

# Economie de l'élevage

DOSSIER

SPÉCIAL  
PAC

N°452

18 €



Confédération  
Nationale de l'Élevage

**CNE**

## LA PAC DANS TOUS SES ÉTATS



## LES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE

sont une publication mensuelle du Département Économie de l'Institut de l'Élevage. Les Dossiers Économie de l'Élevage traitent de l'analyse des marchés du lait et des viandes ; de l'évolution des structures et des résultats des exploitations d'élevage ; de perspectives démographiques, territoriales ou de filières... en France, en UE ou dans les principaux pays concurrents ou partenaires.

### AVERTISSEMENT :

Les éléments de ce Dossier Économie de l'Élevage sont en particulier issus des interventions des experts qui sont intervenus lors de la Conférence "La PAC dans tous ses États" le 20 novembre 2014 à Paris. Nous tenons ainsi à remercier MME R. DWYER, K. ROUSSEL, J. STACHOWIAK et MM. K. DE ROEST, J.L. IRANGO ALQUEZAR, S. SCHLUETER et N. VAN OPSTAL.

Néanmoins ce dossier n'engage que ses rédacteurs.



### RÉDACTEURS :

Sébastien BOUYSSIERE, Baptiste BUCZINSKI, Marie CARLIER, Jean-Marc CHAUMET, Philippe CHOTTEAU, Pauline MADRANGE, Caroline MONNIOT, Christophe PERROT, Mélanie RICHARD, Gérard YOU.

# La PAC dans tous ses États

Les grandes lignes de la réforme de la nouvelle Politique agricole commune sont connues depuis juin 2013. Afin de concilier les intérêts de 28 pays aux agricultures et aux niveaux de vie très hétérogènes, cette PAC est pleine de "subsidiarité", en fait largement à la carte, pourvu que les principes généraux comme la convergence des aides (finalement souvent partielle) et le verdissement soient appliqués.

Les États membres ont décidé l'application de leur réforme en 2014. Elle est parfois nationale et fort simple, mais souvent complexe, pour se caler au mieux au tissu fin des spécialisations régionales voire locales. Afin d'y voir plus clair sur les aides directes, qui ont un impact considérable sur l'équilibre économique et territorial des filières lait et viande de ruminants, l'Institut de l'Élevage a co-organisé avec la CNE une Conférence "La PAC dans tous ses États", le 20 novembre dernier à Paris. Nous y avons convié des représentants des 7 plus grands pays producteurs de lait et de viande de ruminants de l'UE à nous exposer les options de leurs pays, leurs justifications et les impacts attendus.

Ce Dossier Économie de l'Élevage est largement inspiré par les interventions de nos conférenciers. Cependant, le Département Économie de l'Institut de l'Élevage est le seul responsable du contenu et des analyses qui suivent.

A parcourir ce document, le lecteur distinguera des philosophies de réforme bien différentes, avec un gradient allant d'un libéralisme assumé en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Angleterre par exemple (le Danemark aurait pu y être ajouté), au statu quo recherché en Espagne. Avec bien entendu toutes les solutions intermédiaires. Ainsi, l'Irlande et la Pologne privilégient leurs filières lait et viande, mais avec des outils très différents : convergence très limitée et développement rural dans la verte Erin ; recouplage maximum, paiement redistributif et politique des structures en Pologne.

Cette réforme à la carte de la PAC apparaît ainsi comme un révélateur des stratégies nationales pour les exploitations et les filières lait et viande. Le point aveugle de cette réforme reste la gestion des aléas et de la volatilité des marchés, qui n'est plus traitée par l'OCM unique. Pour certains pays, c'est aux assurances privées de prendre le relais, à travers le second pilier. Pour d'autres, on ne pourra pas se passer durablement de politique publique de régulation des marchés. Mais tout cela relève du débat pour la prochaine PAC, que nous avons esquissé dans la dernière partie de cette conférence "La PAC dans tous ses États"\*.

\*Pour voir et revoir les interventions de cette conférence, rendez-vous sur le site : [www.idele.fr](http://www.idele.fr)

## SOMMAIRE

**1 /** DES STRATÉGIES  
OFFENSIVES AU NORD,  
DÉFENSIVES AU SUD

**2 /** FRANCE  
Une réforme ciblée sur l'élevage ruminant

**3 /** PAYS-BAS  
Une réforme qui passe en douceur

**4 /** ALLEMAGNE  
Convergence à 100% et découplage  
total : libéraliser pour conquérir des  
marchés

**5 /** POLOGNE  
Aides directes et couplage pour moderniser et soutenir l'élevage

**6 /** IRLANDE  
Une convergence minimale afin de favoriser le potentiel  
exportateur

**7 /** ROYAUME-UNI  
Convergence totale à géographie variable

**8 /** ITALIE  
Un pays déficitaire sur une position défensive

**9 /** ESPAGNE  
A la recherche du statu quo

1

# LA PAC DANS TOUS SES ÉTATS

Des stratégies offensives au Nord, défensives au Sud



Budget PAC en baisse, convergence entre les anciens et les nouveaux États membres, convergence des DPU, verdissement : les règles générales de la réforme sont connues. Mais les options prises par chaque pays sont divergentes, entre stratégies offensives des pays qui se sentent taillés pour le marché mondial et les autres.

## Un budget de la PAC en baisse

La nouvelle politique agricole commune se met en place dans un contexte d'austérité qui se traduit par budget européen total revu à la baisse (-3,4% par rapport au précédent cadre financier pluriannuel). L'enveloppe allouée à la PAC régresse elle de 10% (-8,8% pour les paiements directs et les mesures de marché et -13,4% pour le développement rural), ce qui va se traduire par une baisse des soutiens pour l'ensemble des éleveurs européens. La possibilité est laissée aux États membres d'effectuer un transfert entre les deux piliers de la PAC pouvant aller jusqu'à 15% (voire 25% pour les nouveaux États membres), ce qui permet d'orienter les soutiens en fonction des priorités du pays. Sur les 28 États membres ou Régions (comme l'Écosse ou encore la Flandre belge) de l'Union européenne, 18 ont profité de cette opportunité, dont 13 pour augmenter le budget du 2<sup>ème</sup> pilier.

Bien qu'étant le plus élevé dans l'UE, le budget PAC de la France ne correspond qu'à 13% de sa production agricole finale, dans la moyenne européenne. Rapportés à leur production, le Danemark ou les Pays-Bas ont un budget PAC très faible alors que la Pologne et l'Irlande au contraire ont un budget PAC correspondant à 21% de leur production agricole finale.

## Une PAC à la carte

Bien que reposant sur un cadre et des principes communs, cette réforme laisse une très grande latitude aux États membres, tant sur le choix des mesures à mettre en place que sur les modalités d'application\*. Il en résulte une très grande diversité d'application de la PAC d'un pays à l'autre.

### Le 1er pilier

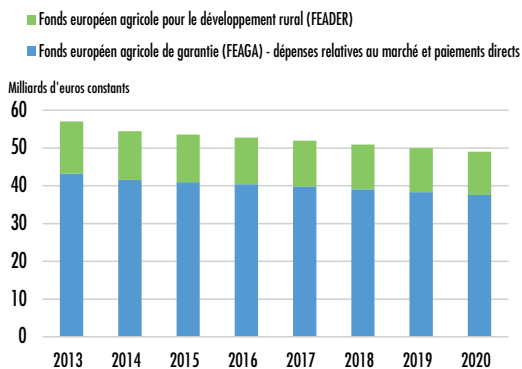
Le premier pilier de la PAC se décompose entre des soutiens découplés et des soutiens ciblés.

#### Les paiements découplés

Deux mesures d'aides découplées sont obligatoires : le verdissement à hauteur de 30% et le régime de paiement de base (RPB), qui succède au DPU. A celles-ci peut s'ajouter une redistribution sur les premiers hectares de chaque exploitation.

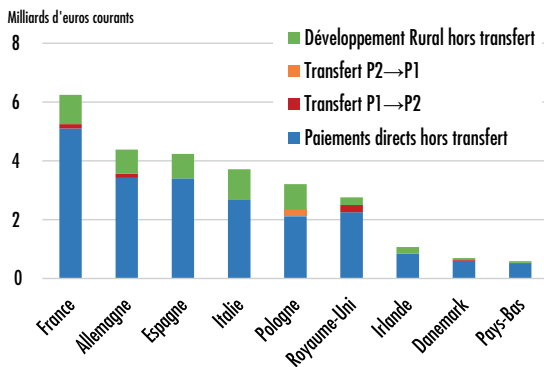
Au niveau européen, 55% des paiements au titre du 1<sup>er</sup> pilier sont dédiés au régime de paiement de base. L'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier dédiée aux RPB pour 2015 varie de 12% (Malte) à 68% (Irlande, Luxembourg et Pays-Bas). 18 États membres ont choisi d'atteindre un montant forfaitaire, qu'il soit régional ou national, par une convergence totale, dont la quasi-totalité des nouveaux États membres. A l'inverse, 9 pays ont choisi de limiter la convergence à 60% en 2019, pour la plupart avec une limitation des pertes à 30% par exploitation. Seule la France a opté pour une convergence limitée à 70% en 2019 (avec limitation des pertes à 30%).

