, tant pour les structures que pour les contextes pédoclimatiques ? Pourquoi faudrait-il toujours plus de vaches et plus de lait par vache - au nom d'économies d'échelles non démontrées en production laitière si elle est bien liée au sol - pour produire plus de lait et fournir une matière première encore moins chère aux transformateurs ? Dans cette course mondiale, il n'y a guère de place en Europe, ni pour les petits élevages, ni pour les prairies. Il n'y en a pas non plus pour les gros troupeaux à l'auge dont le coût de l'alimentation est indexé sur celui des céréales et du pétrole.

En revanche, si nous regardons la diversité des systèmes d'élevage, ici et dans le monde, alors nous trouvons de bonnes raisons de croire en l'avenir des systèmes herbagers, en lait comme en viande. Mais alors il nous faut aussi changer de paradigme et inverser nos priorités et nos ratios !

- **Soutenir et valoriser en priorité les régions à forte contraintes pédoclimatiques** où se situent l'essentiel des prairies et des élevages d'herbivores. Cette compensation des handicaps doit s'opérer au niveau du budget européen. La logique économique de l'industrie agroalimentaire pousse à la concentration et à la spécialisation des élevages et des régions, dont nous avons montré les limites et les effets pervers. Il ne suffira pas de voter de nouvelles règles environnementales à Bruxelles ; il faut qu'elles soient pertinentes et cohérentes avec les aides publiques et avec les signaux du marché, pour pouvoir être réellement mises en œuvre. L'exemple de la prime à l'herbe ou au maïs ensilage dans un rapport de 1 à 7 est assez éloquent... (le bilan environnemental plaide pour le rapport inverse !). Toutefois, il ne suffira pas de petites mesures volontaires et cofinancées par les pays pour redynamiser des régions en déprise. Il faut rapidement mobiliser les fonds de cohésion en faveur du développement rural et la restauration des infrastructures de transport, de transformation, de formation... des régions les plus pauvres de l'Europe de l'Est qui sont le plus souvent des régions herbagères. Il faut surtout proposer une valorisation des produits sur les marchés locaux et régionaux permettant de recréer de la plus-value pour les petits producteurs et du lien social.

- **Repenser le type de vache : des laitières plus mixtes plus rustiques.** Pour les régions herbagères comme pour les petites fermes, il faudrait aussi repenser le type de vache. Les vaches allaitantes remplaçant les laitières sans pouvoir préserver l'emploi et la vie rurale, leur place devrait être limitée sauf dans un cadre contractuel environnemental ou de type Natura 2000. En production laitière, une vache plus rustique, mieux adaptée pour amortir les variations en quantité et qualité du pâturage, sera plus appropriée que la Holstein, forte consommatrice de maïs et de soja. C'est le choix des Néo-Zélandais et des Irlandais qui ont sacrifié la valeur bouchère, quitte à développer un troupeau allaitant en parallèle. Or, l'analyse des bilans environnementaux, carbone et méthane inclus, des deux troupeaux séparés apparaît moins favorable que celui d'un troupeau plus mixte produisant la même quantité de lait et de viande comme cela a été montré pour la Bavière (KAMPSCHULTE, 2009). Pour l'éleveur polonais, la valorisation du veau provenant de vaches Frisonnes encore bien conformées reste intéressante. Les éleveurs de Haute-Loire pratiquent le croisement de toutes les vaches montbéliardes avec du Charolais pour obtenir un veau très recherché, quitte à acheter les génisses de renouvellement. Mais, plus généralement, il s'agit d'abord de revaloriser nos élevages normands ou Pie-Rouge qui produisent du lait et de la viande de qualité, principalement à l'herbe.

- **Encourager et aider la conversion vers les systèmes herbagers économes.** Ces élevages herbagers

plus ou moins mixtes, bien conduits, dégagent un revenu disponible élevé malgré un produit brut plus limité (LE ROHELLEC et MOUCHET, 2008). Ils sont plus économes en intrants et moins dépendants des banques, nécessitent moins d'investissement en bâtiment et matériel donc moins de charges. Ils génèrent plus d'emplois et de bénéfices écologiques pour la région que les systèmes conventionnels (GARAMBOIS, 2011). Cependant, l'image des systèmes laitiers herbagers en France a longtemps été handicapée par celle d'éleveurs pratiquant un pâturage extensif traditionnel. Aujourd'hui, il est démontré que ces systèmes herbagers bien conduits assurent des revenus semblables voire supérieurs aux systèmes ayant une large part de maïs. Toutefois, ils sont plus complexes à gérer et nécessitent un parcours de formation et un apprentissage longs ; cela justifierait une aide à la conversion sur plusieurs années (comme en agriculture biologique) et une formation en groupe pour mieux partager les expériences et progresser plus sereinement.