### ÉVOLUTION DU BUDGET EUROPÉEN POUR LA PAC



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après DG Agri

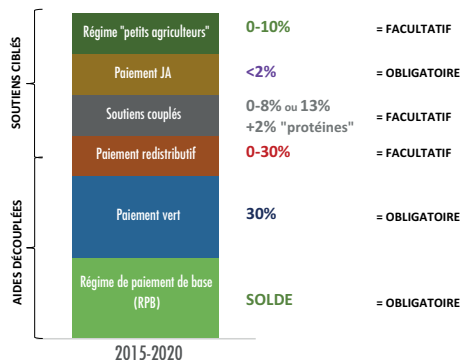
### RÉPARTITION DU BUDGET PAC DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Copa-Cogeca

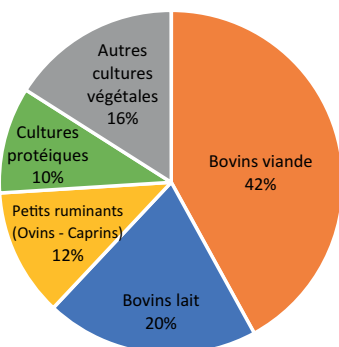


### ARCHITECTURE DES AIDES DIRECTES DU 1<sup>ER</sup> PILIER UE



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communications de la Commission européenne

### RÉPARTITION DES SOUTIENS COUPLÉS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après DG Agri

Le verdissement, cadré budgétairement, permet des adaptations concernant la mise en place des 3 mesures obligatoires :

- L'obligation du maintien des prairies naturelles se fera ainsi au niveau régional pour 4 pays (l'Allemagne, la Belgique, la France et le Royaume-Uni) et sera nationale pour les autres,
- Seuls 5 pays ont demandé des systèmes d'équivalence pour le verdissement soit en lien avec des pratiques certifiées (agriculture biologique par exemple pour la France), soit en lien avec des mesures de développement rural. Ces équivalences concernent principalement la mesure de diversification des cultures,
- Parmi l'ensemble des éléments proposés par la Commission européenne comme surfaces d'intérêt écologique, les États membres pouvaient choisir de réduire la liste. Si 13 États membres ont choisi de prendre en compte plus de 10 éléments de la liste de la Commission, 6 pays ont préféré réduire la liste à moins de 4 types.

Le paiement redistributif permet aux États membres qui le souhaitent de mettre en place un paiement forfaitaire supplémentaire aux premiers hectares de chaque exploitation. Cette mesure facultative a été choisie par 8 pays ou régions (la seule Wallonie en Belgique).

#### Un retour historique vers les paiements couplés

Après le découplage total des soutiens directs recherché depuis 2000, le nouveau règlement de la PAC permet aux États membres d'augmenter la part des aides couplées dans le 1<sup>er</sup> pilier. Ils peuvent en effet utiliser jusqu'à 8 ou 13% (en fonction du niveau des aides couplées en 2013) de leur enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier pour des aides couplées, auxquels s'ajoutent 2% pour des cultures protéïques. 3 États membres ou régions (la Wallonie, le Portugal et la Finlande) demandent une dérogation à la Commission européenne pour dépasser ce plafond, jusqu'à 20%.

Sur l'ensemble du budget européen des aides directes de la PAC, 10% seront utilisés pour des paiements couplés. L'ensemble des États membres, à l'exception de l'Allemagne et de 3 Nations du Royaume-Uni, ont choisi de mettre en place des soutiens couplés. L'Irlande et le Luxembourg ont choisi de ne mettre en place qu'un soutien aux cultures protéïques. 15 pays ont choisi d'utiliser au moins 13% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier pour des paiements couplés.

Ces soutiens sont très fortement orientés vers les productions de ruminants (les 3/4 des soutiens couplés utilisés). Le secteur de la viande bovine est le plus bénéficiaire avec 42% des paiements couplés au niveau européen et un soutien activé dans 24 États membres. L'aide aux cultures protéïques représente 10% des soutiens couplés et a été activée dans 16 pays.

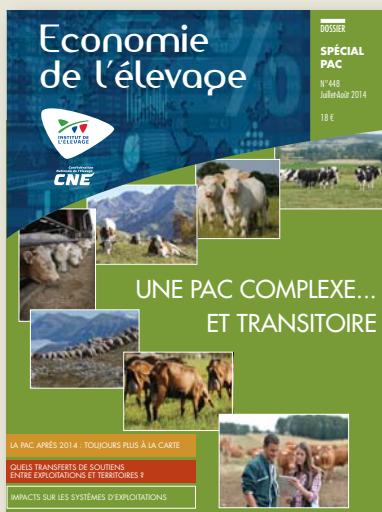
#### Un 2<sup>ème</sup> pilier sans grands changements

Les États membres ont le choix de mettre en place soit un programme national soit des programmes régionaux pour l'application du second pilier de la PAC. Ces programmes sont à soumettre à l'approbation de la Commission européenne, qui n'a à ce jour pas encore rendu son verdict sur l'ensemble des programmes.

Peu de changements sont apparus sur les mesures du second pilier :

- financement de la gestion des risques et de l'assurance récolte dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier,
- financement du soutien à l'agriculture biologique sur des mesures du 2<sup>ème</sup> pilier uniquement,
- revalorisation des Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel (ICHN) et révision du zonage d'ici 2018,
- révision des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques,
- évolution des taux de cofinancement.

\*Pour plus de précisions sur les options proposées par la réforme de la PAC, se référer au dossier Économie de l'élevage "Une PAC complexe... et transitoire" n°448 de Juillet-Août 2014



# 2

# FRANCE

## Une réforme ciblée sur l'élevage ruminant



Comme les pouvoirs publics français se plaisent à la rappeler, la plupart des options négociées à Bruxelles ont été appliquées en faveur des productions d'élevage ruminant. Néanmoins, il restera des perdants dans toutes les catégories d'exploitations. Les exploitations les plus intensives seront les plus affectées, en particulier à travers la convergence des aides, et devront trouver d'autres leviers de compétitivité. C'est tout particulièrement le cas de l'engraissement de jeunes bovins et de veaux de boucherie.

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 28,9 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 65,9 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 13 %

### Mise en œuvre de la PAC en France

#### Convergence nationale lente

La France a fait le choix d'une convergence à 70% en 2019 avec limitation des pertes à 30% et d'un verdissement proportionnel au droit à paiement de base afin de limiter la baisse des aides pour les secteurs ayant des DPU élevés. Par ailleurs, le transfert de 3% du budget du 1<sup>er</sup> vers le 2<sup>ème</sup> pilier dès 2014 accentue la baisse des DPU. Une redistribution sur les 52 premiers hectares de chaque exploitation (moyenne nationale) permet de favoriser les exploitations intensives de petite taille, en particulier les élevages laitiers de l'Ouest.

#### Couplage important en faveur des exploitations de ruminants

Les aides couplées ont été portées au maximum possible avec 13% du budget du 1<sup>er</sup> pilier auxquels s'ajoutent 2% pour les cultures protéiques. Orientées principalement vers l'élevage ruminant, elles permettent de conforter les aides déjà existantes pour les productions ovines et caprines (respectivement 18 € et 16 € par femelle reproductrice), un rebaselement de l'aide bovine allaitante en recréant des références sur l'année 2013 et la création d'une aide pour les vaches laitières (35 € par vache). De plus, les 2/3 de l'enveloppe pour les cultures protéiques sont orientées vers les exploitations d'élevage afin de favoriser l'autonomie alimentaire, avec la possibilité de primer les surfaces de mélanges prairiaux à 50% de légumineuses.

#### Revalorisation du soutien aux zones à contraintes naturelles

Sur le 2<sup>ème</sup> pilier, la revalorisation des ICHN (avec un budget global, FEADER et cofinancement national, de 1,056 milliard d'euros par an à partir de 2016) permet de conforter les éleveurs en zones défavorisées. Les autres mesures du 2<sup>ème</sup> pilier sont régionalisées.

### Quels impacts sur les filières ruminant ?

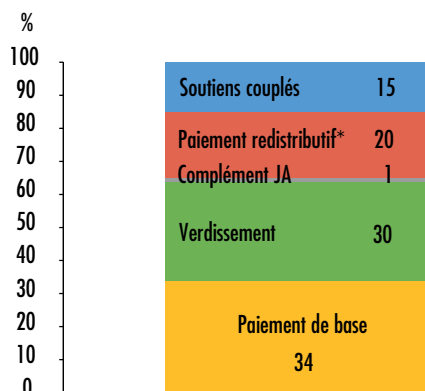
Si les exploitations en zones à contraintes naturelles pour toutes les productions de ruminants sont a priori confortées (convergence des aides, revalorisation des ICHN,...), les exploitations plus intensives sont fragilisées par la réforme. Les naisseurs-engraisseurs et les engraisseurs de bovins sont en particulier fortement affectés avec des baisses pour les engraisseurs spécialisés de 31% de leurs aides PAC 2011 en moyenne (estimées sur la base des exploitations du RICA).

En production laitière, ce sont les exploitations intensives de zones de plaine qui vont être les plus impactées par la réforme (-13% en moyenne pour les exploitation spécialisées et -21% pour les polyculteurs-éleveurs entre 2011 et 2019 sur la base du RICA). Certains éleveurs de ces zones de plaine pourraient chercher à produire plus de lait avec la fin des quotas dans une logique de maximisation du produit à l'hectare.

	Production (1000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1000 têtes)
Lait de vache	24 426	2	3 697
Viande bovine	1414	1	4 106
Viande ovine	80	3	3 940
Lait de brebis	267	5	1595
Lait de chèvre	598	1	880
Viande caprine	7	4	

Source : Eurostat

### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER EN FRANCE



\* A l'horizon 2019

Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

3

# PAYS-BAS

## Une réforme qui passe en douceur



**Nico Van Opstal,**  
Conseiller aux Affaires Agricoles à  
l'Ambassade des Pays-Bas en France

L'application de la réforme de la PAC aux Pays-Bas est très simple, avec une convergence totale à l'horizon 2019. Certes l'aide à l'ha sera encore très élevée (380 €/ha). Mais les leviers principaux sont ailleurs, dans la recherche de durabilité et d'innovation, les véritables clefs pour conquérir les marchés à l'export !

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 1,8 million ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 16,8 millions
- Budget PAC/Production agricole finale : 4%

### Des filières compétitives tournées vers l'export

Avec 12,4 millions de tonnes de lait produites, la filière laitière occupe une place majeure. La production laitière est l'activité principale du tiers des exploitations néerlandaises et occupe près de la moitié de la SAU. Mais la filière laitière joue également un rôle important dans le commerce extérieur du pays, contribuant à hauteur de 7% dans les exportations agroalimentaires totales.

Avec 1,2 million de veaux abattus et près de 180 000 téc produites, les Pays-Bas sont le 2<sup>ème</sup> producteur européen de veaux de boucherie derrière la France. Cette production est à 90% destinée à l'export.

### Une convergence totale

Les choix des Pays-Bas pour la nouvelle PAC sont très clairs : le 1<sup>er</sup> pilier représente 90% du budget et un transfert modeste de 4%/an (31 M€) vers le 2<sup>ème</sup> pilier est prévu, en particulier pour abonder les mesures sur la qualité de l'eau et l'innovation. La convergence du paiement de base est totale, sans limitation de perte, mais avec une réduction de 5% du paiement de base au-dessus de 150 000 €. En 2019, tous les agriculteurs recevront ainsi le même paiement de base, soit 380 €/ha, un des niveaux les plus élevés en Europe.

Aucune aide couplée ne sera accordée, sauf dans des cas très exceptionnels, comme les bovins et les ovins des réserves naturelles, qui ne bénéficiaient pas d'aides dans l'ancienne PAC.

Des aides seront cependant spécifiquement orientées vers les jeunes agriculteurs (2% du 1<sup>er</sup> pilier). Le montant supplémentaire sera de 50 €/ha en 2019 avec une limite maximum de 90 ha.

Le second pilier ne représente que 10% des fonds européens versés aux Pays-Bas. Ces 607 millions d'euros sont complétés par des cofinancements nationaux. Les objectifs prioritaires sont la gestion durable des écosystèmes (50% du budget) et la compétitivité des exploitations (1/3 du budget).

### Une PAC qui avait été anticipée

Le secteur agricole néerlandais se préparait depuis plusieurs années à cette réforme de la PAC. La baisse des soutiens publics avait été anticipée par les syndicats agricoles et les différents secteurs étaient prêts. Le changement n'a donc pas été ressenti comme un choc.

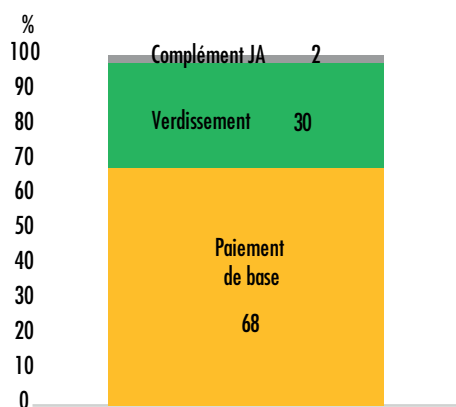
Les mots clefs utilisés par Nico Van Opstal, attaché agricole à l'Ambassade des Pays-Bas à Paris, lors de la conférence du 20 novembre dernier étaient : innovation, en particulier à travers des partenariats entre la recherche fondamentale, appliquée et les entreprises, et pour durabilité, car la problématique du bien-être animal et la gestion des effluents d'élevage constituent le principal défi pour le secteur.

La fin des quotas laitiers est considérée comme une vraie chance à saisir pour augmenter la production, avec un objectif à +20%, et pour profiter des opportunités sur les marchés mondiaux.

	Production (1000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1000 têtes)
Lait de vache	12 408	5	1597
Viande bovine	379	7	86
<i>dont veau</i>	180	2	-
Viande ovine	12	10	567
Viande caprine	2	6	242
Lait de chèvre	232	8	

Source : Eurostat

### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER AUX PAYS-BAS



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014

# 4

## ALLEMAGNE

### Convergence à 100% et découplage total : libéraliser pour conquérir des marchés

L'Allemagne confirme ses choix de 2003 : régulation minimale, convergence et découplage tout en essayant de préserver les petites et moyennes exploitations. L'objectif est de renforcer la durabilité, la rentabilité et la compétitivité des exploitations y compris à l'exportation, mais elles restent seules face à la volatilité.



**Simon Schlueter,**  
Responsable de la section laitière  
au DBV

#### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 16,7 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 80,8 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 12%

### Un acteur majeur des filières bovines, tourné vers l'export

L'Allemagne est le leader européen en lait et compte encore 78 000 exploitations laitières en 2014, marquées par une forte diversité régionale. Le pays a accru sa production ces dernières années profitant des augmentations de son quota national, et le surpassant même sensiblement lors des deux dernières campagnes. La filière allemande, largement tournée vers l'exportation, se sent bien positionnée pour profiter des opportunités offertes par la hausse de la demande laitière mondiale.

L'Allemagne est aussi un acteur majeur dans le secteur de la viande bovine. Sa production est de plus en plus majoritairement le fait d'animaux issus du cheptel laitier puisque son modeste cheptel allaitant est en recul depuis la réforme PAC de 2003. Le pays n'est que légèrement excédentaire mais notablement présent à l'exportation.

Il compte en revanche peu de petits ruminants et occupe des positions très secondaires en Europe dans les filières ovines et caprines.

### Convergence nationale et découplage total

L'Allemagne a fait le choix d'une convergence nationale progressive des paiements découplés à partir de 2015, jusqu'à un montant uniforme de 259 €/ha en 2019 pour le paiement de base (174 €/ha) et le paiement au titre du verdissement (85 €/ha). Contrairement à la France, elle a déjà fait une bonne partie du chemin entre 2005 et 2013 en introduisant un mécanisme de péréquation dans la répartition des enveloppes entre Länder qui a limité les écarts inter-régionaux ainsi qu'une régionalisation progressive des paiements découplés jusqu'à un montant uniforme par région en 2013.

En parallèle, elle a opté pour l'instauration d'un paiement supplémentaire redistributif afin de soutenir les petites et moyennes exploitations. Doté de 7% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier, il sera de 50 €/ha pour les 30 premiers hectares et 30 €/ha pour les 16 suivants ce qui la plafonnera à 1 980 €/exploitation.

1% du budget du 1<sup>er</sup> pilier est réservé à un paiement supplémentaire aux jeunes agriculteurs de 50 €/ha sur 90 ha maximum.

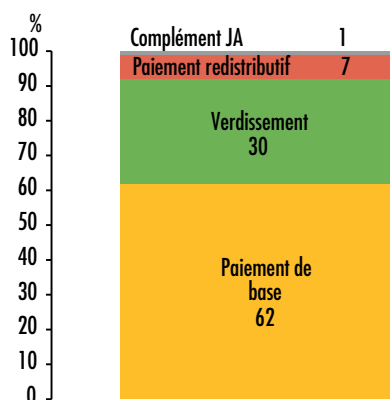
L'Allemagne n'a programmé quasiment aucun soutien couplé sur le 1<sup>er</sup> pilier. Mais il ne s'agit que d'une confirmation du choix de découplage maximal fait lors de la réforme de 2003.

Enfin, 4,5% des fonds du 1<sup>er</sup> pilier sont transférés vers le 2<sup>ème</sup>, géré par les Länder. Ces montants doivent servir à soutenir les investissements dans les bâtiments d'élevage (avec des modalités qui seront de nouveau plus favorables aux grandes exploitations qu'en France), la promotion des prairies, les zones défavorisées, les mesures agro-environnementales, les ruminants, le bio et le bien-être animal. Mais chaque Länder décidera des priorités et des modalités d'attribution.

	Production (1000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1000 têtes)
Lait de vache	31300	1	4 268
Viande bovine	1 106	2	673
dont veau	47	5	-
Viande ovine	33	8	1 107

Source : Eurostat

#### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER EN ALLEMAGNE



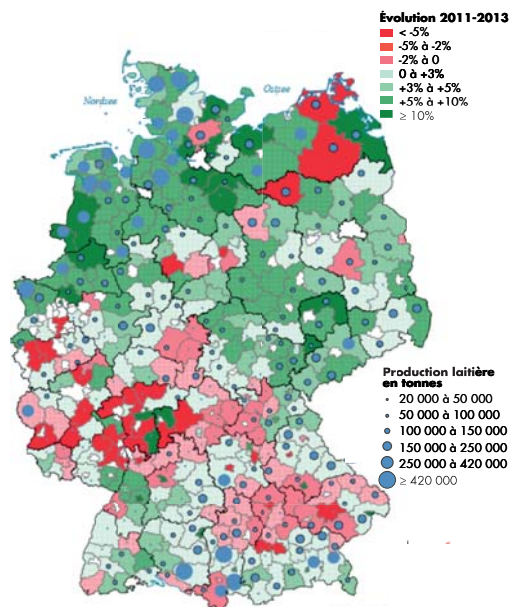
Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014



4 ALLEMAGNE

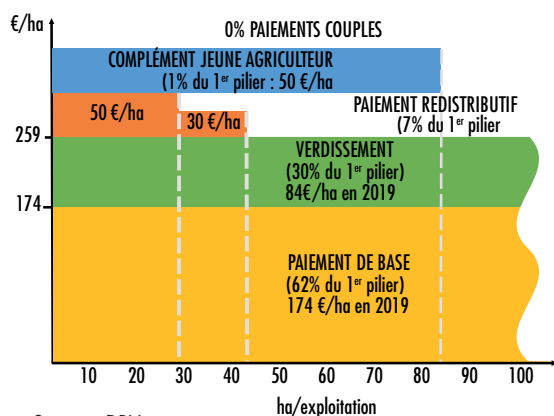


ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE ENTRE 2011 ET 2013



Source : DBV

MONTANT DES AIDES DU 1<sup>ER</sup> PILIER A ÉCHÉANCE 2019



Source : DBV

Peu d'impact sur les filières ruminants

Les premières étapes du découplage et de la convergence réalisées entre 2005 et 2013 se sont notamment traduites par une forte redistribution des aides au profit des surfaces en herbe. Les exploitations extensives de ruminants ont été gagnantes, celles d'engraissement intensif et les laitiers de plus de 50 vaches ont globalement été perdants. Ces derniers ont pu bénéficier de quelques compensations en 2010-2011 dans le cadre du *Sonderprogramm*.