Cette reconversion à l'herbe et au pâturage n'est plus une utopie en production laitière. En France, des groupes d'éleveurs se retrouvent de plus en plus nombreux dans le RAD (Réseau d'agriculture durable), initié par André POCHON (1981) et qui s'étend au delà du Grand Ouest. C'est aussi une réalité pour ces groupes d'éleveurs américains du Wisconsin qui ont redécouvert l'intérêt du pâturage dans les années 1990. Dix ans plus tard, ce retour à l'herbe concernait déjà près d'un élevage sur quatre, principalement des jeunes agriculteurs (PFLIMLIN, 2010). Aujourd'hui, presque toutes les universités du nord-est des Etats-Unis ont redéveloppé des formations et des services de conseil pour la prairie et le pâturage pour le troupeau laitier alors que ces thèmes avaient été abandonnés pendant plusieurs décennies.

- **Priorité à l'emploi et au changement d'indicateur : combien de familles par million de litres ?** Plutôt que de se focaliser sur la productivité du travail (en tonnes de lait ou de viande par travailleur), copiée sur un modèle américain non durable, il serait plus judicieux aujourd'hui, face au niveau dramatique du chômage dans presque toute l'Europe, de rechercher les systèmes qui permettent un maximum d'emplois pour un même volume de lait ou de viande. Ainsi, le modèle danois avec plus d'un million de litres de lait par ferme serait définitivement discrédité, d'abord par son niveau d'endettement et son coût de production très élevé, ensuite pour son inefficacité sociale, imposant une productivité démesurée pour un revenu dérisoire, et enfin parce qu'il vide les campagnes aux dépens des hommes, des prairies et de l'environnement. Ce même million de litres de lait fait vivre aujourd'hui 3 familles en Bretagne, 6 en Auvergne, 30 en Pologne ou en Lituanie et 50 en Roumanie ! Mais ni la Commission Européenne, ni les gouvernements de ces pays ne croient que **ces petits élevages peuvent être le véritable moteur du développement de ces régions**. Pour l'année 2014, dédiée à l'exploitation familiale par l'ONU, on pourrait espérer que ce changement de paradigme soit au cœur du débat lors des élections des députés européens !

Conclusions et perspectives

- Il n'y a pas d'avenir pour les prairies sans herbivores et sans éleveurs nombreux et reconnus. La mesure autoritaire et uniforme de non-retournement des prairies permanentes n'est pas pertinente sans adaptation locale ou régionale. Elle est peu efficace pour l'environnement, et ce d'autant moins qu'elle laisse toute liberté de retournement aux opportunistes jusqu'au seuil d'alerte national, lui-même réajusté périodiquement. Il serait temps de passer de la contrainte non indemnisée et virtuelle à la reconnaissance concrète et à la rémunération des services et des biens publics apportés ou associés à la prairie pérenne.

- Les rapports de prix entre les céréales et le soja par rapport à celui du lait et de la viande semblent durablement modifiés en défaveur de ces derniers. Pour éviter la régression de l'élevage herbivore, il faudrait modifier davantage la distribution des aides et instituer une prime supplémentaire de l'ordre de 200 € par hectare de prairie pérenne, largement justifiée par ses contributions environnementales et sociétales. En fait, plusieurs études ont montré que cette contribution serait même supérieure à 600 € par ha de prairie (CAS, 2009 ; PUYDARIEUX et DEVAUX, 2013).

- Les propositions pour la PAC 2014-2020 ne sont pas de nature à modifier l'érosion des prairies faute de vision d'avenir pour l'élevage herbivore européen. La focalisation de la Commission sur la restructuration et sur la compétition interne et externe ne peut que se traduire par l'élimination du plus grand nombre d'éleveurs et le découragement des jeunes pour l'installation, au détriment de l'emploi. Les adaptations françaises permettent de limiter les dégâts pour l'élevage herbivore, de corriger les déséquilibres trop flagrants mais ne permettent pas d'arrêter la guerre économique, ni la priorité donnée au marché.

- L'Europe peut et doit renforcer son autonomie en protéines ; elle dispose des surfaces et d'un milieu favorable. Les herbivores, y compris les vaches laitières, peuvent très rapidement se passer du soja du continent américain - OGM de surcroît - notamment en encourageant le développement des prairies riches en légumineuses et en réduisant la part du maïs. En laissant ce choix à la discrétion des pays et en le plafonnant à 2 % des aides pour la période 2014-2020, les instances européennes n'ont pas voulu ou osé en faire une priorité.

- Les élevages d'herbivores, y compris les laitiers, devraient valoriser en priorité les zones herbagères non ou difficilement labourables et avec un type de vache mieux adapté au pâturage. Sans signal politique fort au niveau européen, c'est la tendance inverse qui va se prolonger aux dépens des zones herbagères défavorisées.