Selon Simon Schlüter du DBV, la nouvelle réforme n'introduit que peu de changements et en l'absence de paiements couplés, elle aura peu d'influence sur les secteurs ruminants, d'autant que le poids économique des aides va globalement diminuer.

Pour le secteur bovin viande, il y a encore des marges d'augmentation de la productivité et d'amélioration de la gestion des exploitations et le rebond de la consommation nationale de viande est une opportunité à saisir.

L'impact le plus important viendra de l'abolition des quotas laitiers, attendue avec impatience par les éleveurs. Ils ont déjà profité de la hausse progressive du quota national pour augmenter leur production, notamment dans le Nord qui affiche un dynamisme bien plus fort que le Sud, où la production était historiquement la plus élevée. Cette situation devrait se poursuivre dans les 5 à 10 prochaines années : la production nationale devrait globalement progresser avec une part toujours plus importante produite dans les zones herbagères du Nord (Basse-Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie, Schleswig-Holstein et Mecklembourg-Poméranie).

Pour une régulation *a minima*

La majorité des éleveurs laitiers allemands considère que le contingentement a coûté très cher en achat de références et en pénalités de dépassement et ne veut plus entendre parler de régulation au-delà des filets de sécurité européens. Les entreprises laitières, majoritairement coopératives (65-70% de la collecte), ont affiché leur ambition de collecter et commercialiser tout le lait supplémentaire produit par leurs livreurs sans relation avec leur référence historique.

Avec la baisse des aides, les éleveurs vont être plus exposés à la volatilité. Pour l'instant aucun mécanisme n'est prévu pour la gérer. La régulation européenne est plutôt mal vue car elle est généralement plus stricte qu'ailleurs dans le Monde et fait perdre de la compétitivité aux pays européens qui se jugent plus performants. Le DBV considère cependant que les discussions pour la PAC d'après 2020 devraient être très ouvertes et commencer dès maintenant.

D'autres facteurs que la PAC pourraient être plus cruciaux dans l'évolution des systèmes ruminants, notamment les débats politiques et sociétaux autour de l'élevage : "élevage industriel", bien-être animal, pâturage, résistance aux antibiotiques... Des réglementations plus contraignantes risquent de voir le jour et pourraient handicaper la compétitivité, mais "les filières ne peuvent ignorer les attentes sociétales si elles veulent s'inscrire dans la durée" selon Simon Schlueter. Dans la filière laitière, des évolutions sont en cours pour mieux prendre en compte le bien-être animal mais le dialogue semble beaucoup moins constructif sur le pâturage des vaches et l'application de nouvelles "mises aux normes" environnementales.



Eolienne, photovoltaïque et méthaniseur dans une exploitation laitière du Schleswig-Holstein

5

# POLOGNE

## Aides directes et couplage pour moderniser et soutenir l'élevage

La Pologne est un des grands gagnants de la réforme de la PAC, qualifiée de "grand succès" par le ministre de l'agriculture polonais. Sur la période 2014 - 2019, le redéploiement du budget de la PAC bénéficiera en effet directement aux agriculteurs polonais.



**Joanna Stachowiak,**  
Conseillère agricole à l'Ambassade  
de Pologne en France

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 14,4 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 38,5 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 21%

### La Pologne, pays de petites exploitations

En 2004, l'adhésion à l'UE a permis d'impulser une dynamique d'investissement et de modernisation de l'agriculture. Le développement du secteur agricole a été fulgurant grâce au fort potentiel de production et d'exportation du pays. L'agriculture constitue un enjeu social et économique primordial et contribue aujourd'hui pour près 3,3% du PIB (1,7% en moyenne dans l'UE) et 13% de l'emploi (5% en moyenne dans l'UE à 28).

La production laitière occupe une place essentielle, avec près de 16% du chiffre d'affaires agricoles du pays. Le secteur a connu une très nette croissance depuis l'adhésion à l'UE. En 10 ans, la collecte a progressé de près de 32%, portant la Pologne au rang de 4<sup>ème</sup> producteur européen. Malgré une restructuration à marche forcée pour s'adapter aux normes européennes, la Pologne reste un pays de petites exploitations. Selon le recensement agricole de 2010, près de 55% des exploitations agricoles possédaient moins de 5 ha et 44% des élevages laitiers moins de 5 UGB. Ces petites exploitations constituent un enjeu territorial et social majeur dans certaines zones rurales offrant peu d'alternatives, notamment dans le Sud-Est.

La Pologne est également devenue un acteur majeur dans le secteur de la viande bovine. L'engraissement s'est développé par la mise en place de petits ateliers dans les exploitations laitières ou dans les petites structures n'ayant pu s'adapter aux normes européennes. La production de viande bovine est un coproduit de la production laitière : le cheptel de vaches allaitantes reste très marginal (moins de 6% du cheptel de femelles). Si la Pologne ne se positionne qu'au 8<sup>ème</sup> rang européen en termes de production, elle occupe une position majeure dans les échanges européens. Entre 80 et 90% de la production est exportée du fait de la désaffection du consommateur polonais pour cette viande, quasi-absente de la tradition culinaire polonaise.

### Priorité au premier pilier et aux aides couplées

Sur la période 2014 à 2020, la Pologne recevra 23,8 milliards € d'aides directes du 1<sup>er</sup> pilier (8% du budget communautaire) et 8,6 milliards € pour l'aide au développement rural (9% du budget européen). Elle a fait le choix de transférer 25% de son enveloppe du 2<sup>ème</sup> vers le 1<sup>er</sup> pilier de façon à stabiliser le revenu des éleveurs par les aides directes. Les enjeux principaux restent la modernisation de l'agriculture polonaise et le maintien de l'emploi agricole.

Comme la plupart des nouveaux États-membres, la Pologne a décidé d'opter pour le **Régime Unique de Paiement Simplifié** lors de son intégration à l'UE. Ce paiement à l'hectare est maintenu jusqu'en 2019. Il est fixé à 110 €/ha et sera dorénavant complété par d'autres mesures visant à mieux cibler les aides. L'instauration d'un **paiement redistributif** permettra aux exploitations de bénéficier d'un paiement supplémentaire de 41 €/ha pour les 30 premiers hectares.

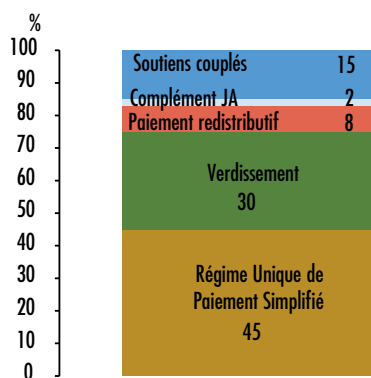
	Production (1 000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1 000 têtes)
Lait de vache	12 718	4	2 299
Viande bovine	347	8	143
Viande ovine	1	22	135

Source : Eurostat



Engraissement de jeunes bovins croisés en Pologne

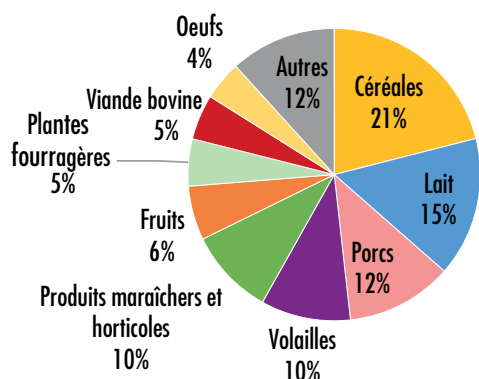
### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER EN POLOGNE



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014

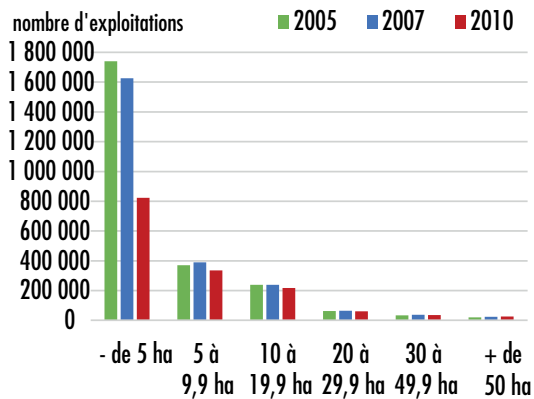


**LA PRODUCTION AGRICOLE POLONAISE**  
(MOYENNE 2011 - 2013 - PRIX PRODUCTEURS - VALEUR EN EUROS COURANTS)



Source : GEB - Institut de l'élevage d'après Eurostat

**EVOLUTION DE LA SAU DES EXPLOITATIONS AGRICOLES POLONAISES**



Source : GEB - Institut de l'élevage d'après Eurostat

Cette aide devrait cependant bénéficier à la quasi-totalité des exploitations : selon le recensement agricole de 2010, 96% des exploitations polonaises se retrouvaient sous le seuil des 30 ha.

**Les jeunes agriculteurs** bénéficieront d'aides spécifiques conséquentes. Selon Johanna Stachowiak, conseillère agricole de l'ambassade de Pologne en France, favoriser l'installation des jeunes agriculteurs devrait permettre de poursuivre l'effort de modernisation de l'agriculture polonaise et de davantage connecter les exploitations au marché. Ainsi, 2% de l'enveloppe des paiements directs seront dédiés aux jeunes agriculteurs, leur permettant de bénéficier d'une prime supplémentaire de 62 €/ha pour les 50 premiers hectares. Cela bénéficiera à près de 110 000 exploitations par an. Cette aide sera complétée par une dotation à l'installation des JA dans le cadre du second pilier.