- Le troupeau allaitant étant inexistant dans la plupart des pays de l'Europe de l'Est, alors qu'il y a une dizaine de millions d'hectares de prairies permanentes à valoriser, il faudrait s'orienter vers un type de vache laitière plus mixte, plus rustique et donner les moyens aux petits élevages de se développer, en mobilisant aussi les

fonds européens de cohésion pour mieux relancer le développement rural et les infrastructures locales, à l'abandon depuis plus de 20 ans.

- La bonne gestion des prairies et du pâturage reste un art qui nécessite un apprentissage permanent, en groupes d'éleveurs. Ces groupes doivent être appuyés par des réseaux d'élevages et des techniciens de terrain, ce qui suppose de nouvelles priorités pour la recherche et des services de conseil. La France a quelques expériences originales en ce domaine mais il faudra un redéploiement de moyens plus conséquent pour convaincre davantage d'éleveurs.

Mais, au-delà de ces révisions urgentes concernant l'élevage d'herbivores, **c'est l'orientation marchande de la PAC devant les règles de l'OMC qu'il faudra revoir pour préserver notre sécurité alimentaire et l'équilibre de nos territoires.** Il en va de l'avenir de **l'Union Européenne, qui doit être plus solidaire, plus respectueuse des hommes et de la nature.**

Remerciements : Je remercie Baptiste Buczinski, Christophe Perrot et Jean-Louis Peyraud pour les documents mis à ma disposition.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGRESTE CENTRE (2012) : "Recensement Agricole 2010. Les prairies se maintiennent en région Centre entre 2000 et 2010", *Agreste Centre*.
- CAS (2009) : *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Rapports et documents, n°18, La Documentation Française.
- CHATELLIER V. (2013) : "Les effets redistributifs des décisions françaises relatives à la PAC post 2015", *Acad. Agri de France*, 6 novembre 2013.
- Commission européenne (2013) : *Réforme de la PAC : Memo*, Bruxelles (26 juin 2013).
- DOCKÈS A.C. (2009) : *Synthèse des entretiens auprès des associations de distribution*, Projet COSADD, Institut de l'Elevage, 16 p.
- Eurostat (2010) : <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/>
- GARAMBOIS N. (2011) : *Des prairies et des hommes ; les systèmes herbagers économes du bocage poitevin*, thèse de doctorat AgroParisTech.
- HUYGHE C. (2009) : "Evolution des prairies et des cultures fourragères au cours des 50 dernières années", *Fourrages*, 200, 407- 428.
- Institut de l'Elevage (2007) : *La prairie, un enjeu économique et sociétal*, Dossier Economie Elevage, n° hors série Prairie, Technipel.
- Institut de l'Elevage (2009a) : *Le bilan de santé de la PAC en France, un rééquilibrage en faveur de l'élevage*, Dossier Economie Elevage, n° hors série Spécial PAC.
- Institut de l'Elevage (2009b) : *Le lait dans les montagnes européennes, un symbole menacé*, Dossier Economie Elevage, n°390.
- Institut de l'Elevage (2012) : *Les modèles laitiers du nord de l'Union européenne à l'épreuve de la volatilité*, Dossier Economie de l'Elevage, 428, 70 p.
- KAMPSCHULTE J. (2009) : "Doppelnutzung statt Hochleistung", *Der kritische Agrarbericht*, 136-141.
- LE ROHELLEC C., MOUCHET C. (2008) : "Efficacité économique des systèmes laitiers herbagers en agriculture durable en comparaison avec le RICA", *Fourrages*, 193, 107-113.
- OCDE-FAO (2012) : *Agricultural Outlook 2012-2022* ; <http://www.oecdbookshop.org/>
- PEYRAUD J.L., PEETERS A., DE Vlieghe A. (2012) : "Place et atouts des prairies permanentes en France et en Europe", *Fourrages*, 211, 195-204.
- PFLIMLIN A. (2010) : *Europe Laitière, valoriser tous les territoires pour construire l'avenir*, éd. France Agricole, 320 p.
- 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.
- PFLIMLIN A., FAVERDIN P., BÉRANGER C. (2009) : "Un demi-siècle d'évolution de l'élevage bovin, bilan et perspectives", *Fourrages*, 200, 429-464.
- POCHON A. (1981) : *La prairie temporaire à base de trèfle blanc*, ITEB-Technipel.
- PUYDARIEUX P., DEVAUX J. (2013) : "Quelle évaluation économique pour les écosystèmes rendus par les prairies en France métropolitaine", *Notes et Etudes économiques*, 37, 51-86.



Association Française pour la Production Fourragère

La revue *Fourrages*

est éditée par l'Association Française pour la Production Fourragère

www.afpf-asso.org



AFPF – Centre Inra – Bât 9 – RD 10 – 78026 Versailles Cedex – France

Tél. : +33.01.30.21.99.59 – Fax : +33.01.30.83.34.49 – Mail : afpf.versailles@gmail.com

Association Française pour la Production Fourragère