La Pologne témoigne d'une volonté marquée de soutien de l'élevage et aux protéagineux via la mise en place des **aides couplées**, inexistantes jusqu'ici. Elle consacrera 15% de l'enveloppe du premier pilier à ces aides (13%+2% pour l'autonomie protéique), soit le maximum autorisé. L'objectif est de soutenir le revenu des agriculteurs, de favoriser l'agriculteur "actif" et d'enrayer la baisse tendancielle du cheptel. D'un côté, dans le secteur laitier, une aide de 70 € par vache sera mise en place pour les éleveurs qui possèdent plus de 3 vaches, dans la limite de 30 vaches. De l'autre, pour soutenir l'engraissement, tous les mâles de moins de 24 mois toucheront une prime annuelle de 70 €/tête, dans la limite de 30 têtes. Les éleveurs possédant plus de 10 brebis ou de 5 chèvres bénéficieront également d'une aide, de respectivement 25 € et 15 € par tête.

Enfin, face à l'importance sociale et territoriale des **petites exploitations**, la mise en place du régime spécial "petites exploitations" leur permettra de bénéficier d'une aide directe forfaitaire allant jusqu'à de 1 250 €/exploitation.

**Un réel bénéfice pour l'élevage**

La redéfinition de l'architecture du premier pilier devrait bénéficier directement aux élevages de ruminants. La production laitière et l'engraissement des jeunes bovins sont très majoritairement réalisés dans des exploitations mixtes qui bénéficieront à la fois de la prime aux vaches laitières et aux jeunes bovins. En outre, la prime aux jeunes bovins pourrait consolider la position des ateliers d'engraissement au sein des exploitations laitières et même inciter certains éleveurs laitiers à diversifier leur activité. Néanmoins, la disparition des quotas, dans un contexte de tension sur le foncier agricole disponible, pourrait accentuer le phénomène de spécialisation laitière déjà en cours, notamment en Podlachie, principal bassin de production laitière en Pologne.



Élevage laitier en Podlachie



6

# IRLANDE

## Une convergence minimale afin de favoriser le potentiel exportateur

La réforme de la PAC a été conçue par le gouvernement et les organisations agricoles irlandaises pour s'inscrire dans une stratégie plus générale de conquête des marchés à l'exportation sur pays tiers : le *Food Harvest 2020*.



**Rowena Dwyer,**  
Économiste en chef à l'IFA

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 4,5 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 4,6 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 21%

### Un pays d'herbe et de ruminants

Avec 92% de sa SAU occupée par de l'herbe, l'Irlande fait la part belle à l'élevage de ruminants. Sur près de 140 000 exploitations au dernier recensement agricole (2010), 78 000 étaient spécialisées dans l'élevage bovin viande, 26 000 dans l'élevage ovin et 16 000 dans l'élevage bovin laitier, plus 5 000 exploitations de polyculture-élevage ou avec élevages combinés. Toutefois, alors que plus de 90% des éleveurs laitiers sont des éleveurs à plein-temps, près de 40% des éleveurs bovins viande et 30% des éleveurs ovins sont pluriactifs, avec un emploi à l'extérieur.

L'Irlande exporte 90% de sa production de viande bovine, près de 80% de sa production de viande ovine, et réalise 90% du chiffre d'affaires de sa filière laitière à l'exportation. Le pays s'est d'ailleurs fixé des objectifs ambitieux en termes d'export dans le *Food Harvest 2020*, plan d'action mis en place en 2010 pour faire repartir l'économie du pays après la crise financière, en s'appuyant sur le secteur agroalimentaire. Il est ainsi prévu d'atteindre les 12 milliards d'euros pour les exportations irlandaises de produits alimentaires d'ici 2020, soit une hausse de près de 50% par rapport à 2010. L'ambition est également de doubler les volumes de lait produits dans le pays, et d'atteindre des hausses de respectivement 40% et 30% en valeur pour les productions de viandes bovine et ovine.

### Une convergence *a minima*

Sur la période 2014 à 2020, l'Irlande recevra 8,5 milliards € d'aides directes du 1<sup>er</sup> pilier et 2,2 milliards € du 2<sup>ème</sup> pilier.

Afin de limiter son impact négatif sur certains secteurs, l'Irlande a fait le choix de limiter la convergence des paiements directs découplés à 60% au niveau national d'ici 2019. Des secteurs tels que l'engraissement de bovins ou les grandes cultures, avec des DPU moyens situés bien au-dessus de la moyenne irlandaise, auraient en effet été particulièrement perdants avec une convergence à 100%.

	Production (1000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1000 têtes)
Lait de vache	5 681	7	1 082
Viande bovine	518	6	1 085
Viande ovine	57	6	2 473

Source : Eurostat



Exploitation ovine dans la province de Rathdowney

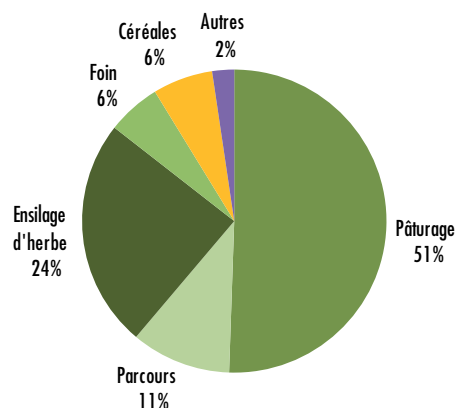


Boeufs au pâturage dans le Connemara



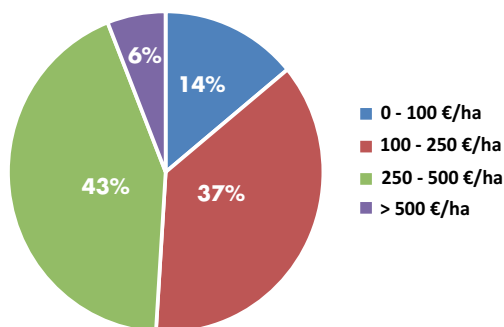


### UTILISATION DE LA SAU EN 2010 (%)



Source : GEB - Institut de l'Élevage, d'après CSO

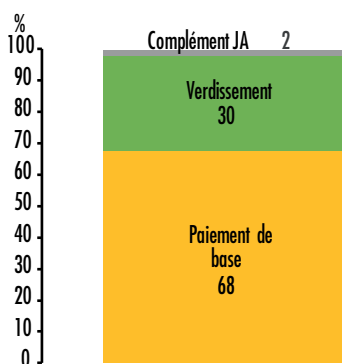
### RÉPARTITION DES DPU EN IRLANDE AVANT LA RÉFORME



Moyenne DPU Irlande = 280 €/ha  
 Paiements moyens par secteur :  
 \* Secteur laitier = 306 €/ha  
 \* Elevage allaitant = 270 €/ha  
 \* Engraissement bovin = 316 €/ha  
 \* Elevage ovin = 253 €/ha  
 \* Grandes cultures = 375 €/ha

Source : Estimations basées sur National Farm Survey 2012, Teagasc

### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER EN IRLANDE



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014

À cela s'ajoutent les mesures obligatoires du verdissement, ainsi que 2% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier (soit 24,3 millions d'euros/an) réservés au soutien des jeunes agriculteurs via un paiement supplémentaire de 64 €/ha sur un maximum de 50 ha. Bien que la crise financière ait provoqué un regain d'intérêt des jeunes irlandais pour l'activité agricole, le pays reste en effet confronté, comme les autres pays européens, au problème de vieillissement de sa population d'agriculteurs (51% des chefs d'exploitations ont plus de 55 ans, tandis que seulement 6% ont moins de 35 ans).

Pas de paiement redistributif en revanche, ni de couplage (en dehors de 3 millions d'euros par an, soit seulement 0,2% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier, réservés aux cultures protéiques). Après un long débat, il a en effet été conclu que la mise en place d'aides couplées animales ne permettrait pas nécessairement d'augmenter la productivité dans les élevages, et entraînerait en outre des pertes d'aides plus importantes dans les secteurs déjà perdants comme celui des grandes cultures.

Les mesures du 2<sup>nd</sup> pilier (développement rural) sont orientées en priorité vers les secteurs les plus vulnérables, l'élevage en particulier, avec notamment des paiements pour les zones à contraintes naturelles, des mesures agro-environnementales et des aides à l'investissement dans les exploitations (renforcées pour les jeunes agriculteurs). Le *Beef Data Programme and Genomics Scheme* viendra par ailleurs soutenir les éleveurs allaitants travaillant sur l'amélioration génétique de leur troupeau. L'accent sera encore davantage mis sur le développement de groupes de discussion pour favoriser le transfert de connaissances entre éleveurs et conseillers, déjà un axe fort depuis la dernière réforme.

### Des inquiétudes concernant le secteur de l'engraissement

D'après Rowena Dwyer, Economiste en chef à l'*Irish Farmers' Association* (IFA), à l'exception des exploitations spécialisées en grandes cultures pour la plupart perdantes avec la convergence, il y aura des "gagnants" et des "perdants" dans tous les secteurs agricoles.

Certains secteurs comme celui de l'engraissement suscitent toutefois des préoccupations majeures. 40% de la viande bovine irlandaise sont produits aujourd'hui dans des élevages qui vont perdre plus de 10% de leur revenu avec la convergence, contre seulement 10% dans des exploitations qui vont gagner plus de 10% de leur revenu. Le marché ne permettra pas de compenser les pertes occasionnées par la réforme, ce qui impactera nécessairement les choix de production des éleveurs.

L'éventuel passage à une production plus extensive pourrait ainsi avoir des répercussions importantes sur le niveau de production global du pays et par voie de conséquence sur l'industrie aval de transformation et l'emploi en dehors des zones urbaines. L'Irlande considère toutefois cette réforme comme une incitation pour les éleveurs à gagner en efficacité pour augmenter la valeur ajoutée de l'ensemble du secteur...

La réforme ne devrait en revanche pas entraîner d'importants changements dans le secteur ovin. En effet, bien que 30% de la production ovine irlandaise soit assurée aujourd'hui par les éleveurs qui vont perdre plus de 10% de leurs aides, la majorité des éleveurs ovins spécialisés devraient gagner avec la convergence.

Côté lait, près des 2/3 des éleveurs devraient subir des pertes d'aides avec la convergence. Toutefois, pour la grande majorité d'entre eux, ces pertes ne devraient pas dépasser 10% de leurs aides, et donc avoir peu d'influence sur la production laitière du pays. Le facteur le plus impactant sera sans nul doute la fin des quotas laitiers en 2015 et la question est aujourd'hui de savoir comment va s'organiser la production par la suite pour gérer la volatilité du prix du lait.

# 7 ROYAUME-UNI

## Convergence totale à géographie variable

Si les objectifs sont clairs, convergence et découplage, la mise en œuvre de la nouvelle PAC, confiée aux quatre Nations, est finalement subtile et contrastée.



**Kathy Roussel,**  
Directrice du bureau "Agriculture and Horticulture Development Board" à Bruxelles

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 17,3 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 64,3 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 15%

### Trois productions herbivores majeures

Le Royaume-Uni connaît un sursaut de sa production laitière, qui a bondi de 7% en 2014. Auparavant, elle se maintenait à peine après un fort déclin entre 2003 et 2009. La dévaluation de la livre sterling, suite à la crise financière de 2009, et l'arrivée de deux transformateurs majeurs du Continent (Arla et Müller) ont redonné des perspectives aux éleveurs, à la tête d'exploitations laitières de grande taille et en bonne santé économique et financière. Le rythme des cessations laitières s'est ralenti et la plupart des 14 000 exploitations laitières ont étoffé leur troupeau. Le cheptel national a ainsi rebondi de 3% en 2014. La moitié de la collecte laitière est transformée en laits conditionnés, un quart en fromages et le reste en ultra-frais et ingrédients laitiers.

Le Royaume-Uni est aussi le troisième producteur de viande bovine. Les bovins abattus se composent pour moitié d'animaux de réforme et pour moitié de *Prime Cattle* (principalement des bœufs et génisses élevés à l'herbe, mais aussi des jeunes bovins finis au grain). Le cheptel allaitant, composé essentiellement de Hereford, Angus et de croisés, poursuit sa baisse tendancielle (-2% /2013).

Le Royaume-Uni possède aussi le 1<sup>er</sup> cheptel européen d'ovins, en hausse de 4% en 2014 /2013. Le pays compte 41 000 élevages ovins dont la moitié dans les zones de piémonts, de collines et de montagne. La production ovine est stratifiée en 3 niveaux selon les écosystèmes (montagne, piémonts et collines, plaines), avec une quarantaine de races différentes. Premier exportateur européen, c'est aussi le deuxième importateur mondial, essentiellement en provenance de Nouvelle-Zélande.

### Convergence à géographie variable

Sur la période 2014 à 2020, le Royaume-Uni recevra 25 milliards € d'aides directes du 1<sup>er</sup> pilier (8% du budget communautaire) et 2,6 milliards € du second pilier (3% du budget européen).

La gestion des aides PAC est décentralisée. Elle est sous la responsabilité de chacune des Nations, dans le but de coller aux réalités régionales. Elles ont toutes opté pour la convergence totale des DPU en 2019, sauf l'Irlande du Nord en 2021. Trois Nations ont choisi de basculer des aides du 1<sup>er</sup> pilier vers le 2<sup>ème</sup> : 9,5% pour l'Ecosse, 12% pour l'Angleterre et 15% pour le Pays de Galle.

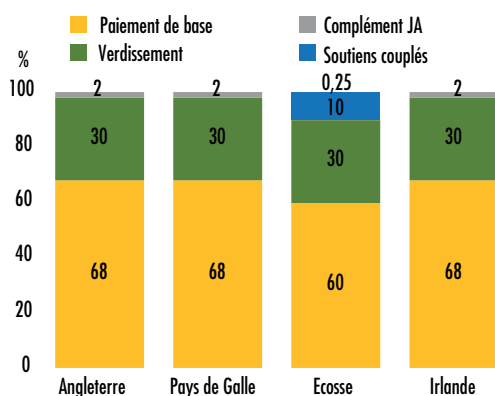
L'**Angleterre** a simplifié son zonage qu'elle a ramené de trois à deux : avec d'un côté les zones de plaine et de colline, de l'autre celles de montagne (*Upland*). L'objectif d'un tel zonage est de limiter l'ampleur des transferts budgétaires des exploitations intensives vers les exploitations extensives. Le montant des aides passera ainsi entre 2015 et 2019 de :

- 262 à 244 €/ha en plaine,
- 211 à 244 €/ha en zones défavorisées de piémonts et de collines,
- 37 à 70 €/ha pour les landes et parcours de montagne.

	Production (1000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1000 têtes)
Lait de vache	13 956	3	1 804
Viande bovine	848	3	1 554
Viande ovine	290	1	14 849

Source : Eurostat

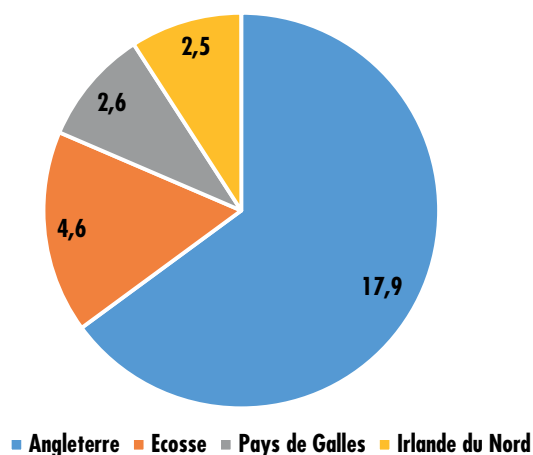
### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER AU ROYAUME-UNI



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014



### BUDGET PAC DU ROYAUME DE 2014 À 2020 (MDS €)



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après AHDB

Le **Pays de Galles** a maintenu trois zones géographiques distinctes avec un DPU de :

- 240 €/ha en plaine,
- 200 €/ha pour les zones défavorisées de piémonts et collines,
- 20 €/ha pour les landes et parcours de montagne.

L'**Écosse** opte pour un zonage plus fin, défini en fonction de la qualité agronomique des parcelles : de 10 €/ha pour les moins bonnes parcelles (région 3, essentiellement les landes et parcours de haute montagne et des îles) à 200 €/ha pour les meilleures (région 1) en passant par 35 €/ha pour les zones défavorisées (région 2, surtout en collines et piémonts).

L'**Irlande du Nord** a retenu une seule zone, le Droit à paiement de base (DPB) n'étant pas arrêté en fin 2014.

Le **paiement jeune agriculteur** est plafonné à 90 ha en Angleterre, Écosse et Irlande du Nord, et à 25 ha seulement au Pays de Galles. L'enveloppe dédiée est de 2% de l'enveloppe nationale des paiements directs, sauf en Écosse (0,25%).

### Aides couplées limitées

Seule, l'Ecosse a instauré deux aides couplées :

- Une aide couplée pour l'élevage bovin viande de 170 €/veau pour les dix premiers et 85 € pour les suivants. Les veaux doivent être pour au moins ¼ de sang de race à viande et nés en Écosse. Cette aide utilisera 53 millions €/an, 8% de l'enveloppe nationale des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier après transfert du second vers le 1<sup>er</sup> pilier,
- Une aide de 100 € par agnelle dans la région 3, la plus défavorisée. Cette aide peut être un avantage compétitif pour les éleveurs écossais face aux éleveurs britanniques dans la même situation. L'enveloppe globale est de 11 millions €/an. Soit 2% des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier.

L'Irlande du Nord n'exclut pas d'actionner un tel dispositif si le cheptel allaitant devait chuter trop fortement.

### Plafonnement des aides directes

Deux Nations instaurent des règles plus strictes que les dispositions européennes. L'Irlande du Nord plafonne les aides directes découplées à 150 000 €/exploitation. Le Pays de Galles porte à 15% la réduction des montants versés au-delà de 150 000 €/exploitation et plafonne le montant au-delà de 300 000 €/exploitation. Les deux autres Nations appliquent la règle commune : 5% de réduction des aides directes découplées au-delà de 150 000 €/exploitation.

### Quels impacts sur les filières ruminants ?

La convergence totale avantage les exploitations les plus extensives, généralement localisées dans les zones agricoles défavorisées, aux dépens des exploitations plus intensives situées en plaine.

Les exploitations agricoles laitières, généralement localisées en plaine, sont logiquement les plus pénalisées dans toutes les Nations. L'impact est plus contrasté pour les exploitations allaitantes, bovines comme ovines. La majorité, située dans les zones peu intensives, bénéficiera d'aides supplémentaires, tandis que les plus intensives perdront au change de la convergence.

Mais l'ampleur du phénomène est bien entendu atténuée par la finesse du zonage et sera plus ou moins marquée selon les Nations. C'est en Irlande du Nord que les transferts s'annoncent les plus élevés des exploitations intensives, lait et viande bovine, vers les exploitations ovines extensives.



Bouvillons croisés au pâturage en Angleterre

8

# ITALIE

## Un pays déficitaire sur une position défensive

L'Italie a limité au maximum le rééquilibrage des aides afin d'éviter l'écroulement de certaines productions auparavant très soutenues. Elle a par ailleurs joué à plein la carte du couplage, avec des enveloppes complémentaires pour les produits de qualité.



**Kees de Roest,**  
Responsable du département  
économie au CRPA

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 17,2 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 60,8 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 12%

### Des bilans déficitaires en lait et viandes

En lait comme en viandes bovine et ovine, l'Italie est loin de produire autant qu'elle consomme. Le taux d'autosuffisance de la filière laitière n'est que de 70%. En 2013, les importations de produits laitiers ont totalisé 3,9 milliards d'euros et les exportations 2,4 milliards. L'Italie importe de grandes quantités de lait liquide, alors même qu'elle produit et exporte des fromages de garde. Les fromages AOP absorbent en effet selon les sources 50 à 70% de la production nationale.

Le déficit est encore plus important en viande bovine et tend même à se creuser d'année en année. Le déclin de la production est partiellement compensé par des importations de viande en constante augmentation. Ajoutées à celles de bovins finis, ces importations comptaient en 2013 pour 41% des volumes consommés, sans même compter les importations de broutards. L'engraissement de jeunes bovins et de génisses repose en effet en grande partie sur des animaux importés, le cheptel italien fournissant moins de la moitié des animaux engraisés. La France est le premier fournisseur de l'Italie surtout en broutards (près de 90% des animaux importés) mais aussi en viande bovine (20% des volumes). Mais la percée de la viande polonaise, profitant d'un positionnement *low cost* dans un contexte de crise économique sévère, exerce une forte concurrence sur l'engraissement local comme sur la viande française.

Le lait, comme l'engraissement de bovins, sont concentrés dans la plaine du Pô, où le maïs ensilage peut atteindre des rendements de l'ordre de 20 t de MS/ha. Les vaches laitières sont surtout présentes en Lombardie (zone de l'AOP *Grana Padano*) et en Emilie Romagne (zone de l'AOP *Parmigiano Reggiano*). L'engraissement s'est donc développé plutôt en Vénétie et dans le Piémont. C'est aussi dans la plaine du Pô que l'on retrouve l'essentiel de la production de porc et de volaille. À une forte pression foncière, se rajoutent donc des problématiques environnementales, notamment vis-à-vis de la directive Nitrates.

### Les choix italiens : convergence a minima et aides couplées

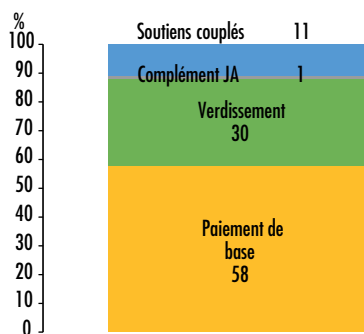
**En Italie, la convergence des aides découplées sera limitée à 60%, avec limitation des pertes à 30%**, afin d'éviter l'effondrement des secteurs qui avaient jusque-là des DPU/ha très élevés, comme les engraisseurs de JB. À cela s'ajoutent les mesures obligatoires du verdissement, ainsi qu'un soutien aux jeunes agriculteurs (1% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier).

**Les paiements couplés seront renforcés** et compteront pour 11% du 1<sup>er</sup> pilier. Ils seront répartis sur de nombreux secteurs (9% pour le secteur allaitant, 16% pour l'engraissement de JB, 20% pour le secteur laitier, 4% pour les ovins-caprins, 22% pour les oléo-protéagineux et le blé dur, 16% pour les oliviers...).

	Production (1 000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1 000 têtes)
Lait de vache	11281	6	2 075
Viande bovine	855	3	335
dont veau	94	3	-
Viande ovine	51	7	1076
Lait de brebis	476	3	4 170
Viande caprine	1,3	7	623
Lait de chèvre	55	6	

Source : Eurostat

### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER EN ITALIE

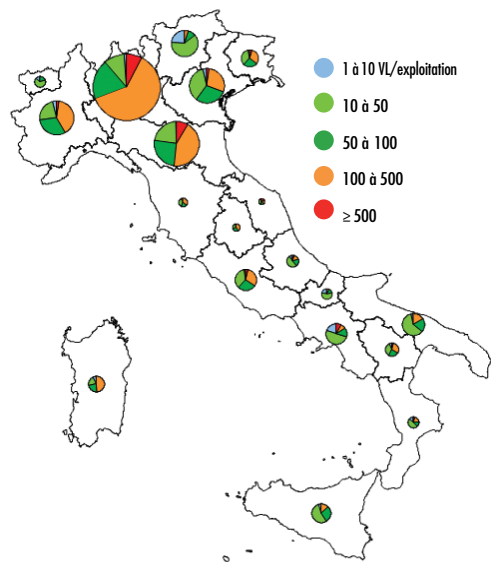


Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014



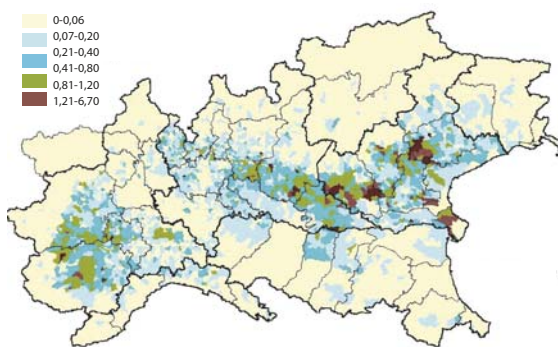


### DISTRIBUTION RÉGIONALE DES ÉLEVAGES LAITIERS SELON LEUR TAILLE



Source : CRPA

### BOVINS DE 1 À 2 ANS DESTINÉS À LA BOUCHERIE/HA DE SAU



Source : CRPA



Atelier d'élevage dans la plaine du Pô

**Ainsi, le secteur laitier recevra 84,6 millions €** d'aides couplées (74,6 millions pour l'ensemble du secteur et 10 millions supplémentaire pour le lait de montagne). Les éleveurs de plaine toucheront environ 56 € par vache productive, et les éleveurs de montagne 96 €. Cette prime sera conditionnée à une naissance de veau dans l'année et à un rendement laitier minimum défini au niveau régional. Par ailleurs, le secteur des bufflonnes recevra 4 millions d'€ (environ 20 €/tête, à condition de reverser au moins un tiers de la somme perçue dans un fond de mutualisation).

**Une enveloppe de 40,5 millions € sera allouée aux vaches allaitantes inscrites aux livres généalogiques.** Tenant compte d'un bonus de 20% pour la mise en place de plans spécifiques par les *Herdbooks* (ex : éradication de l'IBR en 2015/16), le paiement devrait se monter en moyenne à 202 €/tête pour environ 200 000 vaches primées.

**66,4 millions € seront destinés au secteur de l'engraissement.** Les bovins âgés de 12 à 24 mois à l'abattage et ayant été détenus au moins 6 mois sur l'exploitation pourront ainsi prétendre à une aide moyenne estimée à 47 €/tête. Là encore, un système de bonus de 30 à 50% pour les JB produits dans un programme "qualité" (notamment IGP) est mis en place.

**15 millions € seront alloués au secteur ovin-caprin** actuellement en grande difficulté en Italie. 9,5 millions iront à la lutte contre la tremblante, via une aide estimée à 12 € pour chaque brebis identifiée et inscrite à un plan régional de sélection pour la résistance à la tremblante. Par ailleurs, 5,5 millions € seront affectés au soutien de la production de qualité : les éleveurs percevront environ 10 € pour chaque agneau abattu sous IGP.

**Le second pilier est régionalisé en Italie** et se décline donc en 20 plans régionaux de développement rural. Les mesures phares porteront sur l'innovation, l'investissement, la réduction des GES et le bien-être animal.

### Un impact fort sur l'engraissement de jeunes bovins

**Cette réforme de la PAC impactera fortement le secteur de l'engraissement italien.** Selon Kees de Roest du CRPA, les engraisseurs italiens, qui avaient des DPU pouvant aller jusqu'à 1 800 €/ha, perdront en moyenne 48% de leur DPU initial en raison de la convergence des aides, pourtant partielle. Par ailleurs l'augmentation de l'enveloppe couplée nationale ne permettra pas de hausse significative des soutiens par tête car davantage d'animaux y auront droit. En effet, la précédente mesure, dans le cadre de l'article 68, prévoyait une aide de 40 € pour les jeunes bovins engraisés pendant 7 mois en Italie, et de 73 € pour ceux sous signe de qualité ou inscrits dans des démarches d'étiquetage facultatif. Ainsi, si la hausse des coûts de production se poursuit, comme le prévoit le CRPA, la rentabilité du secteur devrait encore se dégrader et le déclin pourrait s'accélérer.

**L'impact sur le secteur laitier devrait être moindre.** Le secteur est surtout confronté à des contraintes environnementales fortes liées à la directive nitrates. Ce sont ces contraintes qui limiteront l'expansion du secteur après la fin des quotas. En outre les consortiums des différentes appellations fromagères devraient jouer un rôle de régulateur dans la production. Ainsi en décembre dernier, en réponse à la baisse de prix induite par la faible demande, le Consortium des producteurs de *Parmigiano Reggiano* prévoyait de fabriquer 150 000 meules de moins en 2015 (soit -5%/2014).

Par ailleurs, la production italienne de lait devrait se concentrer dans les exploitations de grande taille (plus de 500 VL). En effet, les exploitations petites et moyennes, dont beaucoup n'ont pas de successeur, auront du mal à se maintenir d'après le CRPA.

9

# ESPAGNE

## A la recherche du statu quo



**José Luis Iranzo Alquezar,**  
Éleveur ovin, Vice-président du groupe  
de travail ovin au COPA-COGECA

Les autorités espagnoles ont cherché à réduire au maximum l'impact de la réforme, en faisant le choix d'une convergence minimale et en limitant la redistribution des aides entre régions et productions. Face à cette situation peu favorable pour l'élevage ruminant, la hausse des enveloppes couplées ne suffira pas pour stopper l'érosion de la production déjà à l'œuvre, notamment dans les filières allaitantes.

### CHIFFRES CLÉS 2013

- SAU : 23,65 millions ha
- Population (1<sup>er</sup> janvier 2014) : 46,5 millions d'habitants
- Budget PAC/Production agricole finale : 14%

### Un acteur de premier plan dans les filières ovines et caprines

L'agriculture espagnole est très diversifiée. L'élevage de ruminants y est bien représenté mais encore largement atomisé. L'élevage de petits ruminants en est une composante essentielle, et pour les filières ovines comme les filières caprines, en lait ou en viande, l'Espagne occupe le 2<sup>ème</sup> rang en UE.

Septième producteur de lait de vache de l'Union européenne (4% de la production), l'Espagne est aussi un gros importateur. Après un net repli du cheptel laitier tout au long des décennies 1990 et 2000, celui-ci semble se stabiliser.

L'Espagne est aussi un acteur important dans le secteur de la viande bovine, mais qui a été mis à mal ces dernières années (sécheresse, hausse du prix des matières premières...). Le secteur bovin allaitant, soutenu par la PMTVA sous sa forme historique, a limité la casse : le pays comptait encore 1 767 000 vaches allaitantes en 2013, le 2<sup>ème</sup> plus important cheptel en UE. Une grande partie de la production de viande bovine espagnole reste encore aujourd'hui basée sur l'engraissement de très jeunes bovins mâles et femelles en ration sèche, impacté par le renchérissement du coût des matières premières. La relative faible productivité des vaches allaitantes en veaux et leur qualité moyenne incite toujours les producteurs à importer des animaux vivants. Les veaux espagnols sont ainsi souvent exportés vers les pays tiers (Maghreb, Moyen-Orient...), de même d'ailleurs que de plus en plus de jeunes bovins finis.

### Convergence minimale et redistribution limitée entre régions

Le résultat des négociations communautaires et nationales peut être qualifié de "succès" pour les autorités espagnoles. Le gouvernement a atteint la majorité de ses buts : le budget agricole a été plus ou moins stabilisé et l'Espagne demeure le second bénéficiaire dans l'UE. De plus, la subsidiarité permise par les règlements communautaires offre les moyens de limiter la convergence.

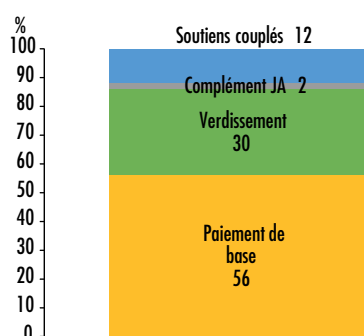
En effet, l'Espagne, attribuant actuellement ses soutiens découplés sur la base de références historiques, va devoir entrer dans le processus de convergence. Pour en limiter les impacts, le gouvernement fédéral espagnol a fait le choix d'activer tous les leviers offerts. Ainsi, l'objectif de convergence à horizon 2019 est le plus bas possible (60%) et les pertes dues à la convergence seront limitées à 30% par exploitation. Le paiement lié au verdissement sera également attribué de façon proportionnelle au DPB.

Pour éviter les redistributions entre régions, la convergence sera régionalisée : le niveau du paiement de base variera en fonction des

	Production (1000 tonnes)	Rang UE	Cheptel reproducteur (1000 têtes)
Lait de vache	6 559	7	857
Viande bovine	581	5	1767
Viande ovine	118	2	9 364
Lait de brebis	601	2	2 583
Viande caprine	9	2	1670
Lait de chèvre	464	2	

Source : Eurostat

### ARCHITECTURE DU 1<sup>ER</sup> PILIER EN ESPAGNE



Source : GEB - Institut de l'Élevage d'après communication lors de la conférence du 20 novembre 2014



régions agricoles – le pays en compte 24 – mais aussi, au sein d'une même région, en fonction du type de surface cultivée (cultures arables, prairies permanentes, prairies temporaires, cultures irriguées). Les enveloppes budgétaires qui seront attribuées à chaque région seront proportionnelles aux paiements directs qu'elles ont distribués en 2013.

Toujours dans le même objectif de limitation de la convergence et de statu quo, l'Espagne n'a pas retenu la mise en œuvre du paiement redistributif. Pour les jeunes agriculteurs, le paiement supplémentaire sera activé dans la limite permise par les règlements communautaires, soit 2% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier.

L'Espagne a gardé jusqu'à aujourd'hui plus de 10% de son 1<sup>er</sup> pilier couplé (dont la PMTVA). En 2015, ce pourcentage sera relevé à 12,1% : 3,9% du 1<sup>er</sup> pilier pour la vache allaitante, 3,2% pour le secteur ovin, 1,9% pour les vaches laitières, 0,9% pour les jeunes bovins, 0,3% pour les caprins...

Enfin, aucun transfert n'est prévu entre les deux piliers. Pour le développement rural, l'Espagne conserve ses 18 programmes, soit un par Autonomie. Néanmoins, pour cette nouvelle programmation, un programme national est défini pour les actions qui sont mises en œuvre dans plusieurs régions en même temps (en particulier celles en faveur du développement des coopératives).

À cause de la crise économique, la contribution nationale aux programmes de développement rural régionaux baisse de 50 à 33%. Les gouvernements régionaux devront donc augmenter leur niveau de contribution : de nombreux analystes sont pessimistes, car ces gouvernements décentralisés sont eux aussi impactés par la crise.

Un autre sujet très débattu en Espagne est la définition de "l'agriculteur actif". En effet, le pays compte plus de 900 000 bénéficiaires quand le nombre d'agriculteurs à titre principal ne dépasserait pas la moitié selon la COAG. Il a été décidé que le produit agricole du demandeur ne devrait pas être inférieur à 20% des aides PAC touchées, ce qui apparaît vraiment un minimum. Les aides PAC vont donc continuer à abonder les propriétaires fonciers qui n'ont à voir que de très loin avec l'agriculture !

## Un statu quo qui ne favorise pas l'élevage, notamment dans les zones défavorisées

D'après Luis Iranzo Alquezar, éleveur ovin responsable du secteur élevage à la COAG (*Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos*) et vice-président du groupe de travail ovin au COPA-COGECA, si les pouvoirs publics espagnols ont choisi de coupler une partie du 1<sup>er</sup> pilier pour soutenir l'élevage de ruminants, ce choix ne changera pas la donne. Les paiements couplés ne sont pas assez attractifs, notamment pour les exploitations traditionnelles situées en zones défavorisées et de montagne. Par exemple, le secteur ovin devrait connaître une baisse significative du cheptel destiné à la production de viande. Cette tendance a été observée dans les années passées où le cheptel ovin a reculé de 19 millions de brebis en 2000 à moins de 12 millions en 2013.

Ce ne sont pas non plus les choix retenus en termes de convergence qui favoriseront ces élevages. La convergence minimale appliquée (en fonction des régions et du potentiel des sols) et l'attribution des enveloppes budgétaires proportionnelles aux paiements directs de 2013 limiteront le transfert de paiements entre régions et entre productions.

Ainsi, la réforme devrait conforter les régions les mieux dotées et les plus intensives. En zone de montagne et en zones défavorisées, les situations seront très difficiles : les productions vont continuer à décliner. On pourrait même assister à une concentration de production dans les zones les plus intensives, notamment pour la production laitière qui ne sera plus soumise aux quotas.

Au final, le maintien du budget et la politique de statu quo sur le 1<sup>er</sup> pilier devraient limiter les redistributions de soutiens sur les 3 ou 7 prochaines années. Les acteurs des filières animales espagnoles auraient tout intérêt à mettre à profit ce délai pour avancer sur de nombreux chantiers relevant tout particulièrement du 2<sup>ème</sup> pilier ou de l'OCM unique : améliorer la productivité et la segmentation des marchés, développer les organisations de producteurs et les interprofessions...

### DÉTAIL DES AIDES COUPLÉES DU 1<sup>ER</sup> PILIER ACCORDÉES À L'ÉLEVAGE

	Détail de la mesure	Enveloppe globale	Montant unitaire
Vaches allaitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les races à viande</li> <li>• Minimum de 0,6 veau/vache/an</li> </ul>	188 millions €	90 €/tête
Jeunes bovins	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bovin mâle de 6 à 24 mois destiné à l'abattage ou l'export</li> <li>• Présence minimum de 3 mois sur l'exploitation</li> <li>• Minimum de 3 JB/exploitation</li> </ul>	40 millions €	12 €/JB (+3 € si le veau est né sur l'exploitation)
Vaches laitières		93 millions € (33,5% pour la montagne et les Baléares)	<b>75 premières VL :</b> • 114 €/VL (montagne et Baléares) • 100 €/VL ailleurs <b>A partir de la 76<sup>ème</sup> :</b> • 57 €/VL (montagne et Baléares) • 50 €/VL ailleurs
Ovins et caprins		• Ovins : 155 M€ • Caprins : 13,6 M€	9 €/femelle reproductrice

Source : Institut de l'Elevage d'après le Copa-Cogeca et communication lors de la conférence du 20 novembre 2014



DOSSIER

SPÉCIAL  
PAC

N°452

# Économie de l'élevage



SÉLECTION DE PARUTIONS RÉCENTES  
DES DOSSIERS ÉCONOMIE DE L'ÉLEVAGE  
(GEB)

**Dossier annuel Bovins lait 2014**

Perspectives 2015. N° 454 - Février 2015

**Dossier annuel Bovins viande 2014**

Perspectives 2015. N° 453 - Janvier 2015

**Dossier Algérie.** Les filières bovines en Algérie.  
Le développement local ne tarit pas le besoin  
d'importations. N° 451 - Novembre 2014

**Dossier viande bovine en 2020.**

Quelle production française de viande bovine à  
l'horizon 2020 ? N° 450 - Octobre 2014

**Dossier Maroc.** La filière viande bovine  
au Maroc. Comment concilier croissance et au-  
tosuffisance. N° 449 - Septembre 2014

**Dossier spécial PAC.** Une PAC complexe...  
et transitoire. N° 448 - Juillet-Août 2014

**Dossier marchés mondiaux  
des produits laitiers 2013.**

Perspectives 2014. N° 447 - Juin 2014

**Dossier marché mondial  
viande bovine 2013.**

Perspectives 2014. N° 446 - Mai 2014

**Dossier annuel Ovins 2013**

Perspectives 2014. N° 445 - Avril 2014

**Dossier annuel Caprins 2013**

Perspectives 2014. N° 444 - Mars 2014

